

Document de prise de position adopté, 26 février 2025

Paquet législatif de la Commission européenne sur la protection des adultes

Les notaires d'Europe (CNUE) constatent qu'un nombre croissant de citoyens sont amenés à résider dans plusieurs pays au cours de leur vie. Ces citoyens peuvent alors se retrouver dans une situation où ils ne sont plus en mesure de pourvoir à leurs propres intérêts. Le notaire, en sa qualité d'officier public, est la personne de confiance qui peut les aider, que ce soit au moment où un citoyen se retrouve dans une situation d'incapacité ou pour préparer l'avenir.

Le 31 mai 2023, la Commission européenne a publié son paquet législatif sur la protection des adultes. Il se compose de deux propositions : d'une part, une décision du Conseil autorisant les États membres à devenir ou à rester parties à la convention de La Haye sur la protection des adultes ; d'autre part, un règlement relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes (ci-après le « règlement »).

Le CNUE souhaite en particulier exprimer son avis sur la proposition de règlement de la Commission européenne, qui porte sur une question de grande importance pour tous les citoyens d'Europe. Il est essentiel que le règlement soit efficace dans la pratique et respectueux du droit matériel des États membres. Dans cet esprit, le CNUE souhaite attirer l'attention sur les aspects suivants :

1. Définitions

Afin d'éviter toute mauvaise interprétation, il convient de clarifier les notions d'autorité, d'autorité compétente et de mesures.

a. Autorité et autorité compétente

L'article 3, paragraphe 6 définit une « autorité » comme toute autorité judiciaire ou administrative d'un État membre compétente pour prendre des mesures visant à protéger la personne ou les biens d'un adulte. La notion d' « autorité compétente », telle que définie à l'article 3, paragraphe 9, désigne une autorité publique d'un État membre ayant des responsabilités en matière de protection des adultes. Ce dernier terme a vocation à être plus large, puisqu'il inclut, selon le considérant 18, les autorités qui prennent des mesures, mais aussi les autorités qui établissent des actes authentiques, notamment les notaires. Cette terminologie pourrait prêter à confusion et, par conséquent, devrait être clarifiée et alignée

sur la terminologie utilisée dans d'autres règlements de l'Union en matière de droit international privé.

b. Autorité compétente et notaires

Compte tenu de leur importance pour la protection des adultes, les notaires devraient être explicitement mentionnés dans le règlement. Cette disposition est également conforme à d'autres textes de droit dérivé. Dans cet esprit, la modification suivante du considérant 18 est suggérée :

*(18) Aux fins du présent règlement, et conformément à la terminologie utilisée dans la convention de La Haye de 2000 sur la protection des adultes, la notion d'« autorité » devrait être interprétée comme désignant les autorités judiciaires ou administratives qui prennent des mesures tendant à la protection de l'adulte. Plus largement, une « autorité compétente » devrait être interprétée comme désignant une autorité publique d'un État membre ayant des responsabilités en matière de protection des adultes. Il s'agit notamment des autorités qui prennent des mesures, et des autorités **telles que les notaires** qui établissent des actes authentiques et ~~des autorités~~ qui délivrent des attestations, des formulaires ou le certificat européen de représentation. Cela comprend également d'autres autorités ou entités agissant à titre officiel dans des domaines liés à la protection des adultes, telles que celles qui sont responsables de la surveillance ou de la mise en œuvre des mesures.*

c. Mesures et confirmation

Selon la structure du règlement, ni la confirmation d'un pouvoir de représentation ni son enregistrement, même s'ils sont effectués par une autorité (judiciaire ou administrative), ne font de ce dernier une « mesure », telle que définie à l'article 3, paragraphe 2. Pour éviter tout malentendu, il convient de le mentionner explicitement. Par conséquent, nous proposons l'amendement suivant au considérant 44 :

(44) Afin d'assurer une protection continue des adultes dans les situations transfrontières au sein de l'Union, les autorités compétentes et les autorités centrales devraient avoir accès aux informations pertinentes sur l'existence de mesures prises par d'autres autorités, y compris sur les mesures qui ont été prises dans un autre État membre. En outre, il est essentiel, pour sauvegarder le droit à l'autonomie et à la liberté de faire ses propres choix, que la

