

Bruxelles, le 2 juin 2023
(OR. en)

Dossiers interinstitutionnels:
2023/0170(NLE)
2023/0169(COD)

10108/23
ADD 5

JUSTCIV 80
JAI 770
EJUSTICE 20
CODEC 1012
FREMP 173
IA 129

NOTE DE TRANSMISSION

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:	SWD(2023) 156 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes et Proposition de décision du Conseil autorisant les 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 SWD(2023) 156 final.

p.j.: SWD(2023) 156 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.5.2023
SWD(2023) 156 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

[...]

accompagnant le document:

Proposition de

règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes

et

Proposition de décision du Conseil autorisant les 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

{COM(2023) 280 final} - {SEC(2023) 208 final} - {SWD(2023) 154 final} -
{SWD(2023) 155 final}

1. NECESSITE D'UNE ACTION

1.1 Quel est le problème, et quelles sont ses causes et ses conséquences?

Les adultes vulnérables sont des personnes de plus de 18 ans qui ne sont pas en état de pourvoir à leurs intérêts financiers ou personnels en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles. Le nombre d'adultes vulnérables dans l'UE ne cesse d'augmenter en raison du nombre croissant de personnes handicapées et du vieillissement de la population. Suivant la législation nationale de l'État membre dans lequel ils résident, ils peuvent être placés sous une mesure de protection par une décision de justice ou une décision administrative, ou soutenus par un tiers qu'ils avaient désigné à l'avance (par le biais de «pouvoirs de représentation») pour gérer leurs intérêts.

Cette vulnérabilité croissante, conjuguée à la mobilité croissante des personnes dans l'UE, soulève de nombreux problèmes auxquels les adultes vulnérables peuvent être confrontés dans des situations transfrontières. Par exemple, les adultes peuvent être amenés à gérer leur patrimoine ou leurs biens immobiliers situés dans un autre pays, à subir des soins médicaux d'urgence ou programmés à l'étranger ou à déménager dans un autre pays pour diverses raisons. En l'absence de statistiques, le nombre d'adultes vulnérables dans des situations transfrontières a été estimé entre 145 000 et 780 000.

Dans ces situations transfrontières, les adultes vulnérables sont confrontés aux règles complexes et parfois contradictoires des États membres sur la manière de décider quelle juridiction est compétente, quelle loi s'applique à leur cas et comment donner effet à une décision prise ou à des pouvoirs de représentation établis à l'étranger. Dans le même temps, dans les affaires transfrontières, les tribunaux et les autres autorités publiques ayant en charge la protection sont confrontés à des barrières linguistiques, à la lourdeur de la communication papier, au manque de coopération avec les autorités des autres États membres et au manque d'informations sur les systèmes juridiques des autres États membres. Il en résulte des situations dans lesquelles les adultes vulnérables, leurs familles et leurs représentants sont confrontés à une grande insécurité juridique quant aux règles qui s'appliqueront à leur cas, à l'issue des procédures et aux formalités qu'ils doivent accomplir. Pour obtenir que leur protection se poursuive par-delà les frontières ou bénéficier de leurs droits à l'étranger, ils doivent souvent passer par des procédures longues et coûteuses. Dans certains cas, leur protection et les pouvoirs conférés à leur représentant ne sont finalement pas reconnus, que ce soit par les tribunaux ou par des acteurs non judiciaires tels que les banques, le personnel médical ou les agents immobiliers.

Un instrument international, [*la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes*](#) (ci-après la «convention de La Haye»), apporte quelques solutions aux problèmes décrits. Cette convention établit des règles concernant la compétence et la loi applicable en matière d'adultes vulnérables, ainsi que des règles de reconnaissance des mesures dans ce domaine, et met en place des mécanismes de coopération entre ses parties contractantes. Toutefois, seuls 11 États membres sont parties à la convention de La Haye. Il n'existe pas de législation de l'UE harmonisant les règles relatives à la protection des adultes dans les affaires transfrontières.

Les problèmes décrits ci-dessus concernant les adultes vulnérables dans les affaires transfrontières peuvent gravement restreindre leurs droits fondamentaux (notamment le droit à l'autonomie, à l'accès à la justice, à la propriété et à la libre circulation), ce qui est susceptible d'être en contradiction avec la [*convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées*](#), à laquelle l'UE et tous les États membres sont parties. En outre, ces problèmes entraînent une protection discontinue par-delà les frontières de l'UE et nuisent à la santé et au bien-être des adultes

concernés, provoquant ainsi une détresse psychologique majeure, tout en perpétuant les inégalités. Dans la situation actuelle, ces problèmes concernent également les autorités publiques et les tribunaux, qui sont confrontés à une charge de travail supplémentaire et à une complexité juridique accrue dans de telles affaires.

1.2 Quels sont les objectifs à atteindre?

L'**objectif général** de l'action de l'UE serait de protéger les droits des adultes vulnérables, notamment leurs droits fondamentaux. Cela pourrait être obtenu à travers les **objectifs spécifiques** suivants: i) renforcer la sécurité juridique pour le grand public et les autorités publiques concernées; ii) faciliter la reconnaissance transfrontière des mesures de protection et des pouvoirs de représentation; et iii) rendre les procédures plus rapides et moins coûteuses.

