



COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

24^{ème} session Mars 2016

RAPPORT SUR LES DEPLACEMENTS ILLICITES D'ENFANTS

Rapporteur : Mme Michèle GOUPIL

Conseillère à l'Assemblée des Français de l'étranger

Cette Commission est composée de : M. Olivier Piton, Président, Mme Radya Rahal, Vice-présidente, Mesdames et Messieurs Alexandre Bezardin, François Boucher, Jean-Daniel Chaoui, Jeanne Dubard, Michèle Goupil, Jean-Marie Langlet, Ronan Le Gleut, Morgane Marot, Michaël Pilater, Daphna Poznanski-Benhamou, Martine Schoeppner, M. Georges-Francis Seingry, Annik Valdecabres.

Version : 12 mars 2016

Tous mes remerciements à :

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Sénatrice représentant les Français de l'étranger

Christelle HILPERT, Chef du Bureau du droit de l'union, du droit international privé et de l'entraide civile, Direction des affaires civiles et du Sceau au Ministère de la Justice, et son adjointe **Sophie RODRIGUES**

Pierre-Yves LE BORGNIER, Député des Français de l'étranger

Isabelle LE GUELLEC, Chef du Bureau de la Protection des Mineurs et de la Famille, Adjointe au chef de la mission de Protection des Droits des Personnes au Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International

Ludivine MAKANDA, Juriste au Centre Français de Protection de l'Enfance

Valérie PIPELIER et **Camille PAULY**, Secrétariat général de l'AFE

Olivier PITON, président de la Commission des Lois de l'AFE

Radya RAHAL, vice-présidente de la Commission des Lois de l'AFE

Jean-Patrick REVEL, avocat à Berlin

Marie-Claire SPARROW, avocate à Londres et conseillère consulaire

Et aux **élus** qui ont répondu au questionnaire :

Brigitte ALLELMAND (Koweït), Franck BARTHELEMY (Inde, 1ère circonscription), Madeleine BENNACEUR (Tunisie), Jean-Marc BESNIER (Chili), Sylvain BRUNI (USA, Boston), Chantal FORLER (Inde), Annie BOUTIN-KING (USA, Washington), Robert DOISY (Algérie), Laurent GOATER (Portugal), Francis HUSS (Espagne), Maryse IMBAULT (Pays-Bas), Jean-Louis MAINGUY (Liban), Régine GUILLERMIN PRATO (Egypte), Marie-Ange JOARLETTE (Brésil), Tanguy LE BRETON (Pays-Bas), Olivier PITON (USA, Washington), Franck POINT (Canada, 1ère circonscription), Radya RAHAL (Algérie), Laurent RIGAUD (Emirats Arabes Unis), Joëlle SEE (Espagne), Georges-Francis SEINGRY (Belgique), Mauve SERRA (Suisse), Marie-Claire SPARROW (Londres), Denis VIALA (Brésil, Sao Paulo)

LES DEPLACEMENTS ILLICITES D'ENFANTS

EXPOSE DES MOTIFS

Chers Collègues,

Le développement de la mobilité internationale conduit à une multiplication des unions entre personnes de nationalités différentes et donc des familles présentant une dimension internationale.

En cas de conflit au sein du couple, les enfants peuvent être victimes de mesures unilatérales de la part d'un des parents qui décide d'emmener le mineur, sans l'accord du parent qui en a la garde légale, dans un autre pays, fréquemment celui dont il détient la nationalité, ou bien de l'y retenir lors de l'exercice d'un droit de visite et d'hébergement, souvent à l'occasion de vacances scolaires.

Commence alors pour le parent auquel l'enfant a été soustrait une lutte titanesque pour tenter de mettre fin à cette voie de fait et pour que l'enfant lui soit restitué, dans un contexte émotionnel extrêmement éprouvant, où il devra faire face à des barrières légales, culturelles, linguistiques, financières, etc. Le mineur, lui, se trouve brutalement arraché à son monde familial, protagoniste involontaire d'une bataille sans merci entre ses parents et première victime du conflit qui les oppose.

Ce phénomène des déplacements illicites d'enfants est en augmentation constante¹ dans le monde. En 2012, en France, plus d'un enfant était enlevé chaque jour par un parent à son autre parent².

Régulièrement la presse se fait l'écho de cas d'enlèvements parentaux transnationaux particulièrement dramatiques.

Chaque pays ayant son propre système juridique et judiciaire, une décision prise dans le pays de résidence habituelle de l'enfant quant au droit de garde peut ne pas être reconnue dans le pays de refuge, dont les juridictions peuvent émettre une décision contraire.

La France a mis en oeuvre divers instruments internationaux multilatéraux (principalement la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils

¹ Une analyse statistique des demandes déposées en 2008 en application de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 établie en 2011 par le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye (Document préliminaire à l'intention de la Commission spéciale de juin 2011 sur le fonctionnement pratique de la Convention Enlèvements d'enfants de 1980 et de la Convention Protection des enfants de 1996) fait état d'une augmentation de 45 % des demandes de retour et de 41 % des demandes de droit de visite par rapport à l'année 2003. Au moins 3.179 enfants étaient concernés par ces demandes en vertu de la Convention de La Haye relayées par les autorités centrales.

² Source : Ministère de l'Intérieur, cité par le Centre Français de Protection de l'Enfance

de l'enlèvement international d'enfants, et la Convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants), communautaire (Règlement communautaire N° 2201/2003 du 27 novembre 2003, communément désigné sous le nom de "Bruxelles II Bis" relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale) et bilatéraux pour faciliter la coopération judiciaire et administrative entre les Etats. L'Autorité centrale française chargée de leur application est le Bureau du Droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile (BDIP) du Ministère de la Justice.

Si l'enfant a été illicitement déplacé vers un pays hors Union Européenne et hors convention bilatérale ou multilatérale avec la France (ou depuis ce pays vers la France), c'est le Bureau de la Protection des Mineurs et de la Famille (PMF) du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International qui intervient dans le cadre de la protection consulaire.

Malgré l'existence de ces conventions, de nombreux cas de déplacements illicites d'enfants restent encore sans solution ou trouvent une issue après plusieurs années de bataille juridique et de déchirements.

Des élus représentant les Français établis hors de France, la Sénatrice Joëlle Garriaud Maylam et le Député Pierre-Yves Le Borgn' interviennent régulièrement sur ces questions.

La prévention demeure essentielle mais difficile à mettre en oeuvre face à la multiplication des déplacements internationaux et à l'allègement, voire la suppression, des contrôles aux frontières, ainsi qu'à l'urgence dans laquelle les mesures préventives doivent être mises en place. De nouvelles pistes sont explorées, telles que le recours plus systématique à la médiation familiale, à la disposition des parties au sein de la Cellule de Médiation Familiale Internationale du Ministère de la Justice et le renforcement du travail en réseaux entre les différents acteurs.

Le chapitre I contient quelques résultats de l'enquête menée auprès des conseillers consulaires qui démontre la large méconnaissance de cette problématique, le chapitre II contient une synthèse des principaux instruments internationaux, le chapitre III fait état des difficultés le plus fréquemment rencontrées dans l'application des conventions internationales, le chapitre IV indique quelques-unes des pistes à l'étude par la Conférence de La Haye de droit international privé et le chapitre V donne quelques orientations pratiques.

I.- UNE THEMATIQUE COMPLEXE LARGEMENT MECONNUE

L'enquête menée auprès des conseillers consulaires fait apparaître une large méconnaissance de cette problématique et des instruments conventionnels ou communautaires relatifs aux déplacements illicites d'enfants. Des réponses reçues au questionnaire, il apparaît que 72 % des conseillers consulaires ayant répondu ne les connaissent pas, alors qu'ils font état d'un total de 212 cas recensés par leurs postes consulaires de 2010 à 2015.

Le Bureau de la Protection des Mineurs et de la Famille du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement Interantional traite en moyenne 400 à 450 dossiers de déplacements illicites d'enfants en permanence, soit la moitié des affaires traitées par le Bureau. Ces dossiers concernent plus de 600 enfants. Ces 425 dossiers en moyenne sont répartis géographiquement comme suit :

- 42 % en zone Afrique du nord et Moyen Orient
- 18 % en Afrique Subsaharienne
- 16 % en Europe
- 13 % en zone Amériques
- 11 % en zone Asie Océanie

Au 31 décembre 2015, les pays avec lesquels le Bureau de la Protection des Mineurs et de la Famille du Ministère des Affaires Etrangères a le plus le dossiers en cours sont l'Algérie (60), la Tunisie (32), le Maroc (21) –ces trois pays du Maghreb représentant 27 % de tous les dossiers de déplacements illicites d'enfants-, la Russie (16), les Etats-Unis (14) et la Turquie (14).

Le Directeur des Français de l'Etranger indiquait dans son rapport 2015 qu'un quart des déplacements illicites d'enfants traités par le Bureau de la Protection des Mineurs et de la Famille du Ministère des Affaires Etrangères avaient eu lieu durant cette période vers trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie), mais que l'on assistait à un éclatement géographique vers l'ensemble du monde.

Le Bureau du Droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile (BDIP) du Ministère de la Justice³, qui intervient en tant qu'Autorité centrale pour les pays sous convention internationale avec la France, traite en moyenne 300 dossiers par an, avec un encours de 500 dossiers.

³ Composé de 24 agents dont, pour la coopération en matière de droit de la famille, 6 rédacteurs, 4 secrétaires et un responsable adjoint, et pour la cellule de médiation familiale internationale 2 intervenants sociaux spécialistes de l'enfance.

En 2015, 195 enfants concernés par un déplacement illicite international dont le BDIP a été saisi sont retournés dans l'Etat de leur résidence habituelle :

- 67 enfants qui avaient été déplacés vers la France,
- 128 enfants qui avaient été déplacés depuis la France vers un autre Etat, dont :

* 60 retours amiables (60 enfants - 42 dossiers) avant le prononcé d'une décision dans la procédure de retour

* 68 retours en exécution d'une décision (68 enfants - 44 dossiers). Parmi ces 68 enfants revenus en France en exécution d'une décision de retour, seuls 13 ont fait l'objet d'une exécution forcée. Pour les 55 autres, le parent à l'origine du déplacement a accepté volontairement de se conformer à la décision rendue.

S'agissant du nombre de dossiers dont l'autorité centrale a été saisie au cours des 5 dernières années, les éléments figurent dans le tableau ci-dessous :

	2011	2012	2013	2014	2015
Nb de DIE	255	284	246	295	314
France requérante	141	155	151	171	191
France requise	114	129	95	124	123

Parmi les 191 dossiers enregistrés en 2015 pour des déplacements depuis la France vers l'étranger :

- 67 concernaient un autre pays de l'Union européenne
- 67 l'un des 3 pays du Maghreb (Maroc, Tunisie ou Algérie)
- le solde de 57 dossiers étant réparti entre tous les autres pays.

Sur les 123 dossiers enregistrés en 2015 pour des déplacements depuis un Etat étranger vers la France, 63 dossiers concernaient un autre pays de l'Union européenne et 8 le Maghreb.

II.- INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

A) Les conventions internationales multilatérales

1) **Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants**

Cette convention compte actuellement 93 Etats parties, les trois derniers Etats contractants étant le Japon, l'Iraq et la Zambie (en 2014)⁴. C'est une des conventions les plus largement ratifiées et l'instrument phare en matière de déplacements illicites d'enfants.

Elle repose sur un **système de coopération entre les Autorités centrales des Etats contractants** et établit **une procédure tendant à un retour rapide de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle**.

a) **Champ d'application**

Elle s'applique aux **enfants qui, ayant leur résidence habituelle dans un des Etats contractants, sont déplacés ou retenus illicitement sur le territoire d'un autre Etat contractant, quelle que soit leur nationalité**. Il faut donc que les deux Etats aient signé/ratifié la Convention.

La Convention s'applique à **tout enfant de moins de 16 ans** qui avait sa résidence habituelle dans un Etat contractant immédiatement avant le déplacement dans un autre Etat contractant ou le non-retour, quelle que soit sa nationalité ou celle de ses parents.

b) **Objet**

Son objet est (art. 1) :

- a) d'assurer le **retour immédiat** des enfants déplacés ou retenus **illicitement** dans tout Etat contractant;

⁴ Voir l'état de ratification de la Convention sur : <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=24>

- b) de **faire respecter effectivement** dans les autres Etats contractants les **droits de garde⁵ et de visite⁶** existant dans un Etat contractant.

(1) Notion de déplacement illicite d'enfant/droit de garde

Le déplacement ou le non-retour de l'enfant est considéré comme **illicite** lorsqu'il a lieu en **violation d'un droit de garde** attribué par le droit de l'Etat contractant dans lequel l'enfant avait sa **résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour et que ce droit était exercé de manière effective, seul ou conjointement**, au moment du déplacement ou du non-retour.

