



Bruxelles, le 7.6.2016
COM(2016) 368 final

2016/0169 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant certains États membres à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne,
l'adhésion du Kazakhstan 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

• Motivation 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 93 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 Kazakhstan a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de 1980 le 3 juin 2013. La convention est entrée en vigueur au Kazakhstan le 1^{er} septembre 2013.

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

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 Kazakhstan doit être prise au niveau de l'UE par la voie d'une décision du Conseil. Il convient donc que les États membres déposent la déclaration d'acceptation relative à l'adhésion du Kazakhstan dans l'intérêt de l'Union européenne.

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 confirmé 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. L'objectif de la présente décision est de faire en sorte que la convention de 1980 entre en vigueur entre le Kazakhstan et l'ensemble des 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 n° 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 parentale¹.

¹ JO L 338 du 23.12.2003, p. 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.

Le 21 décembre 2011, la Commission a adopté 8 propositions de décisions du Conseil en vue de l'acceptation de l'adhésion de 8 pays tiers (Maroc, Singapour, Fédération de Russie, Albanie, Andorre, Seychelles, Gabon et Arménie) à la convention de La Haye de 1980 sur l'enlèvement international d'enfants².

Entre juin et décembre 2015, 7 décisions, fondées sur les propositions susmentionnées, ont été adoptées par le Conseil de l'Union européenne³.

La présente proposition prend en considération un pays tiers (le Kazakhstan) qui a adhéré à la convention de 1980 après l'adoption des propositions de 2011.

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

À côté de l'objectif général consistant à développer une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière au titre de l'article 81 du TFUE, la présente proposition est liée à l'objectif de protection des droits de l'enfant inscrit à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Le système instauré par 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.

La proposition est également cohérente 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 commerciale⁴ s'applique, entre autres, 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

² COM(2011) 904, 908, 909, 911, 912, 915, 916 et 917, adoptées le 21 décembre 2011.

³ Décision (UE) 2015/1023 du Conseil du 15 juin 2015; décision (UE) 2015/1024 du Conseil du 15 juin 2015; décision (UE) 2015/2354 du Conseil du 10 décembre 2015; décision (UE) 2015/2355 du Conseil du 10 décembre 2015; décision (UE) 2015/2356 du Conseil du 10 décembre 2015; décision (UE) 2015/2357 du Conseil du 10 décembre 2015; décision (UE) 2015/2358 du Conseil du 10 décembre 2015. La décision concernant le Gabon est temporairement suspendue dans l'attente de la nomination par ce pays de l'autorité centrale à désigner en vertu de l'article 6 de la convention.

⁴ 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.

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 États⁵.

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) n° 2201/2003 et participent donc à l'adoption et à l'application de la présente décision.

Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 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.

• Subsidiarité

L'initiative relève de la compétence exclusive de l'Union conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a confirmé dans son avis 1/13. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

• 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 tous les États membres de l'UE acceptent l'adhésion du Kazakhstan 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

Pour que l'UE puisse prendre une décision en connaissance de cause quant à l'acceptation ou non de l'adhésion d'un pays tiers à la convention de 1980, il est nécessaire d'effectuer les travaux préparatoires adéquats.

Lors d'une réunion d'experts du 20 janvier 2015, la Commission et les États membres de l'UE se sont mis d'accord sur un ensemble de critères de référence pour évaluer la situation du pays tiers qui a adhéré à la convention. La consultation menée auprès des États membres et les discussions qui ont eu lieu lors d'une réunion d'experts du 15 janvier 2016 ont montré que – à ce stade – il n'y a pas d'objections de la part des États membres quant à l'acceptation de l'adhésion du Kazakhstan à la convention de 1980.

⁵ <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=5568&dtid=3>

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Les informations pertinentes concernant le niveau de mise en œuvre de la convention au Kazakhstan ont été recueillies au moyen de plusieurs sources. En premier lieu, des informations ont été recueillies par la délégation de l'UE au Kazakhstan, eu égard, en particulier, à la promulgation des dispositions d'application, au fonctionnement de l'autorité centrale, à la procédure d'exécution dans les affaires d'enlèvement d'enfants et à la possibilité pour les étrangers d'accéder à l'aide juridictionnelle. Les résultats de l'enquête ont été satisfaisants et, même s'il existe quelques préoccupations concernant les difficultés pour localiser un enfant sur un territoire aussi vaste, celles-ci ne sont pas de nature à empêcher l'acceptation de l'adhésion du Kazakhstan.

Les États membres ont également recueilli des informations sur la situation au Kazakhstan et le résultat en a été examiné lors de la réunion d'experts du 15 janvier 2016.

