



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.11.2001
COM(2001) 680 final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à signer dans l'intérêt de la Communauté européenne la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (Convention de La Haye de 1996)

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Objectif

1. La Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (Convention de La Haye de 1996) a été conclue le 19 octobre 1996 dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé. Bien qu'elle relève désormais partiellement de la compétence de la Communauté, la Convention ne lui permet pas d'y adhérer.
2. Il est largement admis que la Convention apporterait une précieuse contribution à la protection des enfants dans des cas qui dépassent les frontières de la Communauté et qu'elle constituerait donc un utile complément à la réglementation communautaire actuelle et future dans ce domaine. Aussi la Commission propose-t-elle par le présent document que le Conseil autorise exceptionnellement ceux des États membres qui sont liés par des règles communautaires dans le même domaine à signer la Convention dans l'intérêt de la Communauté.
3. Afin de préserver l'établissement d'un espace judiciaire commun dans la Communauté, cette autorisation est subordonnée à l'obligation de souscrire une déclaration à la signature de la Convention et d'ouvrir dès que possible des négociations en vue de l'adhésion de la Communauté.

Établissement d'un espace judiciaire commun dans la Communauté

4. La Communauté européenne s'est donné pour objectif de créer un véritable espace judiciaire fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. Le Conseil européen, réuni à Tampere en octobre 1999, a souhaité que les décisions soient automatiquement reconnues dans l'ensemble de l'Union sans procédure intermédiaire ni motifs de refus d'exécution. À cette fin, le Conseil et la Commission ont adopté, en décembre 2000, un programme de mesures visant la suppression progressive de l'exequatur dans quatre domaines de travail.¹
5. En ce qui concerne les décisions relatives à la responsabilité parentale, qui relèvent du deuxième domaine du programme de reconnaissance mutuelle, le règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil (règlement «Bruxelles II») prévoit déjà la reconnaissance mutuelle de certaines décisions rendues au moment du divorce ou de la séparation². En outre, la première phase du programme de reconnaissance mutuelle dans le domaine du droit de la famille comporte une extension aux domaines non couverts par le règlement «Bruxelles II», ainsi qu'un projet spécifique concernant le

¹ *Projet de programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale*, JO C 12 du 15.1.2001, p.1.

² *Règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs*, JO L 160 du 30.6.2000, p.19. Le règlement fixe des règles concernant la compétence, la reconnaissance automatique et l'exécution simplifiée des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale pour les enfants communs des époux qui sont rendues à l'occasion de l'action matrimoniale.

droit de visite. À propos du premier point, la Commission a présenté le 6 septembre 2001 une proposition de règlement qui étend le principe de reconnaissance mutuelle à toutes les décisions en matière de responsabilité parentale³. En ce qui concerne le second point, le Conseil poursuit l'examen de l'initiative française relative au droit de visite présentée en juillet 2000⁴.

6. L'objectif à long terme est d'abolir l'exequatur pour toutes les décisions concernant la responsabilité parentale sur la base d'un ensemble clair et cohérent de règles relatives à la compétence.

La Convention de la Haye de 1996

7. La Convention de La Haye de 1996 établit des règles concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures en matière de responsabilité parentale et de protection des enfants. Elle repose essentiellement sur la compétence de l'État contractant où se situe la résidence habituelle de l'enfant. En principe, l'autorité compétente applique son droit interne et peut transférer l'affaire à un tribunal mieux à même d'en connaître. Les décisions bénéficient d'une reconnaissance automatique et les États contractants doivent prévoir une procédure d'exequatur simple et rapide. Un mécanisme de coopération entre les autorités est également prévu.
8. La Convention a été conclue le 19 octobre 1996 dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé, mais elle n'est pas encore entrée en vigueur. Actuellement, la Communauté n'est pas membre de la Conférence de La Haye. La Commission n'a pas participé à ces négociations, bien qu'elle y ait assisté à titre d'observateur. Seuls les États peuvent adhérer à la Convention. Jusqu'à présent, les Pays-Bas sont le seul État membre à l'avoir signée (mais non ratifiée).
9. En fait, conformément à la jurisprudence AETR de la Cour de justice concernant les compétences externes, les États membres ne sont plus libres d'approuver la Convention de 1996 à eux seuls car ses dispositions concernant la compétence et l'exécution affectent les règles communes du règlement (CE) n° 1347/2000. Il y a donc partage de la compétence entre la Communauté et les États membres.
10. La relation entre les règles contenues dans la Convention et la réglementation communautaire actuelle et future est exposée à l'article 52 de la Convention, qui dispose que:

«1. La Convention ne déroge pas aux instruments internationaux auxquels des États contractants sont Parties et qui contiennent des dispositions sur les matières réglées par la présente Convention, à moins qu'une déclaration contraire ne soit faite par les États liés par de tels instruments.

2. La Convention n'affecte pas la possibilité pour un ou plusieurs États contractants de conclure des accords qui contiennent, en ce qui concerne les enfants

³ Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de responsabilité parentale, COM(2001) 505 final.

⁴ Initiative de la République française en vue de l'adoption du règlement (CE) du Conseil relatif à l'exécution mutuelle des décisions concernant le droit de visite des enfants, JO C 234 du 15.8.2000, p.7.

habituellement résidents dans l'un des États Parties à de tels accords, des dispositions sur les matières réglées par la présente Convention.

3. Les accords à conclure par un ou plusieurs États contractants sur des matières réglées par la présente Convention n'affectent pas, dans les rapports de ces États avec les autres États contractants, l'application des dispositions de la présente Convention.

4. Les paragraphes précédents s'appliquent également aux lois uniformes reposant sur l'existence entre les États concernés de liens spéciaux, notamment de nature régionale.»

11. Il convient toutefois de noter que ces paragraphes n'ont pas été rédigés dans la perspective d'une éventuelle interaction avec la réglementation communautaire. En fait, bien que des consultations aient eu lieu à l'époque afin de garantir la cohérence entre la Convention de la Haye de 1996 et la Convention de Bruxelles II conclue en 1998 (et sur laquelle s'est ultérieurement fondée la rédaction du règlement «Bruxelles II»), c'était avant le transfert du domaine de la coopération judiciaire au premier pilier et avant l'élaboration d'une politique communautaire dans le domaine de la responsabilité parentale. Par conséquent, bien que le paragraphe 2 ait été rédigé dans le but d'éviter les conflits avec la Convention Bruxelles II de l'époque, la question de l'application des paragraphes 2, 3 et 4 au contexte communautaire doit faire l'objet d'un examen⁵.

Clarification des limites de l'action communautaire résultant de la Convention

12. Aux fins de l'application de l'article 52 de la Convention au contexte communautaire, les paragraphes 2 et 3 peuvent être lus en combinaison avec le paragraphe 4 en assimilant les actes communautaires aux accords internationaux. Deux questions doivent cependant être clarifiées dans ce contexte.
13. D'une part, le paragraphe 2 permettrait à la Communauté d'agir en ce qui concerne les enfants habituellement résidents dans l'un des États membres. Il pourrait donc sembler a contrario que la Communauté ne serait pas autorisée à agir en ce qui concerne les enfants dont la résidence habituelle se situe en dehors de la Communauté.
14. Telle ne saurait toutefois être la juste interprétation du paragraphe 2 lu en combinaison avec le paragraphe 4. En effet, toute restriction de l'action communautaire ne peut concerner que les enfants dont la résidence ne se trouve pas dans l'un des États membres, mais dans un autre État contractant. Toute interprétation contraire sortirait du champ d'application de la Convention et aboutirait également au résultat absurde que la Communauté et ses États membres ne pourraient plus conclure un accord international avec un État qui ne serait pas partie à la Convention de 1996 au sujet d'enfants résidant dans cet État. Et comme un État membre ne pourrait plus conclure un tel accord à lui seul (ces accords relevant à présent, du moins en partie, de la compétence communautaire), cette interprétation exclurait toute solution internationale pour la protection de ces enfants (sauf adhésion de leur État de résidence habituelle à la Convention).

