

N° 321

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens,

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

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

Voir le numéro :
Sénat : 303 (1987-1988).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : un projet de loi tendant à autoriser l'approbation, dans les plus brefs délais, de la convention franco-algérienne, signée à Alger le 21 juin 1988, relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens	5
 PREMIERE PARTIE : LES DONNEES DU PROBLEME : DES DRAMES HUMAINS DECHIRANTS, AUX CONSEQUENCES AMPLIFIEES ET EXACERBEES DANS LE CADRE DES RELATIONS FRANCO-ALGERIENNES	7
A - Les enfants de couples mixtes séparés : des problèmes humains très douloureux	7
1°) La multiplication des enlèvements internationaux d'enfants à l'époque contemporaine	7
2°) Les actions internationales contre le déplacement illicite d'enfants	8
B - La situation particulièrement poignante des enfants déplacés issus de couples franco-algériens	9
1°) L'aspect quantitatif : un contentieux franco-algérien sans équivalent	9
2°) L'aspect qualitatif : un vide juridique très grave et particulièrement difficile à combler.	10
 DEUXIEME PARTIE : L'HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS : HUIT ANS DE POURPARLERS FRANCO-ALGERIENS JUSQU'A UN DENOUEMENT SOUDAIN ET INATTENDU ...	11
A - La convention inaccessible (1980-1988)	11
1°) Les négociations : des années de piétinement et de faux espoirs en dépit de modestes progrès	11
2°) Les actions parallèles aux négociations, en l'absence de la conclusion d'un instrument conventionnel	12
B - Un dénouement soudain et inattendu	14
1°) Des négociations apparemment dans l'impasse	14
2°) Une conclusion subite	14

TROISIEME PARTIE : LES SOLUTIONS PROPOSEES PAR LA CONVENTION DU 21 JUIN 1988 : DES PROGRES INCONTESTABLES QUI NE SAURAIENT TOUTEFOIS RESOUDRE L'ENSEMBLE DES PROBLEMES POSES	17
A - Analyse des dispositions de la convention franco-algérienne	17
1° Le cadre juridique de la convention : le renforcement de la coopération judiciaire et administrative entre les deux pays.	17
a) Les dispositions générales (chapitre I)	17
b) Les dispositions finales (chapitre IV)	18
2° Le coeur de la convention : des dispositions spécifiques qui tentent d'apporter des solutions pragmatiques au problème des enfants issus de couples séparés franco- algériens	19
a) Le maintien de relations entre l'enfant et chacun de ses deux parents séparés (chapitre II)	19
b) Les mesures transitoires relatives aux dossiers actuellement en litige (chapitre III)	22
B - L'appréciation de votre rapporteur : un texte globalement positif, qui ne saurait toutefois constituer une panacée	23
1° Des résultats précieux qui satisfont plusieurs demandes essentielles des mères françaises concernées	23
2° Des limites et des ambiguïtés qui imposent de demeurer prudent pour juger de l'efficacité prévisible de la convention proposée	25
Les conclusions favorables de votre rapporteur et de la commission	26

Mesdames, Messieurs,

C'est le 21 juin dernier que Mme Georgina Dufoix, alors ministre délégué auprès du ministre des Affaires sociales et de l'emploi, chargé de la famille, des droits de la femme, de la solidarité et des rapatriés, et M. Mohamed Nabi, ministre algérien du travail et des affaires sociales, ont signé à Alger une convention bilatérale relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens, c'est-à-dire, le plus souvent, les enfants nés d'une mère française et d'un père algérien dont un jugement de divorce a confié la garde à la mère mais que leur père a conduit et retenu en Algérie.

Après avoir été adopté par le Conseil des ministres mercredi dernier, 29 juin 1988, le projet de loi tendant à autoriser l'approbation de cette convention franco-algérienne est ainsi soumis à l'examen du Parlement quinze jours seulement après la signature de la convention.

Cette célérité exceptionnelle -particulièrement inusuelle en matière d'autorisation d'engagements internationaux, ainsi que le déplore fréquemment notre commission- trouve sa justification dans le souci de remplir en l'occurrence, dans les meilleurs délais, les conditions juridiques permettant l'application de la convention. L'article 14 de l'accord proposé précise en effet que la convention entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date de réception de la dernière des deux notifications relatives à l'accomplissement des procédures constitutionnelles d'approbation.

Ce souci légitime d'aller au plus vite et d'achever la procédure d'autorisation parlementaire au cours de la présente session, que votre commission approuve, ne saurait toutefois justifier un examen hâtif et a fortiori sommaire d'une convention attendue depuis des années, dont l'importance -par ses conséquences humaines sur les enfants concernés- ne saurait être mésestimée, et dont la portée pratique au regard des douloureux problèmes posés doit être appréciée aussi exactement que possible, en se gardant de tout enthousiasme excessif comme de tout scepticisme systématique.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur vous propose de rappeler brièvement les données du problème déchirant des enfants de couples mixtes séparés et les très longues négociations franco-algériennes qui ont été nécessaires en vue de la mise au point d'une convention bilatérale, avant d'analyser et de tenter d'apprécier les solutions proposées par le texte aujourd'hui soumis au Parlement.

