COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.7.2021
COM(2021) 371 final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion de la Tunisie 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 La Haye de 1980»), ratifiée à ce jour par 101 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 La Haye de 1980 au niveau international et encourage les pays tiers à y adhérer.

La Tunisie a déposé l'instrument d'adhésion à la convention de La Haye de 1980 le 10 juillet 2017. La convention est entrée en vigueur en Tunisie le 1er octobre 2017.

L'article 38, alinéa 4, de la convention de La Haye 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.

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

Cette acceptation, par les États membres, aurait pour effet de rendre applicable la convention de La Haye de 1980 entre la Tunisie et les États membres de l'Union européenne, à l'exception du Danemark.

• 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.

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 La Haye de 1980 afin que ses États membres puissent se fonder sur un cadre juridique commun pour traiter les enlèvements internationaux d'enfants.

Le Conseil a déjà adopté 18 décisions entre juin 2015 et février 2019 afin d'accepter l'adhésion à la convention de La Haye de 1980 sur l'enlèvement international d'enfants de 26 pays tiers (Maroc, Singapour, Fédération de Russie, Albanie, Andorre, Seychelles, Arménie, République de Corée, Kazakhstan, Pérou, Géorgie, Afrique du Sud, Chili, Islande, Bahamas, Panama, Uruguay, Colombie, El Salvador, Saint-Marin, République dominicaine, Biélorussie, Ouzbékistan, Honduras, Équateur et Ukraine)[1].

- **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 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 néfastes 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[2] s'applique également au droit de la famille au

[1] Le Conseil a déjà adopté 18 décisions, qui autorisent les États membres à accepter l'adhésion à la convention de La Haye de 1980 de l'**Andorre** [décision (UE) 2015/1023 du Conseil, adoptée le 15 juin 2015]; des **Seychelles** [décision (UE) 2015/2354 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015]; de la **Russie** [décision (UE) 2015/2355 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015]; de l'**Albanie** [décision (UE) 2015/2356 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015]; de Singapour [décision (UE) 2015/1024 du Conseil, adoptée le 15 juin 2015]; du **Maroc** [décision (UE) 2015/2357 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015]; de l'**Arménie** [décision (UE) 2015/2358 du Conseil, adoptée le 10 décembre 2015]; de la **République de Corée** [décision (UE) 2016/2313 du Conseil, adoptée le 8 décembre 2016]; du **Kazakhstan** [décision (UE) 2016/2311 du Conseil, adoptée le 8 décembre 2016]; du **Pérou** [décision (UE) 2016/2312 du Conseil, adoptée le 8 décembre 2016]; de la **Géorgie** et de l'**Afrique du Sud** [décision (UE) 2017/2462 du Conseil du 18 décembre 2017]; du **Chili**, de l'**Islande** et des **Bahamas** [décision (UE) 2017/2424 du Conseil du 18 décembre 2017]; du **Panama**, de l'**Uruguay**, de la **Colombie** et de l'**El Salvador** [décision (UE) 2017/2464 du Conseil du 18 décembre 2017]; de **Saint-Marin** [décision (UE) 2017/2463 du Conseil du 18 décembre 2017]; de la **République dominicaine** [décision (UE) 2019/305 du Conseil du 18 février 2019]; de l'**Équateur** et de l'**Ukraine** [décision (UE) 2019/306 du Conseil du 18 février 2019]; du **Honduras** [décision (UE) 2019/307 du Conseil du 18 février 2019]; de la **Biélorussie** et de l'**Ouzbékistan** [décision (UE) 2019/308 du Conseil du 18 février 2019].

[2] 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);

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/adhéré à celle-ci et aider à trouver des moyens concrets pour remédier aux problèmes posés par les enlèvements internationaux d'enfants[3].

L'UE a également encouragé la coopération au niveau régional, notamment dans le domaine du droit de la famille, en finançant plusieurs activités dans le cadre du projet EuroMed Justice. Le volet «résolution de litiges familiaux transfrontaliers» de ce projet a accordé une attention particulière aux mariages mixtes, l'accent étant mis sur la résolution des conflits en matière de droits de garde et de visite par la médiation et la facilitation du droit de visite (par l'intermédiaire, par exemple, de commissions de conciliation et de centres de contact). La Tunisie, tout comme d'autres pays méditerranéens, a bénéficié des différentes éditions du projet.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

L'article 38 de la convention de La Haye de 1980 dispose que «[l]'adhésion n'aura d'effet que dans les rapports entre l'État adhérant et les États contractants qui auront déclaré accepter cette adhésion». Étant donné que la décision concerne l'acceptation expresse, par les États membres, de l'adhésion d'un État adhérant à la convention de La Haye de 1980 dans l'intérêt de l'Union européenne, la base juridique applicable est l'article 218, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La base juridique matérielle étant l'article 81, paragraphe 3, du TFUE, le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

L'Irlande est liée par le règlement (CE) n° 2201/2003 et participe 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 les États membres de l'Union européenne acceptent l'adhésion de la Tunisie à la convention de La Haye de 1980 dans un délai déterminé.

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

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

• Consultation des parties intéressées

Une immense majorité d'États membres de l'Union européenne, consultés par la Commission pour savoir s'ils étaient disposés à accepter l'adhésion de la Tunisie à la convention de La Haye de 1980, ont émis un avis favorable.

Les discussions qui ont eu lieu lors d'une réunion d'experts le 2 juillet 2019 ont montré qu'à une exception près, il n'y a pas d'objections de la part des États membres quant à l'acceptation de l'adhésion de la Tunisie à la convention de La Haye de 1980.

La Commission espère que de nouvelles discussions menées au niveau technique au sein du groupe «Questions de droit civil» du Conseil permettront d'aboutir à l'unanimité requise pour l'adoption de la décision du Conseil.