D'autres informations sont parvenues du bureau permanent de la conférence de La Haye de droit international privé. Le Kazakhstan collabore étroitement avec l'Unicef sur la mise en œuvre de la convention de 1980. Des lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention ont été élaborées. Sous l'égide de l'Unicef, un échange de connaissances entre les autorités et les juges kazakhs et des juges d'autres États contractants à la convention de 1980 a été planifié dans le but d'examiner le rôle que jouent les juges dans la mise en œuvre et l'application de la convention de 1980 et des dispositions pertinentes du droit national. En outre, le Kazakhstan a désigné un juge pour le réseau international de juges de La Haye. En octobre 2015, le secrétaire général de la conférence de La Haye de droit international privé a rencontré l'autorité centrale et a été informé que le profil de l'État était en préparation et que les dispositions d'application étaient en vigueur. En novembre 2015, un séminaire régional de trois jours a été organisé au Kazakhstan avec la participation du Tadjikistan, du Turkménistan, de la Russie et de la Biélorussie afin de promouvoir les principales conventions de La Haye, notamment celle de 1980. Selon le bureau permanent de la conférence de La Haye de droit international privé, le Kazakhstan est un État motivé qui ne ménage pas ses efforts pour mettre en œuvre la convention de 1980 comme il se doit.

- **Analyse d'impact**

La présente proposition n'a aucune incidence économique, sociale ou environnementale significative qui nécessiterait une analyse d'impact dans le cadre des lignes directrices de la Commission européenne pour une meilleure réglementation. De la même manière que pour les 7 décisions du Conseil déjà adoptées en 2015 concernant l'acceptation de l'adhésion de certains États tiers à la convention de La Haye de 1980, aucune analyse d'impact n'est requise pour la présente proposition compte tenu de la nature du présent acte législatif. En effet, il n'existe pas d'autres options qu'une décision du Conseil pour accepter l'adhésion d'un État tiers à la convention de 1980.

Toutefois, une analyse spécifique de la situation du Kazakhstan, visant à vérifier si celui-ci est capable d'appliquer la convention de 1980 de manière satisfaisante, a été réalisée conjointement par la Commission et les États membres selon les modalités décrites ci-dessus.

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 aux États membres d'accepter l'adhésion du Kazakhstan à la convention de 1980, le suivi de sa mise en œuvre est limité au respect par les États membres 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.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant certains États membres à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion du Kazakhstan 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 européen⁶,

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) L'Union a adopté le règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil⁷ (dit «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 (CE) n° 2201/2003 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 peut être considéré comme constituant la meilleure solution dans des affaires délicates d'enlèvement international d'enfants.

⁶ JO C , , p. .

⁷ Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000 (JO L 338 du 23.12.2003, p. 1).

- (7) La convention de La Haye de 1980 prévoit qu'elle s'applique dans les rapports entre l'État adhérent et les États contractants qui auront déclaré accepter cette adhésion.
- (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 adhérent.
- (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 Kazakhstan a déposé son instrument d'adhésion à la convention de La Haye de 1980 le 3 juin 2013. Ladite convention est entrée en vigueur pour le Kazakhstan le 1^{er} septembre 2013.
- (11) Seul le Royaume des Pays-Bas a déjà accepté l'adhésion du Kazakhstan à la convention de La Haye de 1980. Une évaluation de la situation au Kazakhstan a conduit à la conclusion que les États membres qui n'ont pas encore accepté l'adhésion de ce pays sont en mesure d'accepter, dans l'intérêt de l'Union, son adhésion selon les termes de la convention de La Haye de 1980.
- (12) Il convient donc que les États membres qui n'ont pas encore accepté l'adhésion du Kazakhstan soient autorisés à l'accepter dans l'intérêt de l'Union et à déposer leur déclaration d'acceptation de l'adhésion du Kazakhstan conformément aux termes fixés dans la présente décision. Il y a lieu que le Royaume des Pays-Bas, qui a déjà accepté l'adhésion du Kazakhstan à la convention de La Haye de 1980, ne dépose pas de nouvelle déclaration d'acceptation puisque la déclaration existante reste valable au regard du droit international public.
- (13) Le Royaume-Uni et l'Irlande sont liés par le règlement (CE) n° 2201/2003 et participent donc à l'adoption et à l'application de la présente décision.
- (14) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 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. Les États membres qui ne l'ont pas encore fait sont autorisés à accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion du Kazakhstan 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. Les États membres visés au paragraphe 1 déposent, au plus tard le ...*, une déclaration d'acceptation de l'adhésion du Kazakhstan 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 Kazakhstan 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) 2016/...** du Conseil».*

3. Chaque État membre informe le Conseil et la Commission de son dépôt et communique à la Commission, dans les deux mois du dépôt, le texte de sa déclaration.

Article 2

L'État membre qui a déposé sa déclaration d'acceptation de l'adhésion du Kazakhstan à la convention de La Haye de 1980 avant la date d'adoption de la présente décision ne fait 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

Les États membres, à l'exception du Royaume des Pays-Bas et du Royaume de Danemark, sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président