2. LES SOLUTIONS

2.1 Quelles sont les options pour atteindre ces objectifs?

En application des dispositions de l'article 81, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, concernant l'adoption de mesures relatives aux affaires transfrontières en matière civile et commerciale, l'UE est compétente pour agir à l'égard des problèmes décrits ci-dessus que rencontrent les adultes dans les affaires transfrontières.

Les options envisagées sont les suivantes:

- **Option n° 1:** scénario de référence
- **Option n° 2:** décision du Conseil obligeant les États membres à ratifier la convention dans un certain délai
- **Option n° 3:** règlement de l'UE sur la protection des adultes
- **Option n° 4:** une combinaison des options n° 3 et 4 (une décision du Conseil et un règlement de l'UE).

2.2 Quelle est l'option privilégiée?

L'option privilégiée est l'option n° 4, qui est la seule qui réponde intégralement aux problèmes qui se posent dans les affaires transfrontières. Cette option permettrait l'adoption: i) d'un ensemble commun de règles (fondées sur les dispositions de la convention de La Haye) applicables à tous les États membres et (par l'intermédiaire de la convention de La Haye elle-même) également applicables aux autres États contractants de la convention en dehors de l'UE; et ii) de règles permettant une coopération plus étroite, modernisée et simplifiée au sein de l'UE, fondée sur le principe de confiance mutuelle. Un certificat européen de représentation serait créé, qui constituerait un document unique prouvant qu'une personne est habilitée à représenter un adulte à l'étranger, tant auprès des autorités publiques qu'auprès des acteurs non judiciaires, et contribuerait ainsi à faire en sorte que la protection accordée dans un État membre sur la base d'une mesure de protection ou de pouvoirs de représentation confirmés soit respectée à l'étranger. La coopération dans ce domaine serait numérisée et les barrières linguistiques seraient atténuées.

3. INCIDENCES DE L'OPTION PRIVILEGIEE

3.1 Avantages de l'option privilégiée

L'adoption de règles communes et une coopération plus étroite au sein de l'UE garantiraient la continuité du soutien aux adultes vulnérables dans les situations transfrontières à toutes fins. Cela garantirait leur égalité d'accès à la justice, leur permettrait de gérer leurs biens à l'étranger et assurerait la continuité de leurs soins médicaux. En outre, la reconnaissance des dispositions prises à l'avance (pouvoirs de représentation) préserverait leur autonomie et leur éviterait de devoir saisir la justice. L'option privilégiée aurait donc une incidence positive sur la **protection des droits fondamentaux des adultes vulnérables** dans les situations transfrontières et d'autres **incidences juridiques positives**. L'option n° 4 serait la plus efficace pour résoudre les problèmes de l'insécurité juridique, des procédures longues et coûteuses et de la non-reconnaissance des mesures de protection et des pouvoirs de représentation à l'étranger. Cette option permettrait donc d'atteindre au mieux les objectifs politiques de l'initiative.

L'option privilégiée aurait également une **incidence sociale** positive car elle bénéficierait au bien-être, à la santé, à l'inclusion et à l'égalité des adultes vulnérables.

Grâce à l'adoption de règles communes au niveau de l'UE, l'option privilégiée **simplifierait et accélérerait les procédures**. Il en résulterait des économies considérables en matière de coûts, de temps et de contraintes, tant pour les adultes dans des situations transfrontières que pour les autorités publiques des États membres. Les économies totales réalisées dans le cadre de l'option n° 4 sur les coûts liés aux procédures ont été estimées entre 2,4 et 2,5 milliards d'EUR.

Les retombées macroéconomiques et environnementales de l'option privilégiée seraient insignifiantes.

3.2 Coûts de l'option privilégiée

L'option privilégiée n'engendrerait aucun coût pour les adultes vulnérables dans une situation transfrontière.

Les coûts que l'option privilégiée entraînerait pour les États membres seraient modérés et largement compensés par les gains d'efficacité (économies de coûts générées par la simplification des procédures) qu'elle permettrait.

3.3. Subsidiarité et complémentarité de l'action au niveau de l'UE

Les divergences entre les règles des États membres applicables aux affaires transfrontières et le manque de coopération entre les autorités entraînent une insécurité juridique, des procédures longues et coûteuses et la non-reconnaissance des mesures de protection et des pouvoirs de représentation. Ces problèmes nécessitent l'adoption de règles communes et ne peuvent être résolus par les États membres agissant seuls. La mise en œuvre d'une action à l'échelon de l'Union, suivant le principe de subsidiarité, est donc un meilleur moyen d'atteindre les objectifs de l'initiative.

L'initiative serait également conforme au principe de proportionnalité. En reliant les systèmes juridiques, l'initiative résoudrait uniquement les difficultés dans les situations transfrontières et n'interférerait pas avec la compétence des États membres pour adopter une législation matérielle nationale sur la protection des adultes, notamment en définissant le type de mesures disponibles, l'existence, l'étendue et la modification des pouvoirs de représentation, ainsi que les règles de

procédure applicables aux modalités d'exercice ou de mise en œuvre de la protection. La législation n'excéderait pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'initiative.