COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.7.2017
COM(2017) 369 final

2017/0153 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'Autriche et la Roumanie à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (ci-après «la convention de 1980»), à ce jour ratifiée par 97 pays dont tous les États membres de l'Union européenne, a pour objet de rétablir le statu quo moyennant le retour immédiat des enfants déplacés ou retenus illicitement, grâce à un système de coopération entre les autorités centrales désignées par les parties contractantes.

La prévention de l'enlèvement d'enfants étant un élément essentiel de la politique de l'UE en matière de promotion des droits de l'enfant, l'Union européenne s'efforce d'améliorer l'application de la convention de 1980 au niveau international et encourage les pays tiers à y adhérer.

Le Panama a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 2 février 1994. La convention est entrée en vigueur au Panama le 1er mai 1994.

La convention de 1980 est déjà en vigueur entre le Panama et 26 États membres de l'UE. Seules l'Autriche et la Roumanie n'ont pas encore accepté l'adhésion du Panama à la convention.

L'Uruguay a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 18 novembre 1999. La convention est entrée en vigueur en Uruguay le 1er février 2000.

La convention de 1980 est déjà en vigueur entre l'Uruguay et 25 États membres. Seuls l'Autriche, le Danemark et la Roumanie n'ont pas encore accepté l'adhésion de l'Uruguay à la convention.

La Colombie a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 13 décembre 1995. La convention est entrée en vigueur en Colombie le 1er mars 1996.

La convention de 1980 est déjà en vigueur entre la Colombie et 25 États membres de l'UE. Seuls l'Autriche, le Danemark et la Roumanie n'ont pas encore accepté l'adhésion de la Colombie à la convention.

L'El Salvador a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 5 février 2001. La convention est entrée en vigueur en El Salvador le 1er mai 2001.

La convention de 1980 est déjà en vigueur entre l'El Salvador et 25 États membres de l'UE. Seuls l'Autriche, le Danemark et la Roumanie n'ont pas encore accepté l'adhésion de l'El Salvador à la convention.

L'article 38, 4e alinéa, de la convention de 1980 prévoit que la convention s'applique dans les rapports entre l'État adhérant et les États contractants qui auront déclaré accepter cette adhésion.

L'existence de la compétence exclusive de l'Union européenne en matière d'acceptation de l'adhésion d'un État tiers à la convention de 1980 a été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne, qui a été consultée à l'initiative de la Commission.

Le 14 octobre 2014, dans son avis 1/13, la Cour de justice de l'Union européenne a ainsi déclaré que l'acceptation de l'adhésion d'un État tiers à la convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants relève de la compétence exclusive de l'Union européenne.

La Cour a insisté sur la nécessité d'uniformité en la matière au niveau de l'UE, afin d'éviter une géométrie variable entre les États membres.

La question de l'enlèvement international d'enfants relevant de la compétence externe exclusive de l'Union européenne, la décision d'accepter ou non l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador doit être prise au niveau de l'UE par la voie d'une décision du Conseil. Il convient donc que l'Autriche et la Roumanie déposent la déclaration d'acceptation relative à l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador dans l'intérêt de l'Union européenne.

L'acceptation de l'Autriche et de la Roumanie aurait pour effet de rendre applicable la convention de 1980 entre l'Uruguay, la Colombie, l'El Salvador et tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark. En ce qui concerne le Panama, la convention de 1980 deviendra applicable avec tous les États membres de l'UE.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

En ce qui concerne les enlèvements parentaux, la convention de La Haye de 1980 est le pendant international du règlement nº 2201/2003 du Conseil (dit «règlement Bruxelles II *bis*»), lequel constitue la pierre angulaire de la coopération judiciaire de l'UE en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale[1].

