



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.508/2
du 21 novembre 2018

advies 64.508/2
van 21 november 2018

sur

over

un avant-projet de loi 'de mise
en œuvre de la Convention de
La Haye du 13 janvier 2000 sur
la protection internationale des
adultes'

een voorontwerp van wet 'tot
tenuitvoerlegging van het
Verdrag van 's-Gravenhage
van 13 januari 2000 inzake de
internationale bescherming van
volwassenen'

Le 23 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'de mise en œuvre de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 novembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2018.

*

Op 23 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot tenuitvoerlegging van het Verdrag van 's-Gravenhage van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 november 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il convient, dans le liminaire de chaque disposition, de mentionner avec précision les modifications déjà apportées à l'article que l'on entend modifier afin de s'assurer que ces modifications sont bien apportées dans la version parfaitement à jour du texte.

Ainsi, concernant l'article 5 de l'avant-projet, l'article 594 du Code judiciaire a été modifié en dernier lieu par l'article 46 de la loi du 11 juillet 2018 'dans le cadre de l'intégration des bureaux d'hypothèque au sein de l'Administration Sécurité juridique de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du Service public fédéral Finances et des nouvelles organisation et répartition des compétences au sein de l'Administration de la Sécurité juridique'.

Dans la même disposition, il convient également de s'assurer qu'il existe bien actuellement 25 items dans l'article 594 du Code judiciaire. Le 22^o a été rétabli par l'article 4 de la loi du 18 octobre 2017 'relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui'. Le Conseil d'État n'a pas connaissance de projets tendant à insérer les 23^o à 25^o au sein de l'article 594 du Code judiciaire.

Une identification précise de l'état actuel du Code judiciaire et des modifications prévues dans des avant-projets ayant été soumis à la section de législation du Conseil d'État ou dans des projets déposés au Parlement, est indispensable afin de garantir la sécurité juridique. Or le Code judiciaire a fait l'objet de modifications multiples dans les dernières années et particulièrement en 2018, dont l'avant-projet ne tient pas compte, et fait l'objet de modifications en projet, dont l'avant-projet ne tient pas davantage compte.

Il conviendra encore de s'assurer que les modifications en projet auront bien été adoptées et que l'entrée en vigueur de ces dernières ne précède pas celle des premières avant que celles envisagées dans l'avant-projet examiné ne soient elles-mêmes adoptées. Ainsi, l'article 1252/2 du Code judiciaire, inséré par l'article 12 de l'avant-projet, n'a de sens que si les articles 1249/4 à 1249/6 et 1253/2 du même Code, insérés par les articles 76 à 78 et 86 du projet de loi 'portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine' sont adoptés et sont entrés en vigueur.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 499/7, § 1^{er}, du Code civil est modifié par le projet de loi 'portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine' ¹.

À la suite de cette modification, il serait rédigé comme suit :

« Art. 499/7. § 1^{er}. Sans préjudice des dispositions de lois particulières, l'administrateur de la personne doit être spécialement autorisé par le juge de paix pour :

1° changer la résidence de la personne protégée ;

[...]

3° représenter la personne protégée en justice en demandant dans les procédures et actes » ².

Il convient dès lors de rédiger les alinéas que l'avant-projet entend ajouter à l'article 499/7, § 1^{er}, de manière à ce qu'ils figurent en des alinéas 2 à 5 du paragraphe 1^{er} et non comme des alinéas insérés à la suite du 1°.

2. À l'article 499/7, § 1^{er}, 1°, alinéa 4, *in fine*, en projet, devenant l'article 499/7, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, il y a lieu de préciser ce qu'il convient d'entendre par « délai raisonnable ».

Article 3

La disposition en projet serait plus clairement rédigée si les mots « celui-ci » étaient remplacés par les mots « ce placement ».

Article 6

L'article 627, 6°/1, alinéa 2, en projet du Code judiciaire prévoit une extension territoriale des compétences des juges de paix de l'arrondissement judiciaire d'Eupen.

Selon le commentaire de cette disposition, celle-ci s'inspire de l'article 627, 6°, alinéa 2, du Code judiciaire.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3303/001, p. 109.

² En ce sens, la coordination jointe au projet, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54 3303/001, p. 454.

Toutefois, les situations envisagées par le 6° actuel et par le 6°/1 en projet ne sont pas analogues. En effet, le critère de rattachement de la compétence territoriale du juge de paix au 6° actuel est celui du lieu où le malade est soigné ou a été placé ou, à défaut, celui du lieu où le malade se trouve, alors qu'au 6°/1 en projet, il s'agit de celui de la résidence ou, à défaut, de celui du domicile de la personne à protéger ou, à défaut, de celui du lieu où la personne se trouve.

