

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite ,

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldagwa, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Coëss-Brinac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclucque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueque, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin

Voir le numéro :
Sénat : 261 (1987-1988).

SOMMAIRE

	Pages
<u>Introduction</u> : une convention relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite, conclue entre la France et la Belgique, le 4 avril 1987, simultanément à deux conventions quasi identiques, l'une franco-luxembourgeoise, l'autre belgo-luxembourgeoise	3
PREMIERE PARTIE - L'ANALYSE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DU 4 AVRIL 1987 : UNE CONVENTION QUI AFFINE LES DISPOSITIONS MULTILATERALES APPLICABLES EN MATIERE DE DROIT DE GARDE ET DE DROIT DE VISITE	4
1°) - Le rôle des autorités centrales et de la commission mixte (articles 1er à 6)	4
2°) - L'action en retour immédiat de l'enfant (articles 7 à 10)	5
3°) - L'action en reconnaissance et exécution des décisions judiciaires (articles 11 à 20)	6
4°) - L'organisation et la protection du droit de visite (article 21) . . .	7
5°) - Les dispositions annexes de la convention (articles 22 à 29)	7
SECONDE PARTIE - LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR : UNE CONVENTION QUI CONSTITUE LE MODELE LE PLUS ACHEVE EN MATIERE DE PROTECTION DES MINEURS ET FACILITERA LE REGLEMENT DE PROBLEMES HUMAINS PARTICULIEREMENT DOULOUREUX	9
1°) - L'intérêt d'un accord qui facilitera le règlement de problèmes humains particulièrement douloureux	9
2°) Un texte exemplaire qui constitue le modèle conventionnel le plus achevé en matière de droit de garde et de droit de visite	10
Les <u>conclusions</u> de votre rapporteur et de la commission	11

Mesdames, Messieurs,

La convention franco-belge relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite, dont l'approbation fait l'objet du présent projet de loi, a été signée à Bruxelles le 4 avril 1987.

Ce texte s'inscrit dans le cadre de l'action entreprise depuis de nombreuses années pour faciliter le règlement, par voie conventionnelle, des problèmes humains, particulièrement douloureux, relatifs au droit de garde et de visite des enfants mineurs déplacés ou retenus illicitement.

Cet accord bilatéral trouve son origine dans des conversations, remontant à décembre 1982, entre les ministres français et belge de la justice, au cours desquelles furent évoquées une modernisation et une extension d'un arrangement franco-belge très ancien, puisqu'en date du 17 juillet 1925, relatif au rapatriement des mineurs qui se sont soustraits à l'autorité parentale. Mais les parties convièrent finalement d'élaborer une nouvelle convention plutôt que d'étendre et de compléter l'accord de 1925.

De rapides négociations -en 1985-1986- conduisirent ainsi à la mise au point de la présente convention bilatérale. Toutefois, le Luxembourg ayant entre-temps manifesté le désir de se joindre aux conversations franco-belges, trois accords bilatéraux furent finalement conclus, en termes presque totalement identiques, le 4 avril 1987 :

- la convention franco-belge, qui fait l'objet du présent projet de loi ;

- une convention franco-luxembourgeoise, dont l'approbation fait l'objet d'un autre projet de loi, simultanément soumis à notre examen ;

- et une troisième convention, conclue entre la Belgique et le Luxembourg.

*

* *

PREMIERE PARTIE

- L'ANALYSE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DU 4 AVRIL 1987 : UNE CONVENTION QUI AFFINE LES DISPOSITIONS MULTILATERALES APPLICABLES EN MATIERE DE DROIT DE GARDE ET DE DROIT DE VISITE -

La présente convention franco-belge tend à assurer, dans le domaine de la garde des enfants et du droit de visite, une entraide judiciaire entre les deux pays plus efficace que celle résultant des instruments multilatéraux actuellement en vigueur, c'est-à-dire essentiellement :

- la convention européenne de Luxembourg du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants ;

- et la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (convention que la Belgique n'a d'ailleurs pas encore ratifiée).

En revanche, la France et la Belgique étant l'une et l'autre parties à la convention de New-York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger et aux diverses conventions multilatérales ultérieures en la matière, les négociateurs n'ont pas jugé utile d'étendre les dispositions de la présente convention bilatérale au domaine de la protection des créanciers d'aliments.

