

Mai 2015

Synthèse

Analyse comparée des systèmes juridiques concernant l'accès à la justice des personnes déficientes intellectuelles en :

- Bulgarie,**
- Finlande,**
- France,**
- Hongrie,**
- Irlande.**

1



Synthèse de l'analyse

« La conception du handicap axée sur les droits de l'homme suppose le passage d'un système de prise de décisions substitutive à un système de prise de décisions assistée. »¹

Contexte

'Access to Justice for Persons with Intellectual Disabilities' / 'Accès à la justice pour les personnes ayant une déficience intellectuelle' (AJuPID) est un projet européen visant à identifier de quelle manière cinq pays européens – la Bulgarie, la Finlande, la France, la Hongrie et l'Irlande – garantissent aux personnes ayant une déficience intellectuelle l'égalité de reconnaissance devant la loi et l'accès à la justice. Une attention particulière y est portée aux adultes ayant une déficience intellectuelle qui sont soumis à des mesures de prise de décision substitutives, telles que les régimes de protection juridique².

L'objectif est de promouvoir une évolution vers la prise de décision assistée et l'accessibilité à la justice, dans la ligne de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées (CDPH).

Les lois et politiques actuelles de chaque pays sont décrites et comparées. Le rôle des tuteurs et curateurs, des accompagnants (professionnels et proches aidants) ainsi que des professions judiciaires y est analysé.

Le rapport offre une analyse comparative des obstacles à l'accès à la justice dans chaque pays d'une part et au niveau de l'Union Européenne (UE) d'autre part. Il souligne également les initiatives fructueuses qui peuvent être de nature à renforcer la capacité juridique des personnes ayant une déficience intellectuelle, y compris celles qui sont soumises à un régime de protection juridique, et à favoriser leur accès à la justice sur un pied d'égalité avec les autres.

Ce rapport est le résultat de collectes d'informations et de recherches menées par tous les partenaires du projet AJuPID. La recherche a été dirigée le Centre pour le droit des personnes handicapées de l'Université de Galway (Centre for Disability Law and Policy, NUI Galway), ainsi que par l'Université Catholique de Louvain (KU Leuven). Tous les pays partenaires ont contribué à la collecte de données (à savoir: Hand in Hand Foundation en Hongrie, KVPS en Finlande, la FEGAPEI en France, NFVB en Irlande, NET Foundation en Bulgarie et l'EASPD au niveau européen). Grâce à la comparaison des situations nationales et

¹ Comité des droits des personnes handicapées, Observation Générale n°1 – Article 12 : Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité, UN Doc. No. CRPD/C/GC/1, adopté à la 11ème session (avril 2014), paragraphe 3.

² Par mesure de protection juridique, on entend pour la France, au sens de la CDPH, les tutelles et les curatelles.



européenne, ce rapport vise à combler une lacune dans la littérature actuelle sur les modalités de mise en œuvre des droits à la capacité juridique et à l'accès à la justice des personnes ayant une déficience intellectuelle.

Méthodologie

Le rapport analyse les pratiques de terrain aux niveaux nationaux au regard des politiques et législations de chacun des cinq pays partenaires.

Les analyses portent également sur toutes les réformes proposées actuellement aux différents systèmes de protection (tutelles plénière et partielles, curatelles etc...). Lorsque cela était possible, une attention particulière a été accordée aux procédures judiciaires jugées pertinentes (par exemple ré-examen obligatoire et régulier de la mesure, modalités de révocation des mesures, droit à la propriété privée, choix du lieu de vie et de la situation familiale).

Les chercheurs ont notamment pris en compte :

- a) les droits des personnes déficientes intellectuelles à bénéficier d'une assistance juridique et à mandater directement une représentation juridique, dans la loi, la politique et la pratique ;
- b) la capacité juridique des personnes ayant une déficience intellectuelle à engager une action en justice (dans des affaires civiles et administratives) ou à porter plainte pour dénoncer des décisions résultant des mécanismes d'arbitrage et de médiation, et en dernier recours à porter plainte auprès des mécanismes de Défenseur des Droits ;
- c) les mécanismes ou pratiques judiciaires exigeant des juges de rencontrer personnellement les personnes ayant une déficience intellectuelle qui font l'objet d'une affaire et la réglementation de ce processus;
- d) les règles de preuve et de procédure qui permettent aux personnes handicapées de témoigner elles-mêmes à la cour - et toutes les directives ou cas rapportés concernant l'usage d'interprètes ou de tout autre aide à la communication - y compris la communication alternative, la communication facilitée, ou la communication totale,
- e) les aménagements procéduraux qui permettent aux personnes ayant une déficience intellectuelle à participer aux procédures judiciaires - y compris la conception architecturale des cabinets et des cours, l'aménagement des procédures elles-mêmes, ainsi que l'usage des témoignages par vidéos.