*

* *

- PREMIERE PARTIE -

**- LES DONNEES DU PROBLEME : DES DRAMES HUMAINS
DECHIRANTS, AUX CONSEQUENCES AMPLIFIEES ET
EXACERBEES DANS LE CADRE DES RELATIONS FRANCO-
ALGERIENNES -**

**A - Les enfants de couples mixtes séparés : des problèmes
humains très douloureux.**

*1°) La multiplication des enlèvements internationaux
d'enfants à l'époque contemporaine.*

Le problème, toujours humainement délicat et juridiquement difficile, des enfants dont les parents sont séparés, devient plus douloureux encore, et plus difficile à régler -en droit et en pratique- lorsqu'il s'agit d'enfants de couples "mixtes", dont le père et la mère n'ont pas la même nationalité. Il peut créer des situations déchirantes et de véritables drames humains lorsque viennent s'ajouter au problème familial lui-même et aux difficultés juridiques qu'il engendre d'autres facteurs, tels que l'opposition de deux systèmes judiciaires, l'éloignement géographique des parents, les différences de cultures, de religions, voire l'affrontement de deux conceptions de la vie familiale.

La multiplication des mariages mixtes à l'époque contemporaine a, par la force des choses -les phénomènes migratoires et l'évolution des moeurs aidant- aggravé le problème des enlèvements internationaux d'enfants. Ceci explique que, si les déplacements illicites d'enfants ne constituent évidemment pas un phénomène récent, ce n'est que depuis une décennie environ que les gouvernements ont décidé de la considérer, non plus seulement comme un conflit de droit privé, mais comme une violation des droits de l'enfant justifiant une intervention des Etats.

Les gouvernements français successifs ont ainsi porté une attention particulière à ces problèmes douloureux et pris une part active à l'action internationale conduite en la matière.

2°) Les actions internationales contre le déplacement illicite d'enfants.

Cette orientation internationale a conduit à plusieurs séries d'actions complémentaires :

- d'abord, naturellement, et faute de textes juridiques adaptés ou d'applications pratiques satisfaisantes, **le traitement isolé de chaque cas d'espèce**, avec le souci de prendre toujours prioritairement en compte l'intérêt des enfants ;

- ensuite, l'élaboration de **conventions internationales multilatérales**, parmi lesquelles il faut relever deux instruments à l'élaboration desquels la France a largement contribué et auxquels elle est partie : la convention européenne de Luxembourg du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde d'enfants et de rétablissement de la garde ; et la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants ;

- enfin, l'adoption depuis le début des années 1980 de plusieurs **instruments internationaux bilatéraux d'entraide judiciaire** en matière de statut personnel destinés, en tout ou en partie, à résoudre les conflits internationaux relatifs au droit de garde et au droit de visite et à assurer le retour des enfants déplacés illicitement. C'est ainsi que notre commission a tout dernièrement approuvé, le 23 juin 1988, deux conventions conclues l'une avec la Belgique, l'autre avec le Luxembourg, portant sur l'exercice du droit de garde et du droit de visite et conformes au modèle le plus achevé des accords bilatéraux en la matière.

L'élaboration d'une solution satisfaisante à la situation des enfants déplacés issus de couples franco-algériens se heurtait toutefois à des difficultés bien plus ardues.

*
* *

B - La situation particulièrement poignante des enfants déplacés issus de couples franco-algériens.

1°) *L'aspect quantitatif : un contentieux franco-algérien sans équivalent.*

La gravité particulière de la situation des enfants de couples franco-algériens retenus ou déplacés illicitement tient en premier lieu à l'aspect quantitatif de ce contentieux bilatéral, qui n'a d'équivalent avec aucun autre pays.

En effet, s'il va de soi que l'Algérie ne détient pas le monopole des déplacements illicites d'enfants, elle figure toutefois largement en tête des nombreux pays -plus d'une trentaine- concernés par les dossiers d'enfants déplacés suivis par le ministère des Affaires étrangères : environ la moitié de ces dossiers intéressent l'Algérie.

Il est toutefois extrêmement difficile d'évaluer avec précision le nombre d'enfants de couples mixtes séparés "enlevés" en Algérie -d'où les estimations très divergentes et parfois fantaisistes rapportées ici et là.

Pour s'en tenir aux seules données statistiques officielles et aux dossiers traités par le ministère des Affaires étrangères -dont le nombre est naturellement inférieur au nombre réel d'enfants concernés-, le Quai d'Orsay suivait au moment de la signature de la présente convention 225 dossiers intéressant plus de 400 enfants et se décomposant de la façon suivante :

- 171 dossiers d'enfants légitimes, représentant 336 enfants ;
- et 54 dossiers d'enfants naturels, concernant 67 enfants.

A titre de comparaison, le nombre de dossiers en cours d'examen avec les autres pays du Maghreb étaient, à la même date, de 29 avec la Tunisie et 14 avec le Maroc.

Il convient enfin de préciser, toujours selon les statistiques du ministère des Affaires étrangères, que depuis 1985, 64 enfants sont rentrés d'Algérie en France (dont 16 enfants légitimes et 48 enfants naturels).

2°) *L'aspect qualitatif : un vide juridique très grave et particulièrement difficile à combler.*

Mais le caractère particulièrement douloureux et préoccupant de ce contentieux franco-algérien tient surtout à sa nature même et à l'opposition fondamentale entre les droits français et algérien, entre notre conception de la famille et celle -fondée sur le Coran- qui prévaut dans les pays islamiques. C'est ainsi qu'en France la garde d'un enfant est le plus souvent confiée, lors d'un divorce, à la mère, tandis qu'en Algérie le père conserve un rôle prépondérant dans l'éducation de l'enfant qui doit être élevé dans sa religion.