• Obtention et utilisation d'expertise

Dans le cadre de la préparation et du suivi de la réunion d'experts du 2 juillet 2019, la Commission a été en contact étroit avec la Conférence de La Haye de droit international privé, la délégation de l'UE en Tunisie et l'avocat général du ministère de la justice, chargé de la coopération judiciaire en matière civile et désigné comme personne de contact au sein de l'autorité centrale.

• Analyse d'impact

De même que pour les 18 décisions du Conseil déjà adoptées entre 2015 et 2019 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. Il n'en reste pas moins que le degré de mise en œuvre de la convention par la Tunisie a été examiné lors de la réunion d'experts du 2 juillet 2019, à laquelle tous les États membres de l'UE étaient représentés. À la suite de cette réunion, la Commission a suivi de près l'évolution de la situation en Tunisie.

Dans un premier temps, les autorités tunisiennes ont estimé qu'il n'était pas absolument indispensable d'adopter des dispositions d'exécution pour appliquer la convention de La Haye de 1980, étant donné que les conventions internationales sont directement applicables dans le système judiciaire tunisien. Toutefois, il ressort des différentes actions et séminaires de formation qui ont été menés, notamment dans le cadre du projet EuroMed Justice et de l'IRZ (Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit ou Fondation allemande pour la coopération juridique internationale), que les fonctionnaires et les juges sont d'avis que la législation nationale actuellement en vigueur n'est pas suffisante pour satisfaire aux exigences de la convention de La Haye.

En particulier, la procédure de retour de l'enfant à son lieu de résidence habituel après un enlèvement parental devrait de toute évidence être intégrée au système juridique tunisien. À cette fin, une commission a été créée au sein du ministère tunisien de la justice avec pour mission d'élaborer les dispositions d'exécution à soumettre au gouvernement. Par la suite, ces dispositions d'exécution devraient être adoptées par le Parlement.

L'UNICEF (plus exactement le Bureau de soutien au système de justice pour les enfants) soutiendra la nouvelle unité «Justice pour les enfants» au sein du ministère de la justice, qui est chargée de réviser la législation et d'élaborer des politiques conformes aux conventions

internationales relatives aux droits de l'enfant. Il investira par ailleurs dans la formation des praticiens du droit. Le *Bureau de soutien au système de justice pour les enfants* organisera avec l'*École nationale de la magistrature* une formation spécifique destinée aux magistrats chargés d'appliquer la convention.

Même s'il est évident que la Tunisie doit encore adopter les dispositions d'exécution nécessaires, l'expérience de certains États membres (tels que la France) est positive dans la mesure où un cadre juridique est en place. En effet, le fait de s'appuyer sur les relations nouées avec les États membres de l'UE dans le cadre du traité est très important aux yeux des autorités tunisiennes, qui ont fait référence à des accords bilatéraux préexistants (commissions mixtes) en vigueur avec la France, la Belgique, la Suède et la Norvège. Un cadre juridique commun avec tous les États membres de l'UE, représenté par la convention de La Haye de 1980, faciliterait le traitement et le règlement des dossiers transfrontières, même dans l'attente de l'adoption de dispositions d'exécution.

La Tunisie a également exprimé le souhait que des actions de formation complémentaires soient menées dans les États membres de l'UE, notamment francophones. Un séminaire de ce type a déjà été organisé en novembre 2018 par l'autorité centrale française.

L'adhésion de la Tunisie à la convention de La Haye de 1980 a été acceptée par 11 parties contractantes, dont la Suisse.

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 de l'Union européenne d'accepter l'adhésion de la Tunisie à la convention de La Haye de 1980, le suivi de sa mise en œuvre est limité au respect par les États membres des termes de la déclaration, du calendrier pour déposer celle-ci et de la communication de son dépôt à la Commission, comme le prévoit la décision du Conseil.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à accepter, dans l'intérêt de l'Union européenne, l'adhésion de la Tunisie 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, paragraphe 6,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen[4],

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[5] (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 que celle-ci s'applique dans les rapports entre l'État adhérant et les États contractants qui auront déclaré accepter cette adhésion.

---

4 JO C du , p. .

5 Règlement (CE) nº 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) nº 1347/2000 (JO L 338 du 23.12.2003, p. 1).

(8) La convention de La Haye de 1980 n'autorise pas les organisations régionales d'intégration économique comme l'Union à devenir partie à ladite convention. 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) La Tunisie a déposé son instrument d'adhésion à la convention de La Haye de 1980 le 10 juillet 2017. La convention est entrée en vigueur en Tunisie le 1er octobre 2017.

(11) Une évaluation de la situation en Tunisie a conduit à la conclusion que les États membres de l'Union européenne sont en mesure d'accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion de la Tunisie selon les termes de la convention de La Haye de 1980.

(12) Il convient donc que les États membres de l'Union européenne soient autorisés à déposer leur déclaration d'acceptation de l'adhésion de la Tunisie dans l'intérêt de l'Union conformément aux termes fixés dans la présente décision.

(13) L'Irlande est liée par le règlement Bruxelles II bis et participe donc à l'adoption et à l'application de la présente décision.

(14) 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

Les États membres de l'Union européenne sont autorisés à accepter, dans l'intérêt de l'Union, l'adhésion de la Tunisie 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»).

Les États membres de l'Union européenne déposent, au plus tard le … [douze mois après la date d'adoption de la présente décision], une déclaration d'acceptation de l'adhésion de la Tunisie 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 de la Tunisie 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) 2021/...** du Conseil».

Les États membres de l'Union européenne informent le Conseil et la Commission du dépôt de leur déclaration d'acceptation de l'adhésion de la Tunisie et communiquent à la Commission, dans les deux mois du dépôt, le texte de cette déclaration.

Article 2

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

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président