Selon le Comité sur les droits des personnes handicapées des Nations Unies (Comité des droits CDPH), la CDPH rend obligatoire le remplacement des systèmes de prise de décision substitutive par des systèmes de prise de décision assistée.³

Dans cette perspective, les chercheurs ont été particulièrement soucieux d'identifier les possibilités de contestation des dispositions de tutelle ou de curatelle, étant donné que ces mesures sont des modèles de prise de décision substitutive. Une attention particulière a donc été accordée:

- a) aux procédures de contestation concernant le choix du tuteur/curateur, les décisions du tuteur/curateur, et la révision ou la mainlevée de la mesure ;
- b) à l'introduction d'alternatives moins contraignantes que la protection juridique pour soutenir les personnes dans l'exercice de leur capacité juridique (sans leur dénier cette capacité juridique) ;
- c) au nombre de cas dans lesquels les personnes:
 - ont contesté le choix de leur tuteur/curateur, avec ou sans succès ;
 - ont obtenu le retrait de leur tuteur/curateur (en comparaison avec le nombre d'échec pour ce type de demande) ;
 - ont obtenu la restauration de leur pleine capacité juridique (en comparaison du nombre d'échec dans ce type de procédure).

Conclusions et Recommandations

Dans l'ensemble, cette recherche met en évidence l'interdépendance entre une politique et une législation de protection juridique d'une part et l'accès à la justice pour les personnes ayant une déficience intellectuelle d'autre part. Les cinq systèmes nationaux sur lesquels portait l'étude varient tant par la nature spécifique de leurs modèles de protection juridique que par les mécanismes disponibles pour la mise en œuvre effective de l'accès à la justice des personnes.

Pourtant, il est clair que dans tous les pays les gouvernements sont hésitants sur la manière de réaliser pleinement le «changement de paradigme» posé par la CDPH, en assurant la transition d'un système de prise de décision substitutive vers un système de prise de décision assistée.

Même les gouvernements les plus avancés à ce sujet sont restés prudents dans l'élaboration de solutions alternatives qui remplaceraient totalement la prise de décision substitutive. Par conséquent, l'abandon de la prise de décision substitutive comme une pierre angulaire des lois relatives aux personnes ayant une déficience intellectuelle demeure un challenge

³ CRPD Committee, 'Concluding Observations',

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5, dernier accès 23 juin 2014.



d'actualité. En effet, une des conclusions majeures de ce rapport a été de constater qu'il reste un déficit considérable de mise en œuvre pour l'accès à la justice effectif et l'égalité de reconnaissance devant la loi des personnes ayant une déficience intellectuelle.

Pour traiter ce déficit, le rapport propose un certain nombre de recommandations qui sont résumées ci-dessous.

1. Les gouvernements sont invités à envisager la mise en œuvre de mécanismes permanents pour remplacer par un régime d'aide à la prise de décision :
 - les régimes de protection juridique,
 - l'évaluation des capacités mentales
 - ainsi que les décisions fondées sur « l'intérêt supérieur » de la personne.

Cela peut inclure :

- a. réformer la loi pour remplacer les évaluations de la capacité mentale par la mise à disposition d'aides et de soutiens à l'exercice de la capacité juridique;
- b. donner la priorité à la volonté et les préférences de la personne plutôt qu'à un modèle fondé sur « l'intérêt supérieur »;
- c. développer la prise de décision assistée dans les politiques et la pratique en s'appuyant sur les différentes bonnes pratiques émergentes qui ont été diffusées et promues au niveau international ;
- d. rendre l'information et les ressources disponibles suffisamment claires pour soutenir les personnes dans leur contestation des décisions de protection (tutelles/curatelles) et organiser des soutiens alternatifs ne portant pas atteinte à la capacité juridique des personnes.

2. Les gouvernements sont invités à envisager la mise en œuvre de mécanismes permanents pour promouvoir l'accès à la justice des personnes ayant une déficience intellectuelle.

Cela peut inclure:

- a. La prise de conscience et la suppression des freins à l'accès à la justice, comme par exemple, le manque d'aménagements raisonnables concernant le langage adapté aux personnes ayant une déficience intellectuelle dans les procédures judiciaires;
- b. la collecte de données sur les types d'accompagnements que les personnes handicapées demandent ou utilisent dans les procédures judiciaires;
- c. la vérification que les procédures judiciaires - des salles d'audience aux mécanismes de surveillance et de réclamation - soient accessibles aux personnes handicapées en général;

- d. la réforme des lois pour que le déni d'aménagement raisonnable soit réputé comme un acte de discrimination fondé sur le handicap.