Le **droit de garde** comprend le "**droit portant sur les soins de la personne de l'enfant et en particulier celui de décider de son lieu de résidence**". (art. 5 a.)

Le droit de garde peut résulter d'une **attribution de plein droit⁷** (par la loi), d'une **décision judiciaire ou administrative** ou d'un **accord** en vigueur selon le droit de cet Etat (art. 3). **En cas de garde conjointe, le déplacement d'un enfant par l'un des titulaires de la garde conjointe, sans le consentement de l'autre titulaire, est illicite.**

(2) Le principe du retour immédiat

La convention repose sur le principe du **retour immédiat** de l'enfant dans l'Etat contractant d'origine, afin de priver de conséquences juridiques des situations de fait initialement illicites et éviter ainsi leur consolidation, en rétablissant le *statu quo* existant avant le déplacement illicite, dans **l'intérêt supérieur de l'enfant**, qui a le droit d'entretenir des contacts avec ses deux parents. Le principe du retour immédiat de l'enfant dans l'Etat de sa résidence habituelle sur lequel est basé la Convention vise à avoir un effet dissuasif et à priver le parent ravisseur de tout avantage que le déplacement illicite pourrait lui procurer. Il tend également à protéger l'équilibre vital des enfants, qui ont le droit de "ne pas voir altérées les conditions affectives, sociales, etc. qui entourent leur vie, à moins qu'il n'existe des arguments juridiques garantissant la stabilité d'une nouvelle situation."⁸

⁵ Le droit de garde comprend le droit portant sur les soins de la personne de l'enfant, et en particulier celui de décider de son lieu de résidence (art. 5 a) de la Convention)

⁶ Le droit de visite comprend le droit d'emmener l'enfant pour une période limitée dans un lieu autre que celui de sa résidence habituelle (art. 5 b) de la Convention)

⁷ En France, l'article 372 du Code civil attribue de plein droit l'exercice conjoint de l'autorité parentale aux père et mère lorsque leur filiation est établie à leur égard moins d'un an après la naissance de l'enfant

⁸ Rapport explicatif de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 par Elisa Perez-Vera, p. 448

c) La notion d'intérêt supérieur de l'enfant

La Convention y fait mention dans le Préambule, en indiquant que les **Etats signataires désirent “protéger l'enfant; sur le plan international, contre les effets nuisibles d'un déplacement ou d'un non-retour illicites.”**

Cette notion ouvre un vaste champ d'interprétation et d'appréciation aux juges et donne lieu à des interprétations divergentes entre les différentes juridictions, en fonction des pays, cultures, etc.

d) La notion de résidence habituelle

Elle n'est pas définie par la Convention. La jurisprudence de la CJCE a interprété cette notion comme celle du “lieu qui traduit une certaine intégration de l'enfant dans un environnement social et familial” et a établi des critères tels que “la durée, la régularité, les conditions et les raisons du séjour sur le territoire d'un Etat membre et du déménagement de la famille dans cet Etat, la nationalité de l'enfant, le lieu et les conditions de scolarisation, les connaissances linguistiques ainsi que les rapports familiaux et sociaux entretenus par l'enfant dans ledit Etat.”⁹

e) Interdiction de statuer au fond

Après avoir été informées du déplacement illicite d'un enfant ou de son non-retour, les autorités judiciaires ou administratives de l'Etat contractant où l'enfant a été déplacé ou retenu **doivent mettre en oeuvre les procédures d'urgence prévues par leur droit interne en vue du retour de l'enfant**. Elles **ne pourront pas statuer sur le fond du droit de garde** jusqu'à ce qu'il soit établi que les conditions pour le retour de l'enfant ne sont pas réunies ou que la demande n'a pas été introduite dans un délai raisonnable (art. 16). Le fait qu'une décision relative à la garde ait été rendue ou soit susceptible d'être reconnue dans l'Etat requis ne peut justifier le refus de renvoyer l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle (art. 17).

Il est effectivement assez fréquent que le parent ravisseur essaie d'obtenir une décision des autorités judiciaires du pays de refuge pour donner un caractère légal à la situation de fait qu'il a générée.

⁹ CJCE, 2 avr. 2009, aff. C-523/07, cité par Alain Devers, Enlèvement international d'enfant, in “Droit de la famille”, 6e édition, Dalloz, 2014-2015, p. 1742

f) Le rôle des Autorités centrales

Chaque Etat contractant désigne une **Autorité centrale** chargée de satisfaire aux obligations qui lui sont imposées par la Convention (art. 6). Les Autorités centrales des différents Etats contractants doivent coopérer entre elles pour assurer le retour immédiat de l'enfant, en particulier prendre les mesures appropriées pour localiser l'enfant, assurer sa remise volontaire ou faciliter une solution amiable, introduire ou favoriser l'ouverture d'une procédure judiciaire ou administrative afin d'obtenir son retour, accorder ou faciliter le cas échéant l'obtention de l'assistance judiciaire et juridique, y compris la participation d'un avocat, etc. (art. 7).

En France, **l'autorité centrale est le Bureau du Droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile (BDIP) au Ministère de la Justice.**

Les coordonnées des Autorités centrales des différents Etats contractants sont accessibles via le lien :

<https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/authorities1/?cid=24>

Le parent qui prétend que l'enfant a été déplacé ou est retenu illicitement (en violation d'un droit de garde) peut saisir soit l'Autorité centrale du pays de la résidence habituelle de l'enfant, soit celle du pays dans lequel l'enfant a été déplacé ou est retenu illicitement ou toute autre (art. 8). Pour des raisons pratiques, il est recommandé de s'adresser à l'Autorité centrale du pays de résidence habituelle de l'enfant.

L'autorité judiciaire ou administrative de l'Etat de refuge doit **procéder d'urgence en vue du retour de l'enfant** (art. 11) et **statuer dans un délai maximum de 6 semaines** à partir de sa saisine. Dans le cas contraire, le demandeur peut demander que lui soient communiquées les raisons du retard.

g) Exceptions au retour immédiat

Le principe du retour immédiat de l'enfant dans l'Etat contractant de sa résidence habituelle étant la règle générale, quelques exceptions sont cependant établies dans la Convention :

1. **l'intégration de l'enfant dans son nouveau milieu** (art. 12), lorsqu'un délai de plus d'un an s'est écoulé entre le déplacement ou le non-retour et l'introduction de la demande

devant l'autorité judiciaire ou administrative de l'Etat dans lequel l'enfant a été déplacé. Toutefois, même au-delà de ce délai, l'autorité judiciaire ou administrative doit ordonner le retour, si l'enfant n'est pas intégré dans son nouveau milieu.

Il apparait dans certains cas que la localisation de l'enfant est extrêmement longue et ardue –et quelquefois impossible-. Aussi la Cour de Cassation a fixé le point de départ du délai d'un an au jour où le parent victime "a eu connaissance du lieu où se trouvaient ses enfants." ¹⁰

2. lorsque la personne ou l'institution qui s'oppose au retour de l'enfant établit (art. 13) :

a) que la personne ou l'institution 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** (art. 13 a)

b) ou avait **consenti ou acquiescé postérieurement à ce déplacement ou à ce non-retour** (art. 13 a)

Dans ces deux cas, le déplacement ou le non-retour ne serait pas illicite au sens de la Convention.

c) 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 (art. 13 b).

Dans ce cas, le retour serait contraire à l'intérêt de l'enfant.

C'est une des exceptions les plus alléguées par les parents ravisseurs qui souhaitent faire échec au retour de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle. C'est également un des motifs de non-retour de l'enfant les plus fréquents.¹¹ Cette exception a donné lieu à l'établissement d'un Document de Réflexion par le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye en 2011.

¹⁰ Cité par Alain Devers, "Enlèvement international d'enfant", voir note 9 , p.1751

¹¹ Voir analyse statistique indiquée à la note 1.

La preuve des circonstances qui peuvent fonder ces exceptions est à la charge du parent qui a déplacé ou retient illicitement l'enfant.

d) **Opposition de l'enfant** (art. 13 *in fine*)

S'il a atteint un âge et une maturité où il se révèle approprié de tenir compte de son opinion.

Cette exception a donné lieu à des interprétations très diverses de la part des juridictions. L'enfant est facilement influençable et a tendance à s'incliner pour le point de vue du parent qui est à ses côtés.

2) **Convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants**

Elle contient des dispositions relatives aux enlèvements d'enfants (art. 7) et renforce le rôle central des autorités du pays de résidence habituelle de l'enfant. Elle établit **la compétence des autorités de l'Etat contractant dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour, les autorités de l'Etat contractant dans lequel l'enfant a été déplacé ne pouvant prendre que des mesures urgentes nécessaires à la protection de la personne ou des biens de l'enfant.**

Elle s'applique aux enfants jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de **18 ans** (16 ans dans le cas de la Convention de La Haye de 1980).

Elle est en vigueur en France depuis le 1er février 2011.

3) **La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant**

Elle a été adoptée le 20 novembre 1989 par les Nations Unies.

Les Etats parties s'engagent "**à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales**, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale" (art. 8).

L'article 9 établit **le droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents contre son gré**, à moins que les autorités compétentes ne

décident que cette séparation est nécessaire à **l'intérêt supérieur de l'enfant**, sous réserve de révision judiciaire de cette mesure.

Dans son article 11, **elle invite les Etats parties à prendre des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger et à favoriser, à cette fin, la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou l'adhésion aux conventions existantes en la matière.**

Et dans son article 35, **elle invite les Etats parties à prendre toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit.**

B) Le droit de l'Union Européenne

1) Le **Règlement communautaire N° 2201/2003 du 27 novembre 2003 (communément désigné sous le nom de "Bruxelles II Bis") relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale**

Ce Règlement s'applique depuis le 1er mars 2005 à tous les Etats membres de l'Union Européenne, à l'exception du Danemark. Il est **la base essentielle de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union Européenne en matière matrimoniale et de responsabilité parentale.**

Il établit des règles uniformes pour résoudre les conflits de compétence entre les juridictions des Etats membres en matière de droit familial et contient des dispositions concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions, des actes authentiques et des accords entre parties (principe de reconnaissance mutuelle entre les Etats membres de l'UE).

Les règles établies en matière de responsabilité parentale sont conçues en fonction de **l'intérêt supérieur de l'enfant** et de **son droit à entretenir des contacts avec ses deux parents.**

Le Règlement complète la convention de La Haye de 1980, considérant qu'en cas de déplacement ou de non-retour illicite d'un enfant, son retour devrait être obtenu sans délai et la Convention de La Haye 1980 devrait continuer à s'appliquer telle que complétée par les dispositions du Règlement.

a) Notion de déplacement ou non-retour illicite

A l'image de la convention de La Haye de 1980, il définit **le déplacement ou non-retour illicite d'un enfant comme "le déplacement ou le non-retour d'un enfant lorsque : a) il a eu lieu en violation d'un droit de garde résultant d'une décision judiciaire, d'une attribution de plein droit ou d'un accord en vigueur en vertu du droit de l'Etat membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour et b) sous réserve que le droit de garde était exercé effectivement, seul ou conjointement, au moment du déplacement ou du non-retour, ou l'eût été si de tels évènements n'étaient survenus."** (art. 2 parag.11). La garde est considérée exercée conjointement lorsque l'un des titulaires de la responsabilité parentale ne peut, conformément à une décision ou par attribution de plein droit, décider du lieu de résidence de l'enfant sans le consentement de l'autre titulaire de la responsabilité parentale.

b) Règles de compétence

Le Règlement repose sur le principe fondamental que la juridiction la plus appropriée est celle de l'Etat membre dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle.

Il établit (art. 10) qu'en cas de déplacement ou de non-retour illicite d'un enfant, **les juridictions de l'Etat 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 Etat membre **et** que le parent victime ayant le droit de garde a acquiescé au déplacement ou au non-retour de l'enfant ou que l'enfant a résidé dans cet autre Etat membre pendant un délai d'au moins un an après que la personne ayant le droit de garde a eu ou aurait du avoir connaissance du lieu où se trouvait l'enfant **et que l'une des conditions suivantes est remplie : (i) que dans un délai d'un an après que le titulaire du droit de garde a eu ou aurait dû avoir connaissance du lieu où se trouvait l'enfant, aucune demande de retour n'a été faite auprès des autorités de l'Etat où l'enfant a été déplacé ou est retenu, ou (ii) qu'une demande de retour a été retirée, ou (iii) une affaire portée devant une juridiction de l'Etat membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites a été**

close, ou (iv) qu'une décision de garde n'impliquant pas le retour de l'enfant ait été rendue par les juridictions de l'Etat de la résidence habituelle de l'enfant.

c) Procédure urgente - Délais

Le Règlement dispose qu'une juridiction saisie d'une demande de retour d'un enfant **agit rapidement, "en utilisant les procédures les plus rapides prévues par le droit national"** et **"rend sa décision, sauf si cela s'avère impossible en raison de circonstances exceptionnelles, six semaines au plus tard après sa saisine"** (art. 11). En cas de non-respect de ce délai, le parent qui réclame le retour de l'enfant pourrait agir en responsabilité devant la Cour de Justice de l'Union Européenne et éventuellement saisir la Cour Européenne des droits de l'homme¹².