Cette situation se traduisait par un vide juridique très grave dans les relations conventionnelles entre la France et l'Algérie. Jusqu'au début des années 1980, les relations de coopération judiciaire entre les deux pays ne reposaient en effet que sur deux textes : le protocole judiciaire du 28 août 1962 -concernant notamment l'assistance des avocats, la transmission des actes judiciaires et extra-judiciaires et l'assistance judiciaire-, et la convention du 27 août 1964 relative à l'exequatur et à l'extradition. La portée de ces textes n'était pas de nature à résoudre de façon satisfaisante la situation des enfants franco-algériens déplacés ou retenus illicitement.

Ce vide juridique apparaissait de surcroît particulièrement difficile à combler, ainsi que l'illustrent les précédents des conventions d'entraide judiciaire en matière de statut personnel conclues par la France avec plusieurs pays islamiques. De telles conventions ont ainsi été conclues avec le Maroc, le 10 août 1981, avec la Tunisie, le 1er juillet 1983, et avec l'Egypte, le 7 août 1983. Toutefois, l'application de ces accords bilatéraux, techniquement satisfaisants et qui devaient constituer la meilleure garantie du retour des enfants déplacés ou retenus illicitement, s'est avérée décevante, voire -dans certains cas- totalement inefficace. Il convenait donc, non seulement de tenter d'élaborer une convention franco-algérienne, mais encore d'y inscrire des solutions plus pragmatiques et plus efficaces que celles figurant dans les accords bilatéraux précédemment conclus par la France. Tel était précisément l'objet des négociations engagées entre Paris et Alger depuis le début des années 1980.

*

* *

- DEUXIEME PARTIE -

**L'HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS : HUIT ANS DE
POURPARLERS FRANCO-ALGERIENS JUSQU'A UN
DENOUEMENT SOUDAIN ET INATTENDU.**

A - La convention inaccessible (1980-1988).

1°. Les négociations : des années de piétinement et de faux espoirs en dépit de modestes progrès.

Le souci permanent des gouvernements français successifs depuis plus de huit ans a été d'ouvrir des voies de recours légales auprès des autorités algériennes afin de permettre le règlement des problèmes liés à l'exercice du droit de garde et de visite. Tel devait être l'objet d'une convention bilatérale dont le principe même avait été posé dans un échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980.

Cet échange de lettres a organisé entre les deux pays -dans l'attente de la conclusion d'une convention spécifique- des contacts directs entre les deux ministères de la justice en vue de faciliter l'entraide judiciaire bilatérale en matière de protection de la personne des enfants et, singulièrement, de concourir au règlement des déplacements illicites d'enfants par la remise volontaire d'enfants par voie de conciliation et en facilitant l'exécution des décisions de justice relatives aux droits de garde et de visite.

Mais, à la suite de cet échange de lettres -qui constituait en soi un élément positif mais dont l'application s'est avérée décevante- et en dépit d'une collaboration entre les ministères de la justice des deux pays pour le traitement amiable de dossiers individuels, il n'a pas été possible, pendant encore de longues années, de lever les obstacles sur la voie de la conclusion d'une convention.

- Un premier avant-projet de convention, soumis par la France en décembre 1981, fut rejeté, la partie algérienne invoquant pour ce faire le fait que le code de la famille algérien n'avait pas encore été adopté.

- Après l'adoption de ce code de la famille par l'Assemblée populaire nationale algérienne le 9 juin 1984, un second projet de convention, plus large, fut proposé, en juillet 1984, aux autorités algériennes autour de trois idées principales : la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires concernant les enfants ; l'organisation de visites transfrontières avec garanties judiciaires de retour des enfants ; et une commission mixte chargée du suivi de la convention et de l'étude des cas pendants.

- La partie algérienne a alors souhaité inclure ces dispositions dans un projet plus vaste de convention globale étendue à l'ensemble de l'entraide judiciaire en matière civile mais aussi pénale et à l'extradition.

Fin 1985, alors que la négociation progressait de manière relativement encourageante, les Algériens ont souhaité inclure dans la convention des dispositions, inacceptables du point de vue français, sur la répression des crimes à caractère raciste. Les négociations ont, de ce fait, été suspendues en février 1986.

- A la suite de la visite du Premier ministre français à Alger, en septembre 1986, une commission ad hoc a été instituée. Ses travaux ont permis une reprise des négociations à Paris en septembre 1987, sans toutefois déboucher sur de substantiels progrès jusqu'à ce mois de juin 1988, les propositions françaises demeurant sans réponse et la partie algérienne continuant à établir un lien entre la conclusion d'un accord sur les enfants déplacés et ses préoccupations relatives à la sécurité de la communauté algérienne en France.

2°. *Les actions parallèles aux négociations, en l'absence de la conclusion d'un instrument conventionnel.*

Dans ces conditions, et parallèlement à cette action de négociation en vue de la conclusion d'une convention bilatérale qui semblait de plus en plus hypothétique, l'ensemble des ministères français intéressés ont mené une action continue pour tenter de résoudre - avec le concours de l'Ambassade et des quatre consulats de France en Algérie (Alger, Oran, Annaba et Constantine)- les cas individuels qui leur étaient soumis. Plusieurs de ces actions méritent d'être ici rappelées.

- Les gouvernements successifs ont eu recours, en 1985 puis en 1987, à une **procédure de médiation**. En 1985, cette procédure avait permis l'organisation d'une visite en France, à Noël, de quelques enfants retenus en Algérie et avait participé au retour définitif de plusieurs enfants naturels. De même, en 1987, l'action de deux médiateurs désignés quelques mois plus tôt a permis, durant l'été, à 26 enfants, et à Noël à 44 enfants, de retrouver durant quelques semaines leur mère en France.