En conclusion, il est important de souligner que les tuteurs et curateurs sont souvent considérés comme un soutien et une aide à l'autonomisation, créant un cadre favorable pour l'épanouissement des personnes ayant une déficience intellectuelle. Toutefois, selon l'interprétation du Comité des droits de la CDPH, le cadre global juridique impliquant la nomination de tuteurs (ou d'autres types de décideurs substitutifs similaires) viole le droit des personnes à une reconnaissance égale devant la loi. En outre, il existe de nombreuses preuves pour montrer que, dans la pratique, les dispositions liées aux régimes protection juridique offrent un pouvoir discrétionnaire troublant des tuteurs dans la gestion de la vie de ceux pour lesquels ils sont légalement habilités à prendre des décisions⁴. Le rôle paradoxal de la protection juridique dans cette période de transition continue à mettre en difficulté les personnes handicapées et leurs familles, les décideurs, les professionnels et toutes les autres personnes désireuses de promouvoir les droits des personnes handicapées. Ce rapport tente de faire une percée favorable à la résolution de ces tensions.

⁴ See generally, Mental Disability Advocacy Centre, 'Legal Capacity in Europe Legal Capacity in Europe: A Call to Action to Governments and to the EU,' Author, October 2013 <mdac.info/sites/mdac.info/files/legal_capacity_in_europe.pdf> viewed 10 December 2014

Annexe III de l'analyse : Tableau des principes directeurs

Le tableau de la page suivante illustre les éléments essentiels contenus dans les deux principaux droits de l'homme internationaux pris en compte dans ce projet-article 12 (droit à une égale reconnaissance devant la loi) et de l'article 13 (accès à la justice) de la CDPH. Le tableau se réfère à des éléments qui ont été développés dans la partie sur les principes directeurs de ce rapport (voir 1.3).

Ces principes aident à acquérir une meilleure idée de ce que ces droits signifient en pratique, et à identifier les étapes encore nécessaires à leur réalisation. Les droits tels qu'ils sont décrits concernent spécifiquement les droits des personnes ayant une déficience intellectuelle.

Les tableaux comprennent des recommandations de nature très générale, même si nous avons cherché à nous référer à des domaines spécifiques de préoccupation ou à des exemples spécifiques de pratiques encourageantes émergentes dans chaque pays. Il s'agit d'une évaluation basée sur l'expertise des chercheurs et des partenaires prestataires de services d'AJuPID.

Table 1.1

A. 12 & 13 Elements	Finlande	Recommandations	Bulgarie	Recommandations	Irlande	Recommandations
i – Capacité juridique dans des conditions d'égalité		<p>La Finlande lance des mesures de prise de décision assistée en plus d'alternatives déjà existantes à la protection juridique. Ces efforts devraient aller jusqu'à une législation nationale générale concernant la prise de décision assistée et par suite la mise en œuvre de mesures de soutien.</p> <p>Des lacunes persistent dans l'accès à la justice et l'égalité devant la loi pour ces personnes. Nous recommandons donc: la formation judiciaire sur les besoins de soutien et les droits de l'homme des personnes handicapées ainsi que le renforcement des aménagements procéduraux, tels que la salle d'audience par vidéoconférence</p>		<p>La Bulgarie fait actuellement des avancées considérables au plan régional en mettant en œuvre des programmes pilote d'aide à la décision. Cette étape vers la mise en œuvre de la CDPH est unique en Europe et devrait être utilisée comme un point de lancement pour des lois et politiques similaires à travers l'Europe.</p> <p>Il reste des lacunes dans la loi bulgare pour garantir l'accès à la justice des personnes en situation de handicap intellectuel. Un nombre important de sujets de préoccupation est à noter mais les besoins les plus urgents sont : l'introduction d'une formation judiciaire, l'introduction d'intermédiaires et l'abolition d'un langage dégradant et dépassé dans la loi pour décrire les personnes déficientes intellectuelles.</p>		<p>L' Assisted Decision-Making (Capacity) Bill voté en 2013 en Irlande est un exemple encourageant des efforts qui peuvent être menés pour introduire la prise de décision assistée et la reconnaissance des personnes dans des conditions d'égalité. Ce texte peut être considéré comme un exemple de loi progressive permettant l'accès à la justice des personnes ayant une déficience intellectuelle.</p> <p>Cependant la loi maintient une évaluation discriminatoire des capacités mentales au lieu de se centrer sur le choix et sur la volonté et les préférences des personnes. Plutôt qu'une simple amendement de la loi, un audit serait à envisager pour examiner l'ensemble des textes ayant traits à la capacité juridique et à l'accès à la justice afin de combler au mieux ces lacunes.</p>
ii – Jouissance de la capacité juridique dans l'accès à la justice						
iii – Accès au soutien dans l'exercice de la capacité juridique, y compris dans l'accès à la justice.						
iv – Existence de mesures de soutien respectant les droits						
v – Accès effectif à la justice assuré						
vi – Aménagements de procédure et adaptés à l'âge assurés						
vii – Autorisation à prendre part aux procédures judiciaires						
Viii – Capacité à prendre part aux procédures judiciaires, directement ou indirectement.						
ix – Accès à l'information et à la communication						
x – Personnel judiciaire formé aux obligations liées au respect des droits des personnes.						