L'objet essentiel du texte proposé est ainsi d'assurer le retour des enfants mineurs de moins de seize ans, quelle que soit leur nationalité, déplacés ou retenus illicitement dans l'un des deux Etats.

Les 29 articles de la convention tendent dès lors à renforcer l'entraide judiciaire entre la France et la Belgique autour de cinq séries de dispositions principales.

1°) - Le rôle des autorités centrales et de la commission mixte

(articles 1er à 6).

Les dispositions générales figurant au chapitre premier organisent la coopération entre les deux pays -comme il est d'usage dans les plus récentes conventions en la matière- autour de deux organes spécialisés : les autorités centrales et la commission mixte.

- Les "autorités centrales" sont constituées par les ministères de la justice des deux Etats (article 3). Elles coopèrent pour promouvoir une collaboration judiciaire renforcée entre les deux pays. A cet effet, elles communiquent directement entre elles et font introduire, s'il y a lieu, une procédure judiciaire par l'intermédiaire du ministère public.

L'autorité centrale, saisie d'une demande de retour d'un enfant déplacé ou retenu illicitement, fait prendre toute mesure appropriée pour localiser l'enfant, prévenir tout nouveau déplacement, faciliter une solution amiable, communiquer des informations sur la situation de l'enfant et assurer son rapatriement (article 4).

- Une commission mixte (article 5) est par ailleurs constituée de représentants des ministères chargés des affaires étrangères et de la justice des deux Etats. Elle a pour rôle de faciliter l'application de la présente convention en proposant toute modification éventuelle et en contribuant au règlement des dossiers qui lui sont soumis.

- Il convient enfin de relever, parmi ces dispositions générales, l'article 6 de la convention prévoyant la gratuité des procédures et le caractère automatique de l'aide judiciaire en la matière, indépendamment de toute condition de ressources ; l'aide judiciaire sera accordée de plein droit en France tandis qu'en Belgique - où le système d'aide existant n'est que partiel- les frais du procès et, le cas échéant, les frais d'avocat seront intégralement pris en charge par l'autorité centrale.

2°) - L'action en retour immédiat de l'enfant (articles 7 à 10).

Le chapitre II de la convention a trait à l'action en retour immédiat de l'enfant déplacé ou retenu illicitement, conformément aux définitions de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 (article 7).

Les magistrats compétents pour statuer -le président du tribunal de grande instance en France, le président du tribunal de première instance en Belgique- statuent en matière de droit de garde comme en matière de référé (article 10).

Deux hypothèses doivent alors être distinguées, selon que la demande est présentée avant ou après l'expiration d'un délai de six mois à compter du déplacement de l'enfant :

- avant l'expiration de ce délai (article 8), le juge doit ordonner le retour immédiat de l'enfant, sauf dans deux cas où cette obligation est levée : lorsque l'enfant est ressortissant exclusif de l'Etat requis et que, selon la loi de cet Etat, le parent avec lequel se trouve l'enfant est seul titulaire de l'autorité parentale ; et lorsqu'est invoquée une décision relative à la garde exécutoire dans l'Etat requis antérieurement au déplacement ;

- après l'expiration de ce délai de six mois (article 9), l'autorité judiciaire ordonne le retour de l'enfant sauf, éventuellement, si l'enfant s'est intégré dans son nouveau milieu ou si son retour l'expose à un danger ou le place dans une situation intolérable, appréciée par le juge.

3°) - *L'action en reconnaissance et exécution des décisions judiciaires* (articles 11 à 20).

La seconde action possible en matière de droit de garde et de droit de visite, une action en reconnaissance et exécution des décisions judiciaires, est définie par le chapitre III de la convention franco-belge de manière indépendante de l'action en retour immédiat, de façon à permettre de choisir, dans chaque cas d'espèce, la procédure la plus efficace.

Les droits français et belge étant particulièrement proches, il a été possible, dans ce cadre bilatéral, de réduire au strict minimum les cas de refus de la reconnaissance et de l'exécution dans l'Etat requis des décisions judiciaires exécutoires sur le territoire de l'Etat requérant. Aux termes de l'article 11 de la convention, les seuls cas de refus sont :

- l'absence du défendeur ou de son représentant légal, à moins qu'il ait dissimulé l'endroit où il se trouvait ;
- et l'incompétence du tribunal qui a rendu la décision d'origine, lorsque cette décision a été rendue en l'absence du défendeur.

