

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1984.

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 de coopération judiciaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République portugaise, relative à la protection des mineurs.

Par M. Robert PONTILLON,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longuecuec, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1992, 2066 et in-8° 556.
Sénat : 310 (1983-1984).

Traités et conventions. — Portugal.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
— Une convention franco-portugaise du 20 juillet 1983 en matière de droit des personnes et de la famille	3
— Un accord qui s'inscrit dans un vaste mouvement conventionnel	3
A. — Un texte conforme au schéma le plus moderne des conventions bilatérales de coopération judiciaire	4
1° <i>L'objet de la convention</i>	4
2° <i>Les autorités centrales</i>	4
3° <i>La commission mixte consultative</i>	5
B. — Une convention qui affine les dispositions multilatérales applicables en matière de protection des mineurs	5
1° <i>Le texte apporte des améliorations substantielles aux conventions multilatérales existantes</i>	5
2° <i>Les dispositions relatives à la protection de la personne et des biens des mineurs</i>	6
a) <i>La protection des mineurs</i>	6
b) <i>La garde des enfants</i>	6
3° <i>La protection des créanciers d'aliments</i> ..	7
C. — Un accord doublement opportun par l'intérêt humain majeur qu'il présente pour les personnes concernées et par le contexte des relations judiciaires franco-portugaises	8
1° <i>Un intérêt majeur pour les communautés concernées</i>	8
2° <i>Les relations judiciaires, récemment intensifiées, entre Paris et Lisbonne ..</i>	8
Les conclusions de votre Rapporteur et de la Commission	10

MESDAMES, MESSIEURS,

La convention franco-portugaise de coopération judiciaire, relative à la protection des mineurs, dont l'approbation fait l'objet du présent projet de loi, a été *signée à Lisbonne le 20 juillet 1983*, après mise au point définitive d'un texte paraphé dès le 7 mai 1983 à l'issue d'une brève négociation engagée à l'initiative de la France.

Cet accord s'inscrit dans le cadre de l'action entreprise pour régler par voie conventionnelle les problèmes humains, particulièrement douloureux, dans le domaine si sensible du *droit des personnes et de la famille*, singulièrement en matière de droit de garde et de visite des enfants mineurs de couples mixtes désunis.

La présente convention est *la quatrième convention bilatérale de ce type* dont l'approbation est soumise au Parlement ; l'ont en effet précédée : la convention franco-marocaine du 10 août 1981, la convention franco-tunisienne du 18 mars 1982, et l'accord de coopération judiciaire avec l'Égypte du 15 mai 1982, de portée plus générale mais incluant des dispositions comparables pour la sauvegarde des droits des mineurs.

Par ailleurs, diverses conventions de même nature sont recherchées ou en cours de négociation avec plusieurs pays européens — Belgique, Italie, Espagne —, et avec le Brésil.

Soulignons enfin qu'à l'initiative de la France une réflexion va également être entreprise au plan communautaire pour tenter d'élaborer une base commune de coopération judiciaire dans le domaine de la protection du droit de garde et du droit de visite.

Dans le cadre de ce vaste mouvement conventionnel, cet accord franco-portugais présente aux yeux de votre Rapporteur trois caractéristiques :

— il est conforme au schéma le plus moderne des conventions bilatérales de coopération judiciaire ;

— il affine les dispositions des conventions multilatérales applicables en matière de protection des mineurs ;

— enfin, il paraît doublement opportun par l'intérêt majeur qu'il présente — sur le plan humain — pour les personnes concernées et par le contexte des relations judiciaires franco-portugaises dans lequel il s'inscrit.

