

AVIS 1/13 DE LA COUR (grande chambre)

14 octobre 2014

«Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE – Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants – Adhésion d'États tiers – Règlement (CE) n° 2201/2003 – Compétence externe exclusive de l'Union européenne – Risque d'atteinte à l'application uniforme et cohérente des règles de l'Union et au bon fonctionnement du système qu'elles instituent»

Dans la procédure d'avis 1/13,

ayant pour objet une demande d'avis soumise à la Cour au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, introduite le 21 juin 2013 par la Commission européenne,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič et J.-C. Bonichot, présidents de chambre, MM. A. Rosas, J. Malenovský (rapporteur), A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M^{mes} M. Berger et A. Prechal, juges, avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M. M.-A. Gaudissart, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 1^{er} avril 2014,

considérant les observations présentées:

- pour la Commission européenne, par M. F. Castillo de la Torre et M^{me} A.-M. Rouchaud-Joët, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement belge, par M^{me} C. Pochet ainsi que par MM. J.-C. Halleux et T. Materne, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et E. Ruffer, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement danois, par M. C. Thorning, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M^{me} J. Kemper, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement estonien, par M^{me} K. Kraavi-Käerdi, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement irlandais, par M. T. Joyce et M^{me} E. McPhillips, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{me} T. Papadopoulou, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement espagnol, par M. M. Sampol Pucurull et M^{me} N. Díaz Abad, en qualité

d'agents,

- pour le gouvernement français, par M^{mes} E. Belliard et N. Rouam ainsi que par MM. G. de Bergues et D. Colas, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de MM. M. Fiorilli et P. Garofoli, avvocati dello Stato,
- pour le gouvernement chypriote, par M^{mes} I. Neophytou et D. Kalli, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement letton, par M. I. Kalniņš et M^{me} D. Pelše, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement lituanien, par M. K. Dieninis et M^{me} A. Svinkūnaitė, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement polonais, par MM. M. Arciszewski et B. Majczyna ainsi que par M^{me} A. Miłkowska, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. Fernandes et M^{me} S. Nunes de Almeida, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement roumain, par M. R.-H. Radu ainsi que par M^{mes} A.-G. Vacaru et A. Voicu, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement slovaque, par M^{me} B. Ricziová, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement finlandais, par M. J. Heliskoski, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement suédois, par M^{mes} A. Falk et U. Persson, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. M. Holt, en qualité d'agent, assisté de MM. J. Holmes et R. Palmer, barristers,
- pour le Parlement européen, par M. A. Caiola et M^{me} A. Pospíšilová Padowska, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. J. Monteiro et A. De Elera, en qualité d'agents,

l'avocat général entendu,

rend le présent

Avis

1. La demande soumise à l'avis de la Cour par la Commission européenne est formulée comme suit:

«L'acceptation de l'adhésion d'un pays tiers à la [convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue à La Haye le 25 octobre 1980 (ci-après la 'convention de La Haye de 1980'),] relève-t-elle de la compétence exclusive de l'Union [européenne]?»

Le cadre juridique

Le droit international

2. Tous les États membres sont parties contractantes à la convention de La Haye de 1980. L'Union n'est pas partie contractante à cette dernière.
3. Aux termes de l'article 1^{er} de cette convention:

«La présente Convention a pour objet:

 - a) d'assurer le retour immédiat des enfants déplacés ou retenus illicitement dans tout État contractant;
 - b) de faire respecter effectivement dans les autres États contractants les droits de garde et de visite existant dans un État contractant.»
4. L'article 3 de la ladite convention énonce:

«Le déplacement ou le non-retour d'un enfant est considéré comme illicite:

 - a) lorsqu'il a lieu en violation d'un droit de garde, attribué à une personne, une institution ou tout autre organisme, seul ou conjointement, par le droit de l'État dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour; et
 - b) que ce droit était exercé de façon effective seul ou conjointement, au moment du déplacement ou du non-retour, ou l'eût été si de tels événements n'étaient survenus.

[...]»
5. Le chapitre II de la convention de La Haye de 1980 porte sur les autorités centrales. Selon l'article 6 de celle-ci, qui figure dans ce chapitre II, chaque État contractant à cette convention (ci-après l'«État contractant») désigne une autorité centrale chargée de satisfaire aux obligations qui lui sont imposées par cette convention. En vertu de l'article 7 de celle-ci, les autorités centrales sont tenues de coopérer entre elles et de promouvoir une collaboration entre les autorités compétentes dans leurs États respectifs. En particulier, elles doivent prendre toutes les mesures appropriées pour localiser l'enfant déplacé ou retenu illicitement dans un État autre que l'État de sa résidence habituelle (ci-après l'«enfant illicitement déplacé») et pour assurer la remise volontaire de cet enfant ou faciliter une solution amiable. Elles doivent également prendre ou faire prendre des mesures provisoires en vue de prévenir de nouveaux dangers pour un tel enfant. Elles introduisent ou favorisent l'ouverture d'une procédure judiciaire ou administrative afin d'obtenir le retour dudit enfant et, le cas échéant, de permettre l'organisation ou l'exercice effectif du droit de visite, c'est-à-dire du droit d'emmener l'enfant pour une période limitée dans un lieu autre que celui de sa résidence habituelle (ci-après le «droit de visite»). Elles assurent, si nécessaire, sur le plan administratif, le retour sans danger de l'enfant.
6. Le chapitre III de ladite convention, intitulé «Retour de l'enfant», contient les articles 8 à 20.

7. L'article 8, premier alinéa, de la même convention prévoit:

«La personne, l'institution ou l'organisme qui prétend qu'un enfant a été déplacé ou retenu en violation d'un droit de garde peut saisir soit l'Autorité centrale de la résidence habituelle de l'enfant, soit celle de tout autre État contractant, pour que celles-ci prêtent leur assistance en vue d'assurer le retour de l'enfant.»

8. L'article 12 de la convention de La Haye de 1980 est ainsi rédigé:

«Lorsqu'un enfant a été déplacé ou retenu illicitement au sens de l'article 3 et qu'une période de moins d'un an s'est écoulée à partir du déplacement ou du non-retour au moment de l'introduction de la demande devant l'autorité judiciaire ou administrative de l'État contractant où se trouve l'enfant, l'autorité saisie ordonne son retour immédiat.

