



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 8 juin 2021
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	8636/21
Objet:	Conclusions du Conseil sur la protection des adultes vulnérables dans l'ensemble de l'Union européenne

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil sur la protection des adultes vulnérables dans l'ensemble de l'Union européenne, adoptées par le Conseil lors de sa session tenue le 7 juin 2021. Ces conclusions seront transmises pour publication au Journal officiel.

**CONCLUSIONS DU CONSEIL
SUR LA PROTECTION DES ADULTES VULNÉRABLES DANS L'ENSEMBLE DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Introduction

Concernant les questions de droit civil

1. La convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes (ci-après la "convention de La Haye de 2000") prévoit la protection, dans les situations à caractère international, 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.
2. Le 24 octobre 2008, le Conseil a approuvé des conclusions invitant:
 - a) les États membres qui avaient déjà conclu à l'intérêt d'adhérer à la convention de La Haye de 2000 à entamer au plus vite ou à poursuivre activement les procédures de signature et/ou de ratification de celle-ci, et
 - b) la Commission à suivre de près les expériences qui se feraient dans le cadre de l'application de la convention de La Haye de 2000, en gardant à l'esprit les travaux pertinents menés au sein de la Conférence de La Haye et du Conseil de l'Europe.

Ces conclusions précisaient également que, si nécessaire, dès lors qu'une expérience suffisante aurait été acquise concernant le fonctionnement de la convention de La Haye de 2000, une réflexion pourrait être lancée sur l'opportunité d'instaurer des mesures supplémentaires au niveau de l'UE.

3. Dans sa résolution du 18 décembre 2008, le Parlement européen a demandé à la Commission de lui présenter, dès qu'une expérience suffisante du fonctionnement de la convention de La Haye de 2000 aurait été acquise, une proposition législative visant à renforcer la coopération entre États membres ainsi qu'à améliorer la reconnaissance et l'exécution des décisions sur la protection des adultes ainsi que les mandats d'incapacité et les mandats permanents ("lasting powers of attorney").
4. En 2009, dans le programme de Stockholm, il a été souligné qu'il convenait d'évaluer la nécessité de présenter d'autres propositions concernant les adultes vulnérables à la lumière de l'expérience tirée de l'application de la convention de La Haye de 2000 par les États membres qui sont parties à cette convention ou qui le deviendront, et les États membres ont été encouragés à adhérer à ladite convention dans les meilleurs délais.
5. Dans sa résolution du 1^{er} juin 2017, le Parlement européen a invité les États membres à signer et à ratifier la convention de La Haye de 2000, et à promouvoir l'autodétermination des adultes par l'introduction dans leur droit national d'une législation sur les mandats d'incapacité. Il a également adressé des recommandations à la Commission à ce sujet, faisant observer que la protection des adultes vulnérables, notamment des personnes handicapées, nécessitait un ensemble complet d'actions spécifiques et ciblées. Dans cette même résolution, il a demandé à la Commission d'adopter une proposition de règlement visant à renforcer la coopération entre les États membres et à garantir la reconnaissance de plein droit et l'exécution des décisions relatives à la protection des adultes vulnérables, ainsi que des mandats d'incapacité.
6. À ce jour, la convention de La Haye de 2000 a été ratifiée par dix États membres et signée par six autres¹.

¹ Le tableau de l'état de la convention est disponible à l'adresse suivante:
<https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=71>.

7. En tant qu'instrument en matière de droits de l'homme comportant une dimension explicite de développement social, la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 (ci-après la "convention relative aux droits des personnes handicapées"), à laquelle l'UE et ses États membres sont parties, définit le concept de personnes handicapées au sens large. La convention relative aux droits des personnes handicapées a entraîné un changement de paradigme en ce qui concerne la capacité juridique des personnes handicapées, en affirmant que toutes les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique sur la base de l'égalité avec les autres, ce qui suppose que les États parties prennent des mesures appropriées pour aider les personnes handicapées à exercer leur capacité juridique. Bien que la convention relative aux droits des personnes handicapées porte sur les personnes handicapées et n'aborde pas le handicap sous l'angle de la "vulnérabilité", mais plutôt sous celui des droits de l'homme, la convention de La Haye de 2000 devrait être mise en œuvre dans le plein respect de la convention relative aux droits des personnes handicapées. La mise en œuvre de ces deux instruments répond à l'objectif commun consistant à promouvoir et à protéger les droits des personnes handicapées.