Ces actions demeuraient toutefois un pis-aller sans valeur ni garantie juridiques reposant sur la capacité des autorités algériennes à convaincre les pères de laisser leurs enfants sortir du pays et sur l'acceptation des mères françaises de renvoyer ensuite leurs enfants en Algérie, en dépit de la décision judiciaire qui leur en confie la garde. L'"affaire Salim" -du nom de l'enfant dont la mère a refusé de le laisser repartir en Algérie à l'issue d'une visite en France- a illustré, si besoin était, le caractère essentiellement précaire de cette procédure qui ne semblait pas pouvoir être poursuivie en cette année 1988.

- Les gouvernements successifs ont également pris les dispositions requises pour créer en Algérie les^o dispositifs d'accueil nécessaires à l'exercice d'un **droit de visites transfrontières**. Il convenait toutefois, là encore, de veiller à ne pas accepter un accord franco-algérien réglementant le seul droit de visites transfrontières. Car, isolé des autres dispositions nécessaires à une convention efficace, le seul droit de visites transfrontières ne saurait constituer un frein au déplacement illicite : il permettrait à un père d'emmener en Algérie un enfant dont la garde a été confiée à sa mère, quitte à laisser à cette dernière le droit de recevoir son enfant en France pour de brèves visites.

- On ne saurait enfin achever ce rappel des actions menées hors négociations sans saluer les activités, parfois spectaculaires, souvent courageuses, de **plusieurs associations françaises** soutenant les mères d'enfants retenus ou déplacés en Algérie et du collectif de solidarité aux mères des enfants enlevés. Rappelons ici d'un mot l'organisation de l'opération "un bateau pour Alger" prévue pour juillet 1984, l'occupation de l'Ambassade de France à Alger par cinq mères durant cinq mois à partir de juillet 1985, et la marche de protestation de Paris à Genève en février 1987. Comment, enfin, ne pas évoquer ici l'action la plus récente de ces mères que le désespoir et la détermination ont conduites à observer, à partir du 31 mai dernier, une grève de la faim ?

*

* *

B - Un dénouement soudain et inattendu.

1°) Des négociations apparemment dans l'impasse.

Les mères qui en étaient arrivées à cette ultime extrémité que constitue une grève de la faim et les organisations qui les soutenaient illustraient le sentiment d'impuissance qui prévalait, il y a encore quelques semaines, alors que les négociations paraissaient dans l'impasse et que le dossier semblait durablement bloqué.

La situation paraissait d'autant moins favorable à la conclusion d'une convention bilatérale que la conjoncture politique en France et en Algérie ne semblait guère propice à une quelconque avancée. De fait, les dernières propositions françaises étaient restées sans réponse et les autorités algériennes semblaient avoir renoncé au traitement au cas par cas qui avait permis, ces dernières années, l'organisation de visites d'enfants à l'occasion des vacances.

C'est dans ce contexte pessimiste que fut annoncée, de façon soudaine et -pour beaucoup- inattendue, la signature, le 21 juin dernier, d'une convention franco-algérienne spécifique sur la situation des enfants issus de couples mixtes séparés.

2°). Une conclusion subite.

La convention franco-algérienne relative aux enfants issus de couples mixtes séparés a ainsi été conclue à un moment où on ne l'attendait pas, après plusieurs années de négociations difficiles au cours desquelles s'était parfois développé un climat d'incompréhension et de défiance réciproques.

Avec toute la prudence requise, il paraît possible d'avancer que trois facteurs au moins ont logiquement contribué à cet heureux dénouement :

- d'abord, le fait que nos partenaires algériens ont pris conscience de ce que le drame des enfants illicitement retenus par leurs pères nuisait de plus en plus fortement à l'image de l'Algérie, isolée sur le plan international, non seulement au regard des conventions bilatérales déjà conclues par plusieurs pays islamiques, mais encore au regard des instruments multilatéraux et des prises de position de l'O.N.U. et des

organisations internationales qui assimilent la violation du droit de garde et du droit de visite à la violation d'un droit fondamental ;

- ensuite, la longueur même des négociations, entamées il y a plus de sept ans, avait permis aux idées -initialement inconciliables- de faire peu à peu leur chemin et d'indiquer clairement la voie dans laquelle la solution pouvait être trouvée dès lors que l'on souhaitait réellement mettre fin à une situation intolérable qui n'était pas sans peser de manière préoccupante sur les relations franco-algériennes ; la ténacité des gouvernements successifs depuis 1980 n'aura ainsi pas été inutile et aura finalement porté ses fruits ;

- enfin, seule une intervention politique au plus haut niveau pouvait être de nature à faire évoluer les parties sur ce sujet éminemment sensible sur lequel les techniciens se heurtaient à trop de décisions d'ordre politique ; tel aura été, peut-être, principal atout de ces ultimes négociations de juin 1988 qui ont -semble-t-il- mis en relation des représentants des deux gouvernements au plus haut niveau.

Ainsi fut signée le 21 juin 1988 à Alger une convention spécifique fixant le principe de la libre circulation des enfants de couples mixtes franco-algériens entre les deux pays et affirmant le droit de ces enfants à voir leur père et leur mère. C'est ce texte qui nous est aujourd'hui soumis et dont il convient d'analyser précisément les dispositions avant de tenter d'apprécier la valeur des solutions qu'il propose.