L'autorité judiciaire ou administrative, même saisie après l'expiration de la période d'un an prévue à l'alinéa précédent, doit aussi ordonner le retour de l'enfant, à moins qu'il ne soit établi que l'enfant s'est intégré dans son nouveau milieu.

Lorsque l'autorité judiciaire ou administrative de l'État requis a des raisons de croire que l'enfant a été emmené dans un autre État, elle peut suspendre la procédure ou rejeter la demande de retour de l'enfant.»

9. L'article 13 de ladite convention dispose:

«Nonobstant les dispositions de l'article précédent, l'autorité judiciaire ou administrative de l'État requis n'est pas tenue d'ordonner le retour de l'enfant, lorsque la personne, l'institution ou l'organisme qui s'oppose à son retour établit:

- a) que la personne, l'institution ou l'organisme qui avait le soin de la personne de l'enfant n'exerçait pas effectivement le droit de garde à l'époque du déplacement ou du non-retour, ou avait consenti ou acquiescé postérieurement à ce déplacement ou à ce non-retour; ou
- b) qu'il existe un risque grave que le retour de l'enfant ne l'expose à un danger physique ou psychique, ou de toute autre manière ne le place dans une situation intolérable.

L'autorité judiciaire ou administrative peut aussi refuser d'ordonner le retour de l'enfant si elle constate que celui-ci s'oppose à son retour et qu'il a atteint un âge et une maturité où il se révèle approprié de tenir compte de cette opinion.

Dans l'appréciation des circonstances visées dans cet article, les autorités judiciaires ou administratives doivent tenir compte des informations fournies par l'Autorité centrale ou toute autre autorité compétente de l'État de la résidence habituelle de l'enfant sur sa situation sociale.»

10. Aux termes de l'article 16 de la même convention:

«Après avoir été informées du déplacement illicite d'un enfant ou de son non-retour dans le cadre de l'article 3, les autorités judiciaires ou administratives de l'État contractant où l'enfant a été déplacé ou retenu ne pourront statuer sur le fond du droit de garde jusqu'à ce qu'il soit établi que les conditions de la présente Convention pour un retour de l'enfant ne sont pas réunies, ou jusqu'à ce qu'une période raisonnable ne se soit écoulée sans qu'une demande en application de la Convention n'ait été faite.»

11. Le chapitre IV de la convention de La Haye de 1980, intitulé «Droit de visite», contient l'article 21. Cet article 21 énonce à son premier alinéa:

«Une demande visant l'organisation ou la protection de l'exercice effectif d'un droit de visite peut être adressée à l'Autorité centrale d'un État contractant selon les mêmes modalités qu'une demande visant au retour de l'enfant.»

12. Le chapitre V de ladite convention, intitulé «Dispositions générales», comporte les articles 22 à 36 qui précisent notamment les dispositions procédurales communes relatives au retour des enfants illicitement déplacés et aux garanties d'exercice du droit de visite.

13. Figurant dans le chapitre VI de la même convention, intitulé «Clauses finales», l'article 38 de celle-ci prévoit:

«Tout autre État pourra adhérer à la Convention.

L'instrument d'adhésion sera déposé auprès du Ministère des Affaires Étrangères du Royaume des Pays-Bas.

La Convention entrera en vigueur, pour l'État adhérent, le premier jour du troisième mois du calendrier après le dépôt de son instrument d'adhésion.

L'adhésion n'aura d'effet que dans les rapports entre l'État adhérent et les États contractants qui auront déclaré accepter cette adhésion. Une telle déclaration devra également être faite par tout État membre ratifiant, acceptant ou approuvant la Convention ultérieurement à l'adhésion. Cette déclaration sera déposée auprès du Ministère des Affaires Étrangères du Royaume des Pays-Bas; celui-ci en enverra, par la voie diplomatique, une copie certifiée conforme, à chacun des États contractants.

La Convention entrera en vigueur entre l'État adhérent et l'État ayant déclaré accepter cette adhésion le premier jour du troisième mois du calendrier après le dépôt de la déclaration d'acceptation.»

Le droit de l'Union

14. Selon le considérant 17 du 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, p. 1):

«En cas de déplacement ou de non-retour illicite d'un enfant, son retour devrait être obtenu sans délai et à ces fins la [convention de La Haye de 1980] devrait continuer à s'appliquer telle que complétée par les dispositions de ce règlement et en particulier de l'article 11. [...]»

15. L'article 8 de ce règlement dispose:

«1. Les juridictions d'un État membre sont compétentes en matière de responsabilité parentale à l'égard d'un enfant qui réside habituellement dans cet État membre au moment où la juridiction est saisie.

2. Le paragraphe 1 s'applique sous réserve des dispositions des articles 9, 10 et 12.»

16. L'article 10 dudit règlement régit la compétence des juridictions des États membres en cas

d'enlèvement d'enfant. Il prévoit que, en cas de déplacement ou de non-retour illicites d'un enfant, les juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites conservent leur compétence jusqu'au moment où l'enfant a acquis une résidence habituelle dans un autre État membre dans le respect des conditions supplémentaires énumérées à ses points a) ou b).

17. L'article 11 du même règlement est ainsi libellé:

«1. Lorsqu'une personne, institution ou tout autre organisme ayant le droit de garde demande aux autorités compétentes d'un État membre de rendre une décision sur la base de la [convention de La Haye de 1980] en vue d'obtenir le retour d'un enfant qui a été déplacé ou retenu illicitement dans un État membre autre que l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites, les paragraphes 2 à 8 sont d'application.

2. Lors de l'application des articles 12 et 13 de la convention de La Haye de 1980, il y a lieu de veiller à ce que l'enfant ait la possibilité d'être entendu au cours de la procédure, à moins que cela n'apparaisse inapproprié eu égard à son âge ou à son degré de maturité.

3. Une juridiction saisie d'une demande de retour d'un enfant visée au paragraphe 1 agit rapidement dans le cadre de la procédure relative à la demande, en utilisant les procédures les plus rapides prévues par le droit national.

Sans préjudice du premier alinéa, la juridiction rend sa décision, sauf si cela s'avère impossible en raison de circonstances exceptionnelles, six semaines au plus tard après sa saisine.