⁵ Le paragraphe 1 n'entre pas en considération dans le présent contexte car il fait référence à des accords existant (ou à une réglementation adoptée) avant la conclusion de la Convention (c'est-à-dire avant 1996).

15. D'autre part, ainsi qu'on l'a déjà indiqué, l'application de l'article 52 au contexte communautaire repose sur l'assimilation des actes de la Communauté à des accords internationaux. Il convient toutefois de préciser qu'une limitation de l'action de la Communauté ne peut en aucun cas concerner son activité législative. En d'autres termes, de même que chaque État membre reste libre de légiférer en ce qui concerne les enfants non résidents, le législateur communautaire doit, dans un domaine relevant de la compétence communautaire, disposer de la même liberté d'adopter des dispositions de droit dérivé à l'égard des enfants non résidents.
16. Eu égard à ces considérations, la Commission estime que la seule interprétation rationnelle de l'article 52, appliqué au contexte communautaire, est la suivante: en ce qui concerne les enfants dont la résidence ne se trouve pas dans un État membre, et qui résident dans un autre État contractant, les règles de la Convention priment la réglementation communautaire (si elle existe).
17. Afin de dissiper tout doute au sujet de cette interprétation et d'accroître ainsi la sécurité juridique, il est proposé que les États membres souscrivent, à la signature de la Convention, une déclaration visant à clarifier les limites de l'action communautaire lors de l'application de l'article 52 au contexte communautaire.

Préservation de l'application des règles communautaires en matière de reconnaissance et d'exécution

18. Ainsi qu'on l'a vu, il convient d'interpréter l'article 52 comme donnant la primauté aux règles de la Convention sur les règles communautaires en ce qui concerne les enfants qui ne sont pas résidents dans un État membre, mais dans un autre État contractant⁶.
19. En ce qui concerne les règles relatives à la compétence, cette approche est certes justifiée dans le cadre de l'équilibre à réaliser lors de l'attribution de la compétence entre États contractants. La fonction essentielle de la Convention est en fait de répartir la compétence entre les États contractants. Il ne saurait donc faire de doute que les règles de la Convention en matière de compétence priment la réglementation communautaire en ce qui concerne les enfants qui ne sont pas résidents dans un État membre, mais dans un autre État contractant.
20. En ce qui concerne les règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution, des considérations différentes interviennent.
21. L'application des règles de la Convention, plutôt que de règles communautaires, pour la reconnaissance et l'exécution dans un État membre d'une décision prise dans un autre État membre, même si ce n'était que dans un faible nombre de cas, compromettrait la pleine application du programme de reconnaissance mutuelle⁷. En

⁶ De même, le législateur communautaire reconnaît à l'article 37 du règlement (CE) n°1347/2000 que le règlement prévaut sur la Convention "à condition que l'enfant concerné réside habituellement dans un État membre".

⁷ À titre d'exemple, un État membre partie à la Convention pourrait prendre une décision en matière de responsabilité parentale envers un enfant résidant habituellement dans un autre État contractant qui n'est pas un État membre, sur la base de l'article 10 (compétence du tribunal du divorce) ou des articles 8 et 9 (renvoi d'une affaire à un tribunal mieux placé pour en connaître) de la Convention. Comme l'enfant réside habituellement dans un autre État contractant, cette décision prise dans un État membre serait ensuite reconnue et exécutée dans un autre État membre, non pas en vertu des règles communautaires,