*

* *

- TROISIEME PARTIE -

- LES SOLUTIONS PROPOSEES PAR LA CONVENTION DU 21 JUIN 1988 : DES PROGRES INCONTESTABLES QUI NE SAURAIENT TOUTEFOIS RESOUDRE L'ENSEMBLE DES PROBLEMES POSES.-

A - Analyse des dispositions de la convention franco-algérienne.

1°. *Le cadre juridique de la convention : le renforcement de la coopération judiciaire et administrative entre les deux pays.*

Inspirée des principes désormais reconnus par la communauté internationale -notamment dans le projet de convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant-, la convention, ainsi qu'il est précisé dans son préambule, affirme la priorité de l'intérêt des enfants et cherche à assurer à cette fin la libre circulation des enfants de couples mixtes séparés entre les deux pays et l'organisation de "relations paisibles et régulières" des enfants avec chacun de leurs parents séparés, y compris dans un contexte international.

Ces objectifs généraux trouvent d'abord leur traduction dans le renforcement de la coopération judiciaire et administrative entre les deux pays. La plupart de ces dispositions, désormais usuelles dans les conventions bilatérales en la matière, n'appellent, de ce fait, que de brefs commentaires de votre rapporteur.

a) - **Les dispositions générales qui figurent au chapitre I de la convention peuvent être ainsi présentées :**

• l'article 1er organise d'abord, de façon classique, la coopération judiciaire entre les deux pays autour des ministères de la justice des deux Etats désignés comme "autorités centrales" chargées de promouvoir une collaboration renforcée des autorités compétentes de

part et d'autre ; à cet effet, elles communiquent directement entre elles et leur intervention est gratuite ; il s'agira précisément, pour la France, du Bureau de l'entraide judiciaire internationale à la Direction des affaires civiles et du sceau ;

• l'article 2 précise les fonctions des autorités centrales qui doivent prendre toute mesure appropriée pour, notamment : rechercher l'enfant, fournir des informations à son sujet, faciliter une solution amiable, favoriser l'exercice du droit de visite, et assurer la remise de l'enfant lorsque la décision judiciaire est devenue exécutoire ;

• l'article 3 prévoit ensuite le caractère automatique de l'assistance judiciaire pour l'application de la convention, cette assistance étant accordée de plein droit, en France comme en Algérie, et ce sans considération de ressources ; il convient de préciser ici qu'une telle disposition sur l'automatisme de l'aide judiciaire n'est pas inédite et figure déjà dans plusieurs conventions bilatérales antérieures conclues par la France, en particulier les conventions signées avec la Belgique et le Luxembourg en matière de droit de garde et de droit de visite ;

• l'article 4, qui complète ce chapitre I, appelle enfin quelques précisions ; cet article est relatif au rôle dévolu aux consulats dans le cadre de la convention : s'agissant d'un mineur ressortissant exclusif d'un des deux Etats, le consulat compétent devra être consulté avant toute décision judiciaire ou administrative concernant ce mineur, soulignant le rôle de protection des consulats à l'égard de leurs ressortissants ; s'agissant par ailleurs des enfants bi-nationaux, la convention prévoit l'information a posteriori du consulat au sujet des mesures prises, de manière à assurer une meilleure coopération réciproque ; il s'agit là de dispositions auxquelles tenait particulièrement la partie algérienne de manière à souligner le maintien d'un lien culturel avec ses ressortissants.

b) - Les dispositions finales de la convention, qui constituent son chapitre IV, n'appellent pour leur part que deux observations :

• l'article 13 tire les conséquences de la mise en oeuvre du présent texte sur les relations conventionnelles entre la France et l'Algérie, en soulignant que la convention du 27 août 1964 et l'échange de lettres du 18 septembre 1980 demeurent applicables sauf dispositions particulières nouvelles fixées par la présente convention qui, dans cette hypothèse, s'impose naturellement au régime général antérieur ;

• enfin les clauses finales figurant à l'article 14 précisent que la convention entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'achèvement des procédures constitutionnelles d'approbation et pourra être dénoncée à tout moment, avec préavis d'un an.

2°). Le coeur de la convention.: des dispositions spécifiques qui tentent d'apporter des solutions pragmatiques au problème des enfants issus de couples séparés franco-algériens.

Mais le coeur de la convention est ailleurs. Il se situe dans les dispositions spécifiques des articles 5 à 12 qui tentent d'apporter des solutions pragmatiques nouvelles au problème des enfants issus de couples franco-algériens séparés. Ces dispositions, qui appellent un examen plus précis, comportent deux volets visant d'une part à prévenir et -le cas échéant- à résoudre de nouveaux conflits par l'institution de règles juridiques nouvelles (chapitre II), et d'autre part à permettre un règlement des dossiers actuellement en litige par l'adoption de dispositions particulières (chapitre III).

a) - Le chapitre II tente d'éviter à l'avenir l'apparition de cas d'enfants déplacés ou retenus illicitement et, le cas échéant, de résoudre de tels nouveaux conflits, en prévoyant des règles de nature à assurer le maintien des relations entre l'enfant et chacun de ses deux parents séparés, où qu'ils résident.

• Une première disposition essentielle figure à l'article 5 aux termes duquel la juridiction compétente pour les besoins de la convention, celle du lieu du domicile conjugal, devra être entendue comme le "lieu de vie familiale commune". L'absence de règles de compétence internationale unique en matière de droit de garde et de droit de visite constituait en effet une des sources principales des difficultés d'application de la convention de 1964.