A. — UN TEXTE CONFORME AU SCHEMA LE PLUS MODERNE DES CONVENTIONS BILATERALES DE COOPERATION JUDICIAIRE

1° *L'objet de la convention.*

L'accord proposé vise à développer la coopération judiciaire entre la France et le Portugal en permettant une exécution rapide, directe et peu coûteuse des décisions de justice rendues par les juridictions civiles des deux pays. Il tend en particulier à *faciliter l'exécution des jugements* en matière de droit de garde et de visite en améliorant le régime conventionnel actuel qui repose exclusivement sur les conventions multilatérales auxquelles Paris et Lisbonne sont toutes deux parties.

Pour ce faire, le présent texte prévoit deux séries de dispositions :

— s'agissant de la *protection des mineurs*, il autorise l'exécution forcée des jugements concernant leurs personnes et leurs biens et institue, selon une procédure d'urgence, une action conservatoire en remise de l'enfant déplacé ou illicitement retenu ;

— en ce qui concerne la *protection des créanciers d'aliments*, la convention vise à permettre la saisine directe par le ministère de la Justice de leurs autorités judiciaires, les décisions rendues en matière d'aliments étant immédiatement exécutoires.

Mais, avant d'analyser plus précisément les mesures retenues, il faut noter que la convention organise les relations d'entraide judiciaire entre les deux pays, selon le schéma le plus moderne en la matière, autour de deux organes spécialisés : les « autorités centrales » et la « commission mixte consultative ».

Tel est l'objet du chapitre premier du texte proposé.

2° *Les autorités centrales* (art. 2 et 4) sont constituées par les *ministères de la Justice* des deux Etats, représentés, en ce qui concerne la France, par la Direction des affaires civiles et du sceau de la Chancellerie.

Ces autorités centrales coopèrent pour *procureur une collaboration judiciaire renforcée* entre les deux pays. A cet effet, elles communiquent directement entre elles. Surtout, elles disposent d'un droit d'action d'office qui leur permet de *saisir directement*, le cas échéant, leurs autorités administratives ou judiciaires compétentes.

Pour le reste, les attributions des autorités centrales, dont les interventions sont gratuites, sont principalement les suivantes :

— elles s'adressent mutuellement les copies nécessaires de documents publics ou de décisions judiciaires ;

— elles se communiquent toutes informations utiles sur le droit en vigueur et tout renseignement relatif, le cas échéant, aux procédures civiles ou administratives en cours ;

— elles se tiennent enfin mutuellement informées du fonctionnement de la présente convention.

3° *La commission mixte consultative* (art. 3) est pour sa part composée de représentants des ministères en charge des Affaires étrangères et de la Justice à Paris et à Lisbonne, ainsi que d'un représentant, pour la partie portugaise, du secrétariat d'État chargé de l'émigration et des communautés portugaises.

Cette commission a pour rôle de faciliter l'application de la convention et, singulièrement, d'aider au *règlement des dossiers les plus délicats* qui auraient soulevé des difficultés particulières pour les autorités centrales.

La commission a également vocation, dans ce cadre, à proposer toute modification de la convention qui lui paraîtrait opportune pour en améliorer l'efficacité.

Relevons enfin que la commission mixte, institution qui tend à devenir classique dans ces conventions de coopération judiciaire, se réunit alternativement en France et au Portugal.



B. — UNE CONVENTION QUI AFFINE LES DISPOSITIONS MULTILATÉRALES APPLICABLES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES MINEURS

1° Ainsi conforme aux dispositions les plus modernes en matière de coopération judiciaire, *le texte* qui nous est soumis *apporte des améliorations substantielles aux conventions multilatérales existantes* sur la protection des mineurs.

L'accord complète ainsi en l'affinant le cadre juridique actuel des relations franco-portugaises en la matière, c'est-à-dire les instruments multilatéraux auxquels la France et le Portugal sont l'une et l'autre parties. Ces conventions sont les suivantes :

— *la convention de La Haye du 25 octobre 1980* sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, ratifiée par le Portugal et entrée en vigueur le 31 décembre 1983 ;

— *la convention de Luxembourg du 20 mai 1980* sur la reconnaissance et l'exécution de la garde des enfants, également ratifiée par Lisbonne et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1983.