effet, l'essence même de ce programme est que toutes les décisions prises dans un État membre puissent circuler librement dans la Communauté en vertu d'un ensemble de règles communes qui devront être progressivement simplifiées jusqu'à l'abolition de l'exequatur. Il y a lieu de noter qu'en vertu d'instruments communautaires existants, ces règles communes en matière de reconnaissance et d'exécution s'appliquent indépendamment de la question de savoir si les règles de compétence sont arrêtées au niveau communautaire ou par référence au droit national⁸. Il est donc impératif de trouver une solution permettant la circulation dans la Communauté, en vertu de règles communautaires sur la reconnaissance et l'exécution, de toutes décisions prises en vertu de la Convention dans un État membre. C'est particulièrement important compte tenu de l'abolition de l'exequatur.

22. Une telle solution n'est pas forcément difficile à mettre en place car elle est pleinement conforme à l'objectif de la Convention qui est de faciliter la reconnaissance et l'exécution des décisions tandis que les motifs de non-reconnaissance qu'elle prévoit ne sont pas obligatoires⁹. L'application de règles communautaires limitant davantage les motifs de non-reconnaissance et simplifiant l'exécution entre les États membres contribuerait donc à la réalisation des objectifs de la Convention.
23. Eu égard aux considérations qui précèdent, il conviendrait que la Communauté ouvre dès que possible des négociations au sein de la conférence de La Haye dans un double but. D'une part, préserver l'application des règles communautaires dans tous les cas impliquant la reconnaissance et l'exécution dans un État membre de décisions rendues dans un autre État membre. D'autre part, permettre l'adhésion de la Communauté, non seulement parce que c'est là la solution institutionnelle la plus recommandable, mais aussi afin de démontrer au reste du monde l'importance que la Communauté attache à cette Convention.

Proposition de la Commission

24. La Commission a pris note de l'avis favorable exprimé par les États membres qui ont négocié la Convention en ce qui concerne son utilité pour la protection des enfants, ainsi que de leur demande instante d'une action communautaire permettant son entrée en vigueur dans les meilleurs délais.

mais en vertu des règles de la Convention. Cela signifie que la décision pourrait faire l'objet d'un contrôle quant à sa base de compétences juridictionnelles selon les règles de la Convention, alors que l'application du régime établi par le règlement (CE) n° 1347/2000 aurait interdit un tel contrôle. Les divergences entre les deux régimes seront encore aggravées à l'avenir lorsque l'exequatur aura été supprimé entre les États membres, mais que certaines décisions resteront soumises au régime prévu par la Convention.

⁸ Par exemple, les règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution du règlement (CE) n° 1347/2000 s'appliquent également lorsque la compétence est réglée par le droit national en vertu de l'article 8. De même, les règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution du règlement (CE) n° 44/2001 s'appliquent lorsque le défendeur n'est pas domicilié dans un État membre et que la compétence est réglée par le droit national en vertu de l'article 4. Une considération primordiale dans les négociations en cours au sujet de conventions internationales est également de préserver entre les États membres l'application de règles communautaires en matière de reconnaissance et d'exécution au moyen d'une clause de déconnexion.

⁹ L'article 23 de la Convention prévoit la reconnaissance de plein droit et énonce un certain nombre de motifs pour lesquels la reconnaissance peut être refusée. L'article 26 oblige les États contractants à appliquer une procédure simple et rapide à la déclaration d'exequatur ou à l'enregistrement, qui ne peuvent être refusés que pour les mêmes motifs.