La notion de "lieu de vie familiale commune" permet de dégager un critère commun faisant la part entre la conception algérienne initiale du lieu de domicile conjugal choisi par le père, même après la rupture de la vie commune, et la position française qui souhaitait la prise en compte du lieu de résidence habituelle majeure.

La solution retenue apparaît toutefois comme un acquis important dans la mesure où elle permettra d'éviter l'obtention frauduleuse d'une décision sur le fondement d'un domicile fixé unilatéralement et où le critère de "lieu de vie familiale commune" - c'est-à-dire le domicile de la famille avant la séparation des parents-

permettra, dans la grande majorité des cas, d'attribuer la compétence aux tribunaux français pour régler les problèmes liés à la séparation.

• **L'article 6** constitue un autre point central de la convention en garantissant l'exercice effectif d'un **droit de visite, y compris transfrontière**, à celui des parents qui n'a pas obtenu la garde de l'enfant. L'alinéa 2 de l'article 6 impose au juge ce lien indissociable entre l'attribution du droit de garde à un parent et celle du droit de visite à l'autre parent.

Pour importante qu'elle soit, cette disposition est tout à fait inhabituelle et c'est pour tempérer le caractère trop absolu de l'obligation ainsi faite au juge d'attribuer un droit de visite qu'il est prévu qu'en cas de "circonstances exceptionnelles mettant directement en danger la santé physique ou morale de l'enfant", le juge pourra adapter les modalités d'exercice du droit de visite. Cette réserve, obtenue par la partie française, est comparable à la règle du droit français qui ne permet au juge de refuser le droit de visite que pour des raisons graves.

Les règles conjuguées des articles 5 et 6 faciliteront ainsi la reconnaissance et l'exécution des décisions relatives au droit de visite, puisque la compétence du juge qui aura statué sur ces mesures ne pourra donc plus être remise en cause par le juge de l'exequatur.

• **L'article 7** complète l'article 6 et tend à garantir l'exercice effectif du droit de visite transfrontière en exposant le parent-bénéficiaire du droit de garde- qui s'y opposerait à des poursuites pénales pour non-présentation d'enfants.

Ces dispositions pénales, qui visent à assurer la mise en oeuvre de la présente convention, de nature civile, appellent toutefois deux brèves observations de nature juridique de votre rapporteur : la première quant à l'utilité même de ces dispositions qui ne font que rappeler des procédures pénales pré-existantes ; la seconde sur l'obligation de la mise en mouvement de l'action publique par le Parquet saisi par l'un des parents (prévue à l'alinéa 2) qui semble peu compatible avec le principe du droit français relatif à l'opportunité des poursuites.

• Autre disposition importante de la convention, l'article 8 garantit le **retour effectif des enfants à l'issue d'une visite transfrontière**, même lorsque cette visite a eu lieu en dehors des périodes fixées par l'autorité judiciaire compétente. Cette disposition permet d'obtenir

l'exécution de la décision prise conformément aux articles 5 et 6 et, par là, de rétablir la garde, l'enfant devant être restitué à la personne qui en avait la garde, nonobstant toute décision rendue ou toute action exercée en la matière. La seule condition prévue réside dans le caractère exécutoire -mais non nécessairement définitif- de la décision qui fait ainsi l'objet de la reconnaissance et de l'exécution.

Ces dispositions apparaissent à votre rapporteur d'autant plus importantes qu'il s'agit du seul article de la convention relatif à la reconnaissance et à l'exécution des décisions relatives à la garde de l'enfant, qui reposent sur des racines culturelles profondément différentes en France et en Algérie.

• L'article 9 prévoit ensuite que les décisions judiciaires seront désormais assorties d'une autorisation de sortie du territoire national. Il s'agit, là encore, d'une mesure extrêmement importante aux yeux des associations de défense des mères concernées dans la mesure où, actuellement, des droits de visite ne sont pas respectés, même lorsqu'ils sont accordés par la justice française, en raison de l'opposition paternelle ; cette disposition apparaît à votre rapporteur essentielle sur le plan pratique pour éviter à l'avenir qu'une décision exécutoire ou revêtue de l'exequatur puisse être rendue totalement inefficace.

• L'article 10 précise par ailleurs que les décisions sur la reconnaissance de l'exécution des dispositions sur le droit de visite transfrontière bénéficient d'une exécution provisoire en dépit de l'exercice éventuel de tout droit de recours qui était souvent, jusqu'ici, suspensif, empêchant la mise en oeuvre effective de la décision.

• Enfin, la garantie de retour de l'enfant à l'issue d'une visite transfrontière est assurée par l'article 11 de la convention. Saisi par le parent qui bénéficie de la garde de l'enfant, le procureur de la République compétent doit en effet assurer le retour effectif de l'enfant sur le territoire d'où il est parti par un recours à la force publique permettant une exécution forcée. Ainsi pourront être mis en oeuvre tous les moyens dont disposent les deux Etats pour faire appliquer la loi et assurer le retour des enfants retenus à l'issue d'une visite transfrontière. Cette disposition semble toutefois appeler une observation analogue à celle formulée à l'article 7 en ce qui concerne l'opportunité de l'intervention du Parquet.

Au total, s'appuyant sur des mesures contraignantes qui doivent permettre d'en assurer l'application effective, ces dispositions

centrales du chapitre II de la convention paraissent constituer un **dispositif efficace** pour prévenir, à l'avenir, l'apparition de nouveaux cas d'enfants retenus ou déplacés illicitement ou, à défaut, de résoudre au mieux, avec les moyens juridiques requis, de tels nouveaux conflits.