L'un des objectifs principaux du règlement est de dissuader les parents d'enlever leurs enfants pour les emmener dans un autre État membre en établissant des procédures qui garantissent le retour immédiat de l'enfant dans l'État membre où il a sa résidence habituelle. À cette fin, le règlement Bruxelles II *bis* intègre en son article 11 la procédure prévue par la convention de La Haye de 1980 et complète celle-ci en clarifiant certains de ses aspects, notamment en ce qui concerne l'audition de l'enfant, le délai fixé pour rendre une décision à partir du dépôt d'une demande de retour et les motifs de non-retour de l'enfant. Il introduit également des dispositions régissant les décisions de retour et de non-retour contradictoires rendues dans des États membres différents.

Au niveau international, l'Union européenne soutient l'adhésion d'États tiers à la convention de 1980 afin que ses États membres puissent se fonder sur un cadre juridique commun pour traiter les enlèvements internationaux d'enfants.

Dix décisions du Conseil ont déjà été adoptées entre juin 2015 et décembre 2016 afin d'accepter l'adhésion à la convention de La Haye de 1980 sur l'enlèvement international d'enfants de 10 pays tiers (Maroc, Singapour, Fédération de Russie, Albanie, Andorre, Seychelles, Arménie, République de Corée, Kazakhstan et Pérou)[2].

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente proposition est de toute évidence liée à l'objectif général de protection des droits de l'enfant consacré dans l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Le système instauré par

---

1 JO L 338 du 23.12.2003, p. 31.

2 Dix décisions du Conseil ont déjà été adoptées, qui autorisent les États membres à accepter l'adhésion à la convention de 1980 d'**Andorre** (décision 2015/1023 du Conseil, adoptée le 15 juin 2015); des **Seychelles** (décision 2015/2354 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015); de la **Russie** (décision 2015/2355 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015); de l'**Albanie** (décision 2015/2356 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015); de **Singapour** (décision 2015/1024 du Conseil, adoptée le 15 juin 2015); du **Maroc** (décision 2015/2357 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015); de l'**Arménie** (décision 2015/2358 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015); de la **République de Corée** (décision 2016/2313 du Conseil, adoptée le 8 décembre 2016); du **Kazakhstan** (décision 2016/2311 du Conseil, adoptée le 8 décembre 2016) et du **Pérou** (décision 2016/2312 du Conseil, adoptée le 8 décembre 2016).

la convention de La Haye de 1980 vise à protéger les enfants contre les effets nuisibles d'un enlèvement parental et à faire en sorte qu'ils puissent entretenir des contacts avec leurs deux parents, par exemple en garantissant l'exercice effectif d'un droit de visite.

Il convient également de mentionner le lien avec la promotion du recours à la médiation pour le règlement des litiges familiaux transfrontières. La directive sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale[3] s'applique également au droit de la famille au sein de l'espace judiciaire européen commun. La convention de La Haye de 1980 encourage également le règlement à l'amiable des litiges familiaux. L'un des guides de bonnes pratiques relevant de la convention de La Haye de 1980 publié par la conférence de La Haye de droit international privé est consacré au recours à la médiation pour le règlement des litiges familiaux internationaux concernant des enfants qui entrent dans le champ d'application de la convention. À l'initiative de la Commission européenne, ce guide a été traduit dans toutes les langues de l'UE autres que l'anglais et le français, ainsi qu'en arabe, pour soutenir le dialogue avec les États qui n'ont pas encore ratifié la convention et aider à trouver des moyens concrets pour remédier aux problèmes posés par l'enlèvement international d'enfants avec ces États[4].

2 BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

Étant donné que la décision concerne une convention internationale, la base juridique applicable est l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en liaison avec son article 81, paragraphe 3. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Le Royaume-Uni et l'Irlande sont liés par le règlement (CE) nº 2201/2003 et participent donc à l'adoption et à l'application de la présente décision.

Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

• Proportionnalité

La présente proposition est rédigée sur le modèle des décisions du Conseil déjà adoptées sur le même sujet et n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une action cohérente de l'UE sur la question de l'enlèvement international d'enfants, en veillant à ce que l'Autriche et la Roumanie acceptent l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye de 1980 dans un délai déterminé.

3 RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

L'Autriche et la Roumanie, consultées par la Commission au sujet de leur intention d'accepter l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et d'El Salvador à la convention de 1980, ont émis un avis favorable.