4. Une juridiction ne peut pas refuser le retour de l'enfant en vertu de l'article 13, point b), de la convention de La Haye de 1980 s'il est établi que des dispositions adéquates ont été prises pour assurer la protection de l'enfant après son retour.

5. Une juridiction ne peut refuser le retour de l'enfant si la personne qui a demandé le retour de l'enfant n'a pas eu la possibilité d'être entendue.

6. Si une juridiction a rendu une décision de non-retour en vertu de l'article 13 de la convention de La Haye de 1980, cette juridiction doit immédiatement, soit directement soit par l'intermédiaire de son autorité centrale, transmettre une copie de la décision judiciaire de non-retour et des documents pertinents, en particulier un compte rendu des audiences, à la juridiction compétente ou à l'autorité centrale de l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites, conformément à ce que prévoit le droit national. La juridiction doit recevoir tous les documents mentionnés dans un délai d'un mois à compter de la date de la décision de non-retour.

7. À moins que les juridictions de l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites aient déjà été saisies par l'une des parties, la juridiction ou l'autorité centrale qui reçoit l'information visée au paragraphe 6 doit la notifier aux parties et les inviter à présenter des observations à la juridiction, conformément aux dispositions du droit national, dans un délai de trois mois à compter de la date de la notification, afin que la juridiction examine la question de la garde de l'enfant.

Sans préjudice des règles en matière de compétence prévues dans le présent règlement, la juridiction clôt l'affaire si elle n'a reçu dans le délai prévu aucune observation.

8. Nonobstant une décision de non-retour rendue en application de l'article 13 de la convention de La Haye de 1980, toute décision ultérieure ordonnant le retour de l'enfant rendue par une juridiction compétente en vertu du présent règlement est exécutoire conformément au chapitre III, section 4, en vue d'assurer le retour de l'enfant.»

18. Aux termes de l'article 41, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2201/2003:

«Le droit de visite [...], accordé par une décision exécutoire rendue dans un État membre, est reconnu et jouit de la force exécutoire dans un autre État membre sans qu'aucune déclaration lui reconnaissant force exécutoire ne soit requise et sans qu'il soit possible de s'opposer à sa reconnaissance si la décision a été certifiée dans l'État membre d'origine [...]

19. L'article 42, paragraphe 1, premier alinéa, de ce règlement énonce:

«Le retour de l'enfant [conformément à l'article 11, paragraphe 8, du règlement n° 2201/2003] résultant d'une décision exécutoire rendue dans un État membre est reconnu et jouit de la force exécutoire dans un autre État membre sans qu'aucune déclaration lui reconnaissant force exécutoire ne soit requise et sans qu'il ne soit possible de s'opposer à sa reconnaissance si la décision a été certifiée dans l'État membre d'origine [...]

20. Le chapitre IV dudit règlement, intitulé «Coopération entre les autorités centrales en matière de responsabilité parentale», comporte les articles 53 à 58 de celui-ci.

21. Selon l'article 55 du même règlement, les autorités centrales prennent toute mesure appropriée pour, notamment, fournir des informations et une assistance aux titulaires de la responsabilité parentale qui demandent la reconnaissance et l'exécution d'une décision sur leur territoire, en particulier en matière de droit de visite et de retour de l'enfant.

22. L'article 57 du règlement n° 2201/2003 énonce:

«1. Tout titulaire de la responsabilité parentale peut adresser à l'autorité centrale de l'État membre dans lequel il réside habituellement ou à l'autorité centrale de l'État membre dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle ou est présent, une demande d'assistance conformément à l'article 55. D'une manière générale, la demande est accompagnée de toutes les informations disponibles pouvant en faciliter l'exécution. Si la demande d'assistance concerne la reconnaissance ou l'exécution d'une décision relative à la responsabilité parentale couverte par le champ d'application du présent règlement, le titulaire de la responsabilité parentale est tenu d'y joindre les certificats correspondants figurant aux articles 39, 41, paragraphe 1, ou 42, paragraphe 1.

2. Les États membres notifient à la Commission la ou les langues officielles des institutions de [l'Union] autres que leur(s) propre(s) langue(s) dans lesquelles les communications peuvent être adressées aux autorités centrales.

3. L'assistance dispensée par les autorités centrales en vertu de l'article 55 est gratuite.

4. Chaque autorité centrale supporte ses propres frais.»

23. Aux termes de l'article 60 dudit règlement:

«Dans les relations entre les États membres, le présent règlement prévaut sur les conventions suivantes dans la mesure où elles concernent des matières réglées par le présent règlement:

[...]

e) [convention de La Haye de 1980].»

24. L'article 62 du même règlement énonce:

«1. Les accords et conventions visés [...] aux articles 60 et 61 continuent à produire leurs effets dans les matières non réglées par le présent règlement.

2. Les conventions mentionnées à l'article 60, notamment la convention de La Haye de 1980, continuent à produire leurs effets entre les États membres qui en sont parties contractantes, dans le respect de l'article 60.»

Le contexte de la demande d'avis

25. À diverses dates, la République d'Arménie, la République d'Albanie, la République des Seychelles, le Royaume du Maroc, la République de Singapour, la République gabonaise, la Principauté d'Andorre et la Fédération de Russie ont déposé, successivement, des instruments d'adhésion à la convention de La Haye de 1980.

26. Considérant que le domaine de l'enlèvement international d'enfants relève de la compétence exclusive de l'Union, la Commission a adopté, le 21 décembre 2011, huit propositions de décisions du Conseil de l'Union européenne concernant les déclarations d'acceptation par les États membres, dans l'intérêt de l'Union, de l'adhésion de ces huit États tiers à la convention de La Haye de 1980.

27. Au sein du Conseil, la plupart des représentants des États membres ont estimé qu'il n'y avait pas d'obligation juridique pour le Conseil d'adopter ces propositions, puisque l'Union ne disposerait pas d'une compétence exclusive dans le domaine concerné. Par conséquent, le Conseil n'a pas adopté lesdites propositions.

28. Dans ces conditions, la Commission a estimé approprié de saisir la Cour de la présente demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE.