Article 18

Il ne paraît pas pouvoir être déduit de l'article 33, § 1^{er}, de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 'sur la protection internationale des adultes', même lu à la lumière de son rapport explicatif cité dans le commentaire de l'article 18³, que l'autorité compétente étrangère qui envisagerait le placement de l'adulte dans un établissement ou tout autre lieu où sa protection pourrait être assurée lorsque ce placement aurait lieu dans un autre État, puisse soumettre une proposition à l'autorité compétente de l'État d'accueil sans désigner dans cette proposition l'établissement où le lieu où la protection de l'adulte serait assurée, ni que l'autorité compétente de l'État d'accueil puisse décider du lieu où l'adulte sera placé dans cet État, à défaut d'une telle désignation par l'autorité compétente étrangère.

L'indication par le procureur du Roi du lieu où la personne sera placée si cet endroit n'est pas déterminé dans la proposition de placement, comme l'envisage l'article 1252/7, § 2, en projet, sans que cette désignation ne soit soumise à la contradiction de la personne protégée ou de celle chargée de défendre ses intérêts, contradiction qui, en principe, devrait avoir lieu dans le cadre de la décision à prendre par l'autorité étrangère, n'est pas de nature à garantir que l'intérêt de l'adulte à protéger, ainsi que le respect de sa dignité et de sa volonté, soit une considération primordiale de la mesure à prendre. Au demeurant, l'article 33 de la Convention ne paraît en effet pas se limiter à l'hypothèse du placement des malades mentaux au sens de la loi du 26 juin 1990 'relative à la protection de la personne des malades mentaux', hypothèse qui justifierait, à lire le commentaire de l'article, le rôle assigné au procureur du Roi par la disposition en projet.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation. L'article 1252/8 alinéa 1^{er}, en projet (article 19 de l'avant-projet) sera, le cas échéant, également adapté.

³ Ce rapport explicatif de la Convention, établi par Paul Lagarde, s'exprime notamment comme suit à propos de l'article 33 de celle-ci :

« Cet article, déjà mentionné à propos de l'article 22, paragraphe 2, lettre e) (*supra*, n° 123), institue la seule procédure de consultation obligatoire prévue par la Convention. Elle se produit lorsque l'autorité compétente en vertu des articles 5 à 8 envisage le placement de l'adulte dans un établissement ou tout autre lieu de protection et que ce placement aura lieu à l'étranger dans un autre État contractant. Cette consultation donne un pouvoir de contrôle sur la décision à l'autorité de l'État d'accueil et permet de régler par avance les conditions de séjour de l'adulte dans l'État d'accueil, notamment au regard des lois sur l'immigration en vigueur dans cet État, ou encore la répartition des frais occasionnés par l'exécution de la mesure de placement. Le texte précise que la consultation se fera avec l'Autorité centrale ou une autre autorité compétente de l'État d'accueil, et qu'elle se manifesterait par la fourniture à cette autorité d'un rapport sur la situation de l'adulte et les motifs de la proposition de placement » (P. LAGARDE, *Convention Protection des adultes – Rapport explicatif*, La Haye, Conférence de La Haye de droit international privé, 2017, § 138, p. 86).

Article 21

Au paragraphe 2, il y a lieu de préciser que les articles mentionnés sont ceux de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000.

Article 25

L'articulation entre les litteras a) et b) de l'article 33, 1°, en projet du Code de droit international privé n'est pas correctement assurée par le placement des mots « à défaut d'être applicable ; » à la fin du littera a).

La présentation formelle de la disposition sera revue ⁴.

*

⁴ Comp. notamment avec les articles 30, 45, 51, 55 et 99 du Code de droit international privé.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

In de inleidende zin van elke bepaling dienen de wijzigingen die al aangebracht zijn in het artikel dat gewijzigd wordt nauwkeurig vermeld te worden om ervoor te zorgen dat de nieuwe wijzigingen aangebracht worden in een tekst die volkomen up-to-date is.

Zo is artikel 594 van het Gerechtelijk Wetboek, dat gewijzigd wordt bij artikel 5 van het voorontwerp, laatstelijk gewijzigd bij artikel 46 van de wet van 11 juli 2018 ‘in het kader van de integratie van de hypotheekkantoren in de Administratie Rechtszekerheid van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de Federale Overheidsdienst Financiën en van de nieuwe organisatie- en bevoegdheidsverdeling binnen de Administratie Rechtszekerheid’.