Il s'imposait toutefois aux négociateurs français et algériens de ne pas laisser sans espoir de solution des dossiers pendants, non encore réglés au moment de l'entrée en vigueur de l'accord.

b) - Le dernier volet de la convention proposée, son **chapitre III** -constitué par le seul article 12-, comporte ainsi des **dispositions particulières de nature à permettre un règlement des dossiers actuellement en litige.**

Il s'agit là, en soi, de dispositions importantes -appelées de leurs vœux, dans leur principe, par les mères concernées- dans la mesure où elles répondent à ce souci de tenter d'apurer le passé.

Il est ainsi institué, pour une durée d'un an à compter de son installation, une **commission paritaire franco-algérienne** chargée de faciliter le règlement du contentieux actuel. Saisie par l'un des parents, cette commission pourra demander au ministère de la justice que des **enquêtes** soient effectuées. La commission n'émettra toutefois que des **avis motivés** sur le droit de garde et le droit de visite et leur organisation. Ces avis permettront ensuite au parent intéressé de saisir la juridiction qui avait antérieurement statué sur le droit de garde et le droit de visite afin qu'elle modifie sa décision -comme il est toujours possible en la matière-.

Le dernier alinéa de l'article 12 prévoit enfin, dans un souci d'apaisement, que les autorités compétentes suspendront les poursuites pénales, souvent introduites parallèlement aux poursuites civiles, de manière à faciliter le règlement de ces dossiers en litige au moment de l'entrée en vigueur de la convention.

Toutefois, les dispositions de cet article 12, louables dans leur objet -régler les dossiers en litige-, appellent plusieurs observations de votre rapporteur :

- en premier lieu, les décisions de la commission mixte ne seront pas exécutoires -comme l'avaient souhaité certaines des mères concernées- mais serviront seulement d'indication au juge ensuite appelé à trancher le conflit ;

- par ailleurs, sur le plan pratique, plusieurs incertitudes demeurent quant à l'application de cet article 12 : quand et comment sera constituée la commission paritaire dont la composition n'est pas précisée par la convention ? Quand et comment seront fixées ses modalités de fonctionnement ? Pourra-t-elle achever sa tâche dans le délai d'un an qui lui est imparti ? Et, dans l'immédiat, sera-t-elle en mesure de permettre l'organisation de nouvelles visites transfrontières à l'occasion des prochaines vacances d'été ?

*

* *

B - L'appréciation de votre rapporteur : un texte globalement positif, qui ne saurait toutefois constituer une panacée.

1°) Des résultats précieux qui satisfont plusieurs demandes essentielles des mères françaises concernées.

Malgré ses imperfections -qu'il est du devoir de votre rapporteur de relever-, la convention qui nous est soumise comporte des acquis importants et représente un incontestable progrès. La valeur de ce texte, qui inclut des résultats précieux et fournit un dispositif juridique cohérent pour l'avenir, doit être soulignée. Pour au moins trois raisons.

- D'abord, la recherche du pragmatisme qui caractérise, globalement, les solutions proposées.

La convention franco-algérienne du 21 juin 1988 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. La présente convention tente de répondre, aussi précisément que possible, à la situation spécifique des enfants issus de couples mixtes séparés.

Les négociateurs sont en particulier parvenus à éviter deux écueils majeurs :

- d'une part, la limitation excessive de l'objet de la convention ; il en serait allé ainsi si la convention s'était bornée à tenter de régler l'avenir sans fournir des éléments de solution pour les dossiers en litige ou si elle s'était limitée à la seule organisation du droit de visites transfrontières, souvent contraire à l'autorité de la chose jugée et qui, isolé des autres dispositions de la convention, ne constituerait pas un frein au déplacement illicite d'enfants ;

- d'autre part, la globalisation excessive de la convention, qui aurait résulté de l'élaboration d'un texte général de coopération judiciaire portant sur l'entraide civile, l'entraide pénale et l'extradition, au risque de retarder encore et de rendre moins efficaces des dispositions spécifiques concernant la situation des enfants déplacés.

- La portée pratique potentielle du texte proposé constitue une seconde raison de se réjouir de la conclusion de la présente convention. Il suffit de rappeler ici que la majorité des dossiers actuellement gérés par le ministère des Affaires étrangères en matière de droit de garde et de droit de visite concerne des enfants issus de couples séparés franco-algériens (225 dossiers au 21 juin 1988). De manière plus générale, l'ampleur exceptionnelle de la communauté algérienne en France (725 000 personnes) et l'importance relative de la communauté française en Algérie (26 000 personnes) viennent souligner l'intérêt tout particulier que revêt la conclusion d'une telle convention bilatérale.

- Enfin -et c'est essentiel- la convention proposée apporte satisfaction à plusieurs demandes prioritaires des mères d'enfants déplacés ou enlevés illicitement. Le collectif de défense des mères s'est particulièrement réjoui, lors de l'annonce de la signature de ce texte, de plusieurs de ses dispositions centrales : la désignation de la juridiction du "lieu de vie familiale commune" comme juridiction compétente ; l'autorisation de sortie du territoire dont seront désormais assorties les décisions judiciaires ; enfin, la création d'une commission mixte chargée d'étudier le contentieux des cas pendants et de donner son avis aux tribunaux compétents. De façon immédiatement concrète, la mise en oeuvre de la convention a permis la suspension de la grève de la faim entreprise, par désespoir, par plusieurs mères et donne à nouveau l'espoir -mais non la certitude- d'organiser, dans de meilleures conditions, des visites transfrontières d'enfants durant les prochaines vacances.