Sur la recevabilité

Observations soumises à la Cour

29. Les gouvernements tchèque, allemand, estonien, hellénique, français, chypriote, letton, lituanien, autrichien, polonais et roumain ainsi que le Conseil considèrent que la demande d'avis est irrecevable puisqu'elle ne remplit pas les conditions dans lesquelles une institution de l'Union peut entamer la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 11, TFUE.

30. En premier lieu, cette demande ne viserait pas la conclusion d'un «accord», au sens de cette disposition, dès lors qu'elle aurait pour objet le dépôt de déclarations d'acceptation d'adhésion au titre de l'article 38, quatrième alinéa, de la convention de La Haye de 1980 (ci-après les «déclarations d'acceptation d'adhésion»).

31. À cet égard, étant donné que de telles déclarations constitueraient des actes d'exécution de cette convention, la demande d'avis porterait non pas sur la conclusion d'un accord international, mais sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres en matière d'exécution de

ladite convention.

32. Par ailleurs, un «accord», au sens littéral, désignerait toujours un acte conventionnel, cette notion présupposant deux expressions de volonté correspondantes. Or, l'adhésion d'un État tiers à la même convention et l'acceptation de cette adhésion par un État contractant ne constitueraient pas deux expressions concordantes de volonté puisqu'elles ne s'inscriraient pas dans un rapport contractuel de réciprocité. Il ne s'agirait ni de déclarations concordantes dans le cadre d'un traité d'adhésion ni d'une modification d'un traité. Cette déclaration serait simplement un instrument interne à la convention de La Haye de 1980 visant à étendre le champ d'application territorial de celle-ci.
33. En deuxième lieu, la demande d'avis ne porterait pas sur un accord de l'Union avec des États tiers au sens de l'article 218, paragraphes 1 et 11, TFUE. D'une part, l'Union ne pourrait adhérer à ladite convention, car l'article 38 de celle-ci réserve cette possibilité aux seuls États. D'autre part, l'Union ne serait pas compétente pour déposer les déclarations d'acceptation d'adhésion.
34. En troisième lieu, en refusant d'adopter les propositions de décisions mentionnées au point 26 du présent avis, le Conseil aurait décidé de ne pas entériner, à l'égard des États en question, les déclarations d'acceptation d'adhésion qui faisaient l'objet de ces propositions, de sorte qu'aucun accord avec ces États ne serait «envisagé», au sens de l'article 218, paragraphe 11, TFUE.
35. En quatrième lieu, la Commission, sous couvert de sa demande d'avis, chercherait en réalité à mettre fin à la pratique actuelle de certains États membres qui ont individuellement accepté l'adhésion de certains États adhérents. Or, dans une telle situation, la Commission aurait dû tenter contre ces États membres des recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE.
36. Le Parlement européen et la Commission estiment que la demande d'avis est recevable.

Prise de position de la Cour

Sur la qualification de la déclaration d'acceptation d'adhésion en tant qu'élément constitutif d'un «accord»

37. Selon l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, un accord international peut être consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes. Ces instruments peuvent donc constituer l'expression du concours de volontés de deux ou de plusieurs sujets de droit international qu'ils formalisent.
38. En l'espèce, la convention de La Haye de 1980 prévoit à son article 38 deux instruments connexes, à savoir celui d'adhésion et la déclaration d'acceptation d'adhésion.
39. Les volontés exprimées dans ces deux instruments sont concordantes s'agissant du but qui est visé tant par l'État adhérent à ladite convention que par l'État acceptant cette adhésion, à savoir s'engager réciproquement selon le droit international à appliquer la même convention dans leurs relations bilatérales.
40. En outre, lesdits instruments, pris dans leur ensemble, produisent l'effet prévu par les États concernés. La convention de La Haye de 1980, selon son article 38, cinquième alinéa, entre en vigueur entre l'État adhérent et l'État acceptant son adhésion le premier jour du troisième mois du calendrier après le dépôt de la déclaration d'acceptation d'adhésion.
41. Ainsi, l'acte d'adhésion et la déclaration d'acceptation d'une telle adhésion, bien qu'effectués chacun au moyen d'un instrument séparé, expriment, dans leur ensemble, un concours de volontés

des États concernés et constituent donc un accord international.

42. Dès lors que la déclaration d'acceptation d'adhésion déposée par un État membre est un élément constitutif d'un accord international conclu avec un État tiers, elle s'inscrit dans la notion d'«accord», au sens de l'article 218, paragraphes 1 et 11, TFUE, à condition toutefois qu'il s'agisse d'un accord envisagé par l'Union au sens de ces mêmes dispositions.

Sur l'impossibilité pour l'Union d'adhérer à la convention de La Haye de 1980 et de déposer des déclarations d'acceptation d'adhésion à cette convention

43. En ce qui concerne l'argument tiré de l'impossibilité pour l'Union d'adhérer à la convention de La Haye de 1980, il convient de rappeler que, selon une interprétation constante de la Cour, l'avis de cette dernière peut notamment être recueilli sur les questions qui concernent la répartition des compétences entre l'Union et les États membres pour conclure un accord déterminé avec des États tiers. L'article 196, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour corrobore cette interprétation (voir, notamment, avis 1/03, EU:C:2006:81, point 112, et avis 1/08, EU:C:2009:739, point 109). En l'occurrence, la demande d'avis concerne la question de la compétence de l'Union, au regard des règles du droit de cette dernière, aux fins de la conclusion d'accords internationaux au moyen des déclarations d'acceptation d'adhésion. Elle ne porte pas sur les obstacles que rencontrerait l'Union dans l'exercice de sa compétence en raison des règles internationales relatives à la conclusion de tels accords.
44. En tout état de cause, la question de l'éventuelle impossibilité pour l'Union de devenir formellement partie à un accord international est dépourvue de pertinence. En effet, dans l'hypothèse où les conditions de participation à un tel accord excluent sa conclusion par l'Union elle-même, bien que ce dernier relève de la compétence externe de l'Union, cette compétence peut être exercée par l'intermédiaire des États membres agissant dans l'intérêt de l'Union (voir, en ce sens, avis 2/91, EU:C:1993:106, point 5).