In verband met datzelfde artikel 5 dient men er zich eveneens van te vergewissen dat er momenteel daadwerkelijk 25 punten opgenomen zijn in artikel 594 van het Gerechtelijk Wetboek. De bepaling onder 22° is hersteld bij artikel 4 van de wet van 18 oktober 2017 ‘betreffende het onrechtmatig binnendringen in, bezetten van of verblijven in andermans goed’. De Raad van State heeft geen kennis van ontwerpen die strekken tot invoeging van de punten 23° tot 25° in artikel 594 van het Gerechtelijk Wetboek.

Om de rechtszekerheid te waarborgen, dient nauwkeurig aangegeven te worden wat de huidige stand is van het Gerechtelijk Wetboek en van de geplande wijzigingen in voorontwerpen die aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd zijn of in ontwerpen die bij het Parlement ingediend zijn. Het Gerechtelijk Wetboek heeft de laatste jaren, en met name in 2018, talrijke wijzigingen ondergaan waar in het voorontwerp geen rekening mee gehouden wordt en is ook het voorwerp van ontworpen wijzigingen waar in het voorontwerp evenmin rekening mee gehouden wordt.

Voorts dient men er zich ook van te vergewissen dat de wijzigingen die zich nog in de ontwerpfasen bevinden daadwerkelijk aangenomen zullen zijn voordat de wijzigingen die bij het voorliggende voorontwerp worden aangebracht, aangenomen worden, en dat ze niet in werking zullen treden vóór de wijzigingen die eerder al zijn aangebracht. Zo heeft artikel 1252/2 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 12 van het voorontwerp, alleen zin als de artikelen 1249/4 tot 1249/6 en 1253/2 van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij de artikelen 76

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

tot 78 en 86 van het ontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en tot vereenvoudiging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Gerechtelijk Wetboek betreffende de onbekwaamheid, en van de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid’ aangenomen en in werking getreden zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Artikel 499/7, § 1, van het Burgerlijk Wetboek wordt gewijzigd bij het ontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en tot vereenvoudiging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Gerechtelijk Wetboek betreffende de onbekwaamheid, en van de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid’.¹

Na die wijziging zou het luiden als volgt:

“Art. 499/7. § 1. Onverminderd de bepalingen opgenomen in bijzondere wetten moet de vrederechter de bewindvoerder over de persoon bijzondere machtiging verlenen om:

1° de verblijfplaats van de beschermde persoon te wijzigen;

(...)

3° de beschermde persoon in rechte te vertegenwoordigen als eiser bij rechtsplegingen en handelingen.”²

Bijgevolg dienen de leden die bij het voorontwerp ingevoegd worden in artikel 499/7, § 1, opgenomen te worden als het tweede tot het vijfde lid van paragraaf 1 en niet als leden volgend op de bepaling onder 1°.

2. In het ontworpen artikel 499/7, § 1, 1°, vierde lid, *in fine*, dat het ontworpen artikel 499/7, § 1, vierde lid, wordt, dient gepreciseerd te worden wat verstaan moet worden onder “redelijke termijn”.

Artikel 3

De ontworpen bepaling zou aan duidelijkheid winnen als het woord “deze” vervangen zou worden door de woorden “deze plaatsing”.

¹ *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/001, 109.

² Zie in die zin de bij het ontwerp gevoegde coördinatie, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/001, 295.

Artikel 6

Het ontworpen artikel 627, 6°/1, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek voorziet in een territoriale uitbreiding van de bevoegdheden van de vrederechters van het gerechtelijk arrondissement Eupen.

Luidens de bespreking van die bepaling is die bepaling gebaseerd op artikel 627, 6°, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

De situaties die in de huidige bepaling onder 6° en die welke in de ontworpen bepaling onder 6°/1 beoogd worden, zijn evenwel niet dezelfde. In de huidige bepaling onder 6° is het criterium om te bepalen of een vrederechter territoriaal bevoegd is immers de plaats waar de zieke wordt verzorgd of geplaatst is, of bij gebreke daarvan, van de plaats waar de zieke zich bevindt, terwijl dat in de ontworpen bepaling onder 6°/1 de verblijfplaats is, of, bij gebreke daarvan, de woonplaats van de te beschermen persoon, of bij gebreke daarvan, de plaats waar de persoon zich bevindt.