Toutes ces raisons emportent la décision et conduiront votre rapporteur à vous recommander d'approuver la présente convention, dont la conclusion était attendue depuis plus de sept ans. Elles ne sauraient toutefois le conduire à passer sous silence les limites du texte

proposé qui imposent de demeurer prudent quant à l'appréciation de son efficacité prévisible.

2°) Des limites et des ambiguïtés qui imposent de demeurer prudent pour juger de l'efficacité prévisible de la convention proposée.

- Sans revenir ici sur les observations formulées ci-dessus à l'occasion de l'analyse des dispositions de la convention, force est de constater un certain nombre d'incertitudes ou d'ambiguïtés juridiques dans un texte dont la rédaction -peut-être en raison des conditions soudaines de sa conclusion- laisse certaines questions sans réponse et pourrait, peut-être, justifier d'un protocole d'interprétation afin d'éviter d'éventuelles difficultés d'application.

- On ne saurait ensuite attendre de la convention plus qu'elle ne peut donner. Les solutions proposées comportent leurs propres limites et ne sauraient dès lors régler l'ensemble des problèmes qui se posent, sur le plan franco-algérien, au sujet des enfants issus de couples mixtes séparés. Il faut en particulier souligner ici que la convention ne concerne de fait que les enfants légitimes puisque le droit algérien, et celui des pays islamiques en général, ignorent les enfants naturels. Certes, en pratique, les autorités algériennes rendent fréquemment les enfants naturels à leur mère française sur simple décision administrative. Cette solution aléatoire apparaît pourtant, à bien des égards, comme un pis-aller. Et on ne saurait ignorer que sur les dossiers actuellement soumis au ministère des Affaires étrangères, plus de 50 -représentant 67 enfants- concernent des enfants naturels.

- Enfin on ne saurait davantage préjuger de l'efficacité de la convention en ce qui concerne l'apurement du passé. C'est sur ce point, pourtant essentiel, qu'il est permis de demeurer le plus perplexe quant à l'efficacité des dispositions de la convention. Il faut en particulier constater que la commission paritaire n'aura qu'un pouvoir consultatif, que sa composition et ses modalités de fonctionnement ne sont pas précisées et que ses pouvoirs ne dureront qu'un an. Bref, le retour de l'enfant enlevé dans le pays où il se trouvait n'a rien d'automatique, ni d'assuré. Il n'est même pas acquis, loin s'en faut, que la signature de la convention permette l'organisation de visites transfrontières durant les prochaines vacances estivales. La signature de la convention du 21 juin 1988 ne doit pas faire naître de faux espoirs, sans quoi sa mise en oeuvre ne pourrait qu'apparaître décevante.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Ces observations faites, votre rapporteur ne saurait que vous demander d'autoriser l'approbation de la présente convention.

Malgré ses imperfections, la convention proposée fournit, après des années d'attente, de vaines démarches, de négociations avortées et de faux espoirs, une solution cohérente à des dizaines et des dizaines de drames humains et de situations déchirantes dont des enfants sont l'enjeu. Cette situation a trop duré. Les solutions proposées doivent contribuer à y mettre un terme et marquent un incontestable progrès. Elles traduisent aussi une volonté politique de résoudre, de part et d'autre, les douloureux problèmes posés. Par delà les dispositions techniques de la convention, cette volonté politique est elle-même gage d'espoir pour l'avenir.

Il convient dès lors d'aller au plus vite pour permettre, dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions possibles, l'application de la convention et, dans toute la mesure du possible, dès les prochaines semaines, l'organisation de visites transfrontières durant les vacances d'été. C'est pourquoi nous nous réjouissons vivement de l'achèvement rapide, dès le 30 juin dernier, des procédures d'approbation nécessaires en Algérie, de nature à permettre la mise en oeuvre très prochaine du présent texte.

La convention du 21 juin 1988 relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens viendra ainsi s'inscrire à l'actif des relations franco-algériennes sur lesquelles ce douloureux dossier a trop longtemps pesé. Ces relations bilatérales, même si elles ont connu des périodes plus fastes que d'autres, doivent être mises à l'abri de fluctuations réciproquement dommageables. L'histoire et la dimension humaine exceptionnelle de ces relations leur confèrent une densité particulière. La présente convention s'inscrit pleinement dans ce cadre.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 6 juillet 1988. A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat approfondi s'est instauré entre les commissaires ; y ont notamment participé, outre le rapporteur, M. Michel d'Aillières, président, M. Xavier de Villepin, M. Claude Estier, M. Michel Crucis et M. Jean-Pierre Bayle.

A l'occasion de ce débat, la commission a émis le souhait que le Parlement soit tenu informé par le Gouvernement d'une part de la

composition, de la convocation et de la mise en place de la commission paritaire prévue à l'article 12 de la convention, d'autre part du bilan d'activités de cette commission sous la forme d'un rapport qui serait établi dans l'année suivant l'achèvement de ses travaux.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande, en approuvant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention, signée le 21 juin 1988 à Alger entre la France et l'Algérie, relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens.

*

* *

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 algérienne démocratique et populaire relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens, faite à Alger le 21 juin 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi.(1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n°003 (1987-1988)