

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde des enfants, de droit de visite et d'obligations alimentaires,

Par M. Alfred GÉRIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, secrétaires ; Michel Alloncle, Gilbert Belin. Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarets, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlézan, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Volquin.

Voir le numéro :
Sénat : 514 (1981-1982).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction : un texte qui assure la continuité des accords conclus par la France en matière d'entraide judiciaire relative aux droits de garde et de visite et d'obligations alimentaires	3
I. — La convention proposée répond à des préoccupations humaines et à une nécessité juridique	4
A. — Des situations humaines dramatiques	4
1° Les données générales du problème des déplacements d'enfants	4
2° Un phénomène particulièrement important vis-à-vis de la Tunisie	4
B. — La nécessité de remédier à un vide juridique	5
1° L'insuffisance des règles de droit applicables entre la France et la Tunisie	5
2° Un texte dans le droit fil des Conventions récentes en la matière	6
II. — Les dispositions majeures de la convention	7
A. — La création d'organes spécialisés	7
1° Les fonctions des Autorités centrales	7
2° Le rôle dévolu à la Commission mixte consultative	7
B. — Des procédures rapides et efficaces	8
1° Les dispositions relatives au droit de garde des enfants et au droit de visite	8
2° Les dispositions en matière d'obligations alimentaires	9
Les conclusions de votre Commission	10

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis a pour objet d'autoriser, en vertu de l'article 53 de la Constitution, l'approbation de la Convention signée à Paris le 18 mars 1982 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne et relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde des enfants, de droit de visite et d'obligations alimentaires.

Ce texte assure la continuité des accords conclus précédemment par la France en matière d'entraide judiciaire et se situe notamment dans le prolongement des Conventions de Luxembourg et de La Haye de 1980, relatives respectivement à la reconnaissance de l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et aux aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Il se place aussi, *mutatis mutandis*, dans le droit fil de la Convention franco-marocaine sur le statut des personnes et de la famille et sur la coopération judiciaire dont la ratification a été autorisée par le Sénat au cours de sa séance du 28 avril dernier.

Ainsi se trouve aujourd'hui recherché le règlement du douloureux problème des déplacements d'enfants entre la France et la Tunisie que notre regretté collègue Philippe Machefer appelait de ses vœux en ces termes en présentant devant la Haute Assemblée les Conventions de Luxembourg et de La Haye : « Ces deux conventions, impatientement attendues, servent déjà de modèles pour tous nos engagements internationaux (...). Nous nous félicitons donc de la conclusion d'une convention bilatérale que la France vient de conclure avec le Maroc, reprenant les principes essentiels de la Convention de La Haye. Il serait infiniment souhaitable que des conventions similaires soient rapidement mises en place tant avec l'Algérie qu'avec la Tunisie ».

La Convention franco-tunisienne dont l'approbation est aujourd'hui soumise à votre autorisation répond donc pour l'essentiel aux mêmes nécessités tant humaines que juridiques que la convention précitée conclue avec le Royaume du Maroc, et comprend des dispositions analogues reposant sur la création d'organes spécialisés et la mise en place de procédures rapides et efficaces.

I. — La convention répond à des préoccupations humaines et à une nécessité juridique.

La présente convention répond à un double objectif : apporter une réponse aux situations humaines dramatiques dues aux déplacements d'enfants entre la France et la Tunisie, et remédier à cette fin à l'insuffisance des textes existant en la matière.

A. — *Des situations humaines dramatiques.*

1. — Les données générales du problème des déplacements d'enfants.

L'ensemble des conventions bilatérales soumises dans la période actuelle au Parlement et établies selon le cadre fixé en particulier par la Convention de La Haye, vise à porter remède à ce que l'on a pu qualifier à juste titre de véritable fléau social du XX^e siècle : les questions de déplacements internationaux d'enfants, de non-retour et d'obstacles dans l'exercice du droit de visite.

Des problèmes humains extrêmement douloureux, des situations très souvent dramatiques sont en effet créées fréquemment du fait de déplacements ou de rétentions illicites d'enfants à l'étranger par des parents qui n'en ont pas la garde, ainsi que de voies de fait commises à l'occasion d'instances en modification du droit de garde ou d'entraves apportées à l'exercice du droit de visite. Au surplus, il est clair que le développement contemporain des moyens de transports et de communications, et la facilité des déplacements ainsi permise, tendent à multiplier de nos jours le nombre de situations ainsi créées.