Artikel 18

Uit artikel 33, § 1, van het Verdrag van 's-Gravenhage van 13 januari 2000 ‘inzake de internationale bescherming van volwassenen’ lijkt niet afgeleid te kunnen worden, zelfs niet in het licht van het toelichtend verslag erbij dat genoemd wordt in de bespreking van artikel 18,³ dat indien een bevoegde buitenlandse autoriteit de plaatsing van een volwassene in een instelling of op een andere plaats waar bescherming geboden kan worden zou overwegen, en die plaatsing dient te geschieden in een andere Staat, de bevoegde buitenlandse autoriteit een voorstel kan doen aan de bevoegde autoriteit van de ontvangende Staat zonder in dat voorstel de instelling of de plaats aan te wijzen waar de volwassene bescherming zou genieten. Er lijkt evenmin uit afgeleid te kunnen worden dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende Staat, bij ontstentenis van een dergelijke aanwijzing door de bevoegde buitenlandse autoriteit, zou kunnen beslissen waar de volwassene geplaatst zou kunnen worden in die Staat.

³ In dat toelichtend verslag bij het Verdrag, van de hand van Paul Lagarde, wordt inzonderheid het volgende gesteld in verband met artikel 33 van dat verdrag:

“Dit artikel, dat al werd genoemd in verband met artikel 22, lid 2, onder e) (zie boven, nr. 123), stelt de enige verplichte overlegprocedure in waarin het Verdrag voorziet. Hiervan is sprake wanneer de autoriteit die bevoegd is krachtens artikel 5 tot en met 8 de plaatsing van de volwassene in een verzorgingsinstelling, of in een andere plaats van bescherming, overweegt en waar deze plaatsing zal geschieden in een andere Verdragsluitende Staat. Dit overleg geeft de autoriteit van de ontvangende Staat de bevoegdheid om de beslissing te herzien en staat de autoriteiten toe om van tevoren de voorwaarden vast te stellen waaronder de volwassene in de ontvangende Staat zal verblijven, in het bijzonder ten aanzien van het in die Staat geldende immigratierecht, of zelfs de kosten te delen die samenhangen met de uitvoering van de plaatsingsmaatregel. De tekst vermeldt dat het overleg met de Centrale Autoriteit of andere bevoegde autoriteit van de ontvangende Staat zal plaatsvinden en dat dit zal zijn in de vorm van een rapport aan de betreffende autoriteit over de omstandigheden van de volwassene en de redenen voor de voorgestelde plaatsing of opvangvoorziening.” (P. LAGARDE, *Verdrag van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen – Toelichtend verslag*, Den Haag, Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, 2017, § 138, 93).

Het feit dat de procureur des Konings de plaats aanwijst waar de persoon geplaatst zal worden als die plaats niet vastgesteld wordt in het voorstel tot plaatsing, zoals bepaald wordt in het ontworpen artikel 1252/7, § 2, zonder dat de beschermde persoon of de persoon die belast is met het verdedigen van diens belangen de gelegenheid krijgt tot tegenspraak wat die aanwijzing betreft, welke tegenspraak in principe plaats zou moeten hebben in het kader van de beslissing die de buitenlandse autoriteit moet nemen, vormt geen garantie dat het belang van de te beschermen volwassene of de eerbiediging van zijn waardigheid en zijn wil, een primordiale overweging vormt bij het bepalen van de te nemen maatregel. Artikel 33 van het Verdrag lijkt zich overigens immers niet te beperken tot het geval van de plaatsing van geesteszieken in de zin van de wet van 26 juni 1990 ‘betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke’, in welk geval, luidens de bespreking van het artikel, de taak die bij de ontworpen bepaling aan de procureur des Konings toegewezen wordt, gerechtvaardigd zou zijn.

De bepaling moet herzien worden in het licht van die opmerking. Het ontworpen artikel 1252/8, eerste lid (artikel 19 van het voorontwerp), moet in voorkomend geval eveneens aangepast worden.

Artikel 21

In paragraaf 2 dient gespecificeerd te worden dat de artikelen waarnaar verwezen wordt, de artikelen zijn van het Verdrag van 's-Gravenhage van 13 januari 2000.

Artikel 25

Door de woorden “indien niet van toepassing;” te plaatsen op het eind van punt a) van het ontworpen artikel 33, 1°, van het Wetboek van internationaal privaatrecht, wordt er niet voor gezorgd dat punt b) correct aansluit bij punt a).

De schikking van de bepaling moet herzien worden.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴ Vergelijk met name met de artikelen 30, 45, 51, 55 en 99 van het Wetboek van internationaal privaatrecht.