Enfin, en vertu de l'article 12, la reconnaissance et l'exécution des décisions peuvent être également refusées, à l'expiration du délai de six mois après le déplacement, lorsqu'il apparaît au juge que l'enfant s'est intégré dans son nouveau milieu.

Pour le reste, la procédure, aussi simple et rapide que possible, applicable à l'action en reconnaissance et exécution des

décisions judiciaires, précisée aux articles 13 à 20, est calquée sur les dispositions de la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

4°) - L'organisation et la protection du droit de visite (article 21).

Le chapitre IV de la convention tend ensuite à étendre l'entraide judiciaire entre la France et la Belgique de manière à favoriser le libre exercice du droit de visite sur le territoire des deux Etats. Il est notamment précisé à l'article 21 :

- que les décisions judiciaires relatives au droit de visite sont reconnues et mises à exécution dans les mêmes conditions que celles relatives à la garde ;
- et que les autorités centrales coopèrent pour l'organisation et la protection du droit de visite, notamment en faisant saisir, s'il y a lieu, la juridiction compétente pour qu'il soit statué ou que soit protégé le droit de visite.

5°) - Les dispositions annexes de la convention (articles 22 à 29).

Enfin, les chapitres V, VI et VII de la convention complètent le texte bilatéral proposé par les trois séries de dispositions suivantes .

- Les articles 22 à 25 précisent les divers documents qui doivent être fournis à l'appui d'une part d'une action en retour immédiat d'un enfant, d'autre part d'une action en reconnaissance ou exécution d'une décision relative à la garde.

- L'article 26 tire les conséquences de la mise en oeuvre de la présente convention bilatérale sur les relations conventionnelles entre la France et la Belgique. Trois points sont à cet égard précisés :

. la convention remplace dans les rapports entre les deux Etats la convention européenne de Luxembourg du 20 mai 1980 et remplacera la convention multilatérale de La Haye du 25 octobre 1980 lorsque celle-ci aura été ratifiée par la Belgique ;

. elle laisse en revanche subsister entre les deux pays la convention bilatérale du 8 juillet 1899 sur la compétence judiciaire dans

la mesure où ses dispositions ne sont pas incompatibles avec celles de la convention ;

. enfin, le rapatriement des mineurs qui se sont soustraits à l'autorité parentale reste régi par l'arrangement franco-belge du 17 juillet 1925.

- Enfin, les articles 27 à 29 comportent des clauses finales classiques qui précisent que les dispositions de la convention relatives à l'action en retour immédiat ne s'appliqueront qu'aux déplacements illicites intervenus après l'entrée en vigueur de la convention.

*

* *

- SECONDE PARTIE -

- LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR : UNE CONVENTION QUI CONSTITUE LE MODELE LE PLUS ACHEVE EN MATIERE DE PROTECTION DES MINEURS ET FACILITERA LE REGLEMENT DE PROBLEMES HUMAINS PARTICULIEREMENT DOULOUREUX -

Les dispositions de la convention signée à Bruxelles le 4 avril 1987 viennent ainsi affiner et renforcer l'efficacité -dans le cadre des relations entre la France et la Belgique- des dispositions multilatérales existantes en matière de droit de garde et de droit de visite. Son approbation par la France apparaît doublement opportune à votre rapporteur.

1°) - L'intérêt d'un accord qui facilitera le règlement de problèmes humains particulièrement douloureux.

Il faut d'abord retenir l'intérêt humain d'un accord qui prolonge l'action entreprise depuis le début des années 1980 pour mettre en place des dispositions conventionnelles permettant de résoudre plus efficacement et plus rapidement les problèmes particulièrement douloureux d'enfants mineurs de couples désunis déplacés ou retenus illicitement.

Des conventions bilatérales relatives à la protection des mineurs ont ainsi été conclues, au cours des dernières années, avec de nombreux pays : le Maroc, la Tunisie, l'Egypte, la Hongrie et le Portugal notamment. Il était naturel pour la France de faire de même avec un pays ami et voisin aussi proche que la Belgique.

Fort heureusement, les cas de déplacements illicites d'enfants sont à ce jour extrêmement peu nombreux -de l'ordre d'une dizaine- entre la France et la Belgique. Ils ne pouvaient toutefois être négligés.

