

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une Convention entre la République française et la République arabe d'Égypte sur la coopération judiciaire en matière civile, y compris le statut personnel, et en matière sociale, commerciale et administrative (ensemble deux Annexes et un Protocole annexe).

Par M. Charles BOSSON,

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 Bourguine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarets, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spéna, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1217, 1285 et in-8° 322.

Sénat : 239 (1982-1983).

Traité et Conventions. — Accords en matière de justice et de droit des gens - Égypte - Justice - Procédure civile.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Deux Conventions complémentaires et récentes, relatives à l'entraide judiciaire entre la France et l'Égypte	3
PREMIÈRE PARTIE : Dans le contexte fructueux de relations bilatérales actives, la Convention du 15 mars 1982 comble un vide juridique en matière de coopération judiciaire civile, sociale, commerciale et administrative	4
A. — Des relations bilatérales franco-égyptiennes actives, chaleureuses et confiantes	4
1. Une concertation étroite débouchant sur des convergences politiques importantes	4
2. Des relations économiques et commerciales en plein essor	5
3. Des relations culturelles qui doivent être développées	5
B. — Une Convention d'entraide judiciaire qui comble un vide juridique et s'inscrit dans le cadre d'un important ensemble conventionnel en la matière ..	6
1. L'insuffisance des dispositions franco-égyptiennes existantes	6
2. Un ensemble de Conventions internationales récentes en la matière, y compris avec les Etats musulmans	7
DEUXIÈME PARTIE : Les dispositions de la Convention, renforçant les relations judiciaires franco-égyptiennes, valent plus par l'exemplarité des solutions adoptées que par l'importance du flux contentieux concerné	8
A. — Les dispositions de la Convention s'assignent un triple objectif pour renforcer la coopération judiciaire entre les deux pays	8
1. Permettre une meilleure administration de la justice	8
2. Assurer la sécurité des transactions juridiques entre la France et l'Égypte	9
3. Renforcer la protection du statut personnel, notamment des enfants ..	9
B. — Un texte exemplaire mais de portée relative	10
1. L'exemplarité des solutions adoptées	10
2. La modestie du flux contentieux concerné	11
Les conclusions de votre Rapporteur	12
Les conclusions de la Commission	12

MESDAMES, MESSIEURS,

La Convention franco-égyptienne qui vous est soumise a été signée à Paris le 15 mars 1982 et appelle d'emblée deux observations :

— respectant la distinction établie entre les actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile d'une part, et en matière pénale d'autre part, deux Conventions complémentaires ont été signées le même jour avec l'Égypte en matière d'entraide judiciaire : la première — qui fait l'objet du présent rapport — est relative à la coopération judiciaire en matière civile, sociale, commerciale et administrative ; la seconde — qui vous est présentée dans un autre rapport — porte sur la coopération judiciaire en matière pénale ;

— le Sénat appréciera d'autre part — c'est la seconde remarque liminaire — que les deux Conventions dont il s'agit, en date du 15 mars 1982, aient été examinées en Conseil des ministres dès le 10 novembre dernier, soumises à l'Assemblée nationale le 13 avril dernier, et puissent ainsi être approuvées dans le délai raisonnable d'un an suivant leur signature.

S'agissant spécifiquement de la Convention sur la coopération judiciaire en matière civile, sociale, commerciale et administrative, le présent rapport en examinera le contexte politique et juridique avant d'en analyser de façon plus précise les principales dispositions.

PREMIÈRE PARTIE

DANS LE CONTEXTE FRUCTUEUX DE RELATIONS BILATÉRALES ACTIVES, LA CONVENTION DU 15 MARS 1982 COMBLE UN VIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION JUDICIAIRE CIVILE

A. — Des relations bilatérales franco-égyptiennes actives, chaleureuses et confiantes.

La Convention qui vous est soumise, pour technique qu'elle soit, est l'occasion de tenter de dresser le bilan, à ce jour, de relations bilatérales franco-égyptiennes actives, chaleureuses et confiantes. Cette coopération comporte trois volets, politique, économique et culturel.

1° Sur le plan politique, les relations gouvernementales entre les deux pays témoignent *d'une concertation étroite débouchant sur des convergences politiques importantes.*

Traditionnellement très actives, les relations franco-égyptiennes se caractérisent par l'étroitesse et la multiplicité des contacts officiels au plus haut niveau. C'est ainsi qu'en moins de deux ans, les deux Chefs d'Etat se sont rencontrés à quatre reprises, tandis que de multiples rencontres ministérielles témoignent de la diversité des domaines de la coopération bilatérale : plus de 20 visites réciproque de membres des Gouvernements français et égyptien ont en effet eu lieu durant la même période.