La juridiction saisie d'une demande de retour applique les règles de la Convention de La Haye de 1980, telles que complétées par l'article 11, paragraphes 1 à 5 du Règlement.

La Cour de Justice de l'Union Européenne a précisé que "la juridiction de l'Etat membre vers lequel l'enfant enlevé a été déplacé n'est pas autorisée à adopter une mesure provisoire visant à octroyer la garde de l'enfant qui se trouve sur le territoire de cet Etat membre à l'un de ses parents lorsqu'une juridiction compétente a, avant l'enlèvement, rendu une décision confiant provisoirement la garde de cet enfant à l'autre parent et que cette décision a été déclarée exécutoire sur le territoire de cet Etat membre."¹³

L'objectif est donc, comme dans le cas de la Convention de La Haye de 1980, de générer un effet dissuasif en ordonnant le retour rapide de l'enfant dans l'Etat membre dans lequel il avait sa résidence habituelle, sauf exception dans des cas précis dûment justifiés. Le Règlement complète la Convention de La Haye et fixe différentes règles (art. 11 paragraphes 2 à 8) :

- il encadre et limite au strict minimum les exceptions basées sur l'art.13 b de la Convention de La Haye de 1980 (danger physique ou psychique pour l'enfant) souvent invoquées pour obtenir le refus de son retour, en établissant le principe du retour dans tous les cas si des dispositions adéquates ont été prises pour assurer la protection de l'enfant après son retour dans le pays de sa résidence habituelle (il est donc plus restrictif que la convention de La Haye en ce qui concerne les exceptions au retour)

- il prévoit expressément l'audition de l'enfant au cours de la procédure, à moins que cela n'apparaisse inapproprié en raison de son âge ou son degré de maturité, exception qui devrait être interprétée de manière restrictive ;

¹² Alain Devers, op.cit. p. 1759

¹³ Affaire C-403/09, voir Rapport de la Commission au Parlement Européen, au Conseil et au Comité Economique et Social Européen, sur l'application du règlement (CE) n° 2201/2003

- la juridiction saisie ne peut refuser le retour de l'enfant si la personne qui a demandé son retour n'a pas eu la possibilité d'être entendue;
- il fixe un délai maximum de 6 semaines aux juridictions -sauf circonstances exceptionnelles- pour rendre une décision en ayant recours aux procédures les plus rapides prévues par le droit national
- si une juridiction prononce une décision de non-retour en vertu de l'art. 13 de la Convention de La Haye de 1980, cette juridiction doit immédiatement transmettre une copie de la décision judiciaire et des documents pertinents (en particulier un compte-rendu des audiences) à la juridiction compétente ou à l'autorité centrale du pays de résidence habituelle de l'enfant, qui doit les recevoir dans un délai d'un mois, les notifier aux parties et les inviter à présenter des observations dans un délai de trois mois si elles souhaitent que la juridiction d'origine examine la question de la garde de l'enfant; sans observations dans le délai de trois mois, la juridiction clôt l'affaire. Cette procédure implique une coopération entre les juges.
- il établit une règle en cas de décisions contradictoires entre les juridictions des l'Etats membres concernés : si les juridictions de l'Etat de la résidence habituelle de l'enfant ordonnent le retour de l'enfant postérieurement à une décision de non-retour des juridictions de l'Etat membre de refuge, la décision de retour de l'enfant prévaut et elle est directement exécutoire si elle est certifiée par la juridiction d'origine, sans nécessité d'exequatur¹⁴ (art 11 paragraphe 8). Et une décision de non-retour prononcée par les juridictions de l'Etat refuge devrait pouvoir être remplacée par une décision ultérieure de la juridiction de l'Etat de résidence habituelle de l'enfant. Si cette dernière émet une décision de retour, le retour devrait être exécuté sans avoir à recourir à une procédure d'exequatur (considérant 17) ce qui devrait permettre d'accélérer les procédures. C'est un ajout important par rapport aux dispositions de la Convention de La Haye de 1980 qui démontre bien que le Règlement entend avoir un effet dissuasif sur les parents qui envisageraient de déplacer illicitement leur enfant dans un autre Etat membre de l'UE et assurer son retour rapide en cas d'enlèvement, puisque la juridiction de l'Etat membre de la résidence habituelle de l'enfant reste compétente et a "le dernier mot", même dans les cas où la juridiction du pays de refuge s'est prononcée pour un non-retour.

d) Dispense d'exequatur

L'article 39 du Règlement dispense de la procédure d'exequatur la décision judiciaire en matière matrimoniale ou de responsabilité parentale prononcée dans un Etat membre quand l'intéressé souhaite la faire exécuter dans un

¹⁴ Procédure pour rendre exécutoire une décision judiciaire prononcée à l'étranger

autre Etat membre, s'il présente un certificat délivré par la juridiction qui accorde un droit de visite ou ordonne le retour de l'enfant.

e) Autorités centrales

Chaque Etat membre désigne une **Autorité centrale**. En France, l'Autorité centrale est le **Bureau du Droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile (BDIP) du Ministère de la Justice**.

Les Autorités centrales doivent coopérer entre elles et prennent des mesures pour, entre autres, recueillir et échanger des informations sur la situation de l'enfant, assister les titulaires de la responsabilité parentale pour faire reconnaître et exécuter les décisions et faciliter la conclusion d'accords en recourant à la médiation (art. 55).

Quant à l'exécution d'une décision de retour de l'enfant dans l'Etat membre de sa résidence habituelle, les autorités de l'Etat de refuge doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le retour de l'enfant. Dans le cas contraire, la Cour Européenne des droits de l'homme a considéré qu'il s'agissait d'une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie familiale).

2) La convention européenne du 20 mai 1980 relative à la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et au rétablissement de la garde des enfants, dite "Convention de Luxembourg"

Cette convention poursuit le même objectif que la Convention de La Haye de 1980 : localiser les enfants, assurer leur retour et faciliter les droits de visite et d'hébergement. Elle contient des dispositions relatives à l'exequatur des décisions judiciaires, en instituant un système d'exequatur simplifié. Le Règlement Bruxelles II bis prévaut sur cette convention, qui est utilisée pour les pays hors convention Bruxelles II Bis (par exemple la Suisse).

3) La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (4 novembre 1950)

Elle établit dans son article 8 que **"toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance."**

La CJUE a jugé qu'en cas de déplacement illicite d'un enfant, les Etats membres ont l'obligation de mettre en oeuvre les moyens adéquats et suffisants pour que le retour de l'enfant ait lieu dans les meilleurs délais et qu'un manquement à ce devoir

constitue une violation de l'article 8, de même "lorsque la juridiction saisie n'a pas suffisamment apprécié la gravité des difficultés que l'enfant était susceptible de rencontrer lors de son retour dans son Etat d'origine ou lorsqu'elle n'était pas en mesure de déterminer, de manière éclairée, s'il existait un risque au sens de l'article 13 b) de la Convention de La Haye de 1980."¹⁵

4) La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (7 décembre 2000)

Elle établit que "**tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents**" (art. 24 par.3).

5) La convention de Strasbourg sur le maintien des relations personnelles avec les parents (18 mai 2003)

Elle établit à l'article 4 "**qu'un enfant et ses parents ont le droit d'entretenir des relations régulières qui ne peuvent être restreintes ou exclues que lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant.**"

C) LES INSTRUMENTS BILATERAUX

La France a conclu des conventions bilatérales de coopération en matière judiciaire avec un certain nombre de pays, entre autres : Algérie, Bénin, Brésil, Congo (Brazzaville), Djibouti, Egypte, Maroc, Niger, Portugal, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie, un accord bilatéral avec le Liban, etc.

Ces conventions mettent en place des **mécanismes de coopération administratives entre les Autorités centrales** désignées par les Etats parties, dans l'optique de mettre fin à une voie de fait et lancer une procédure tendant à obtenir le retour de l'enfant illicitement déplacé ou retenu dans le pays de sa résidence habituelle.

Elles créent souvent des "**commissions mixtes consultatives**" qui réunissent périodiquement des représentants des Ministères des Affaires Etrangères et de la Justice, à la demande de l'un ou l'autre Etat, pour entre autres faciliter le règlement des dossiers les plus difficiles qui sont soumis aux autorités centrales. D'une manière générale, les réunions des commissions mixtes prévues dans le cadre des conventions bilatérales sont fructueuses puisqu'elles permettent d'aborder non seulement des questions générales (interprétation de la convention, etc.) mais également des dossiers individuels, de proposer des médiations, etc.

¹⁵ Voir Rapport cité ci-dessus, p. 14

Dans le cas des pays du Maghreb, l'Autorité centrale française est l'Autorité requérante dans environ 85 % des dossiers (100 % dans le cas de la Tunisie), il s'agit donc de déplacements illicites de la France vers ces pays.

A titre d'exemple, voici les grandes lignes de quelques-unes de ces conventions:

a) **Convention franco-marocaine du 10 août 1981 relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire**

Cette convention contient dans son chapitre III des dispositions relatives à la garde des enfants, au droit de visite et aux obligations alimentaires, les deux Etats s'engageant "à s'accorder une entraide judiciaire mutuelle et à promouvoir leur coopération dans ces domaines."

Les autorités centrales sont les Ministères de la Justice des deux Etats (BDIP dans le cas de la France), dont les interventions sont gratuites. Elles coopèrent pour la recherche sur leur territoire et pour la localisation des enfants déplacés et fournissent des renseignements concernant leur situation matérielle et morale. Elles prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la remise volontaire des enfants déplacés ou pour faciliter une solution amiable et pour faciliter l'exercice du droit de visite (art. 20).

A défaut de remise volontaire de l'enfant, elles doivent faciliter l'exécution des décisions de justice relatives au droit de garde et au droit de visite quand elles sont exécutoires dans l'Etat requérant (art. 21).

L' autorité centrale de l'Etat requis doit saisir dans les meilleurs délais ses autorités judiciaires par la voie du ministère public, lesquelles doivent statuer d'urgence. Si elle ne l'ont pas fait dans un délai de six semaines, l'autorité centrale de l'Etat requis doit informer l'autorité centrale de l'Etat requérant du déroulement de la procédure (art. 23). Cette disposition est directement inspirée de la Convention de La Haye de 1980 qui établit ce même délai de six semaines pour statuer.

En ce qui concerne la garde d'enfants, la reconnaissance ou l'exécution d'une décision rendue dans l'un des deux Etats ne peut être refusée par l'autre Etat, quand le tribunal de l'Etat qui a rendu la décision est celui de la résidence commune effective des parents ou de la résidence du parent avec qui l'enfant vit habituellement et que la loi appliquée est soit la loi nationale commune aux deux parents s'ils ont la même nationalité, soit –en l'absence de nationalité commune- la

loi de leur résidence commune effective ou la loi de l'Etat de résidence du parent avec lequel l'enfant vit habituellement (art. 24).

Le juge de l'Etat où l'enfant a été déplacé ou est retenu doit ordonner, à titre conservatoire, la remise immédiate de l'enfant, à moins que la personne qui a déplacé ou retenu l'enfant ne prouve qu'à l'époque de la violation invoquée, la personne à qui la garde avait été confié n'exerçait pas effectivement ou de bonne foi le droit de garde sur l'enfant ou bien que cette remise comporte un risque grave pour sa santé ou sa sécurité.

Cette disposition est inspirée de l'article 13 de la Convention de La Haye de 1980.

Lorsque les autorités judiciaires sont saisies d'une part d'une action en modification du droit de garde d'un enfant déplacé ou retenu en violation d'un droit de garde attribué par décision judiciaire de l'un des deux Etats et d'autre part d'une demande de remise de l'enfant au parent à qui ce droit de garde a été attribué, elles doivent statuer en priorité sur la demande de remise de l'enfant (art. 25).

Ces mesures sont inspirées de la Convention de La Haye de 1980.

La convention prévoit une Commission mixte consultative qui se réunit périodiquement. Les dernières réunions ont eu lieu en juin 2013 et en février 2016.

La Convention de La Haye de 1980 est entrée en vigueur au Maroc le 1er juin 2010.

Les deux conventions sont donc actuellement applicables.

b) Convention franco-égyptienne du 15 mars 1982 sur la coopération judiciaire en matière civile, y compris le statut personnel, et en matière sociale, commerciale et administrative

Les autorités centrales doivent se prêter une entraide judiciaire mutuelle et promouvoir leur coopération dans ce domaine.