Il faut encore y ajouter :

— *la convention de La Haye du 5 octobre 1961* sur la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs ;

— et enfin *la convention de New York du 20 juin 1956* sur le recouvrement des aliments à l'étranger.

L'accord bilatéral proposé tend ainsi, aussi bien pour la protection de la personne et des biens des mineurs que pour la protection des créanciers d'aliments, à mieux adapter le régime conventionnel existant entre la France et le Portugal, jusqu'ici exclusivement fondé sur ces instruments multilatéraux.

2^o *Les dispositions relatives à la protection de la personne et des biens des mineurs* figurent au chapitre II et à la section I du chapitre III de la convention.

a) En ce qui concerne *la protection des mineurs* proprement dite (art. 6 à 12), les dispositions de la convention de La Haye de 1961 sont réaffirmées entre la France et le Portugal, qu'il s'agisse de la *détermination des autorités compétentes* et de la *loi applicable* — la loi interne appliquée par les tribunaux de l'Etat de la résidence habituelle du mineur —, ou de la collaboration des autorités judiciaires des deux Etats (art. 10).

Les dispositions de la convention de La Haye sont d'autre part complétées et renforcées pour ce qui concerne les *conditions de mise à exécution* des décisions judiciaires relatives à la protection des personnes ou des biens des mineurs. Les termes de l'article 11 permettent en effet l'exécution forcée de ces décisions qui, jusqu'alors, ne pouvaient faire l'objet que d'une reconnaissance volontaire.

b) S'agissant de la *garde des enfants et du droit de visite* (art. 13 à 22), les dispositions adoptées prévalent également, dans les rapports franco-portugais, sur celles de la convention de La Haye de 1961.

L'accord franco-portugais améliore par ailleurs les dispositions de la convention de Luxembourg du 20 mai 1980 relatives à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière de garde

des enfants et de rétablissement de la garde en cas de déplacement et de non-retour d'un enfant. Les clauses de *réserve* admises sont en effet désormais strictement limitées, la contrariété à l'ordre public étant le seul motif de refus d'exécution des décisions admis par la convention.

Le texte proposé vise à assurer une meilleure autorité des jugements et à renforcer la coopération judiciaire entre les deux pays en vue du *libre exercice des droits de garde et de visite* et d'une meilleure protection des mineurs.

Enfin, l'accord franco-portugais dépasse encore la convention de La Haye d'octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, en particulier pour la procédure relative à *l'action conservatoire en remise immédiate* de l'enfant déplacé ou retenu illicitement. L'article 19 du texte proposé dispose ainsi qu'il ne peut être fait échec à ce retour immédiat de l'enfant que dans trois hypothèses :

— si le droit de garde n'était pas exercé effectivement ou de bonne foi ;

— si un événement exceptionnel de nature à mettre gravement en cause la santé ou la sécurité de l'enfant est intervenu depuis l'attribution de la garde ;

— enfin, si un délai de plus d'un an s'est écoulé entre le déplacement ou le non-retour de l'enfant et l'introduction de la demande.

3° La section 2 du chapitre III de la convention, relative à *la protection des créanciers d'aliments*, illustre également les améliorations que le texte proposé veut apporter aux instruments multilatéraux existants.

L'article 23 dispose en effet que les autorités centrales peuvent saisir — directement — leurs tribunaux compétents, soit pour faire statuer sur une demande de pension alimentaire, soit pour rendre exécutoires les décisions relatives aux *obligations alimentaires* ; les autorités centrales donnent suite aux demandes d'exécution forcée des décisions exécutoires et saisissent à cet effet leurs autorités compétentes.

Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des fonctions incombant aux autorités centrales aux termes de la convention de New York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger — à laquelle la France et le Portugal sont parties et dont les dispositions se trouvent ainsi renforcées.