Dé fait, de façon globale, l'estimation la plus généralement formulée, compte tenu du fait que de nombreux cas ne parviennent pas à la connaissance des autorités compétentes, évalue à près de 3 000 le nombre d'enfants déplacés ou retenus chaque année à l'étranger en violation d'une décision de justice. Mais, s'agissant de la France, le nombre de dossiers est au surplus très inégalement réparti, le contentieux en la matière étant particulièrement lourd avec les pays d'Afrique du Nord.

2. — Un phénomène particulièrement important vis-à-vis de la Tunisie.

L'étroitesse des liens, tant historiques que présents, aussi bien politiques qu'économiques, entre la France et les pays du Maghreb, explique naturellement l'ampleur particulière du nombre de dossiers

existant avec ces pays. L'importance des flux de populations entre la France et ces pays engendre inévitablement de telles difficultés.

Concernant plus précisément la Tunisie, le contentieux existant en la matière peut être approximativement évalué, depuis une dizaine d'années, à près d'un millier de dossiers.

Ce chiffre élevé est naturellement la conséquence malheureuse du maintien — ô combien positif — de relations extrêmement étroites entre les peuples français et tunisien. C'est ainsi que l'on dénombrait, au 1^{er} janvier 1982 et selon les statistiques officielles, 193 203 citoyens tunisiens résidant en France, tandis que le nombre de Français résidant en Tunisie était évalué à 15 548 personnes. Ces faits comportent logiquement comme conséquence un nombre élevé de mariages mixtes, eux-mêmes susceptibles d'être à l'origine, en cas de rupture des ces unions, des sérieuses difficultés qui font l'objet de la présente Convention.

Ainsi convient-il donc de développer au plus vite la coopération et l'entraide judiciaire entre la France et la Tunisie, afin d'apporter des solutions aussi satisfaisantes que possible aux douloureuses situations de déplacement d'enfants et d'entrave à l'exercice du droit de visite, en tenant en particulier compte des spécificités du droit musulman.

B. — *La nécessité de remédier à un vide juridique.*

1. — *L'insuffisance des règles de droit applicables entre la France et la Tunisie.*

Les diverses conventions franco-tunisiennes jusqu'ici en vigueur ou les conventions multilatérales auxquelles la France et la Tunisie sont l'une et l'autre parties ne permettaient pas de résoudre l'ensemble des difficultés posées par les questions de déplacements d'enfants, de non-retour, d'exercice du droit de visite ainsi que d'obligations alimentaires.

C'est ainsi, en premier lieu, que l'Accord franco-tunisien du 28 juin 1972 relatif à l'entraide judiciaire en matière civile et commerciale et à la reconnaissance et à l'exécution des décisions judiciaires dissimulait en la matière de nombreuses lacunes. Trois exemples au moins peuvent illustrer ces insuffisances : l'Accord de 1972, tout d'abord, en ne concernant que les décisions n'étant plus susceptibles de voie de recours ordinaire, excluait du bénéfice de ses dispositions les décisions provisoires rendues pendant les instances en divorce ; en second lieu, ladite Convention ne précisait pas les critères à retenir afin de reconnaître la compétence des juridictions statuant en matière de garde ou de droit de visite ; enfin, l'Accord de 1972 n'indiquait pas davantage les critères à observer, en matière d'obligations alimentaires, pour reconnaître les juridictions compétentes.

De façon comparable, la Convention de New York du 20 juin 1956 relative au recouvrement des aliments à l'étranger — à laquelle la Tunisie est, comme la France, partie — ne permettait pas davantage de résoudre avec efficacité les problèmes posés en l'espèce. C'est ainsi, notamment, que la Convention de New York ne permettait pas aux autorités centrales des pays concernés de saisir directement leurs autorités judiciaires en vue de rendre exécutoires les décisions rendues en matière d'obligations alimentaires.

Enfin, ces insuffisances juridiques n'étaient pas corrigées en l'occurrence par les dispositions des conventions récentes en la matière, et exigeaient donc un accord particulier entre la France et la Tunisie.