Le chapitre V traite de la protection des enfants pendant la durée de la garde, notion qui diffère en droit français et en droit égyptien. La convention précise à son article 35 qu'elle s'applique en Egypte pendant la durée du droit maternel de garde (*hadanah*) ou à l'issue de cette période (*dam*), et en France pendant la durée de la garde. Dans les pays de tradition islamique, "confier la garde à la mère revient à lui confier l'entretien de l'enfant pendant une période déterminée et non à lui attribuer l'exercice de l'autorité parentale au sens occidental. C'est au père qu'est confiée cette responsabilité. En effet, ce dernier est titulaire de la tutelle permanente sur

l'enfant, c'est-à-dire qu'il conserve la haute main sur son éducation et ce, dans les préceptes de la religion musulmane."¹⁶

Elle définit les **fonctions des autorités centrales** dans le cadre des procédures civiles relatives à la garde des enfants :

- communication mutuelle de renseignements concernant les mesures prises sur la garde ou la protection des enfants;
- entraide pour la recherche sur leur territoire des enfants illicitement déplacés;
- prise de mesures pour assurer la remise de l'enfant ou pour faciliter une solution amiable;
- introduction d'une procédure judiciaire d'urgence afin d'obtenir le retour de l'enfant;
- coopération pour l'organisation d'un droit de visite et d'hébergement au profit du parent qui n'a pas la garde de l'enfant.

Les autorités judiciaires saisies doivent statuer d'urgence et si elles ne l'ont pas fait dans un délai de six semaines, l'autorité centrale de l'Etat requis doit en informer l'autorité centrale de l'Etat requérant et lui en donner les motifs (art. 36).

Cette disposition est là encore directement inspirée de la Convention de La Haye de 1980 qui établit ce même délai de six semaines pour statuer.

Si l'enfant a été déplacé en violation d'une décision judiciaire exécutoire rendue par le tribunal compétent sur la garde¹⁷, l'autorité judiciaire de l'Etat de refuge doit ordonner à titre provisoire la remise en l'état de la situation antérieure au déplacement et le retour immédiat de l'enfant. Si en plus de la demande de remise de l'enfant, l'autorité judiciaire de l'Etat de refuge est saisie d'une demande de modification du droit de garde, elle doit statuer en priorité sur la demande de remise de l'enfant (art. 37). Cette procédure ne protège donc que le titulaire d'un droit de garde judiciairement attribué (et non en vertu de la loi).

Le parent victime d'un déplacement illicite d'enfant peut également présenter dans le pays dans lequel l'enfant a été déplacé une demande d'*exequatur* d'une décision judiciaire relative à l'autorité parentale prononcée par les juridictions du pays de résidence habituelle de l'enfant.

Avant toute action judiciaire, les cas sont soumis à un **comité des bons offices**, composé de représentants d'autorités égyptiennes (Ministère des Affaires

¹⁶ "Enlèvements d'enfants et droit de visite transfrontière : conventions bilatérales et Etats de tradition islamique", Rapport de recherche, Conférence de La Haye de droit international privé, août 2002, p.8

¹⁷ Celui du lieu de résidence de la famille ou la résidence du parent avec lequel habitait l'enfant avant son déplacement (art. 26 par. 8)

Etrangères, de la Justice, Culte, etc.), dans le cadre d'une tentative de conciliation/médiation, avec audition du parent ravisseur et si possible du parent requérant ou un représentant (avocat, agent consulaire, etc.).

Une réunion entre représentants des deux pays s'est tenue à Paris en 2015 afin d'améliorer la communication et tenter de trouver des solutions aux dossiers en cours. Les deux ou trois cas les plus difficiles ont pu être résolus.

c) **La convention franco-tunisienne du 18 mars 1982 relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde des enfants, de droit de visite et d'obligations alimentaires**

Cette convention garde beaucoup de similitudes avec la convention franco-marocaine de 1981.

L'objet de la convention est de **renforcer les relations de coopération judiciaire entre les deux Etats** pour mieux assurer la protection des enfants et des créanciers d'aliments.

Les deux Etats désignent comme **Autorité centrale leur Ministère de la Justice (BDIP dans le cas de la France)**. Leur intervention est gratuite.

Leurs attributions sont définies à l'article 6 :

- Elles se prêtent une assistance mutuelle pour la recherche sur leur territoire et la localisation des enfants déplacés dont le droit de garde est contesté ou méconnu et fournissent des renseignements sur leur situation matérielle et morale
- Elles prennent ou font prendre toute mesure pour assurer la remise volontaire des enfants ou faciliter une solution amiable
- Dans les cas d'urgence, elles font prendre toute mesure provisoire pour prévenir de nouveaux dangers pour l'enfant
- Elles prennent ou font prendre toute mesure pour faciliter l'exercice du droit de visite

A défaut de remise volontaire de l'enfant, elles doivent saisir dans les meilleurs délais, au travers du Ministère public, leurs autorités judiciaires, soit pour rendre exécutoires dans l'Etat requis les décisions exécutoires dans l'Etat requérant, soit pour faire statuer sur la demande de remise de l'enfant.

Les autorités judiciaires saisies doivent statuer d'urgence. Si elles ne l'ont pas fait dans un délai de **six semaines** à partir de leur saisine, l'autorité centrale requise doit informer l'autorité centrale requérante du déroulement de la procédure.

Le juge saisi de l'Etat où l'enfant a été déplacé ou est retenu doit ordonner, à titre conservatoire, **la remise immédiate de l'enfant**, à moins que la personne qui l'a déplacé ou le retient ne prouve **qu'à l'époque de la violation invoquée, la personne à qui la garde avait été confiée n'exerçait pas effectivement ou de bonne foi le droit de garde sur l'enfant ou bien que cette remise comporte un risque grave pour sa santé ou sa sécurité (même rédaction que dans la convention franco-marocaine).**

Une décision sur le retour de l'enfant ne préjuge pas du fond du droit de garde.

Lorsque les autorités judiciaires sont saisies d'une part d'une action en modification du droit de garde d'un enfant déplacé ou retenu en violation d'un droit de garde attribué par décision judiciaire de l'un des deux Etats et d'autre part d'une demande de remise de l'enfant au parent à qui ce droit de garde a été attribué, elles doivent statuer en priorité sur la demande de remise de l'enfant (art. 11) (même rédaction que la Convention franco-marocaine).

En ce qui concerne la reconnaissance ou l'exécution des décisions judiciaires en matière de garde d'enfants, de droits de visite et d'aliments rendues dans l'un des Etats, elles ne peuvent être refusées si le tribunal qui a rendu la décision est celui de la résidence commune effective des parents ou celle du parent avec lequel l'enfant vit habituellement (art. 10).

L'accord prévoit la création d'une **commission mixte consultative**, composée de représentants des Ministères de la Justice et des Affaires Etrangères des deux pays, qui se réunira périodiquement pour faciliter le règlement des problèmes qu'ils jugent opportun de lui soumettre. Elle se réunira prochainement à Tunis.

d) La convention franco-algérienne du 21 juin 1988

La convention a été signée le 21 juin 1988 et, tel qu'énoncé dans le Rapport présenté au Sénat au nom de la commission des Affaires étrangères, elle "a cherché à tirer la leçon des précédentes conventions bilatérales conclues par la France, au cours des années précédentes, avec d'autres pays islamiques –tels que le Maroc, la Tunisie et l'Egypte- et dont la mise en oeuvre s'est avérée, sinon inefficace, du moins très décevante." Elle se voulait donc novatrice.

Cette convention s'applique aux enfants **légitimes** issus de **couples mixtes séparés, dont l'un a la nationalité française et l'autre la nationalité**

algérienne. Un échange de lettres franco-algérien relatif à la coopération et à l'entraide judiciaire du 18 septembre 1980 s'applique aux enfants naturels, aux enfants adoptés et à ceux dont les deux parents ont la nationalité française ou algérienne.

Au moment de la signature de cette convention en 1988, le Quai d'Orsay suivait 225 dossiers qui concernaient plus de 400 enfants. Dans la grande majorité des cas, il s'agissait d'enfants nés d'une mère française et d'un père algérien. Un jugement de divorce avait confié la garde des enfants à la mère. Malgré cette décision, le père les avait déplacés en Algérie où bien souvent il avait obtenu une décision lui donnant la garde.

La convention renforce la coopération judiciaire et administrative entre les deux pays, au nom de l'intérêt de l'enfant, afin qu'il puisse "conserver des relations paisibles et régulières avec ses parents séparés, où qu'ils résident." **L'autorité centrale** (BDIP dans le cas de la France) doit prendre toutes mesures pour "rechercher le lieu où se trouve l'enfant", "faciliter toute solution amiable pouvant assurer la remise ou la visite de l'enfant", "assurer la remise de l'enfant au demandeur lorsque l'exécution de la décision est accordée" et "faciliter l'exercice effectif du droit de visite" (art. 2).

Les parties jouissent de plein droit sur le territoire de chacun des deux Etats de l'assistance judiciaire sans considération de ressources (art. 3).

Lorsque le mineur est ressortissant exclusif de l'un des deux Etats, les mesures de protection judiciaires ou administratives sont prises après consultation du consulat compétent de cet Etat (art. 4 par. 1).

La juridiction compétente est celle du lieu du domicile conjugal entendu comme "lieu de vie familiale commune" (art. 5), qui peut donner lieu à des interprétations divergentes, domicile de la famille avant la séparation du couple (donc la France) pour les uns ou lieu du domicile conjugal choisi par le père (l'Algérie) pour d'autres.

L'article 6 garantit l'exercice d'un droit de visite y compris transfrontière au parent qui n'a pas la garde de l'enfant. Tout refus du droit de visite accordé par décision judiciaire à l'un des parents qui serait opposé par le parent titulaire du droit de garde expose ce dernier à des poursuites pénales.

Les deux pays s'engagent à garantir le retour effectif de l'enfant sur le territoire duquel il est parti, à l'issue de la visite transfrontière. Si l'enfant n'est pas restitué à la personne qui en a la garde à ce moment là, "la reconnaissance et l'exécution immédiate des dispositions judiciaires exécutoires portant sur le droit de visite transfrontière ne peuvent être

refusées et ce nonobstant toute décision rendue ou action exercée relativement à la garde de l'enfant." De même, les décisions judiciaires exécutoires ou revêtues de l'exequatur emportent autorisation de sortie du territoire national (art. 9).

La convention établit une **commission paritaire** chargée de faciliter le règlement des litiges. Elle s'est réunie en janvier 2016 à Alger.

e) **L'accord franco-libanais du 12 juillet 1999 concernant la coopération en certaines matières familiales**

Il institue une **Commission mixte consultative**, formée par des représentants des Ministères de la Justice, des Affaires Etrangères et de l'Intérieur des deux pays, avec un coordinateur pour chacun des deux pays (dans le cas de la France, il s'agit du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International, Sous-direction de la protection des droits des personnes).

Cette commission est une instance de concertation, de coordination et de consultation entre les autorités des deux pays.

Elle examine les dossiers des ressortissants de l'un ou l'autre pays relatifs à l'exercice du droit de garde et de visite et à la protection des droits de l'enfant, afin de faciliter le règlement du conflit, y compris par voie amiable.

Pour cela, la Commission :

- prend toute disposition nécessaire pour **aider à la conciliation entre les parties**, en vue notamment de faciliter **le retour de l'enfant déplacé illicitement ou l'exercice du droit de visite** du parent qui n'en a pas la garde
- **informe les parents** sur la localisation, la situation matérielle et morale des enfants et sur l'état des procédures en cours
- **facilite la circulation des enfants et des parents entre les territoires des deux pays** afin d'assurer l'exercice effectif du droit de l'enfant à entretenir des relations directes et régulières avec chacun de ses parents
- **facilite l'obtention de visas et le cas échéant, de permis de sortie** de l'enfant ou du parent qui n'en a pas la garde
- **veille à promouvoir une coopération étroite** entre les autorités compétentes des deux Etats.

L'existence et l'activité de la commission mixte consultative n'exclut pas le recours à d'autres moyens (judiciaire, etc. - art. 5).

Cet accord est un simple échange de lettres, il n'a pas de force contraignante. Il ne prévoit pas la désignation d'une Autorité centrale par chacun des deux pays, ce qui rend moins fluide la communication, les Autorités centrales jouant par définition un rôle de canal d'information et de communication. D'autre part, le système judiciaire libanais est de type confessionnel : chaque membre d'une communauté religieuse doit s'adresser aux tribunaux de sa religion, ce qui accroît la complexité dans l'établissement d'un dialogue.

III.- DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX AMBITIEUX *VERSUS*
DES DIFFICULTES D'APPLICATION

Tel qu'il ressort des paragraphes précédents, tous ces instruments internationaux s'articulent autour de grands principes : le droit de l'enfant à entretenir des contacts avec ses deux parents, la prise en compte de son intérêt supérieur et en cas de déplacement illicite, le principe du retour rapide de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle (ou sa remise immédiate dans le cadre de la convention franco-tunisienne) pour éviter la convalidation d'une voie de fait, etc.