Sur la qualification de la déclaration d'acceptation d'adhésion en tant qu'élément constitutif d'un accord «envisagé» au moment de l'introduction de la demande d'avis

45. Tout d'abord, conformément à l'article 218, paragraphes 1 et 11, TFUE, la Cour peut être saisie d'une demande d'avis lorsqu'un accord est envisagé par l'Union, ce qui implique qu'il est envisagé par une ou plusieurs institutions de l'Union qui sont investies de pouvoirs dans le cadre de la procédure prévue à l'article 218 TFUE. Parmi ces institutions figure notamment la Commission.
46. Il ressort, ensuite, de la jurisprudence de la Cour qu'une demande d'avis est recevable, en particulier, lorsqu'une proposition de la Commission portant sur un accord a été soumise au Conseil et n'a pas été retirée au moment de la saisine de la Cour. En revanche, il n'est pas nécessaire que le Conseil ait déjà manifesté, à ce stade, une intention de conclure un tel accord. Dans ces circonstances, la demande d'avis apparaît en effet guidée par un souci légitime des institutions concernées de connaître l'étendue des compétences respectives de l'Union et des États membres avant la prise de décision concernant l'accord concerné (voir, en ce sens, avis 2/94, EU:C:1996:140, points 11 à 18).
47. Par ailleurs, la procédure d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE vise, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 44 de sa prise de position, à éviter les complications juridiques engendrées par les situations dans lesquelles les États membres souscriraient des engagements internationaux sans l'habilitation requise, alors qu'ils ne disposent plus, au regard du droit de l'Union, de la compétence législative nécessaire pour mettre en œuvre ces engagements.

48. En effet, une éventuelle décision judiciaire qui constaterait, après la conclusion d'un accord international engageant les États membres, que celui-ci est incompatible avec la répartition des compétences entre l'Union et ces États serait susceptible de créer, non seulement sur le plan interne de l'Union, mais également sur celui des relations internationales, des difficultés sérieuses et risquerait de porter préjudice à toutes les parties intéressées, y compris aux États tiers (voir, par analogie, avis 3/94, EU:C:1995:436, point 17, et avis 1/09, EU:C:2011:123, point 48).
49. Enfin, il convient de relever que la faculté d'introduire une demande d'avis n'exige pas, comme condition préalable, un accord définitif entre les institutions de l'Union s'agissant de la possibilité ou l'opportunité de l'exercice de la compétence externe de l'Union. En effet, le droit accordé au Parlement, au Conseil, à la Commission et aux États membres de demander à la Cour son avis peut être exercé de façon individuelle et sans une concertation quelconque (voir avis 1/09, EU:C:2011:123, point 55).
50. En l'occurrence, la Commission a soumis au Conseil des propositions de décisions qui habiliter les États membres à déposer des déclarations d'acceptation d'adhésion concernant huit États tiers. Ce faisant, la Commission a ainsi envisagé la conclusion des accords concernés par l'Union par l'intermédiaire des États membres agissant dans l'intérêt de celle-ci. En outre, il n'a pas été allégué devant la Cour que ces propositions aient été retirées. Par ailleurs, si le Conseil s'est opposé à ces dernières, cette opposition repose non pas sur l'opportunité de la conclusion effective des accords en cause, mais uniquement sur sa conviction que l'Union ne dispose pas d'une compétence externe exclusive dans le domaine considéré. Dans ces conditions, les accords internationaux, dont ces déclarations sont des éléments constitutifs, sont susceptibles d'être qualifiés d'accords «envisagés» au moment de l'introduction de la demande d'avis.
51. Cette conclusion n'est pas infirmée par la circonstance que certains États membres ont déjà déposé des déclarations d'acceptation d'adhésion auprès du depositaire de la convention de La Haye de 1980 au moment auquel la Cour statue sur la présente demande d'avis. En effet, s'il découle de l'objectif évoqué au point 47 du présent avis que, pour être qualifié d'«envisagé», l'accord concerné ne doit pas être conclu avant que la Cour statue sur la demande d'avis, cette seule circonstance n'est pas de nature à priver cette demande de tout objet.

Sur la dénaturation de la procédure d'avis

52. S'agissant de l'argumentation du Conseil et de certains États membres tirée de la prétendue dénaturation de la procédure d'avis, il convient de relever que la Commission estime, en l'occurrence, que l'Union a acquis une compétence externe exclusive pour déposer les déclarations d'acceptation d'adhésion auprès du depositaire de la convention de La Haye de 1980 à la date de l'entrée en vigueur, le 1^{er} août 2004, du règlement n° 2201/2003 et que, à partir de cette date, les États membres ne pouvaient plus y procéder sans habilitation de l'Union. Or, entre ladite date et le 21 décembre 2011, jour de l'adoption par la Commission des propositions mentionnées au point 26 du présent avis, les différents États membres ont déposé au total plus de 300 déclarations d'acceptation d'adhésion.
53. S'il est vrai que la Commission n'a formé, au cours de cette période, aucun recours en manquement contre ces États membres au titre de ces nombreux agissements qui sont implicitement mis en cause par la demande d'avis, la Cour ne dispose cependant d'aucun indice concret et objectif qui pourrait l'amener à la conclusion que, en formant cette demande, la Commission a agi exclusivement, ou à tout le moins de manière déterminante, dans le but d'éluder la procédure prévue à l'article 258 TFUE.

54. En tout état de cause, la circonstance que certaines questions soulevées à l'occasion de la présente procédure d'avis sont susceptibles d'être abordées dans le cadre d'éventuels recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE ne s'oppose pas à ce que la Cour puisse en être saisie en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE. La procédure d'avis doit en effet permettre de résoudre toute question susceptible d'être soumise à l'appréciation juridictionnelle pour autant que ces questions répondent à la finalité de cette procédure (voir, en ce sens, avis 2/92, EU:C:1995:83, point 14).
55. Eu égard à tout ce qui précède, il convient de déclarer la demande d'avis présentée par la Commission recevable.