Concernant les questions de droit pénal

8. Le programme de Stockholm a également fortement mis l'accent sur le renforcement des droits des personnes dans le cadre des procédures pénales et, en son point 2.4, le Conseil européen s'est félicité de l'adoption par le Conseil de la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies, qui a également invité la Commission à présenter les propositions prévues dans la feuille de route, y compris des garanties particulières pour les suspects ou personnes poursuivies qui sont vulnérables (mesure E).

9. À ce jour, six mesures relatives aux droits procéduraux dans le cadre des procédures pénales ont été adoptées conformément à la feuille de route, à savoir les directives 2010/64/UE (relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales), 2012/13/UE (relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales) et 2013/48/UE (relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires) du Parlement européen et du Conseil, ainsi que les directives (UE) 2016/343 (portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales), 2016/800 (relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants, à savoir des personnes âgées de moins de 18 ans, qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales) et 2016/1919 (concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen); dans la mesure où les besoins particuliers des suspects ou des personnes poursuivies qui sont vulnérables sont pris en compte dans ces directives, ils doivent être pris en compte dans leur mise en œuvre.
10. Dans sa recommandation du 27 novembre 2013 relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales, la Commission a invité les États membres à renforcer certains droits procéduraux de l'ensemble des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies qui ne sont pas aptes à comprendre et à participer effectivement à la procédure pénale du fait de leur âge, de leur état mental ou physique ou d'un handicap. Cette recommandation concerne donc les adultes vulnérables. Toutefois, de par sa nature, elle ne prévoit ni droits ni obligations juridiquement contraignants, et seul un État membre a notifié des mesures nécessaires pour mettre en œuvre la recommandation.
11. Au point 2.3.4 du programme de Stockholm, le Conseil européen a invité la Commission et les États membres à accorder une attention spécifique aux victimes de la criminalité. Conformément à cette recommandation, le 10 juin 2011, le Conseil a adopté une résolution relative à une feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes, en particulier dans le cadre des procédures pénales.

12. La directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil a établi des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, dans le but de garantir que les victimes de la criminalité reçoivent des informations, un soutien et une protection adéquats et puissent participer à la procédure pénale. Elle vise à promouvoir le droit à la dignité, à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité, au respect de la vie privée et familiale, le droit de propriété, le principe de non-discrimination, le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, les droits de l'enfant, des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que le droit à un procès équitable. Cette directive n'a pas d'incidence sur les dispositions de portée plus large figurant dans d'autres actes juridiques de l'Union européenne qui répondent d'une manière plus ciblée aux besoins spécifiques de catégories particulières de victimes, telles les victimes de la traite des êtres humains et les enfants victimes d'abus sexuels, les victimes d'exploitation sexuelle et de pédopornographie.
13. La première stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025)² part du constat que, pour les victimes les plus vulnérables, telles que les victimes handicapées et les victimes âgées, il est particulièrement éprouvant de subir la procédure pénale et de faire face aux conséquences de l'infraction.
14. Les rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil évaluant la mise en œuvre de la directive relative aux droits des victimes³ et de la directive relative à la décision de protection européenne⁴ montrent que des progrès sont encore nécessaires pour que le potentiel de ces instruments puisse être pleinement exploité.

² COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, COM (2020) 188 final, 11.5.2020.

⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, COM(2020) 187 final, 11.5.2020.