La Convention de La Haye de 1980 établit une procédure simple basée sur le retour immédiat de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle sauf raisons exceptionnelles et, en cas de refus, un droit de visite pour le parent victime, toute décision concernant la garde de l'enfant étant réservée aux juridictions de sa résidence habituelle. Cette convention a contribué à résoudre des milliers de cas d'enlèvements d'enfants et est l'instrument phare dans cette problématique. Son fonctionnement a été renforcé par la Convention de La Haye de 1996.

Le Règlement Bruxelles II Bis est lui aussi un instrument précieux, dont l'objectif central est l'intérêt supérieur de l'enfant, qui comprend notamment le droit de l'enfant à avoir des contacts avec ses deux parents. Il supprime l'exequatur pour les décisions certifiées relatives au droit de visite et au retour de l'enfant en cas de déplacement illicite et établit des règles quant aux décisions contradictoires entre les Etats concernant le retour ou non-retour de l'enfant. Son objectif principal est d'assurer son retour rapide dans l'Etat de sa résidence habituelle en facilitant la circulation des décisions de justice.

Malgré ces instruments de coopération internationale et les mécanismes juridiques qu'ils mettent en place tel que celui du retour immédiat dans le pays de résidence habituelle de l'enfant, des difficultés ou blocages subsistent.

Les principales difficultés signalées quant à l'application de la Convention de La Haye ou le Règlement Bruxelles II Bis sont les suivantes :

1.- Convention de La Haye de 1980

a) Manque d'application et d'interprétation uniformes entre les pays

De nombreuses disparités apparaissent dans la pratique quant à l'application et à l'interprétation de la Convention.

Certains pays font état d'un nombre important de décisions judiciaires **de refus de retour**¹⁸, sur la base d'une interprétation très "large" des exceptions de l'article 13 (opposition de l'enfant, risque grave –danger

¹⁸ L'analyse statistique citée à la note 1 fait état d'un nombre plus bas de retours en 2008 par rapport à 2003 (46 % en 2008 par rapport à 51 % en 2003)

physique ou psychique-), qui peuvent créer des distorsions dans l'esprit de réciprocité qui devrait régner entre les Etats membres.

En ce qui concerne **l'opposition de l'enfant**, son degré de maturité n'est pas apprécié de la même manière d'un pays à l'autre.

Quant au **risque grave** qu'impliquerait le retour de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle, il donne lieu également à des interprétations différenciées, quelquefois trop enclines à justifier son non-retour.

La notion de "**résidence habituelle**" de l'enfant (art. 4) prête aussi à discussion car elle n'est pas définie dans la Convention.

En cas d'accord de garde conjointe ou résidence alternée, il est quelquefois difficile de définir quelle est la résidence habituelle de l'enfant.

Parmi les pays européens, le Royaume-Uni fait figure de bon élève puisqu'il présente les taux de retour rapide les plus élevés, alors que l'Allemagne est souvent accusée par les parents victimes de délais excessifs dans le traitement des dossiers et de ne prononcer que peu de décisions de retour.

Les différences de cultures, de mentalités, de religions, de conceptions de la vie familiale, de systèmes et traditions juridiques, conduisent à des interprétations divergentes des conventions en vigueur.

Ainsi, en **Allemagne**¹⁹ la **garde de l'enfant est quasi systématiquement attribuée à la mère**, le père bénéficiant d'un droit de visite. C'est une tradition sociale fortement ancrée, qui correspond à l'organisation même de la famille en Allemagne où la mère élève personnellement son enfant. Si les parents ne sont pas mariés au moment de la naissance de l'enfant et n'ont pas manifesté qu'ils souhaitent exercer conjointement l'autorité parentale, celle-ci revient à la mère.

¹⁹ Conflit familial, déplacements d'enfants et coopération judiciaire internationale en Europe
Recherche réalisée par le Centre de droit de la famille (Université Jean Moulin, Lyon 3)
sous la direction de H. Fulchiron, Décembre 2002

De même, **l'audition de l'enfant personnellement par le juge est obligatoire**, à partir de 4 ans selon la jurisprudence.

L'exécution de jugements français peut se révéler longue et difficile, principalement pour des raisons procédurales. Par exemple, parce que l'ordonnance française n'est pas suffisamment précise : pour la justice allemande, elle doit être extrêmement précise et indiquer des lieux exacts, dates et heures précises, etc.

En cas d'exécution par la force (huissier, police) d'une décision de justice, la loi allemande exige un ordre du juge indiquant très exactement les mesures applicables. Ce n'est pas le cas en France. Il faut donc demander au juge allemand d'ordonner ces mesures, ce qui implique des délais et la possibilité pour le parent ravisseur d'introduire des défenses et par là même de faire réviser la décision du juge aux Affaires familiales français²⁰.

Et il faut souvent compter avec **la participation d'un Office pour la Jeunesse (Jugendamt)** : ces offices ont un rôle d'aide à la jeunesse et de conseil. Ils sont souvent impliqués dans la procédure par les tribunaux allemands ou par l'Autorité centrale (par exemple pour réaliser une enquête sociale). Ils ont un rôle beaucoup plus étendu que les services sociaux français et ont souvent une influence certaine sur la décision judiciaire. Le *Jugendamt* peut par exemple réclamer, dès l'introduction de la procédure, au parent qui réclame le retour de l'enfant le versement d'une pension alimentaire dont il fixe le montant.

L'autorité centrale allemande propose un avocat spécialisé en matière de déplacement illicite d'enfant au parent victime, qui doit effectuer un dépôt de 1.500 euros pour garantir le paiement des honoraires de l'avocat.

Les **audiences** ont lieu naturellement dans la langue du pays, donc en allemand mais dans le cadre des déplacements illicites d'enfants, un interprète peut être mis à disposition du parent non germanophone à titre gracieux.

Un **recours** contre la décision du Tribunal de la famille ordonnant le retour de l'enfant peut être introduit par le parent ravisseur, l'enfant lui-même s'il a plus de 14 ans ou éventuellement l'Office pour la Jeunesse. Le Tribunal régional supérieur (*Oberlandsgericht*) convoque à une audience. Sa décision peut faire l'objet d'un recours extraordinaire devant la Cour constitutionnelle fédérale si une des parties considère que la décision constitue une violation d'un droit constitutionnel au sens strict.

²⁰ Précisions apportées par Me Jean-Patrick Revel, avocat à Berlin

Le système juridique et social allemand présente des caractéristiques qui lui sont propres et qui sont souvent interprétées par les parents victimes français comme des discriminations vis-à-vis des parents non allemands.

Deux élus représentant les Français établis hors de France se sont particulièrement investis dans ce domaine : la sénatrice Joëlle Garriaud Maylam et le député Pierre-Yves Le Borgn'. Tous deux réclament la relance d'une commission interparlementaire franco-allemande -qui avait existé entre 1999 et 2002 avant l'adoption du Règlement Bruxelles II Bis- qui tenterait une médiation dans les cas difficiles et ferait des propositions concrètes aux deux gouvernements.

De son côté, le BDIP du Ministère de la Justice signale qu'une Mission inter-ministérielle (Ministère de la Justice et MAEDI français d'une part et Ministère de la Justice allemand d'autre part) a conclu en décembre 2014 à l'inexistence de discrimination par rapport aux dossiers franco-allemands.

Parmi les autres pays européens, le **Royaume-Uni** se distingue par la **rapidité des décisions de retour**, objectif premier des conventions internationales citées ci-dessus.

Les Autorités centrales anglaise et écossaise et l'association *Reunite* jouent un rôle d'information essentiel auprès des parties, elles leur remettent un livret d'information et des documents avec des informations sur les conventions, les démarches à réaliser, l'aide juridictionnelle, etc.

C'est généralement l'Autorité centrale qui propose dans les 24 heures un avocat au parent qui réclame le retour de l'enfant. Ces avocats sont spécialisés dans la problématique des déplacements illicites d'enfants. Ils ont une large expérience dans ce domaine et en général en droit international privé.

La demande d'aide juridictionnelle est préparée et présentée par l'avocat. La décision d'attribution de cette aide est très rapide.

Les magistrats qui traitent de ces conflits parentaux sont également spécialisés dans cette problématique. Ils appartiennent à la Family Division de la High Court et sont recrutés parmi d'anciens avocats spécialisés dans ce domaine.

En général, ils n'auditionnent pas directement ou seulement très rarement le mineur, ce rôle étant dévolu aux enquêteurs sociaux spécialisés, psychologues, etc. même si de plus en plus le juge peut demander à parler à l'enfant directement.

Les juges veillent à ce que l'objectif premier des instruments internationaux (Convention de La Haye et Règlement Bruxelles II bis) soit respecté : le retour immédiat de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle. **Dans la majorité des cas, ils ordonnent le retour de l'enfant, dans un délai de quelques semaines.**

Notre collègue Marie-Claire Sparrow, conseillère consulaire à Londres et spécialiste des déplacements illicites d'enfants, indique "qu'il est presque impossible de ne pas localiser l'enfantcar ce sont les cours civiles qui dirigent les enquêtes et ordonnent à différents ministères et institutions (Home Office, Service Social, Poste, Services d'Immigration, Education Nationale, écoles, ports et aéroports, etc.) de répondre rapidement aux demandes d'information et n'hésitent pas à mettre en prison les membres de la famille jusqu'à ce qu'ils disent où se trouve l'enfant". Elle précise qu'en Grande-Bretagne "les procédures d'enlèvements d'enfants sont prioritaires par rapport aux autres qui sont automatiquement suspendues." Les délais de règlement des affaires sont en moyenne de 2 à 3 mois.

Les **Pays-Bas** figurent également parmi les pays où les procédures sont les plus rapides. Un seul tribunal traite des dossiers de déplacements illicites d'enfants et a donc un haut degré de spécialisation, avec un recours systématique à la médiation dans des délais contraints.

b) Délais excessifs

La rapidité du retour de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle est fondamentale, pour mettre fin à la voie de fait commise par le parent ravisseur et dans l'intérêt de l'enfant qui se voit confronté à un nouvel environnement, quelquefois une nouvelle culture, une nouvelle langue, etc. Les demandes de retour devraient être traitées dans un délai de six semaines. Malheureusement le traitement des dossiers peut durer plusieurs années et quelquefois ne jamais aboutir²¹.

c) Difficultés de localisation des enfants illicitement déplacés

²¹ L'analyse statistique citée à la note 1) fait état d'un allongement des délais de traitement des demandes déposées en vertu de la convention de La Haye en 2008 par rapport à 2003 (166 jours en moyenne en 2008 pour conclure des affaires de retour contre 125 jours en 2003).

Un nombre significatif de demandes de retour échouent en raison de la non-localisation de l'enfant. Il faut souvent engager une procédure pénale pour que des recherches plus poussées puissent être menées.

d) **Manoeuvres dilatoires**

Le parent ravisseur multiplie les manoeuvres et recours pour atteindre le délai d'un an prévu par la convention de La Haye, au-delà duquel il est en principe considéré que l'enfant est intégré dans son nouveau milieu²².

e) **Recours excessif aux exceptions au retour et en particulier à celle concernant le risque grave pour l'enfant (danger physique ou psychique)**

C'est une des exceptions les plus utilisées, principalement quand l'existence de violence conjugale ou familiale est invoquée.

f) **Décisions contradictoires entre les deux pays concernés**

Le parent ravisseur a souvent engagé une procédure de divorce ou demande de garde de l'enfant dans le pays de refuge, dans l'espoir d'obtenir une décision sur le fond qui lui soit favorable.

g) **Non-exécution forcée de certaines décisions de retour**

En cas d'absence d'exécution forcée d'une décision de retour, les dispositions concernant le retour immédiat contenues dans la Convention deviennent lettre morte.

h) **Manque d'aide aux familles**

Les conséquences financières pour le parent qui se voit confronté à un déplacement illicite d'enfant sont souvent considérables. Bien que la Convention de La Haye établisse que le parent qui demande le retour de l'enfant doit avoir la possibilité d'avoir accès à une **assistance juridique** et à **l'aide juridictionnelle**, celle-ci varie

²² Une loi suisse de 2009 relative à la mise en oeuvre de la Convention de La Haye de 1980 concentre la compétence, n'autorise qu'un seul recours et inclut l'obligation de tenter une médiation (conf. Conclusions et recommandations et rapport de la première partie de la 6e réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique des conventions de La Haye de 1980 et de 1996, Conférence de La Haye de droit international privé)

considérablement d'un pays à l'autre. Elle est même pratiquement inexistante ou nettement insuffisante dans certains pays (Etats-Unis, etc.) où les frais de procédure peuvent être prohibitifs.