Sur le fond

Observations soumises à la Cour

56. Le Parlement et la Commission soutiennent que l'Union dispose d'une compétence externe exclusive pour adopter les déclarations d'acceptation d'adhésion. En effet, tout d'abord, la convention de La Haye de 1980 et le règlement n° 2201/2003 couvriraient le même domaine puisqu'ils traiteraient tous les deux des questions relatives à la procédure de retour des enfants illicitement déplacés, au droit de visite et à la coopération entre les autorités centrales en matière de responsabilité parentale.
57. Ces règles formeraient ensuite un ensemble de règles inextricablement liées. Certes, le législateur de l'Union n'aurait pas estimé nécessaire de transcrire les dispositions de ladite convention dans ledit règlement. Cependant, en complétant et en renforçant ces dispositions, il les y aurait incorporées de fait. Ainsi, tant l'article 11 du règlement n° 2201/2003 que les autres articles de ce règlement relatifs au retour des enfants illicitement déplacés auraient le même champ d'application que cette même convention. Ils ne pourraient être appliqués que simultanément avec les dispositions conventionnelles correspondantes.
58. Enfin, la compétence externe exclusive de l'Union porterait sur l'ensemble de la convention de La Haye de 1980. À supposer même que certaines règles soient détachables de cette convention, il conviendrait d'appliquer le principe dégagé par la Cour dans son avis 2/91 (EU:C:1993:106), conformément auquel, lorsqu'un domaine est déjà couvert en grande partie par des règles de l'Union, la compétence externe doit être de nature exclusive. Or, tel serait le cas en l'espèce.
59. À l'instar du Parlement et de la Commission, le gouvernement italien estime que toutes les conditions requises pour établir la compétence externe exclusive de l'Union pour les déclarations d'acceptation d'adhésion sont réunies.
60. En revanche, les gouvernements belge, tchèque, allemand, estonien, irlandais, hellénique, espagnol, français, chypriote, letton, lituanien, autrichien, polonais, portugais, roumain, slovaque, finlandais, suédois et du Royaume-Uni, ainsi que le Conseil font tous valoir que l'Union ne détient pas une compétence externe exclusive à cet égard. De surcroît, les gouvernements hellénique, français et polonais soutiennent que l'Union n'a aucune compétence dans ce domaine.
61. En premier lieu, la Commission, dans la demande d'avis, mettrait à tort l'accent sur de prétendues similarités entre le règlement n° 2201/2003 et la convention de La Haye de 1980 au lieu d'examiner l'engagement visé par cette demande, à savoir la déclaration d'acceptation d'adhésion. Or, cet engagement ne serait pas susceptible de porter atteinte à l'application uniforme et cohérente de ce règlement, dès lors que l'objectif de cette déclaration serait distinct, cette dernière étant afférente à la coopération avec les autorités centrales des États tiers, alors que ledit règlement ne régirait que la

coopération entre les autorités centrales des États membres.

62. En effet, les autorités centrales établies en vertu de ladite convention coopéreraient réciproquement de manière autonome, si bien que le fait qu'une autorité centrale d'un État membre coopère avec d'autres autorités centrales d'États tiers n'affecterait nullement la coopération entre les autorités centrales de deux États membres. Il s'ensuivrait que l'acceptation unilatérale de l'adhésion de certains États tiers à cette même convention par un État membre n'aurait aucune incidence sur l'application uniforme et cohérente du droit de l'Union dans le domaine de la coopération entre les autorités centrales des États membres.
63. En deuxième lieu, à supposer même que la demande d'avis doive être examinée au regard de la convention de La Haye de 1980, l'existence d'une compétence externe exclusive ne pourrait résulter du fait que le domaine d'application de cette convention est prétendument couvert en grande partie par des règles équivalentes du droit de l'Union. Tout d'abord, ce critère ne serait pas pertinent, car il n'aurait pas été repris à l'article 3, paragraphe 2, TFUE, qui a codifié la jurisprudence de la Cour relative aux critères de compétence exclusive de l'Union pour la conclusion d'un accord international. Ensuite, les champs d'application respectifs de cette convention et du règlement n° 2201/2003 ne se chevaucheraient qu'en partie, tant concernant la nature des relations régies que s'agissant des personnes auxquelles ces instruments sont applicables. Enfin, les chevauchements qui existent entre ce règlement et ladite convention ne seraient pas susceptibles d'établir une compétence exclusive de l'Union dès lors qu'ils seraient abstraits et ne permettraient pas de démontrer une incidence de cette même convention sur ledit règlement.
64. En troisième lieu, même si le fait que certains États membres acceptent l'adhésion d'un État adhérent, alors que d'autres non, serait susceptible de produire des situations peu souhaitables et d'aboutir à ce que l'opposabilité de la convention de La Haye de 1980 aux États qui y adhèrent varie d'un État membre à l'autre, cela serait inhérent à la nature même de cette convention et ne ferait pas obstacle à la bonne application du même règlement.

Prise de position de la Cour

Sur l'objet de l'examen de la Cour

65. À titre liminaire, il y a lieu de constater que, en l'espèce, la déclaration d'acceptation d'adhésion et, partant, l'accord international dont celle-ci est un élément constitutif sont accessoires à la convention de La Haye de 1980 qui régit leur existence et leurs effets et de laquelle cette déclaration et cet accord ne peuvent dès lors pas être détachés. En effet, ainsi qu'il a été relevé au point 39 du présent avis, ledit accord vise à permettre l'application de la totalité de cette convention dans les relations bilatérales entretenues par les deux États concernés.
66. Il s'ensuit qu'il convient de prendre en considération, lors de l'examen de la présente demande d'avis, l'ensemble des droits et des obligations prévus par ladite convention.

Sur l'existence de la compétence de l'Union

67. La compétence de l'Union pour conclure des accords internationaux peut non seulement résulter d'une attribution explicite par les traités, mais également découler de manière implicite d'autres dispositions des traités et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de l'Union. En particulier, chaque fois que le droit de l'Union établit, dans le chef desdites institutions, des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, l'Union est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet

objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard (avis 1/03, EU:C:2006:81, point 114 et jurisprudence citée). Cette dernière hypothèse est d'ailleurs visée à l'article 216, paragraphe 1, TFUE.

68. En l'occurrence, il convient de relever que la convention de La Haye de 1980 porte sur la coopération civile en matière de déplacement transfrontalier d'enfants. Elle relève ainsi du domaine du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière, dans lequel l'Union détient une compétence interne en vertu de l'article 81, paragraphe 3, TFUE. L'Union a en outre exercé celle-ci par l'adoption du règlement n° 2201/2003. Dans ces conditions, l'Union dispose d'une compétence externe dans le domaine qui fait l'objet de cette convention.