*volonté exprimée par un adulte en matière de pouvoirs de représentation soit respectée, même lorsque ces pouvoirs de représentation ont été accordés par l'adulte dans un autre État membre ou confirmés par les autorités compétentes d'un autre État membre. Afin d'améliorer la communication d'informations aux autorités compétentes et aux autorités centrales concernées et d'éviter les procédures parallèles ou l'absence de prise en considération des pouvoirs de représentation, les États membres devraient être tenus de mettre en place et de tenir à jour un ou plusieurs registres consignants les données relatives à la protection des adultes. Les registres de protection devraient consigner les informations obligatoires concernant les mesures prises par leurs autorités et, lorsque leur droit national prévoit la confirmation par une autorité compétente des pouvoirs de représentation, les informations obligatoires concernant ces pouvoirs de représentation confirmés. **Il convient de noter qu'un pouvoir de représentation ne peut pas être considéré comme une mesure simplement parce qu'il est enregistré ou confirmé.** Afin de garantir l'interopérabilité et la disponibilité des informations relatives à la protection des adultes dans l'Union, les États membres qui ont établi, avant l'adoption du présent règlement, des registres des mesures de protection, des pouvoirs de représentation confirmés ou d'autres types de pouvoirs de représentation qui sont enregistrés en vertu de leur droit national devraient mettre ces mêmes informations obligatoires à disposition dans ces registres.*

2. Le champ d'application et les registres publics

Le règlement a pour objectif de protéger les adultes. D'autres domaines ne relèvent pas du champ d'application du règlement. En ce sens, les deux clarifications suivantes concernant les registres nationaux et les exigences de forme nationales sont recommandées :

a. Exigences des registres nationaux

L'article 2, paragraphe 4 énumère certains domaines auxquels le règlement ne s'applique pas. Toutefois, contrairement à d'autres règlements internationaux de droit privé (par exemple, en matière de successions ou de régimes matrimoniaux), il n'exclut pas les exigences énoncées dans les registres nationaux. Conformément à l'acquis communautaire, il convient également d'indiquer explicitement dans le présent règlement que les exigences des registres nationaux restent inchangées. L'article 2, paragraphe 4 lit. (j) suivant pourrait être ajouté :

4. *Sont exclus du champ d'application du présent règlement : [...]*

j) Toute inscription dans un registre de droits immobiliers ou mobiliers, comprenant les exigences légales pour une telle inscription, et les effets de l'inscription ou de l'absence d'inscription de ces droits dans un registre.

b. Exigences de forme nationales

Le règlement n'affecte pas les exigences de forme nationales. Indépendamment de la confirmation ou de l'enregistrement du pouvoir de représentation, ces exigences de forme doivent toujours être respectées en gardant à l'esprit l'équivalence des fonctions. Même si ce point découle déjà du champ d'application actuel, nous suggérons de le rendre explicite, comme le font également d'autres actes législatifs secondaires de l'UE. Par conséquent, il convient d'ajouter le paragraphe 6 (article 2) suivant :

6. *Le présent règlement est sans préjudice des exigences de forme nationales.*

3. Délivrance du certificat européen de représentation

L'article 36 concerne la délivrance du certificat européen de représentation. Dans sa forme actuelle, le terme « autorité émettrice » (article 36, paragraphe 2) peut être source de confusion car il est censé être plus large que le terme « autorité » tel que défini à l'article 3, paragraphe 6. Pour aligner l'article 36, paragraphe 2 sur les définitions de l'article 3 et du considérant 18, nous proposons d'utiliser la voix passive :

2. *Le certificat est délivré dans l'État membre par : [...]*

4. Interconnexion des registres

Les notaires d'Europe se félicitent de l'interconnexion des registres de protection. À l'heure actuelle, il est difficile, dans les affaires transfrontières, de recevoir des informations sur l'existence ou non d'un pouvoir de représentation ou d'une mesure de protection. Ces informations sont essentielles pour les juges et les autres fonctionnaires lorsqu'il s'agit d'évaluer si une mesure de protection est nécessaire ou non. Toutefois, afin de rendre l'interconnexion des registres de protection aussi utile que possible, il convient de prendre en considération les points suivants.