Le parent qui requiert le retour de l'enfant illicitement déplacé doit faire face à des **frais** :

- **d'avocat**

- **de traduction** : l'intervention des Autorités centrales est gratuite mais les traductions et les frais de procédure sont à la charge du demandeur, sauf aide juridictionnelle. Les pièces du dossier jointes au formulaire doivent être traduites dans la langue de l'Autorité centrale requise

- éventuellement de **déplacement dans le pays de refuge** pour assister aux audiences ou organiser le retour de l'enfant, etc.

Quelquefois les parents retirent leurs demandes faute de pouvoir assumer les coûts de la procédure ou abandonnent la procédure en cours.

Les parents doivent souvent faire face à des **difficultés pour trouver des avocats spécialisés** et obtenir des informations sur l'assistance juridique à laquelle ils pourraient prétendre.

i) Difficultés pour obtenir l'exequatur des droits de visite ou d'hébergement

Selon les pays, ces procédures peuvent être particulièrement longues et compliquées.

j) Une notion à géométrie variable : l'intérêt de l'enfant

La notion d'intérêt de l'enfant varie selon les cultures.

Elle peut ne pas correspondre aux souhaits exprimés par l'enfant lors de son audition par les juridictions saisies.

k) Aucun suivi après le retour de l'enfant

Ceci a pu conduire dans certains cas à une décision de non-retour.

l) Manque de coopération entre les Etats

Le degré d'investissement des autorités varie d'un pays à l'autre. Même des pays sous convention peuvent faire état de délais excessifs dans le traitement des dossiers.

m) Enfants double-nationaux

La double nationalité ajoute à la complexité de ces situations et aux mesures de prévention qui pourraient être mises en place. Les autorités françaises ne peuvent pas exiger à un consulat d'un pays étranger la non-délivrance d'un titre de voyage à un français qui possède cette deuxième nationalité.

n) Manque d'information du grand public sur l'existence de ces instruments internationaux

Cette situation peut avoir pour conséquence que le parent victime n'ait pas recours aux spécialistes de cette question et soit quelquefois mal conseillé, perdant un temps précieux qui peut compliquer le retour de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle puisqu'au-delà d'un an de séjour dans le pays dans lequel il a été déplacé, le parent ravisseur pourrait invoquer une des exceptions au retour prévues dans la Convention de La Haye du 25 octobre 1980, à savoir que l'enfant est intégré dans son nouveau milieu.

o) Manque de formation/spécialisation des professionnels

Dans certains cas, les magistrats et avocats ont peu ou pas d'expérience ou de spécialisation, donnant lieu à des décisions qui vont à l'encontre des objectifs de la Convention.

En Angleterre et au Pays de Galles les procédures relatives aux déplacements illicites d'enfants sont traitées par un nombre réduit de juges hautement expérimentés, alors que dans d'autres pays où ces procédures sont soumises à un large nombre de tribunaux locaux et donc non spécialisés, les résultats diffèrent largement.

2.- Règlement Bruxelles II Bis

Bien que ce Règlement soit considéré comme étant un instrument efficace qui a contribué à résoudre nombre d'enlèvements parentaux, il est fait état d'obstacles tels que ²³:

- **les dispositions sur la coopération entre les autorités centrales ont été jugées insuffisamment précises** : imprécisions quant aux échanges d'informations sur la situation de l'enfant, celles-ci ne sont pas toujours traitées en temps utile, problème de la traduction de ces informations;
- **l'assistance que fournissent les autorités centrales au titulaire de la responsabilité parentale qui demande l'exécution d'une décision relative au droit de visite diffère significativement d'un Etat à l'autre**
- **l'exécution des décisions de retour de l'enfant fait également l'objet de difficultés pratiques** : lenteur des procédures judiciaires, lourdeur des procédures d'exécution (certaines juridictions réexaminent l'affaire au fond ou les dispositions relatives à la procédure autorisent des recours, les délais d'exécution pouvant atteindre un an ou plus), divergence entre les pratiques nationales, etc.
- **les règles diffèrent selon les pays quant à l'audition de l'enfant**

A ces difficultés dans l'interprétation et l'application des conventions mentionnées, s'ajoute le fait **qu'un certain nombre de pays sont "hors convention" avec la France**. Il s'agit de pays non européens qui n'ont pas encore adhéré à la convention de La Haye de 1980, en particulier une grande partie des pays d'Afrique, la Chine (à l'exception de Hong Kong), l'Inde, beaucoup de pays de tradition islamique, les pays d'Extrême-Orient, etc. et ne sont pas non plus liés à la France par une convention bilatérale. Il n'existe donc pas de règles communes, et les dossiers de déplacements illicites d'enfants transitent par la voie diplomatique ou directement judiciaire.

IV.- DES PISTES POUR PLUS D'EFFICACITE ?

Il semblerait que beaucoup de difficultés d'application des conventions internationales proviennent d'une méconnaissance de la part des intervenants des systèmes juridiques et des pratiques judiciaires ou administratives dans l'autre pays, ainsi que d'un manque de coopération ou de réactivité de la part de certaines Autorités centrales.

²³ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité Economique et Social européen sur l'application du Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003

Coopération, formation et information semblent être les maîtres-mots dans ce domaine afin d'améliorer les résultats.

A.- La Conférence de La Haye de Droit International Privé a publié en 2005 un Guide de Bonnes pratiques en vertu de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants qui propose aux Etats un volet de **mesures préventives**, à savoir :

1) **Des mesures proactives pour créer un cadre juridique qui réduise le risque d'enlèvement**, entre autres :

- encourager d'autres Etats à ratifier ou adhérer à la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 et à celle de 1996
 - veiller à ce que les Autorités centrales disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires
- D'autres mesures pourraient être prises en compte, telles que :
- exiger que les enfants aient leur propre document de voyage
 - exiger le consentement des deux parents avant de délivrer un document de voyage aux enfants
 - prendre en compte les décisions judiciaires et les accords destinés à prévenir l'enlèvement lors des demandes de visa concernant un enfant
 - exiger la preuve que l'autorisation a été accordée, le cas échéant, avant de permettre à un enfant de quitter le pays
 - adopter un formulaire d'autorisation commun pour renforcer la fiabilité et la cohérence du système d'autorisation
 - appliquer les contrôles aux frontières pour vérifier les documents de voyage
 - adopter des règles permettant aux autorités d'arrêter ou d'interroger un voyageur, dans des circonstances appropriées, même lorsque les frontières sont ouvertes ou les contrôles moins rigoureux

2) **Des mesures proactives en cas de perception d'un risque élevé d'enlèvement**, entre autres :

- promouvoir les accords amiables et faciliter la médiation dans les conflits relatifs au droit de garde ou droit de visite
- des dispositions pour la reconnaissance mutuelle et l'exécution des décisions judiciaires relatives à la garde et au droit de visite

3) **Des mesures réactives pour répondre à un risque plausible d'enlèvement**, par exemple :

- mettre en oeuvre un système de surveillance des passeports permettant d'informer une personne nommément désignée de toute demande de passeport adressée à l'administration pour le compte de l'enfant
- refuser de délivrer un passeport à un enfant désigné en cas de risque d'enlèvement
- habiliter les autorités de délivrance des passeports à inscrire des avertissements ou des conditions dans les passeports délivrés aux enfants
- envisager la mise en oeuvre d'une procédure pour le retrait ou la révocation du passeport d'un enfant en cas de risque plausible d'enlèvement
- pour les enfants possédant plusieurs nationalités, promouvoir la coopération entre les services consulaires concernant la délivrance, le retrait et/ou la révocation des passeports et des visas accordés aux enfants
- dans le cadre des contrôles aux frontières, veiller à ce que les décisions d'interdiction de sortie du territoire soient immédiatement transmises aux autorités compétentes
- faciliter l'accès aux tribunaux en facilitant l'accès à l'aide judiciaire, à la traduction des documents et à l'interprétation

4) **Communication et diffusion d'information** :

- sensibilisation du grand public sur les conséquences de l'enlèvement international d'enfant
- sensibilisation du grand public sur le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1980 et des mesures de prévention et réactives
- information des parents séparés, divorcés ou en phase de discussion des droits de garde ou droit de visite
- diffusion de documents d'information et sur Internet
- " " " avec le concours des medias
- diffusion d'informations sur support papier dans les lieux publics appropriés (tribunaux de la famille, consulats, organismes habilités à délivrer les passeports, cabinets médicaux, etc.)
- campagnes de publicité
- organisme central d'information et de conseil

5) **Formation et coopération**

- la formation appropriée des professionnels et des praticiens en général (juges, avocats, policiers, gendarmes, etc.) est un facteur déterminant

- une coopération entre les différentes agences et autorités des pays concernés est fondamentale pour la prévention

- les professionnels travaillant à la prévention de l'enlèvement d'enfants devraient travailler en réseaux avec leurs homologues d'autres pays.

D'autre part, **des actions pour améliorer la coopération internationale dans le cadre des conflits familiaux transfrontaliers avec des pays qui n'ont pas ratifié la Convention de La Haye de 1980** ont été lancées par la Conférence de La Haye. Ainsi en décembre 2015 une formation internationale pour juges et experts a eu lieu en Jordanie.

Le recours à la **médiation** est fortement conseillé pour rechercher des solutions pour le règlement des différends dans l'intérêt des enfants et rétablir la communication entre les parents.

B.- Le **Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International** a entrepris des **cycles de formation des consuls généraux, des consuls adjoints et de certains agents (par exemple aux affaires sociales)** sur la thématique des déplacements illicites d'enfants.

C.- **Interpol** : Un récent colloque qui s'est tenu à Lyon le 11 février 2016 sur les enlèvements internationaux d'enfants a insisté sur le besoin d'une approche de plus en plus globale de cette thématique et de la mise en place de synergies entre les acteurs.

Il recommande d'utiliser les outils et le système de **notices d'Interpol**, en coordination avec les alertes du Système d'Information Schengen (SIS). Ces notices individuelles ont un code couleur selon le motif pour lequel la personne est recherchée. La **notice jaune** signifie "Retrouver une personne disparue ou identifier une personne dans l'incapacité de s'identifier elle-même". Elle pourrait être utilisée pour signaler aux agents chargés des contrôles aux frontières un cas d'enlèvement parental.

D.- **Proposition de loi rétablissant l'autorisation de sortie du territoire pour les mineurs** : elle a été votée par l'Assemblée Nationale le 8-1-2016, dans l'attente de son examen par le Sénat. Elle prévoit l'obligation pour les mineurs de présenter une autorisation signée par leurs parents lors d'un contrôle aux frontières.

E.- Travaux parlementaires

- de la **sénatrice Joëlle Garriaud-Maylam**

La sénatrice Joëlle Garriaud-Maylam réclame depuis son élection **des actions de communication envers les justiciables**, telles que brochures et fiches d'information **pour mieux les informer de leurs droits** en cas d'enlèvements

internationaux d'enfants et connaître les contacts administratifs et les procédures utiles (question écrite N° 11021 du 19.2.2004) et l'intégration des problématiques de justice familiale dans les discussions bilatérales avec certains pays. Cette brochure présentant les grandes lignes du droit international de la famille pourrait être remise aux futurs époux le jour de leur mariage. La sénatrice souligne que la saisine du **Défenseur des Droits** peut être très utile aux parents pour faciliter leur interaction avec les institutions en charge de leurs dossiers. A ce sujet, à partir du 1er mars 2016 une Déléguée des Français de l'étranger auprès du Défenseur des droits a été désignée.

Elle réclame également une **harmonisation des droits de la famille au sein de l'Union Européenne et en particulier entre la France et l'Allemagne.**

- du **député Pierre-Yves Le Borgn'**

Le député Pierre-Yves Le Borgn' souhaite franchir une nouvelle étape pour que voie le jour "**un véritable droit matériel de la famille, commun à plusieurs Etats membres de l'Union Européenne, voire à l'ensemble de l'Union Européenne.**"

Il souhaite la relance d'une commission parlementaire franco-allemande pour tenter des procédures de médiation dans les cas difficiles et est intervenu récemment auprès du Défenseur des Droits, Jacques Toubon.

V.- EN PRATIQUE EN CAS DE DEPLACEMENT ILLICITE D'ENFANT

Dans la pratique, les parents confrontés à un déplacement illicite d'enfant ignorent l'existence des autorités centrales créées par les conventions internationales, ne savent pas où s'adresser et peuvent être mal conseillés par les professionnels consultés, perdant quelquefois un temps précieux dans les démarches pertinentes à entreprendre.

Si le parent craint ou pense être en présence d'un déplacement illicite d'enfant, le MAEDI conseille dans tous les cas de **porter plainte** (police ou gendarmerie). La

disparition est automatiquement signalée au niveau national dans le **Fichier des Personnes recherchées (FPR)**, qui est raccordé au **Système d'Information Schengen (SIS)**, accessible à toutes les polices et gendarmeries de l'Espace Schengen.