---

[3] Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale (JO L 136 du 24.5.2008, p. 3);

[4] https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=5568&dtid=3

Les discussions qui ont eu lieu lors d'une réunion d'experts du 24 avril 2017 ont montré que – à ce stade – il n'y a pas d'objections de la part des États membres quant à l'acceptation par l'Autriche et la Roumanie de l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de 1980.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

La convention étant déjà en vigueur avec 26 États membres en ce qui concerne le Panama et avec 25 États membres concernant l'Uruguay, la Colombie et l'El Salvador, la Commission et les experts des États membres étaient d'avis qu'en pareil cas, il n'est pas nécessaire d'effectuer une analyse spécifique de la situation du pays tiers.

Les experts des États membres n'ont signalé aucun problème lié à l'application de la convention de 1980 dans le cas du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador.

- **Analyse d'impact**

De même que pour les dix décisions du Conseil déjà adoptées entre 2015 et 2016 concernant l'acceptation de l'adhésion de plusieurs États tiers à la convention de La Haye de 1980, aucune analyse d'impact spécifique n'a été réalisée compte tenu de la nature du présent acte législatif. Dans tous les cas, une analyse spécifique de la situation du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador a été jugée superflue compte tenu du fait que la convention est déjà en vigueur avec 26 ou 25 États membres et de la volonté de l'Autriche et de la Roumanie d'accepter l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador.

4 INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La décision proposée n'a pas d'incidence budgétaire.

5 AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Étant donné que la proposition porte uniquement sur l'autorisation donnée à l'Autriche et à la Roumanie d'accepter l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de 1980, le suivi de sa mise en œuvre est limité au respect par l'Autriche et la Roumanie des termes de la déclaration et du calendrier pour déposer celle-ci et communiquer son dépôt à la Commission, comme le prévoit la décision du Conseil.

2017/0153 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'Autriche et la Roumanie à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 81, paragraphe 3, en liaison avec l'article 218,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen[5],

considérant ce qui suit:

(1) Un des objectifs que s'est fixé l'Union européenne est la promotion de la protection des droits de l'enfant, comme indiqué à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Les mesures visant à protéger les enfants contre le déplacement ou le non-retour illicites sont un élément essentiel de cette politique.

(2) Le Conseil a adopté le règlement (CE) nº 2201/2003 (ci-après le «règlement Bruxelles II *bis*»), qui vise à protéger les enfants contre les effets nuisibles d'un déplacement ou d'un non-retour illicites et à établir des procédures en vue de garantir leur retour immédiat dans l'État de leur résidence habituelle, ainsi qu'à assurer la protection des droits de visite et des droits de garde.

(3) Le règlement Bruxelles II *bis* complète et renforce la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (ci-après la «convention de La Haye de 1980»), qui établit, au niveau international, un système d'obligations et de coopération entre les États contractants et entre les autorités centrales et vise à garantir le retour immédiat des enfants déplacés ou retenus illicitement.

(4) Tous les États membres de l'Union sont parties à la convention de La Haye de 1980.

(5) L'Union encourage les États tiers à adhérer à la convention de La Haye de 1980 et soutient la mise en œuvre correcte de la convention de La Haye de 1980 en participant, avec les États membres, notamment, aux commissions spéciales régulièrement organisées par la conférence de La Haye de droit international privé.

(6) Un cadre juridique commun applicable entre les États membres de l'Union et des États tiers pourrait constituer la meilleure solution dans des affaires délicates d'enlèvement international d'enfants.

(7) La convention de La Haye de 1980 prévoit qu'elle s'applique dans les rapports entre l'État adhérant et les États contractants qui auront déclaré accepter cette adhésion.

---

5 JO C […], […], p. […].

(8) La convention de La Haye de 1980 n'autorise pas les organisations régionales d'intégration économique comme l'Union à devenir partie. Par conséquent, l'Union ne peut adhérer à ladite convention ni déposer une déclaration d'acceptation d'un État adhérant.