Ces rapports politiques bilatéraux sont marqués, sur le fond, par une large convergence d'approche de la situation internationale, particulièrement au Moyen-Orient. C'est ainsi que la France a accepté, au printemps 1982, de participer à la force multinationale chargée d'assurer le maintien de la paix au Sinaï. De même, s'agissant du Liban, l'Egypte s'est félicitée de la contribution française aux forces multinationales successives destinées à assurer l'évacuation des combattants palestiniens de Beyrouth-Ouest puis la sécurité des populations du Grand-Beyrouth. Enfin, cette communauté d'approche s'est traduite par le dépôt conjoint, le 28 juillet 1982, d'un projet commun de résolution du Conseil de sécurité afin d'amorcer un processus politique de règlement du problème du Moyen-Orient.

2° Mais la coopération entre les deux pays se manifeste également par *des relations économiques et commerciales en plein essor*, particulièrement au cours des quatre dernières années.

Le volume des échanges commerciaux entre les deux pays a ainsi atteint 8 milliards de francs en 1982, soit une augmentation de 176 % par rapport à l'exercice de 1978. Deuxième fournisseur de l'Egypte après les Etats-Unis, la France n'a cessé d'y accroître ses exportations, tandis que l'Egypte constitue désormais notre troisième partenaire pour l'excédent commercial dégagé, après la Suisse et l'Irak.

L'Egypte fait notamment appel à la France pour l'amélioration de ses infrastructures économiques : métro du Caire, centrales électriques d'Aboukir et de Chobra-El-Khemah, port de Damiette, aéroport du Caire, modernisation du réseau téléphonique ainsi que des équipements hospitaliers et hôteliers.

Par ailleurs, dans le domaine nucléaire, les deux pays ont conclu en mars 1981 un accord-cadre pour la construction de deux centrales nucléaires. Ce projet représenterait une somme de l'ordre de 14 milliards de francs ; il demeure cependant à ce jour difficile de préjuger des possibilités financières de l'Egypte et des conditions d'exécution du plan de financement nécessaire.

Dans le domaine de la coopération financière, quatorze protocoles ont été signés depuis 1974, les facilités de crédit accordées par la France atteignant un volume de 10 milliards de francs. En particulier, un protocole conclu pour la période 1981-1984 prévoit un crédit annuel de 1,5 milliard de francs consenti par la France pour l'importation en Egypte de produits agro-alimentaires.

Deux ombres à ce tableau doivent être cependant indiquées : il s'agit d'une part du gonflement important de l'encours de nos risques en Egypte, l'avenir de nos exportations à moyen terme étant lié au maintien de la politique de confiance financière adoptée jusqu'ici. Il s'agit ensuite de la faiblesse des investissements privés français en Egypte, qui contraste avec la croissance spectaculaire de nos ventes.

3° Enfin — et c'est le troisième volet de nos relations bilatérales —, *les relations culturelles entre nos deux pays doivent être développées.*

Le contexte demeure à cet égard particulièrement favorable et il existe incontestablement en Egypte un réel attrait pour la langue et la culture françaises, encore privilégiées par une partie de l'élite égyptienne et permettant de faire équilibre à l'influence anglo-américaine dominante. Ce souci des autorités égyptiennes, réaffirmé en

particulier par M. Boutros-Ghali, ministre d'Etat aux Affaires étrangères, s'est traduit notamment par la participation égyptienne à diverses organisations francophones — telles que l'A.I.P.L.F. (Association internationale des parlementaires de langue française) ou l'A.U.P.E.L.F. (Association des universités partiellement ou entièrement de langue française) — et par sa demande d'adhésion à l'Agence de coopération culturelle et technique.

Mais beaucoup reste à faire. Les efforts consentis par la France, principalement en faveur de l'enseignement du français, représentent certes notre coopération culturelle la plus importante au Moyen-Orient après celle consacrée au Liban. Mais une aide accrue, en personnels et en matériels, est nécessaire, notamment pour la quarantaine d'écoles franco-arabes existantes ; on observera à cet égard que le contingent scolaire francophone en Egypte — près de cinquante mille élèves — est plus important que le nombre d'élèves ouest-allemands ayant choisi le français comme première langue étrangère.

De même, beaucoup pourrait être fait dans le domaine des échanges artistiques mais aussi pour le développement de notre coopération technique. Facilitée par une volonté politique évidente, s'appuyant sur une présence économique active, la culture française devrait ainsi retrouver en Egypte une place de choix.

B. — Une convention d'entraide judiciaire qui comble un vide juridique et s'inscrit dans le cadre d'un important ensemble conventionnel en la matière.

Dans ce contexte bilatéral actif, la Convention proposée vient combler le vide juridique existant encore en matière d'entraide judiciaire, alors même que la France s'est liée par de nombreux accords en ce domaine, y compris avec des pays de droit musulman.

1° L'insuffisance des dispositions franco-égyptiennes existantes.