Si l'enfant n'est pas localisé mais est encore sur le territoire français, faire établir une mesure **d'opposition de sortie du territoire** ou une mesure **d'interdiction de sortie du territoire**.

1) Rôle du BDIP du Ministère de la Justice

C'est l'Autorité centrale chargée de la mise en oeuvre des conventions applicables aux déplacements illicites d'enfants (à l'exception de l'accord franco-libanais du 12 juillet 1999, pour l'application duquel l'Autorité centrale française est le Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International).

A.- Quand l'enfant a été **déplacé depuis la France dans un pays ayant ratifié la convention de La Haye du 25 octobre 1980 ou un pays membre de l'Union Européenne ou partie à la Convention du Luxembourg ou lié à la France par une convention bilatérale** :

- le parent victime s'adresse dans les meilleurs délais au BDIP du Ministère de la Justice (après un an la juridiction du pays de refuge peut considérer que l'enfant est intégré dans son nouveau milieu et refuser le retour, le temps joue donc contre le parent victime)
- le BDIP saisit son homologue du pays de refuge pour qu'il localise l'enfant et tente un règlement amiable
- faute de remise volontaire de l'enfant, l'Autorité centrale du pays de refuge doit saisir l'autorité judiciaire ou administrative qui statuera sur la demande de retour, en principe dans un délai de 6 semaines.

Bureau du Droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile (BDIP) du Ministère de la Justice

13, place Vendôme

75042 Paris Cedex 01

Tél. : 01 44 77 61 05

Télécopie : 01 44 77 61 22

Courriel : entraide-civile-internationale@justice.gouv.fr

Site Internet : www.justice.gouv.fr/justice-civile-11861/enlevement-parental-12063 qui contient des fiches pratiques pour la constitution d'un dossier

B.- Quand l'enfant est déplacé vers la France depuis un pays lié à la France par une convention, le parent victime saisit l'Autorité centrale de l'Etat du lieu de résidence habituelle de l'enfant qui saisit le BDIP: le **BDIP intervient comme Autorité centrale requise**. Il vérifie que les conditions d'application de la Convention sont réunies et saisit le Procureur de la République. A défaut de remise volontaire de l'enfant, la juridiction est saisie d'urgence.

Le BDIP propose systématiquement une médiation aux parties. Dans 15 % des dossiers une médiation est engagée, avec un taux de succès de 50 %.

Les délais des procédures jusqu'à la décision de retour sont de 80 à 85 jours, auxquels s'ajoutent les délais de la phase d'exécution.

C.- Le Ministère de la Justice dispose au sein du BDIP d'une **CELLULE DE MEDIATION FAMILIALE INTERNATIONALE (CMFI)** qui peut intervenir en cas d'enlèvement international d'enfant ou pour la mise en place d'un droit de visite transfrontalier. La médiation est gratuite quand elle est menée par la CMFI et payante si les parties choisissent un médiateur figurant sur la liste des médiateurs familiaux internationaux : www.justice.gouv.fr/26139. Un des parents doit résider en France et l'autre à l'étranger (même si ce pays n'est pas lié conventionnellement à la France). La médiation se déroule par téléphone, par courriel, par courrier, par téléconférence ou visioconférence, et éventuellement en présence des deux parties. En cas de succès de la médiation, un protocole d'accord est signé par les parties, qui doit être ensuite homologué par le juge pour avoir force exécutoire.

CMFI : tél. 00 33 1 44 77 25 30

2) Rôle du MAEDI

Il intervient **si l'enfant est français**.

Le MAEDI conseille aux parents de contacter en premier lieu son Bureau de la Protection des Mineurs et de la Famille pour une analyse du cas et recevoir une orientation.

A.- Si l'enfant a été déplacé dans un pays hors Union Européenne et hors convention bilatérale ou multilatérale avec la France, le parent victime doit s'adresser dans les meilleurs délais au :

**Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International
Mission de la Protection des Droits des personnes
Bureau de la Protection des Mineurs et de la Famille (PMF)**

**27 , rue de la Convention
75732 Paris Cedex 15
Tél. : 01 43 17 80 32
Télécopie : 01 43 17 90 29**

Des fiches pratiques très complètes figurent sur le site Internet du Ministère :
www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/conseils-aux-familles/enlevements-d-enfants-vers-l-etranger

Le parent peut introduire une procédure judiciaire en France qui devra faire l'objet d'une procédure d'*exequatur* dans le pays où l'enfant a été déplacé.

B.- Si l'enfant a été déplacé vers la France depuis un pays hors Union Européenne et hors convention bilatérale ou multilatérale avec la France, le parent victime peut tenter une procédure judiciaire auprès des juridictions du pays de résidence habituelle pour en demander ensuite l'*exequatur* en France, ou bien tenter une médiation ou demander l'intervention des autorités consulaires dans un premier temps, etc.

C.- Même si le pays vers lequel l'enfant a été déplacé est sous convention bilatérale ou multilatérale avec la France, **le MAEDI peut intervenir en complément de l'action du BDIP**, par exemple pour :

- demander au Consul de France dans le pays de refuge de tenter une médiation auprès du parent ravisseur
- faire le suivi de la procédure judiciaire ou administrative
- assister le parent victime au cours de son déplacement dans le pays de refuge, etc.

3) Le 116000 : numéro d'appel européen pour les enfants disparus

Ce **numéro gratuit** a été créé à l'initiative de **Missing Children Europe**, fédération européenne qui regroupe les associations oeuvrant pour les enfants disparus et sexuellement exploités, dont le siège est à Bruxelles.

Ce numéro est opérationnel dans **21 pays de l'Union Européenne** (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie) **et en Suisse**.

En France, le N° 116000 est coordonné par le **Centre Français de Protection de l'Enfance**, il fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Son rôle est **d'accompagner et orienter à titre bénévole** les familles dans le

cadre des fugues, enlèvements parentaux ou disparitions d'enfants, au travers d'une cellule :

- d'écoute
- de soutien psychologique
- de conseil juridique
- d'aide aux démarches, etc.

Cette association diffuse sur son site Internet et les réseaux sociaux les avis de recherche et elle sensibilise le grand public, notamment chaque **25 mai**, déclaré "**Journée internationale des enfants disparus.**"

Dans le cadre de ses activités de communication, elle s'est donné pour priorité de développer la notoriété du numéro 116000.

Site Internet : www.116000enfantsdisparus.fr

ANNEXE I – REPONSES AU QUESTIONNAIRE

Réponses au questionnaire envoyé aux conseillers consulaires :

- 1) *Quel est votre pays de résidence ?* **seulement 24 conseillers consulaires ont répondu**
- 2) *Connaissez-vous les conventions internationales qui peuvent être applicables, selon les pays, en matière de déplacements illicites d'enfants, entre autres :*
 - *Convention de la Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*

- le Règlement "Bruxelles II bis" du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale pour les Etats membres de l'Union Européenne
- Si vous résidez dans un pays qui a conclu avec la France une convention bilatérale, en connaissez-vous les mécanismes de mise en oeuvre ?

OUI : 7 NON OU NE REPONDENT PAS (assimilé au NON vu non-réponse aux questions suivantes) : 17

3) Savez-vous quelle est l'autorité centrale désignée par la France pour l'application de ces conventions ?

OUI : 3 NON : 2

4) Si votre pays de résidence est lié par l'une de ces conventions internationales, savez-vous quelle est l'autorité centrale qu'il a désignée pour son application ?

OUI : 3 NON : 1

5) Avez-vous eu connaissance, dans le cadre de vos fonctions de conseiller consulaire ou de conseiller à l'AFE, d'un cas de déplacement illicite d'enfant (ne pas communiquer de données confidentielles notamment les noms des parties)?

Dans l'affirmative, combien d'enfants concernait-il ?

OUI :

Algérie : plusieurs fratries ou enfants uniques

Argentine : 1 cas

Chili : 1 cas

Egypte : 25 cas

Grande-Bretagne : des centaines de cas depuis 1986 pour une conseillère consulaire, 1 cas pour un autre conseiller consulaire

Inde : 1 cas

Tunisie : 1 cas

NON : Belgique, Brésil, USA (Washington)

6) Combien de cas de déplacements illicites d'enfants ont été recensés par le poste diplomatique/consulaire de votre circonscription depuis 2010 ?

Algérie : 27 dossiers

Argentine : 7 dossiers soit 11 enfants

Belgique : 20 dossiers

Brésil : 6

Egypte : 11 dossiers

Inde : 1

Liban : 21 dossiers soit 40 enfants

Tunisie : 2011 : 32 / 2013 : 39 / 2014 : 30 / 2015 : 20

7) *Il s'agissait d'un déplacement :*

- ***de la France vers votre pays de résidence***

Algérie

Argentine : 5 enfants

Belgique : 8

Brésil : 6

Egypte : tous les cas

Grande Bretagne

Liban : 14

Tunisie : la plupart des cas

- ***de votre pays de résidence vers la France***

Algérie : très exceptionnel

Belgique : 3

- ***Autre***

Belgique : 8 cas de la Belgique vers un autre pays

Argentine : d'un pays européen vers l'Argentine : 2 enfants

8) *L'auteur du déplacement était :*

- ***le père***

Algérie : le plus souvent

Belgique : 5

Brésil : 2

Egypte

Grande-Bretagne

Liban : 13 cas

- **la mère**

Argentine : 7

Belgique : 14

Brésil : 4

Grande-Bretagne : oui (plus souvent que le père)

Liban : 8

Tunisie

- **autre** : les grands-parents

9) *Quelle a été l'issue de l'affaire :*

- *Retour de l'enfant vers le pays de sa résidence habituelle*

- *Par règlement amiable :*

Liban : 3

Egypte : très rare

Tunisie

- *par décision judiciaire*

Argentine : 2

Algérie

Brésil : 2

Egypte

Grande-Bretagne : dans la plupart des cas

Liban : 1

Tunisie

- *Non retour*

- *Par décision judiciaire, au motif de :*

- (i) *Intégration de l'enfant dans son nouveau milieu*

Argentine : 1

Egypte

Tunisie

- (ii) *Existence d'un risque grave (danger physique ou psychique)*

Argentine : 1 cas

Tunisie

- (iii) *Consentement préalable donné au déplacement ou acquiescement postérieur*

Grande-Bretagne (le plus utilisé pour non-retour)

(iv) *Autre* : Liban : refus du père sans jugement en sa faveur

- *Opposition de l'enfant* : Liban : 2

- *Impossibilité de localiser l'enfant* :
Algérie (principal problème)
Liban : 2

- *Une décision des juridictions du pays de refuge a donné la garde de l'enfant au parent qui a enlevé l'enfant*
Algérie
Egypte
Liban : 8

- *Découragement du parent auquel l'enfant a été soustrait*
Grande-Bretagne : quand le parent découvre qu'il a été mal conseillé et que plus d'un an a passé depuis le déplacement illicite
Liban : 1

10) *Le parent qui réclame le retour de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle a-t-il pu avoir des contacts avec son enfant pendant le conflit ?*

Egypte : peu ou pas

Liban: oui, sauf dans 7 cas

Tunisie : oui, sous la surveillance d'un tiers

11) *Quels ont été les délais approximatifs de règlement de l'affaire ?*

Algérie : très longs

Argentine : 1 an pour 2 cas de retour en France – 3 ans et 4 ans pour 2 cas de non-retour en France

Brésil : plus de 5 ans

Egypte : 6 mois à 2 ans

Liban : 2 à 6 ans

Tunisie : 1 à 8 ans (?)