Considérations du Conseil

Considérations d'ordre général

15. La stratégie de l'UE en faveur des droits des personnes handicapées (2021-2030) s'attaque aux différents défis auxquels sont confrontées les personnes handicapées, y compris les personnes âgées handicapées, et vise à accomplir des progrès dans la mise en œuvre de tous les domaines de la convention relative aux droits des personnes handicapées, tant au niveau de l'UE qu'au niveau des États membres. La stratégie prévoit que la Commission œuvrera, avec les États membres, à l'application de la convention de La Haye de 2000 en conformité avec la convention relative aux droits des personnes handicapées.
16. La crise provoquée par la pandémie de COVID-19 touche l'ensemble de la société, avec une incidence particulière sur les adultes déjà vulnérables.
17. Le vieillissement de la population est un phénomène qui a des répercussions sur nos sociétés, le nombre et la proportion de personnes âgées étant en hausse dans toute l'Europe.
18. Selon le rapport 2021 sur le vieillissement publié par la Commission européenne le 20 novembre 2020, la population totale de l'UE devrait diminuer à long terme, et la pyramide des âges se modifiera considérablement au cours des prochaines décennies. Selon les prévisions, la population de l'UE devrait diminuer, pour passer de 447 millions de personnes en 2019 à 424 millions en 2070, et, au cours de cette période, les populations des États membres connaîtront un vieillissement spectaculaire compte tenu de la dynamique de la fécondité, de l'espérance de vie et de la migration. L'âge médian devrait augmenter de cinq ans au cours des prochaines décennies.
19. Un nombre important d'adultes sont confrontés à des limitations: Eurostat s'attend à ce qu'un cinquième de la population de l'UE présente une certaine forme de handicap d'ici à 2050. Bon nombre de ces adultes sont ou deviendront vulnérables et, en raison des multiples obstacles qui subsistent pour les personnes souffrant d'un handicap mental et/ou physique grave, ne sont pas ou ne seront pas en mesure de protéger leurs propres intérêts sans soutien adéquat.

20. Cette situation a des répercussions sur la capacité juridique des adultes vulnérables, qui sont confrontés à des défis et à des difficultés en matière de protection de leurs droits, de défense de leurs intérêts et d'accès à la justice, aussi bien au sein des États membres que dans un contexte transfrontière. Dans les situations transfrontières, par exemple dans le cas de citoyens résidant dans un État autre que celui dont ils ont la nationalité, ces difficultés actuelles peuvent être aggravées par des obstacles supplémentaires liés à la langue, à la représentation ou à l'accès au système judiciaire et aux services publics en général.
21. Faisant fond sur les conclusions du Conseil de 2020 intitulées "Accès à la justice – saisir les possibilités offertes par la numérisation", qui traitent des besoins des adultes vulnérables en matière d'accès numérique à la justice, il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'amélioration de leurs compétences numériques et de leur accès à l'information, afin de protéger leurs droits.
22. La liberté de circulation et de séjour des personnes dans l'Union constitue la pierre angulaire de la citoyenneté de l'Union, et la vulnérabilité ne doit pas constituer un obstacle au plein exercice de droits.
23. Au cours de l'échange de vues qu'ils ont tenu lors de leur réunion informelle du 29 janvier 2021, les ministres de la justice ont souligné l'importance de la convention de La Haye de 2000 en tant que moyen de renforcer la protection des adultes vulnérables. Les ministres ont souligné qu'il conviendrait, dans un premier temps, d'augmenter le nombre de ratifications par les États membres. Ils ont également examiné la possibilité de renforcer le cadre au sein de l'UE afin de faciliter la libre circulation des décisions relatives à la protection des adultes vulnérables. Dans le domaine du droit pénal, les ministres ont souligné la nécessité d'améliorer la mise en œuvre du cadre juridique existant en vue de garantir le plein exercice des droits des adultes vulnérables et leur protection lorsqu'ils sont victimes de la criminalité.

24. Il n'existe aujourd'hui pas de règles de droit international privé uniformes applicables dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile en ce qui concerne la protection des adultes vulnérables dans les situations transfrontières dans toute l'UE, et il y a des disparités entre les législations des États membres en matière de compétence, de loi applicable, de reconnaissance et d'exécution des mesures de protection. La diversité des règles en la matière pourrait compromettre l'exercice du droit des adultes vulnérables à circuler librement et à séjourner dans l'État membre de leur choix. Cela pourrait également entraver la possibilité pour ces citoyens d'obtenir une protection adéquate en ce qui concerne l'administration de leurs biens dans un contexte transfrontière.
25. Le droit à l'autodétermination est un droit fondamental, et les pouvoirs de représentation par lesquels un adulte a pris des dispositions à l'avance en vue de sa prise en charge et/ou de sa représentation devraient être respectés au sein de l'Union.
26. La convention de La Haye de 2000 prévoit la protection, dans les situations à caractère international, 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. Cette convention vise à éviter les conflits entre les systèmes juridiques des parties contractantes en matière de compétence, de loi applicable, de reconnaissance et d'exécution des mesures de protection des adultes, tout en veillant à ce que le "pouvoir de représentation" ait une valeur juridique dans une autre partie contractante, et en établissant un mécanisme de coopération administrative entre les parties.
27. Les adultes vulnérables peuvent rencontrer des difficultés considérables dans un contexte transfrontière au sein de l'UE, par exemple lorsqu'une décision désignant un représentant émise dans un État membre doit être reconnue dans un autre État membre, ou lorsque des actions concernant leurs biens immobiliers ou leurs comptes bancaires situés à l'étranger sont nécessaires, bien souvent pour assurer leur propre subsistance.