2. — Un texte dans le droit fil des Conventions récentes en la matière.

Deux Conventions multilatérales sont en effet venues, tout récemment, en 1980, rénover et renforcer les dispositions internationales en matière de garde et d'enlèvement international d'enfants.

Il s'agit d'abord de la Convention européenne signée à Luxembourg le 20 mai 1980, qui vise différentes situations en ce qui concerne le droit de garde et leurs apporte des solutions nouvelles, notamment par la création d'autorités centrales spécialisées autour desquelles s'organise la coopération judiciaire.

Il s'agit ensuite de la Convention de La Haye signée par la France le 25 octobre 1980 instituant au plan international une action conservatoire en remise immédiate de tout enfant déplacé ou retenu en violation du droit de sa résidence habituelle ; la Convention précise en outre que cette action suspend dans l'Etat de refuge toute action au fond visant à modifier l'attribution du droit de garde.

Une première application au plan bilatéral du schéma fixé par la Convention de La Haye — notamment quant à la création, au rôle et au fonctionnement d'autorités centrales pour la coopération judiciaire — a consisté dans la conclusion avec le Maroc d'une convention relative au statut des personnes, de la famille et à la coopération judiciaire, que votre rapporteur a eu l'honneur de présenter au Sénat le 28 avril dernier.

L'exemplarité de ce texte, permettant de résoudre diverses difficultés juridiques, particulièrement dans nos relations avec des pays de droit musulman, se trouve confirmée par le texte qui est aujourd'hui proposé à l'approbation de la Haute Assemblée : la Convention franco-tunisienne reprend en effet point par point,

toutes choses égales d'ailleurs et sous réserve des dispositions de l'Accord avec la Tunisie du 28 juin 1972, la partie de la Convention avec le Royaume du Maroc relative à la garde des enfants, au droit de visite et aux obligations alimentaires (chapitre III, articles 15 à 27). Il suffira donc ici de rappeler dans leurs grandes lignes les dispositions de la Convention signée le 18 mars dernier avec le Gouvernement de la République tunisienne.

II. — Les dispositions majeures de la Convention.

Développant la coopération judiciaire entre la France et la Tunisie, la présente Convention institue notamment des organes spécialisés en la matière ainsi que des procédures rapides et efficaces, à la fois dans le domaine de la garde des enfants et du droit de visite, et dans celui des obligations alimentaires.

A. — *La création d'organes spécialisés.*

1. — Les fonctions des autorités centrales.

Le chapitre I^{er} de la Convention désigne en son article 2 les ministères de la Justice des deux Etats comme autorités centrales. Leur fonctionnement et leurs rôles sont calqués sur le schéma fixé par la Convention de La Haye.

Les fonctions générales des autorités centrales (art. 3) résident notamment dans des demandes et des fournitures mutuelles de renseignements et d'enquête, et dans la délivrance de documents publics. Mais, au-delà de cette collaboration de base, les autorités centrales doivent notamment, en matière de garde et de droit de visite (art. 6), rechercher les enfants déplacés, organiser leur remise volontaire, saisir leurs autorités judiciaires des actions en remise ou en exequatur, et contrôler l'exercice du droit de visite. Enfin, dans le même domaine comme en matière d'obligations alimentaires, les autorités centrales disposent d'un droit d'action d'office (art. 8 et 13) leur permettant de saisir directement, le cas échéant, leurs autorités judiciaires.

2. — Le rôle dévolu à la Commission mixte consultative.

En outre, en vue de faciliter le règlement des dossiers les plus délicats, l'alinéa 2 de l'article 2 de la Convention crée une Commission mixte consultative.

Cette dernière, composée de représentants des ministères des Relations extérieures et de la Justice des deux pays, est chargée de tenter de régler les affaires les plus difficiles qui auront été soumises aux autorités centrales et pour lesquelles les règles juridiques de la présente Convention ne pourraient s'appliquer sans difficultés. Dans certains cas, seule une attitude pragmatique et menée au plus haut niveau est susceptible en effet de permettre de surmonter les obstacles rencontrés.

La Convention devrait néanmoins, dans la plupart des affaires, faciliter considérablement le règlement des dossiers grâce aux procédures rapides et efficaces mises en place.