Les relations juridiques entre les deux pays étaient en effet jusqu'ici caractérisées par l'absence de Convention bilatérale sur la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires entre la France et l'Egypte. Les deux parties ne se trouvaient conjointement liées que par les deux Conventions multilatérales de La Haye : celle du 1^{er} mars 1954 relative à la procédure civile, et celle du 15 novembre 1965 sur la notification des actes à l'étranger en matière civile ou commerciale.

Le champ d'application de ces deux Conventions étant limité, et en l'absence d'accord bilatéral, les jugements rendus en France ne pouvaient être ni reconnus ni exécutés en Egypte, mais devaient faire l'objet d'une révision au fond. La situation ainsi créée était particulièrement dommageable en matière de statut personnel, notamment pour la protection des enfants, s'agissant du droit de garde, du droit de visite ou du recouvrement des aliments.

Difficilement explicable, compte tenu des relations judiciaires entre les deux pays et des convergences importantes caractérisant les rapports franco-égyptiens, ce constat était d'autant plus surprenant que la France a signé dans la période récente des conventions de coopération et d'entraide judiciaire avec de nombreux autres pays.

2° Un ensemble de conventions internationales récentes en la matière, y compris avec les Etats musulmans.

Les pays de droit musulman n'ont en aucune façon été tenus à l'écart de ce courant conventionnel dans le domaine de l'entraide judiciaire. Pour s'en tenir aux trois dernières années, l'on peut en effet dénombrer au moins quatre accords de ce type conclus par la France :

— l'échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980 relatif à la coopération et à l'entraide judiciaire ;

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

— 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 ;

— le projet de Convention franco-irakien de coopération juridique et judiciaire paraphé à Paris le 20 mars 1980.

Il faut enfin souligner l'importance en ce domaine de la Convention multilatérale de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, trois Etats musulmans — l'Egypte, la Turquie et le Maroc — ayant notamment participé à la Conférence d'élaboration de la Convention, ratifiée par la France.

La signature d'une Convention de coopération judiciaire avec l'Egypte s'imposait donc. Il convient d'en analyser les principales dispositions.

DEUXIÈME PARTIE

LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION, RENFORÇANT LES RELATIONS JUDICIAIRES FRANCO-ÉGYPTIENNES, VALENT PLUS PAR L'EXEMPLARITÉ DES SOLUTIONS ADOPTÉES QUE PAR L'IMPORTANCE DU FLUX CONTENTIEUX CONCERNÉ

A. — Les dispositions de la Convention s'assignent un triple objectif, afin de renforcer la coopération judiciaire entre les deux pays :

- permettre une meilleure administration de la justice ;
- assurer la sécurité des transactions juridiques entre la France et l'Égypte ;
- renforcer la protection du statut personnel, notamment des enfants.

1° Premier objectif : permettre une meilleure administration de la justice entre nos deux pays. Trois des cinq titres que comporte la Convention tendent vers ce but.

Le titre premier (art. 1^{er} à 8) est relatif au droit d'accès aux tribunaux, à l'assistance judiciaire et à la désignation d'autorités centrales. Il convient en particulier d'y relever les dispositions suivantes :

— les ressortissants de chacun des deux Etats ont un libre accès aux juridictions de l'autre Etat, dans les mêmes conditions que ses propres ressortissants ; la même faculté est reconnue aux personnes morales (art. 1^{er} et 2) ;

— l'assistance judiciaire (art. 3 à 7) bénéficie également aux ressortissants des deux Etats, sans conditions de résidence ;

— enfin, selon l'article 8, l'ensemble de ces relations de coopération judiciaire sont organisées autour d' « autorités centrales » constituées par les ministères de la Justice des deux pays et devant promouvoir la collaboration requise de leurs autorités respectives.

Le titre III de la Convention (art. 15 à 22) est d'autre part relatif aux commissions rogatoires. Il autorise l'exécution des com-

missions rogatoires. gratuitement, par les autorités judiciaires des deux Etats, et, à titre subsidiaire, par leurs agents diplomatiques et consulaires.

Enfin, le titre V (art. 38 à 44) complète la Convention par un ensemble de dispositions générales particulièrement importantes pour assurer concrètement la coopération judiciaire recherchée. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 38, un groupe de travail, composé de représentants des ministères des Affaires étrangères et de la Justice, est institué en vue de faciliter le fonctionnement pratique de la Convention. De même, est reconnue, par l'article 44 et conformément à un principe juridique traditionnel en France, la libre prestation de services des avocats des deux pays.

2° Le second objectif poursuivi par la Convention est d'assurer, plus précisément, la sécurité des transactions juridiques entre la France et l'Egypte. Deux séries de dispositions y contribuent.