28. Lors de la conférence de haut niveau sur le thème "La protection des adultes vulnérables au sein de l'Europe: la voie à suivre", qui s'est tenue le 30 mars 2021, certains intervenants ont souligné que, bien qu'il soit important d'acquérir de l'expérience et d'évaluer les résultats de l'application de la convention de La Haye de 2000, l'Union européenne doit être ambitieuse et aller plus loin en s'efforçant de rapprocher les règles de droit international privé afin d'assurer une protection effective des adultes vulnérables sur la base du principe de reconnaissance mutuelle.

Concernant les questions de droit pénal

29. L'exercice de plus en plus étendu des droits de libre circulation et de séjour se reflète également par le nombre inévitablement croissant de personnes qui sont impliquées dans des procédures pénales dans un État membre autre que celui dont elles ont la nationalité.
30. Les adultes vulnérables qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales peuvent rencontrer un certain nombre de difficultés susceptibles de compromettre le plein exercice de leurs droits procéduraux et de porter atteinte au droit à un procès équitable.
31. L'UE et ses institutions devraient apporter des réponses aux problèmes et aux difficultés rencontrés par les citoyens européens dans l'exercice de leurs droits, en particulier dans les situations transfrontières, et doivent garantir un accès plein et effectif à la justice à tous les citoyens européens.
32. Lors de la conférence de haut niveau sur le thème "La protection des adultes vulnérables au sein de l'Europe: la voie à suivre", qui s'est tenue le 30 mars 2021, il a été souligné que des garanties procédurales devraient être mises en place pour les personnes vulnérables, ce qui suppose de recenser et de reconnaître leurs besoins spécifiques, de les prendre en considération tout au long de leur participation à une procédure pénale, et de fournir un soutien pour faire en sorte que les suspects et les personnes poursuivies comprennent pleinement la nature des procédures et leurs conséquences, et qu'ils participent effectivement à ces procédures pénales, tout en protégeant les personnes vulnérables en tant que victimes.

Conclusions

33. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il convient de poursuivre les travaux afin de renforcer la protection des adultes vulnérables au sein de l'UE sur les questions de droit civil comme de droit pénal.
34. À cet égard, il invite la Commission et les États membres, dans le cadre de leurs compétences et dans le respect du principe de subsidiarité, tout en soulignant la nécessité d'éviter la duplication des règles, à adopter les mesures suivantes:

Le Conseil invite les États membres à:

Concernant les questions de droit civil comme de droit pénal

- utiliser, dans la mesure du possible, les possibilités de financement provenant du budget de l'UE qui existent, telles que la facilité pour la reprise et la résilience, le programme "Justice" et le programme "Citoyens, égalité, droits et valeurs", afin d'activement élaborer des mesures liées à la protection et à la promotion des droits des adultes vulnérables, y compris dans le domaine de la culture et des compétences numériques;

Concernant les questions de droit civil

- promouvoir une meilleure connaissance de la convention de La Haye de 2000 auprès des juridictions, des praticiens et de toutes les parties prenantes associées à sa mise en œuvre, notamment par le partage d'expériences et l'élaboration de bonnes pratiques, pour les États membres qui sont déjà parties à la convention de La Haye de 2000;
- faire progresser les procédures de ratification de la convention de La Haye de 2000, en vue d'en finaliser la ratification dans les meilleurs délais, en particulier dans la perspective de la prochaine commission spéciale sur cette convention, organisée par la Conférence de La Haye de droit international privé, pour les États membres qui sont engagés dans de telles procédures;
- entamer et/ou faire progresser les consultations nationales sur une éventuelle adhésion à la convention de La Haye de 2000 dans les meilleurs délais pour tous les autres États membres;

- veiller à ce que les mesures nationales relatives à la protection des adultes vulnérables soient conformes à la convention relative aux droits des personnes handicapées.