Sur la nature de la compétence

69. Le traité FUE précise notamment à son article 3, paragraphe 2, les conditions dans lesquelles l'Union dispose d'une compétence externe exclusive.
70. À cet égard, il est constant que l'acceptation de l'adhésion d'un État tiers à la convention de La Haye de 1980 n'est prévue par aucun acte législatif de l'Union et n'est pas nécessaire pour permettre à l'Union d'exercer sa compétence interne. Par conséquent, il convient d'examiner la demande d'avis au regard de la condition figurant à l'article 3, paragraphe 2, TFUE en vertu de laquelle la conclusion d'un accord international relève de la compétence exclusive de l'Union dans la mesure où elle est «susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée».
71. Le respect de cette condition doit être examiné à la lumière de la jurisprudence de la Cour selon laquelle il existe un risque de porter atteinte à des règles communes de l'Union par des engagements internationaux pris par les États membres, ou d'altérer la portée de ces règles, propre à justifier une compétence externe exclusive de l'Union, lorsque ces engagements relèvent du domaine d'application desdites règles (voir, en ce sens, arrêts Commission/Conseil, dit «AETR», 22/70, EU:C:1971:32, point 30; Commission/Danemark, C-467/98, EU:C:2002:625, point 82, et Commission/Conseil, C-114/12, EU:C:2014:2151, points 66 à 68).
72. La constatation d'un tel risque ne présuppose pas une concordance complète entre le domaine couvert par les engagements internationaux et celui de la réglementation de l'Union (voir avis 1/03, EU:C:2006:81, point 126, et arrêt Commission/Conseil, EU:C:2014:2151, point 69).
73. En particulier, la portée des règles de l'Union est susceptible d'être affectée ou altérée par des engagements internationaux lorsque ces derniers relèvent d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles (voir, en ce sens, avis 2/91, EU:C:1993:106, points 25 et 26). Ainsi que la Cour l'a déjà jugé et contrairement à ce que soutiennent le Conseil et certains gouvernements ayant déposé des observations, une telle circonstance demeure pertinente, dans le contexte de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, pour apprécier si la condition tenant au risque que les règles communes de l'Union soient affectées ou que leur portée soit altérée est remplie (arrêt Commission/Conseil, EU:C:2014:2151, points 70, 72 et 73).
74. Cela étant, l'Union ne disposant que de compétences d'attribution, l'existence d'une compétence, de surcroît de nature exclusive, doit trouver son fondement dans des conclusions tirées d'une analyse globale et concrète de la relation existant entre l'accord international envisagé et le droit de l'Union en vigueur. Cette analyse doit prendre en considération les domaines couverts, respectivement, par les règles de l'Union et par les dispositions de l'accord envisagé, leurs perspectives d'évolution prévisibles, ainsi que la nature et le contenu de ces règles et dispositions, afin de vérifier si l'accord en question est susceptible de porter atteinte à l'application uniforme et cohérente des règles de

l'Union et au bon fonctionnement du système qu'elles instituent (voir avis 1/03, EU:C:2006:81, points 126, 128 et 133, ainsi que arrêt Commission/Conseil, EU:C:2014:2151, point 74).

– Sur la concordance des domaines concernés

75. La convention de La Haye de 1980 prévoit, plus particulièrement, deux procédures, à savoir, d'une part, celle de retour des enfants illicitement déplacés et, d'autre part, celle visant à garantir l'exercice du droit de visite.
76. En ce qui concerne, tout d'abord, la procédure de retour des enfants illicitement déplacés, les articles 8 à 11 de ladite convention régissent l'introduction d'une demande de retour auprès de l'autorité centrale d'un État contractant, la transmission de cette demande à l'autorité centrale de l'État contractant où se trouve l'enfant ainsi que le traitement de cette demande par les autorités judiciaires ou administratives de ce dernier État. L'article 12 de la même convention prévoit les conditions dans lesquelles ces autorités judiciaires ou administratives ordonnent le retour de cet enfant dans l'État contractant dans lequel il avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour. Les articles 13 et 20 de la convention de La Haye de 1980 spécifient les hypothèses dans lesquelles ces dernières autorités peuvent refuser le retour de l'enfant et adopter une décision de non-retour.
77. Le règlement n° 2201/2003 complète et précise, notamment à son article 11, lesdites règles conventionnelles. Ainsi, l'article 11, paragraphe 2, de ce règlement impose le principe de l'audition de l'enfant concerné au cours de la procédure prévue aux articles 12 et 13 de ladite convention. De même, l'article 11, paragraphe 3, dudit règlement prévoit un délai précis dans lequel la décision de retour de l'enfant illicitement déplacé doit être prise. Par ailleurs, l'article 11, paragraphes 4 à 6, du même règlement encadre la faculté pour une juridiction d'un État membre de refuser le retour d'un enfant sur la base de la même convention, en soumettant l'exercice de cette faculté à des conditions supplémentaires. L'article 11, paragraphe 8, du règlement n° 2201/2003, lu conjointement avec l'article 42 de ce règlement, instaure une procédure qui facilite le retour d'enfants illicitement déplacés, complémentaire à celle prévue par la convention de La Haye de 1980. Selon ces dispositions, la juridiction compétente en vertu dudit règlement peut prendre, nonobstant une décision de non-retour rendue en application de l'article 13 de cette convention, une décision ultérieure ordonnant le retour de l'enfant, cette décision étant reconnue exécutoire dans l'État membre de séjour de l'enfant sans que les autorités de cet État puissent s'opposer à cette reconnaissance.
78. Il ressort du contenu de toutes ces dispositions du règlement n° 2201/2003 évoquées au point précédent que celles-ci soit sont fondées sur les règles de la convention de La Haye de 1980, soit prévoient des conséquences qu'il y a lieu de tirer de l'application de ces dernières. Ces deux catégories de dispositions constituent ainsi un ensemble normatif indivisible qui s'applique aux procédures de retour des enfants illicitement déplacés au sein de l'Union.
79. S'agissant, ensuite, de la procédure visant à garantir l'exercice du droit de visite, cette convention n'y consacre spécifiquement que son article 21 qui se limite à prévoir la possibilité d'adresser les demandes relatives à un tel exercice aux autorités centrales des États contractants et à imposer à ces dernières des obligations tendant à assurer l'exercice paisible de ce droit.
80. Le règlement n° 2201/2003 fixe des règles de base analogues en ce qui concerne l'exercice de ce droit. En particulier, selon ses articles 55 et 57, tout titulaire de la responsabilité parentale peut introduire une demande d'assistance pour l'exercice du droit de visite à l'autorité centrale de l'État membre dans lequel il réside habituellement ou à l'autorité centrale de l'État membre dans lequel

l'enfant concerné a sa résidence habituelle ou est présent.