12) *Une médiation a-t-elle eu lieu ?*

Argentine : dans 4 dossiers

Brésil : oui

Egypte : médiation obligatoire du "Comité des bons offices"

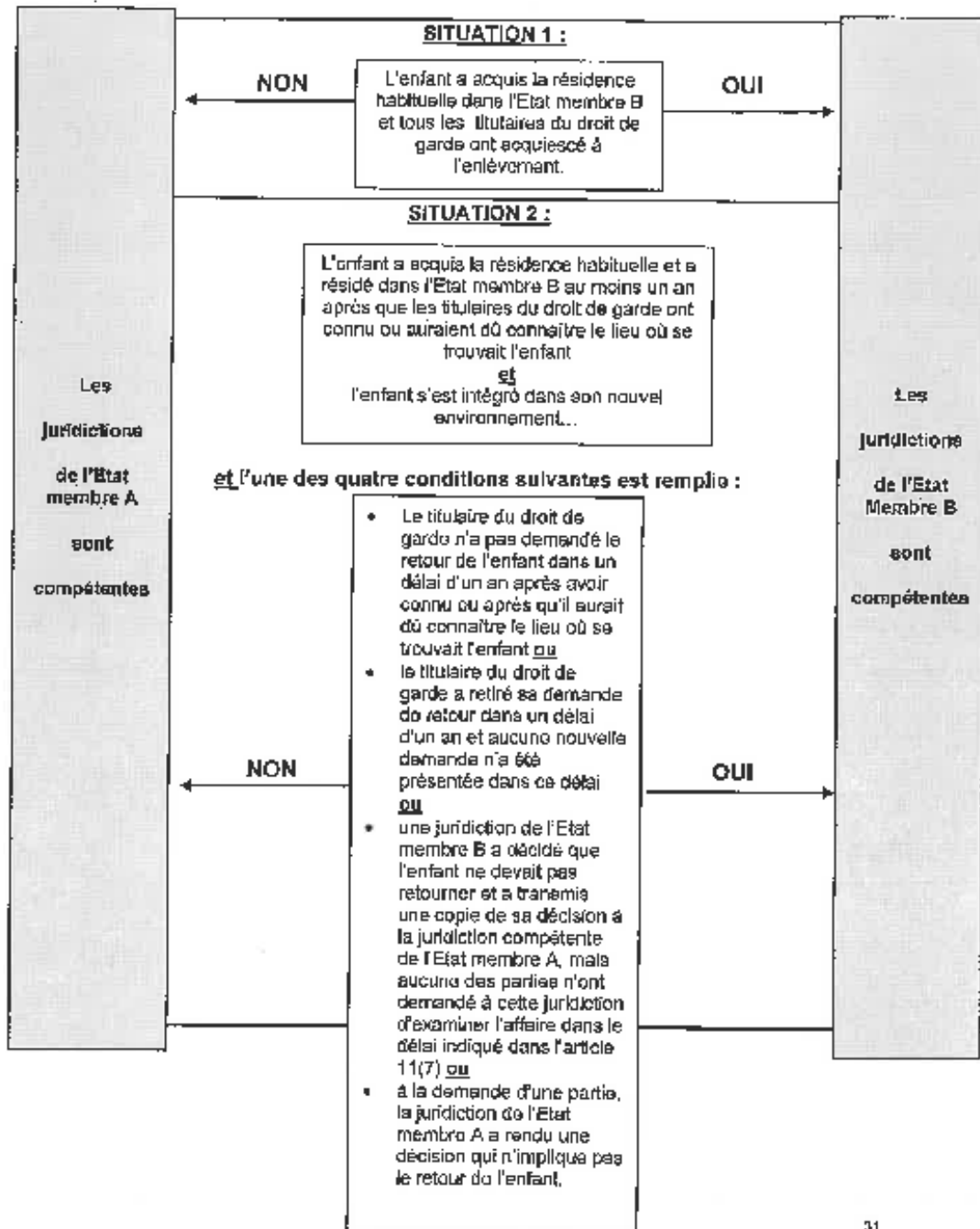
Liban : dans 6 cas la médiation a abouti à un accord

13) La réglementation de votre pays de résidence exige-t-elle, pour la sortie du territoire d'un mineur, le consentement :

- Des deux parents ?
OUI : Argentine, Brésil, Grande-Bretagne pour séjours à l'étranger de plus de 3 semaines, Liban
 - D'un des deux parents ? le père ? Egypte, Tunisie si l'enfant voyage sans le père et si la mère n'est pas tunisienne
 - aucun
-
-
-

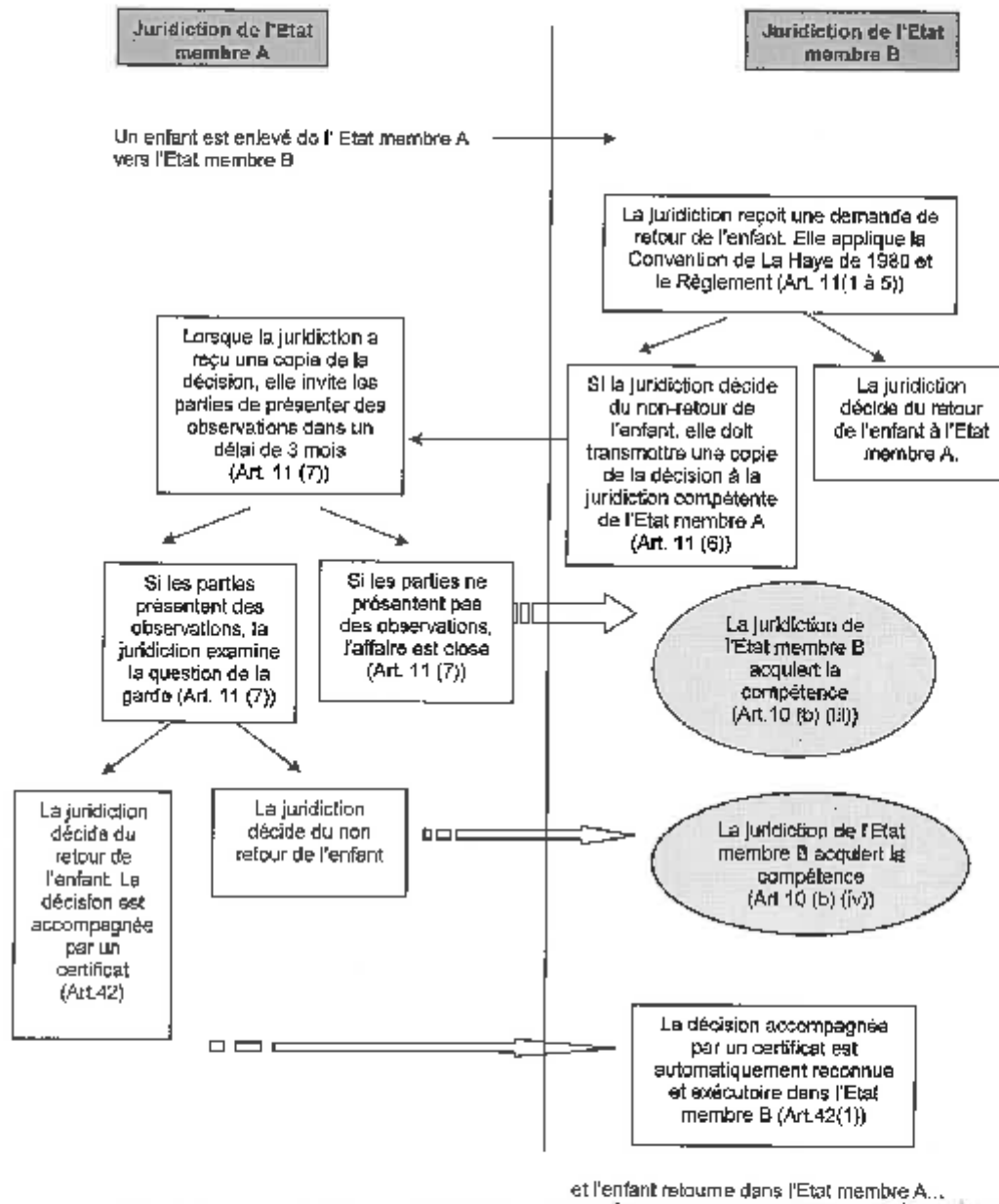
Article 10 : *Règlement Bruxelles II Bis*
Compétence en cas d'enlèvement d'enfant

Exemple : Un enfant est enlevé d'un État membre A vers un État membre B. Quelle juridiction est compétente pour statuer sur la question de la garde ?



Procédure en cas d'enlèvement d'enfant

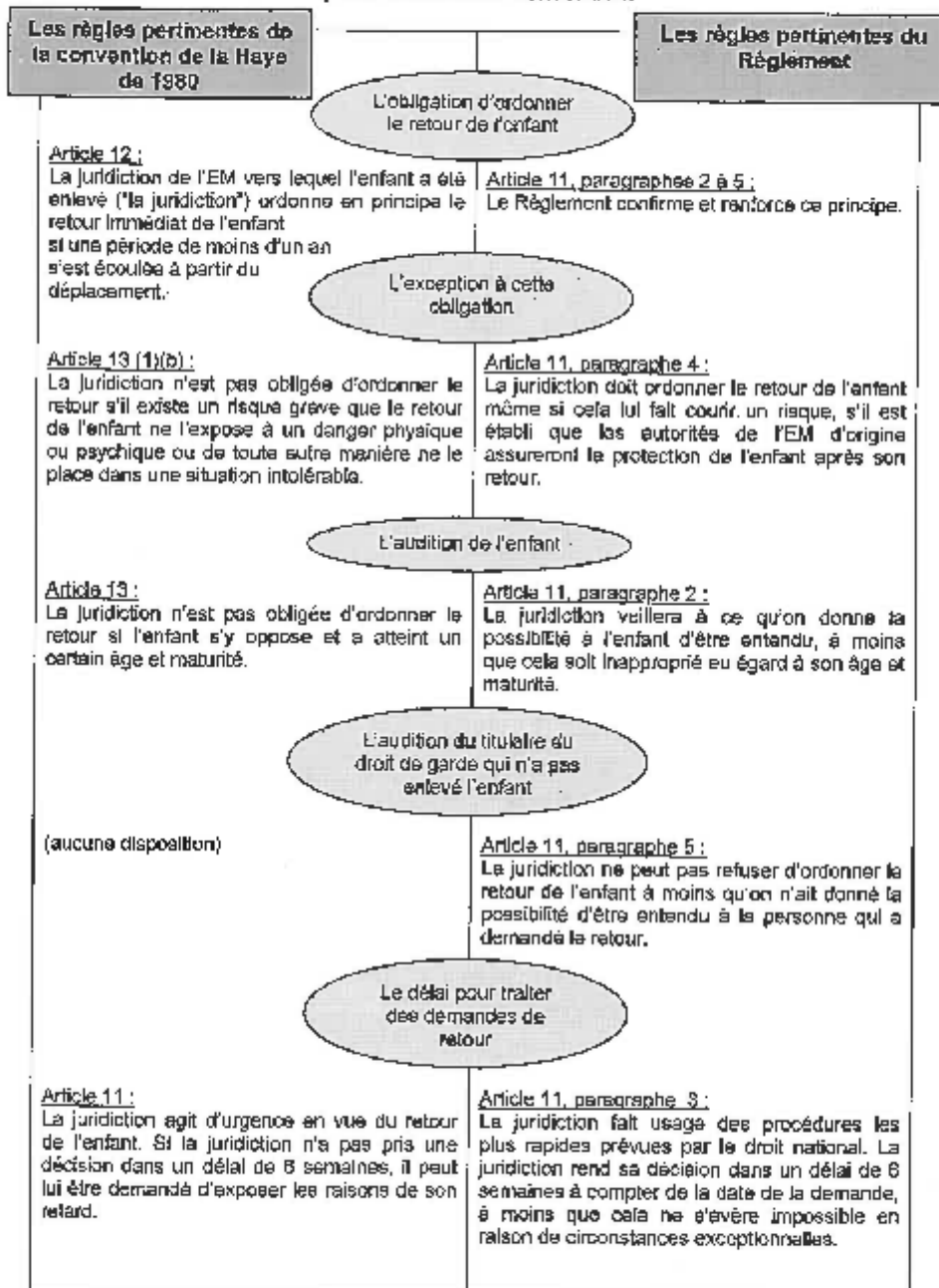
*Règlement
Bruxelles II Bis*



Source : Guide pratique pour l'application du nouveau Règlement Bruxelles II Bis N° 2201/2003 établi par la Commission Européenne

Le retour de l'enfant

NB : Les règles du Règlement (art. 11 (2 à 5)) prévalent sur les règles pertinentes de la Convention.



Source : Guide pratique pour l'application du nouveau Règlement Bruxelles II Bis N° 2201/2003 établi par la Commission Européenne

TABLE DES MATIERES

- Exposé des motifs	p. 3
- Chapitre I - Une thématique complexe largement méconnue	p. 5
- Chapitre II – Les instruments internationaux	
A) Les conventions internationales multilatérales	p. 7
1.- Convention de La Haye du 25 octobre 1980	p. 7
2.- Convention de La Haye de 1996	p. 12
3.- Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant	p. 13
B) Le droit de l'Union Européenne	
1.- Le Règlement communautaire Bruxelles II Bis ...	p. 14
2.- La Convention de Luxembourg	p. 18
3.- La Convention européenne du 4 novembre 1950	p. 18
4.- La Charte des Droits fondamentaux de l'UE	p. 18
5.- La Convention de Strasbourg	p. 19
C) Les instruments bilatéraux	p. 19
a) convention franco-marocaine	p. 20
b) convention franco-égyptienne	p. 21
c) convention franco-tunisienne	p. 23
d) convention franco-algérienne	p. 24
e) accord franco-libanais	p. 26
- Chapitre III – Des instruments internationaux ambitieux versus des difficultés d'application	p. 28
- Chapitre IV – Des pistes pour plus d'efficacité ?	p. 37
- Chapitre V – En pratique	p. 41
- Annexes	p. 45