Le texte proposé s'inscrit ainsi dans le cadre d'une coopération judiciaire renforcée et élargie entre les deux Etats et revêt un intérêt particulier -potentiel- pour la communauté française en

Belgique -115 000 personnes- et pour la communauté belge en France - qui rassemble près de 65.000 personnes.

2°) - *Un texte exemplaire qui constitue le modèle conventionnel le plus achevé en matière de droit de garde et de droit de visite.*

Mais la convention proposée vaut aussi par son caractère exemplaire. L'étroite parenté des droits français et belge a en effet permis d'aller sensiblement plus loin que dans les précédentes conventions bilatérales et de renforcer ainsi la souplesse et, partant, l'efficacité des dispositions du texte adopté entre la France et la Belgique.

La convention de Bruxelles constitue ainsi le modèle le plus achevé des accords internationaux en matière de droit de garde et de droit de visite. Plusieurs de ses dispositions viennent l'illustrer.

- C'est ainsi que les causes de refus de la reconnaissance et de l'exécution dans l'Etat requis des décisions judiciaires exécutoires dans l'autre Etat y sont réduites au minimum et ne comportent notamment pas la référence usuelle à la notion d'ordre public.

- Par ailleurs, l'indépendance existant dans la convention franco-belge entre l'action en remise immédiate de l'enfant et l'action en reconnaissance permet de choisir, dans chaque cas d'espèce, la procédure la plus opportune et la plus rapide, renforçant ainsi la souplesse et la capacité d'adaptation de la convention.

- De même, la gratuité complète des procédures mises en oeuvre et l'automatisme de l'octroi de l'aide judiciaire, sans condition de ressources, vont également dans le sens d'une meilleure efficacité des dispositions bilatérales.

- Enfin la flexibilité de la convention est encore illustrée par la possibilité donnée aux autorités centrales de faire procéder ou non, selon les cas, à la désignation d'un avocat.

Pour toutes ces raisons, l'approbation par la France de la présente convention franco-belge apparaît tout à fait souhaitable à votre rapporteur. Il souhaite toutefois saisir l'opportunité du débat en séance publique pour interroger le gouvernement sur deux points relatifs à son action en matière de coopération internationale concernant la protection des mineurs.

- Le premier concerne la coopération judiciaire entreprise au plan communautaire dans ce domaine. Il existe d'ores et déjà, au sein de la coopération politique européenne, des mécanismes d'entraide judiciaire destinés à faciliter le règlement des problèmes pouvant apparaître en ce qui concerne la protection des mineurs. Quelle appréciation peut-on porter sur leur efficacité, en particulier vis-à-vis de pays avec lesquels nous n'avons pas conclu de conventions ? Est-il envisagé d'élaborer un accord communautaire en matière de droit de garde et de droit de visite ? Un tel accord apparaîtrait à votre rapporteur hautement souhaitable dans la perspective de l'échéance communautaire du 31 décembre 1992 et des conséquences potentielles de la réalisation du marché intérieur européen. A défaut d'une telle action communautaire, la France estime-t-elle possible de négocier d'autres conventions bilatérales, à l'image de la convention franco-belge, avec les autres pays de la Communauté ?

- Votre rapporteur ne saurait enfin conclure sans se réjouir de l'annonce de la signature d'une convention franco-algérienne destinée à mettre un terme au drame humain des enfants franco-algériens retenus ou déplacés illicitement. Cette convention pose le principe de la libre circulation des enfants de couples mixtes entre les deux pays et affirme le droit de ces enfants à voir leur père et leur mère. Après des années de démarches, alors que plus de 200 dossiers demeurent à ce jour sans solution, et au moment où les mères concernées désespèrent de sortir de l'impasse, la conclusion de cet accord franco-algérien constitue un élément extrêmement positif.

•
• •

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa séance du 23 juin 1988. A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Jean Chamant a souligné la nécessité de l'élaboration d'un véritable droit communautaire en la matière. En réponse à une question de M. Jean Chamant, le rapporteur a précisé que l'aide judiciaire prévue par la convention était accordée de plein droit de manière à assurer la gratuité des procédures. Le rapporteur a enfin indiqué à M. Daniel Millaud que, faute de dispositions particulières, la convention s'appliquait aux départements et territoires d'outre-mer.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'*approbation* de la convention entre la France et la Belgique relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite.

•

• •

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite, signée à Bruxelles le 4 avril 1987 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 261 (1987-1988).