Notons enfin, pour être complet, que le chapitre IV de la convention facilite la *libre circulation des jugements et des documents publics*, notamment en dispensant la transmission de ces actes

publics d'un Etat à l'autre de légalisation, d'apostille et de toute formalité analogue.

Telles sont les principales dispositions de la convention proposée qui, pour technique qu'elle soit, apparaît à votre Rapporteur doublement opportune.



C. — UN ACCORD DOUBLEMENT OPPORTUN PAR L'INTÉRÊT HUMAIN MAJEUR QU'IL PRÉSENTE POUR LES PERSONNES CONCERNÉES ET PAR LE CONTEXTE DES RELATIONS JUDICIAIRES FRANCO-PORTUGAISES

1° Un intérêt majeur pour les communautés concernées.

Rappelons ici l'importance toute particulière de *la communauté portugaise en France*, qui, approchant 900.000 personnes, est la principale colonie étrangère en France — avant celle venant d'Algérie — et la plus nombreuse colonie portugaise à l'étranger. La colonie française au Portugal est, pour sa part, limitée à 3.500 personnes immatriculées.

Plus précisément, sur les quelque 300.000 mineurs ressortissants portugais résidant en France, environ 100.000 sont issus de mariages mixtes franco-portugais et peuvent ainsi, le cas échéant, être visés par les dispositions du texte qui nous est soumis, tandis qu'au Portugal seulement 700 enfants mineurs franco-portugais sont décomptés.

Enfin, à titre d'information sur l'importance relative du flux contentieux concerné par cette convention, il convient d'indiquer que la Chancellerie traite à ce jour une cinquantaine de dossiers — concernant 90 enfants — liés à l'exercice du droit de garde et de visite.

Prenant en compte le caractère extrêmement douloureux, sur le plan humain, de ces contentieux, l'intérêt pratique du texte proposé ne saurait être considéré comme négligeable.

2° La convention proposée s'inscrit d'autre part dans le contexte des relations judiciaires, récemment intensifiées, entre Paris et Lisbonne.

Si celles-ci ne font pas apparaître de contentieux particulier, votre Rapporteur se félicite en effet qu'en raison notamment de l'importance de la communauté portugaise résidant en France, la période actuelle soit marquée par un développement de la coopé-

ration judiciaire bilatérale, qu'il s'agisse de la mise à jour d'anciens accords ou de l'élaboration de nouvelles conventions.

Il faut ainsi relever, parmi les accords bilatéraux actuellement à l'étude ou en cours de négociation :

— un projet, qui fait à ce jour l'objet de recherches, sur le service militaire des doubles nationaux, dont l'intérêt n'est pas à souligner, compte tenu du nombre de ressortissants portugais en France, en particulier pour la seconde génération de Portugais vivant en France ;

— et un accord sur le transfèrement des détenus entre les deux pays, objet de conversations actuelles, et qui s'inscrit, là encore, dans un vaste mouvement conventionnel dont le Sénat a déjà été saisi.

La présente convention ne constitue ainsi qu'un maillon de la chaîne franco-portugaise qui est en train de se constituer en matière de coopération judiciaire et dont votre Rapporteur ne peut que se réjouir.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 7 juin 1984. Répondant à M. Paul Robert, le Rapporteur a seulement regretté que l'Algérie soit le seul pays du Maghreb avec lequel il n'ait pas été possible de conclure un accord du même type, qui serait en l'espèce particulièrement utile.

Après en avoir délibéré, la Commission présente **un avis favorable**, sous le **benefice** des **observations** formulées, à l'approbation de la convention de coopération judiciaire franco-portugaise, signée à Lisbonne le 20 juillet 1983 et déjà ratifiée par notre partenaire portugais depuis le 8 novembre 1983.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la convention de coopération judiciaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République portugaise, relative à la protection des mineurs, faite à Lisbonne le 20 juillet 1983, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1992 (7^e législature).