a. Création de registres de protection

L'article 3, paragraphe 12 définit correctement le registre de protection comme étant un registre où les mesures de protection d'un adulte ou les pouvoirs de représentation confirmés ont été enregistrés. Afin d'éviter tout malentendu et dans un souci de cohérence, il convient de remplacer « ou » par « et » à l'article 45, paragraphe 2, points lit. (a) et lit. (b), qui se lirait comme suit :

2. *Les informations consignées dans les registres visés au paragraphe 1 comprennent les informations suivantes (« informations obligatoires ») :*
 - a) *l'indication qu'une mesure a été prise ou, le cas échéant, que des pouvoirs de représentation ont été conférés **et** confirmés ;*
 - b) *la date de la première mesure ainsi que la date des mesures ultérieures prises ou, le cas échéant, la date à laquelle les pouvoirs de représentation ont été conférés par un adulte **et** confirmés par une autorité compétente ;*

b. Conditions d'accès à l'information

L'article 48 de la proposition prévoit que les États membres veillent à ce que les informations visées à l'article 47, paragraphe 2, soient mises à la disposition des autorités compétentes ou des autorités centrales d'un État membre qui : a) ont accès aux informations obligatoires en vertu de leur droit national ; b) ont un intérêt légitime à accéder à ces informations. Conformément aux principes de l'UE en matière de protection des données, ces deux exigences sont cumulatives. Cela ressort également du considérant 58, qui indique clairement que l'intérêt légitime est toujours requis. Afin d'éviter tout malentendu et de rendre explicite le caractère cumulatif, il convient d'ajouter le mot « et » à l'article 48, paragraphe 2. La formulation suivante est proposée :

2. *Les informations disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion ne sont accessibles qu'aux autorités compétentes ou aux autorités centrales d'un État membre qui :*
 - a) *ont accès aux informations obligatoires en vertu de leur loi nationale ; **et***
 - b) *ont un intérêt légitime à accéder à ces informations.*

5. Communication numérique

L'article 51, paragraphe 2 prescrit les signatures et cachets électroniques qualifiés pour la communication entre autorités compétentes ou autorités centrales conformément à l'article 49. En revanche, l'article 51, paragraphe 3 réduit le niveau de sécurité juridique applicable aux communications par l'intermédiaire du point d'accès électronique européen conformément à l'article 50. En effet, conformément à l'article 51, paragraphe 3, les signatures et cachets électroniques avancés sont également considérés comme valables. Le niveau de protection s'en trouve considérablement abaissé sans que cela soit nécessaire. En outre, autoriser des signatures et cachets électroniques avancés risque également de créer des disparités entre les outils électroniques utilisés et de menacer ainsi l'uniformisation des normes de protection à l'échelle de l'UE. Enfin, le fait de n'admettre que les signatures électroniques qualifiées simplifie le cadre juridique et réduit donc la complexité. Par conséquent, l'article 51, paragraphe 3 devrait être supprimé et l'article 51 paragraphe 2 reformulé comme suit :

- (2) *Lorsqu'un document transmis dans le cadre d'une communication électronique visée à l'article 49, paragraphe 1, ou à l'article 50 exige ou porte un cachet ou une signature manuscrite, ceux-ci peuvent être remplacés par des cachets électroniques qualifiés ou des signatures électroniques qualifiées au sens du règlement (UE) no 910/2014.*

À propos du CNUE

Le Conseil des notariats de l'Union européenne (CNUE) est l'organisme officiel et représentatif de la profession notariale auprès des institutions européennes. Il rassemble les notariats des 22 États membres qui connaissent cette institution : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. Dans ces 22 États membres, les notaires servent plus de 400 millions de citoyens de l'UE. Les notariats de Macédoine du Nord, du Monténégro, de Serbie, de Turquie et d'Ukraine sont membres observateurs. Le CNUE représente plus de 45 000 notaires et 200 000 collaborateurs.