81. Enfin, la convention de La Haye de 1980 prévoit des dispositions générales qui sont communes aux procédures afférentes au retour de l'enfant illicitement déplacé et à l'exercice du droit de visite. Ainsi, il ressort des articles 22 et 26 de cette convention que les autorités compétentes ne peuvent imposer, sous réserve de certaines dérogations, le versement de frais ou d'une caution en relation avec ces procédures. Suivant l'article 23 de ladite convention, aucune légalisation ou formalité similaire ne peut être requise dans le contexte desdites procédures. L'article 24 de la convention de La Haye de 1980 précise les langues dans lesquelles les demandes qui concernent l'application de cette convention peuvent être adressées à l'autorité centrale de l'État requis. En outre, selon l'article 25 de ladite convention, la personne qui réside dans un État contractant formant une telle demande a droit à l'assistance judiciaire et juridique dans tout autre État contractant dans les mêmes conditions que si elle était ressortissante de cet autre État et y résidait habituellement.
82. Le règlement n° 2201/2003 prévoit des modalités similaires applicables à la procédure de retour de l'enfant illicitement déplacé et à celle garantissant l'exercice du droit de visite. En particulier, il découle de l'article 57, paragraphe 3, de ce règlement que l'assistance dispensée par les autorités centrales est gratuite. En vertu de l'article 41 dudit règlement, le droit de visite accordé par une décision exécutoire rendue dans un État membre est reconnu et jouit de la force exécutoire dans un autre État membre sans qu'aucune déclaration lui reconnaissant force exécutoire soit requise et sans qu'il soit possible de s'opposer à sa reconnaissance. L'article 42 du règlement n° 2201/2003 prévoit une reconnaissance analogue des décisions ordonnant le retour d'un enfant qui sont mentionnées à l'article 11, paragraphe 8, du même règlement. Conformément à l'article 57, paragraphe 2, de ce règlement, il est prévu la possibilité d'adresser les communications aux autorités centrales des États membres dans une autre langue que celles de ces derniers. Enfin, l'article 50 dudit règlement énonce que le demandeur qui a bénéficié dans l'État membre d'origine de l'assistance judiciaire ou d'une exemption de frais et de dépens bénéficie, dans les procédures afférentes au retour de l'enfant illicitement déplacé et à l'exercice du droit de visite prévues aux articles 41, 42 et 48 du même règlement, de l'assistance la plus favorable ou de l'exemption la plus large prévue par le droit de l'État membre d'exécution.
83. Eu égard à ce qui précède, il convient de constater que les dispositions du règlement n° 2201/2003 couvrent en grande partie les deux procédures régies par la convention de La Haye de 1980, à savoir celle portant sur le retour des enfants illicitement déplacés et celle visant à assurer l'exercice du droit de visite. Ainsi, l'ensemble de cette convention doit être considéré comme couvert par les règles de l'Union.
- Sur le risque que les règles communes soient affectées
84. En ce qui concerne le risque que les règles de l'Union soient affectées par les dispositions de la convention de La Haye de 1980 et par les déclarations d'acceptation d'adhésion, au regard de leurs natures et de leurs contenus respectifs, il y a lieu de relever, d'une part, que le règlement n° 2201/2003 établit des règles uniformes qui s'imposent aux autorités des États membres.
85. D'autre part, en raison du chevauchement et du lien étroit existant entre les dispositions dudit règlement et celles de cette convention, et notamment entre les dispositions prévues à l'article 11 du même règlement et celles que contient le chapitre III de ladite convention, les dispositions de cette dernière sont susceptibles d'avoir une incidence sur le sens, la portée et l'efficacité des règles du règlement n° 2201/2003.
86. Cette conclusion n'est pas infirmée par la circonstance que de nombreuses dispositions dudit

règlement et celles de cette même convention puissent paraître cohérentes entre elles. En effet, ainsi que la Cour a déjà jugé, l'affectation des règles de l'Union par les engagements internationaux peut se produire même en l'absence de contradiction entre eux (voir, en ce sens, avis 2/91, EU:C:1993:106, points 25 et 26, ainsi que arrêt Commission/Conseil, EU:C:2014:2151, point 71).

87. Plus particulièrement, la relation entre la convention de La Haye de 1980 et le règlement n° 2201/2003 est précisée, notamment, par l'article 60 de ce règlement, selon lequel ledit règlement prévaut sur cette convention dans la mesure où les matières réglées par ces deux instruments se chevauchent.
88. Or, malgré cette primauté accordée au règlement n° 2201/2003, la portée et l'efficacité des règles communes établies par ce règlement risquent d'être affectées par des acceptations hétérogènes, de la part des États membres, d'adhésions d'États tiers à la convention de La Haye de 1980.
89. À cet égard, ainsi que l'ont souligné le Parlement et la Commission, si les États membres, et non l'Union, étaient compétents pour accepter, ou non, l'adhésion d'un nouvel État tiers à la convention de La Haye de 1980, il existerait un risque d'atteinte à l'application uniforme et cohérente du règlement n° 2201/2003 et, en particulier, aux règles de coopération entre les autorités des États membres, chaque fois qu'une situation d'enlèvement international d'enfant concerne un État tiers et deux États membres dont l'un aurait accepté l'adhésion de cet État tiers à cette convention, mais l'autre pas.
90. Eu égard à ce qui précède, l'acceptation de l'adhésion d'un État tiers à la convention de La Haye de 1980 relève de la compétence exclusive de l'Union.

En conséquence, la Cour (grande chambre) émet l'avis suivant:

L'acceptation de l'adhésion d'un État tiers à la convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue à La Haye le 25 octobre 1980, relève de la compétence exclusive de l'Union européenne.

Signatures.