B. — *Des procédures rapides et efficaces.*

1. — Les dispositions relatives au droit de garde des enfants et au droit de visite.

Le chapitre II de la Convention prévoit en ce domaine la recherche de toute mesure propre à assurer une solution amiable, à défaut de laquelle la remise de l'enfant déplacé ou retenu illicitement devra être effectuée par la voie judiciaire.

La procédure amiable de remise volontaire de l'enfant, prévue par l'article 6, alinéa 2 de la Convention, repose sur une procédure de conciliation et une médiation des autorités centrales. L'exemple des bons résultats enregistrés au plan international de telles solutions est en l'espèce fort encourageant, compte tenu du pouvoir dont disposent les autorités centrales de saisir directement leurs autorités judiciaires.

En effet, en cas de refus de remise volontaire des enfants et d'échec de la solution amiable, la voie judiciaire doit permettre de l'obtenir grâce notamment à l'efficacité des procédures suivantes :

— procédure d'urgence, prévue par l'article 9 de la Convention, devant permettre aux autorités centrales de statuer dans un délai de six semaines ;

— exécution forcée des décisions de justice lorsqu'elles sont exécutoires dans l'Etat requérant (art. 4 et 7), complétant ainsi l'Accord de 1972 ;

— action directe en remise de l'enfant, prévue en priorité par l'article 11 de la Convention, sous les deux seules réserves que la garde n'ait pas été exercée effectivement ou de bonne foi ou qu'un événement de gravité exceptionnelle soit survenu depuis l'attribution de la garde ;

— enfin, les articles 6 et 8 de la Convention assurent au droit de visite les mêmes protections que celles réservées au droit de garde.

Au surplus, au-delà de l'efficacité de ces procédures, deux caractéristiques des dispositions de la présente Convention méritent d'être ici relevées. Il s'agit d'une part, de l'originalité, en particulier, de la limitation du recours à la notion d'ordre public (art. 5), acquit de la négociation au terme duquel les deux Etats se garantissent réciproquement le libre exercice des droits de garde et de visite, le critère de rattachement employé étant la résidence habituelle de l'enfant immédiatement avant son déplacement.

Il s'agit d'autre part de la prise en compte par la Convention de plusieurs critères propres au droit français : ainsi en est-il du critère retenu pour la reconnaissance de la juridiction compétente (art. 10). Il en est de même en matière d'obligations alimentaires (art. 14).

2. — Les dispositions en matière d'obligations alimentaires.

Le chapitre III de la Convention (art. 13 et 14) reprend enfin, en matière d'obligations alimentaires, des dispositions comparables aussi bien pour ce qui concerne le droit d'action d'office que pour les critères de compétence indirecte.

Ces dispositions permettent en particulier d'apporter les compléments nécessaires :

— d'une part, à la Convention de New York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger, en permettant aux autorités centrales de saisir directement leurs autorités judiciaires sans que l'intervention d'un avocat soit nécessaire ;

— d'autre part, à l'Accord franco-tunisien du 28 juin 1972, tant en matière de décisions exécutoires que s'agissant de la compétence des juridictions qui ont statué.

*
* *

Au terme de cette étude, votre rapporteur se contentera de souligner les deux points suivants :

— en premier lieu, la présente Convention, incontestablement positive, fait suite au précédent de la Convention franco-marocaine du 10 août 1981 ; souhaitons que puissent être prochainement soumises à l'autorisation du Parlement l'approbation ou la ratification de conventions similaires avec d'autres pays avec lesquels se posent des problèmes comparables d'enfants déplacés, tels que l'Egypte mais aussi l'Algérie, et bon nombre de pays européens — Portugal, Espagne, Belgique —, voire les Etats-Unis ;

— enfin, votre Commission appréciera que la présente Convention, signée à Paris le 18 mars 1982, soit soumise à approbation quelques mois après sa conclusion.

Les conclusions de votre Commission.

Pour l'ensemble de ces raisons, et après en avoir délibéré au cours de sa séance du 13 octobre 1982, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, vous invite à autoriser l'approbation de la Convention qui fait l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation d'une Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde des enfants, de droit de visite et d'obligations alimentaires, signée à Paris le 18 mars 1982, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 514 (1981-1982).