Concernant les questions de droit pénal

- veiller à la mise en œuvre correcte et intégrale de la directive 2010/64/UE, de la directive 2012/13/UE, de la directive 2013/48/UE, de la directive (UE) 2016/343 et de la directive (UE) 2016/1919, et à partager les meilleures pratiques, en particulier en ce qui concerne les adultes vulnérables;
- s'efforcer de tenir compte de la recommandation de la Commission du 27 novembre 2013 relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales;
- veiller à la mise en œuvre correcte et intégrale de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI;
- partager leurs bonnes pratiques en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive 2012/29/UE, en accordant une attention particulière à la mise en place de services d'aide spécialisés intégrés et ciblés en complément ou dans le cadre de services généraux d'aide aux victimes pour les victimes plus vulnérables, tels que des services inclusifs par rapport au handicap et accessibles, conformément à la stratégie de l'UE en matière de droits des victimes 2020-2025;
- renforcer le recours aux mécanismes transfrontières de protection des victimes au sein de l'UE, y compris la décision de protection européenne⁵;
- veiller à ce que les adultes vulnérables, qu'il s'agisse de suspects, de personnes poursuivies ou de victimes, soient rapidement identifiés et que leur vulnérabilité soit évaluée de manière adéquate afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs droits en vertu du droit de l'UE, conformément à la convention relative aux droits des personnes handicapées.

⁵ Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne.

Le Conseil invite la Commission à:

Concernant les questions de droit civil

- évaluer les mesures possibles pour encourager d'autres États membres à ratifier la convention de La Haye de 2000 le plus rapidement possible;
- mener une étude approfondie dans l'optique d'une réflexion et d'une évaluation minutieuses sur la manière dont l'Union européenne pourrait continuer à renforcer la protection des adultes vulnérables dans les situations transfrontières;
- se pencher sur la nécessité éventuelle d'un cadre juridique au sein de l'Union européenne pour faciliter la libre circulation des décisions judiciaires et extrajudiciaires relatives à la protection des adultes vulnérables en matière civile, qui pourrait également englober les pouvoirs de représentation, et à faire progresser les directives relatives aux traitements médicaux;
- présenter au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport sur les résultats de l'étude, accompagné, si nécessaire, de propositions législatives;

Concernant les questions de droit pénal

- examiner s'il y a un besoin de renforcer, de manière globale, les garanties procédurales pour les adultes vulnérables soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales, sur la base d'une étude qui permettra une réflexion sur la façon dont l'Union européenne devrait aller de l'avant en matière de protection des adultes vulnérables conformément à la convention relative aux droits des personnes handicapées;
- réfléchir attentivement à la nécessité de définir des critères uniformes et communs pour identifier les adultes vulnérables dans le cadre des procédures pénales, en tenant compte du fait que la vulnérabilité peut être imputable à un large éventail de circonstances et ne pas nécessairement avoir une seule cause commune;

- tenir compte des besoins spécifiques des adultes vulnérables lorsqu'elle suit et assure la mise en œuvre correcte et intégrale de la directive 2010/64/UE, de la directive 2012/13/UE, de la directive 2013/48/UE, de la directive (UE) 2016/343 et de la directive (UE) 2016/1919 susmentionnées, dans la mesure où les besoins particuliers des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies sont pris en compte dans ces directives;
- promouvoir la protection ciblée et spécialisée des adultes vulnérables grâce à des possibilités de financement de l'UE et à une campagne de sensibilisation de l'UE aux droits des victimes, comme le souligne la stratégie de l'UE relative aux droits des victimes (2020-2025); il convient qu'un tel soutien et une telle protection tiennent compte du caractère intersectionnel des persécutions;
- tenir compte des besoins spécifiques des adultes vulnérables lors du suivi et de la mise en œuvre correcte et intégrale de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI; et
- entretenir le contact avec les États membres afin de recenser les bonnes pratiques horizontales à cet égard.