25. De toute évidence, l'objectif final est que la Communauté adhère à la Convention. À cet effet, elle engagera dans les meilleurs délais des négociations en vue de l'adhésion et en vue de préserver l'établissement d'un espace judiciaire commun, ce qui exige que toutes les décisions prises dans un État membre puissent circuler dans la Communauté en vertu d'un ensemble de règles communes.
26. En attendant, comme la Convention ne permet actuellement que l'adhésion des seuls États, la Commission propose par le présent document que le Conseil autorise les États membres liés par des règles communautaires dans ce domaine à signer la Convention dans l'intérêt de la Communauté.
27. Cette dérogation au mode normal d'exercice de la compétence communautaire en vertu de l'article 300 du traité instituant la Communauté européenne peut se justifier exceptionnellement par l'intérêt que présente la Convention pour la protection des enfants et par la nécessité de faire en sorte qu'elle entre en vigueur le plus rapidement possible. Cette décision doit néanmoins demeurer exceptionnelle et ne doit en aucune façon constituer un précédent pour l'avenir.
28. En même temps, les États membres devraient faire une déclaration au moment de la signature afin de clarifier les limites de l'action communautaire résultant de la Convention, telles qu'elles ont été analysées aux points 12 à 17 ci-dessus.
29. La présente décision permettra donc aux États membres de prendre sans plus de retard toutes les dispositions nécessaires à la ratification. En outre, des modalités de signature commune peuvent être envisagées afin de faire connaître au reste du monde l'importance que la Communauté attache à la Convention. La présente décision sera suivie d'une autre décision pour la ratification de la Convention.
30. Conformément au protocole relatif à la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, cet État membre n'est pas lié par le règlement (CE) n° 1347/2000 ni soumis à son application. En conséquence, le Danemark est libre de décider d'approuver ou non la Convention de La Haye de 1996. Cependant, le devoir de coopération inscrit à l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne lui impose l'obligation de consulter les autres États membres en cette matière au sein du Conseil.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à signer dans l'intérêt de la Communauté européenne la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (Convention de La Haye de 1996)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 61, point c), son article 67, paragraphe 1, et son article 300,

vu la proposition de la Commission¹⁰,

considérant ce qui suit:

- (1) La Communauté européenne œuvre en faveur de l'établissement d'un espace judiciaire commun fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires.
- (2) La Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants conclue le 19 octobre 1996 à l'occasion de la Conférence de La Haye de droit international privé apporte une précieuse contribution à la protection des enfants au niveau international et il est donc souhaitable que ses dispositions soient appliquées dans les meilleurs délais.
- (3) La compétence pour approuver la Convention appartient en partie à la Communauté et en partie aux États membres.
- (4) La Convention ne permet pas l'adhésion de la Communauté.
- (5) Afin de préserver l'établissement d'un espace judiciaire commun dans la Communauté, il y a lieu de clarifier les limites de l'action communautaire découlant de la Convention.
- (6) La présente décision sera suivie d'une autre décision traitant de la question de la ratification.
- (7) La Communauté cherchera dès que possible à négocier un protocole en vue de son adhésion à la Convention et de la préservation de l'application de règles communautaires en matière de reconnaissance et d'exécution dans la Communauté.

¹⁰ JO C , , p. .

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le Conseil autorise les États membres à signer la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, conclue le 19 octobre 1996, à condition qu'ils fassent la déclaration figurant à l'annexe de la présente décision et sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

Article 2

Les États membres, à l'exclusion du Danemark, sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*

ANNEXE

Déclaration

Lors de la signature de la Convention, les États membres feront la déclaration suivante:

«Les États membres de la Communauté européenne ont été autorisés, dans l'intérêt de la Communauté, à exprimer leur consentement à être liés par les dispositions de la Convention qui relèvent de la compétence de la Communauté. Par conséquent, et conformément à l'article 52 de la Convention, celle-ci prime la réglementation communautaire en ce qui concerne les enfants dont la résidence habituelle ne se trouve pas dans un État membre, mais dans un autre État contractant.

Les démarches nécessaires seront entreprises dès que possible pour ouvrir des négociations en vue d'un protocole à la Convention permettant l'adhésion de la Communauté et préservant l'application de règles communautaires pour la reconnaissance et l'exécution dans un État membre d'une décision rendue dans un autre État membre.

Aux fins de la présente déclaration, l'expression «États membres» désigne les États membres de la Communauté européenne liés par des règles communes dans les domaines couverts par la Convention.»