(9) Selon l'avis 1/13 de la Cour de justice de l'Union européenne, les déclarations d'acceptation au titre de la convention de La Haye de 1980 relèvent de la compétence externe exclusive de l'Union.

(10) Le Panama a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 2 février 1994. La convention est entrée en vigueur au Panama le 1er mai 1994.

(11) Tous les États membres concernés, à l'exception de l'Autriche et de la Roumanie, ont déjà accepté l'adhésion du Panama à la convention de La Haye de 1980. Le Panama a accepté la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Slovénie. Une évaluation de la situation au Panama a conduit à la conclusion que l'Autriche et la Roumanie sont en mesure d'accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion du Panama selon les termes de la convention de La Haye de 1980.

(12) L'Uruguay a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 18 novembre 1999. La convention est entrée en vigueur en Uruguay le 1er février 2000.

(13) Tous les États membres concernés, à l'exception de l'Autriche et de la Roumanie, ont déjà accepté l'adhésion de l'Uruguay à la convention de La Haye de 1980. L'Uruguay a accepté la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Une évaluation de la situation en Uruguay a conduit à la conclusion que l'Autriche et la Roumanie sont en mesure d'accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion de l'Uruguay selon les termes de la convention de La Haye de 1980.

(14) La Colombie a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 13 décembre 1995. La convention est entrée en vigueur en Colombie le 1er mars 1996.

(15) Tous les États membres concernés, à l'exception de l'Autriche et de la Roumanie, ont déjà accepté l'adhésion de la Colombie à la convention de La Haye de 1980. La Colombie a accepté la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et Malte. Une évaluation de la situation en Colombie a conduit à la conclusion que l'Autriche et la Roumanie sont en mesure d'accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion de la Colombie selon les termes de la convention de La Haye de 1980.

(16) L'El Salvador a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 5 février 2001. La convention est entrée en vigueur en El Salvador le 1er mai 2001.

(17) Tous les États membres concernés, à l'exception de l'Autriche et de la Roumanie, ont déjà accepté l'adhésion de l'El Salvador à la convention de La Haye de 1980. L'El Salvador a accepté la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Une évaluation de la situation en El Salvador a conduit à la conclusion que l'Autriche et la Roumanie sont en mesure d'accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion de l'El Salvador selon les termes de la convention de La Haye de 1980.

(18) Il convient donc que l'Autriche et la Roumanie soient autorisées à déposer leur déclaration d'acceptation de l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador dans l'intérêt de l'Union conformément aux termes fixés dans la présente décision. Il y a lieu que les autres États membres de l'Union, qui ont déjà accepté l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye de 1980, ne déposent pas de nouvelle déclaration d'acceptation puisque les déclarations existantes restent valables en droit international public.

(19) Le Royaume-Uni et l'Irlande sont liés par le règlement Bruxelles II *bis* et participent à l'adoption et à l'application de la présente décision.

(20) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1 L'Autriche et la Roumanie sont autorisées à accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (ci-après la «convention de La Haye de 1980»).

2 L'Autriche et la Roumanie déposent, au plus tard le … [douze mois après la date d'adoption de la présente décision], une déclaration d'acceptation de l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye de 1980 dans l'intérêt de l'Union, libellée comme suit:

«[Nom complet de l'ÉTAT MEMBRE] déclare accepter l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conformément à la décision (UE) 2017/... du Conseil*».

3 L'Autriche et la Roumanie informent le Conseil et la Commission du dépôt de leur déclaration d'acceptation de l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador et communiquent à la Commission, dans les deux mois du dépôt, le texte de leur déclaration.

Article 2

Les États membres qui ont déposé leur déclaration d'acceptation de l'adhésion du Panama, de l'Uruguay, de la Colombie et de l'El Salvador à la convention de La Haye de 1980 avant la date d'adoption de la présente décision ne déposent pas de nouvelle déclaration.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

L'Autriche et la Roumanie sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

* JO: veuillez insérer le numéro de cette décision.