Table 1.2

A. 12 & 13 Elements	France	Recommandations	Hongrie	Recommandations
i – Capacité juridique dans des conditions d'égalité		L'usage du conseil de famille en France est une pratique nouvelle au plan européen qui peut être un soutien potentiel aux personnes dans l'exercice de leur capacité juridique et dans leur accès à la justice. Il est recommandé que la France se fonde sur le modèle des conseils de famille, qui identifie à juste titre l'interdépendance des personnes avec leur famille et d'autres soutiens, pour le développer dans un sens qui ne dénie pas la capacité juridique des personnes en se fondant sur leur incapacité mentale. Nous sommes préoccupés de noter que France ne semble pas prendre des mesures pour introduire une législation en faveur de la prise de décision assistée et nous recommandons que cela se produise. Ces mesures pourraient notamment inclure l'introduction de programmes tests d'aide à la décision pour les personnes handicapées par d'autres personnes que celles habituellement en charge de la protection des personnes. Nous recommandons également l'introduction d'une formation judiciaire sur les droits des personnes handicapées et la mise en œuvre d'aménagements procéduraux. Même s'il existe une formation conséquente pour les mandataires judiciaires, nous recommandons que les autres personnes de soutien puisse recevoir une formation pour jouer leur rôle pleinement, notamment en insistant sur le respect des choix et des préférences de la personne.		La Hongrie a mis en œuvre des mesures de prise de décision assistée et a créé un statut de soutien professionnel. Des premiers éléments de textes législatifs soutiennent également les personnes déficientes intellectuelles dans l'exercice de leur capacité juridique et leur accès à la justice. Cependant, la Hongrie a encore un taux trop élevé de tutelles plénières et partielles et un certain nombre de barrières à l'accès à la justice persistent. La protection juridique doit être supprimée le plus rapidement possible. De plus, bien qu'il existe de bonnes pratiques dans la prise de décision assistée, on observe un besoin important de les disséminer, de mettre en œuvre plus d'initiatives, et de permettre que ces pratiques soient accessibles aux Hongrois ayant des déficiences intellectuelles. Il convient surtout de s'assurer que la mise à disposition de mesures d'aide à la décision soit bien indépendante du système de tutelle. Actuellement, la distinction entre soutiens et tuteurs n'est pas suffisamment claire. Dans le domaine spécifique de l'accès à la justice, il est également recommandé à la Hongrie de renforcer ses efforts visant à assurer la possibilité de témoigner pour les personnes en situation de handicap. Enfin, le statut juridique des personnes ayant une déficience intellectuelle ne peut pas dépendre de leur capacité mentale.
ii – Jouissance de la capacité juridique dans l'accès à la justice				
iii – Accès au soutien dans l'exercice de la capacité juridique, y compris dans l'accès à la justice.				
iv – Existence de mesures de soutien respectant les droits				
v – Accès effectif à la justice assuré				
vi – Aménagements de procédure et adaptés à l'âge assurés				
vii – Autorisation à prendre part aux procédures judiciaires				
Viii – Capacité à prendre part aux procédures judiciaires, directement ou indirectement.				
ix – Accès à l'information et à la communication				
x – Personnel judiciaire formé aux obligations liées au respect des droits des personnes.				

Table des matières

Synthèse	3
1. Introduction	7
1.1 Aperçu du rapport	7
1.1 Contexte	8
1.2 Vue d'ensemble des normes relatives aux droits de l'homme	11
1.3 Principes directeurs	15
1.4 Méthodologie	16
2. Analyse comparative des système juridiques	20
2.1 Protection juridique et alternatives - Situation actuelle et réformes en cours	20
2.1.1 Les restrictions de capacité juridique en chiffres	20
2.1.2. Les mesures de protection affectant le pouvoir décisionnel des personnes déficientes intellectuelles	22
2.1.3. Les régimes dans lesquels la capacité juridique des personnes reste intacte en théorie	26
2.1.4. Les contestations de nomination ou de décisions, les réexamens ou mainlevées de mesures	37
2.2 Les personnes avec une déficience intellectuelle dans le système juridique	43
3. Les formations pour les tuteurs/curateurs et les personnes de soutien	63
4. Les formations pour le personnel judiciaire (juges et greffiers)	66
5. Conclusions	68
Annex I: Bibliographie annotée	71
Annex II: Glossaire	94
Annex III: Tableau des principes directeurs	97
Annex IV: Modèle pour la collecte de données des pays partenaires	101