Le titre II (art. 9 à 14) est relatif à la signification et à la notification des actes judiciaires et extrajudiciaires, complétant à cette fin par des dispositions additionnelles la Convention de La Haye en la matière en date du 15 novembre 1965.

Il est ainsi prévu que la notification des actes, gratuite, sera normalement effectuée par la voie des autorités centrales, sans préjudice de la faculté pour les deux Etats de recourir à cette fin à la voie diplomatique et consulaire.

En second lieu, les chapitres I, II et III du titre IV (art. 23 à 33) consacrent la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues par les juridictions des deux Etats, ainsi que celles des transactions et des sentences arbitrales, conformément aux principes de notre droit. Ce noyau central de la Convention prévoit que la juridiction chargée du contrôle de la décision étrangère ne peut faire porter son examen que sur certains points limités et doit s'abstenir de toute révision au fond de ladite décision.

3° Enfin, le dernier objectif de la Convention est de renforcer la protection du statut personnel, particulièrement en ce qui concerne les enfants.

Le titre IV de la Convention prévoit en ce domaine deux séries de dispositions en ses articles 34 à 37.

S'agissant de la protection des enfants pendant la durée de la garde, la Convention applique le schéma prévu par la Convention de La Haye du 25 octobre 1980, que le Sénat a déjà eu l'occasion d'approuver. Dans un domaine aussi sensible, les autorités centrales

se voient confier le soin de donner suite aux demandes concernant les déplacements ou les rétentions illicites d'enfants, et une action conservatoire en remise immédiate de l'enfant retenu ou déplacé est instituée. La même protection est assurée au droit de visite, conçu comme la contrepartie du droit de garde.

Enfin, — dernière disposition notable —, la Convention confie par son article 34 aux autorités centrales le soin de donner suite aux demandes de recouvrement des pensions alimentaires, conformément au cadre défini par la Convention de New York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger.

B. — Un texte exemplaire mais de portée relative.

Ainsi constituée, la Convention qui vous est soumise est à certains égards exemplaire. Nécessaire et cohérente, elle demeure cependant d'une portée relative, compte tenu de la modestie du flux contentieux concerné.

1° L'exemplarité des solutions adoptées.

La Convention étudiée a un objet particulièrement vaste et couvre l'essentiel du champ d'application de l'entraide judiciaire en matière civile — y compris le statut personnel — et en matière sociale, commerciale et administrative.

Conforme aux schémas les plus modernes et les plus complets des conventions de coopération judiciaire, la Convention du 15 mars 1982 constitue à cet égard un véritable condensé de procédure civile internationale et doit servir de référence pour les conventions à venir dans le même domaine.

Certaines des solutions retenues paraissent exemplaires. Ainsi en est-il de la création d'autorités centrales spécialisées autour desquelles les relations d'entraide judiciaire sont organisées ; il s'agit là incontestablement d'une garantie particulière d'efficacité de ces Conventions. De même, l'institution d'une action conservatoire en remise des enfants retenus illicitement constitue une mesure nécessaire, reprise dans plusieurs des Conventions de coopération judiciaire signées récemment par la France.

La Convention soumise au Sénat vaut donc davantage par le bien-fondé des solutions retenues que par sa portée pratique, qui demeure relative.

2° *La modestie du flux contentieux concerné.*

La Convention proposée intéresse d'abord au premier chef la colonie française d'Égypte qui compte actuellement plus de 4.000 personnes, en majeure partie implantées au Caire — pour 2.500 d'entre eux — et à Alexandrie — 700 personnes. Parallèlement, le nombre d'Égyptiens en France est du même ordre de grandeur — 3.797 personnes en 1981.

Mais, si l'importance de ces colonies n'est pas négligeable, les affaires susceptibles de relever de la présente Convention restent peu nombreuses et le flux contentieux concerné paraît modeste. Si les statistiques sont difficiles à établir globalement, il est ainsi possible d'indiquer que le ministère français de la Justice instruit en moyenne trois cas de déplacements d'enfants par an et estime n'être saisi que du tiers environ du total des cas qui se produisent. De même, les demandes de recouvrement d'aliments sont également de l'ordre de trois par an, selon la Chancellerie.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Au terme de cet examen, votre Rapporteur estime donc devoir se féliciter de la conclusion de la Convention franco-égyptienne du 15 mars 1982, relative à la coopération judiciaire civile.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur donne en conséquence un avis favorable à l'adoption du projet de loi, autorisant l'approbation de la présente Convention.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Après en avoir délibéré au cours de sa séance du 5 mai 1983, 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 adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention entre la République française et la République arabe d'Égypte sur la coopération judiciaire en matière civile, y compris le statut personnel, et en matière sociale, commerciale et administrative (ensemble deux Annexes et un Protocole annexe), signée à Paris le 15 mars 1982, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1217 (7^e législature).