

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 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 du Grand-Duché de Luxembourg relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite

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 Beyle, Jean-Luc Becart, Jean Bénéard Mousaux, André Bétancourt, Michel Caldagué, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Coscé-Briassac, Michel Crucia, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Lecia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longuequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudousson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sé debates : 262 (1987-1988).

SOMMAIRE

	pages
- Introduction : une convention franco-luxembourgeoise sur l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite signée le 4 avril 1987 à Bruxelles dans des termes analogues à la convention franco-belge dont l'approbation fait l'objet du projet de loi n° 261 (1987-1988)	3
A - Les dispositions -secondaires- qui distinguent la convention franco-luxembourgeoise de l'accord franco-belge conclu le même jour excluent toute différence substantielle entre les deux textes	4
1°) - La désignation des autorités compétentes	4
2°) - L'incidence du texte proposé sur les relations entre les deux pays	5
B - Les caractéristiques de la convention signée à Bruxelles le 4 avril 1987 entre la France et le Luxembourg justifient pleinement son approbation par notre pays	6
1°) - Un texte conforme au schéma le plus récent des conventions bilatérales d'entraide judiciaire en la matière	6
2°) - Une convention qui affine et renforce l'efficacité des dispositions multilatérales applicables	7
3°) - Un accord opportun pour faciliter le règlement de problèmes humains particulièrement douloureux	8
Les <u>conclusions</u> de votre rapporteur et de la commission	9

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention franco-luxembourgeoise relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite.

Cette convention bilatérale s'inscrit dans le mouvement conventionnel qui s'est développé et modernisé au cours des dernières années, afin de faciliter le règlement des problèmes humains, particulièrement douloureux, concernant les enfants mineurs déplacés ou retenus illicitement de couples mixtes désunis.

Signée à Bruxelles le 4 avril 1987 simultanément à deux autres conventions conclues le même jour et sur le même sujet, d'une part entre la France et la Belgique, d'autre part entre le Luxembourg et la Belgique, cette convention franco-luxembourgeoise est en effet l'un des résultats des négociations tripartites ayant réuni Paris, Bruxelles et Luxembourg dans un domaine technique -l'assistance judiciaire- où la parenté des droits français, belge et luxembourgeois permettait la mise au point d'une coopération plus étroite que celle résultant des conventions multilatérales existantes.

Cet accord franco-luxembourgeois reprenant quasiment mot pour mot les termes de la convention franco-belge qui fait l'objet du projet de loi n° 261 (1987-1988), simultanément soumis à l'approbation de la Haute Assemblée, il suffira ici à votre rapporteur de relever les quelques dispositions -secondaires- qui distinguent le texte franco-luxembourgeois du texte franco-belge avant de rappeler brièvement les caractéristiques de ces accords bilatéraux qui justifient, dans un cas comme dans l'autre, leur approbation par la France.

*
* *

A - Les dispositions -secondaires- qui distinguent la convention franco-luxembourgeoise de l'accord franco-belge conclu le même jour excluent toute différence substantielle entre les deux textes.

Identique à la convention signée le même jour entre la France et la Belgique, la présente convention ne s'en distingue que par quelques dispositions adaptant la convention franco-belge, d'une part à l'organisation judiciaire luxembourgeoise, d'autre part aux relations de droit international qui prévalaient jusqu'ici entre la France et le Luxembourg.

1°) - La désignation des autorités compétentes

C'est ainsi que les relations d'entraide judiciaire entre les deux pays sont fondées -comme il est désormais d'usage dans les conventions modernes en la matière- sur l'action "d'autorités centrales" qui coopèrent pour promouvoir cette collaboration judiciaire bilatérale, notamment pour localiser un enfant déplacé, faciliter une solution amiable, assurer son rapatriement ou -le cas échéant- faire introduire une procédure judiciaire par l'intermédiaire du ministère public.

Cette autorité centrale est représentée en France -comme en Belgique par le ministère de la justice. Elle est constituée au Luxembourg, compte tenu de l'organisation judiciaire du Grand Duché, par le Procureur Général d'Etat, ainsi que le précise l'article 3 de la convention. Cette légère différence quant aux autorités nationales compétentes ne modifie toutefois en rien les compétences de ces autorités centrales, ni naturellement l'esprit du texte proposé.

Il en va de même, conformément aux articles 10 et 14 de la convention, de la désignation des magistrats compétents pour statuer, le cas échéant, sur le retour immédiat d'un enfant ou sur une action en reconnaissance et exécution des décisions judiciaires : il s'agit, au Luxembourg, du Président du tribunal d'arrondissement alors que cette compétence revient, en France, au Président du tribunal de grande instance (et en Belgique, dans le cadre de la convention franco-belge, au Président du tribunal de première instance).

2°) - L'incidence du texte proposé sur les relations conventionnelles entre les deux pays

La seconde série de différences entre les dispositions de l'accord franco-luxembourgeois et de l'accord franco-belge figure à l'article 26 du texte proposé et a trait aux conséquences de l'application de ce texte sur les relations conventionnelles entre les deux Etats.

L'article 26 précise que la nouvelle convention remplace dans les rapports franco-luxembourgeois les conventions de Luxembourg du 20 mai 1980 -sur la reconnaissance et l'exécution en matière de garde des enfants- et de La Haye du 25 octobre 1980 -sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants- auxquelles la France et le Luxembourg sont parties (alors que la convention de La Haye n'a pas été ratifiée par la Belgique).

En revanche, la convention laisse normalement subsister entre les deux Etats les dispositions de la convention de La Haye du 5 octobre 1961 concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs (alors que la convention franco-belge se réfère aux accords bilatéraux de 1899 et de 1925 auxquels le Luxembourg n'est naturellement pas partie).

*

* *

A ces quelques détails près, les dispositions de la présente convention entre la France et le Luxembourg sont strictement identiques à celles de la convention franco-belge signée le même jour à Bruxelles. Ces dispositions ayant été largement commentées dans le rapport fait au nom de notre commission sur le projet de loi n° 261 et leur analyse étant par ailleurs reprise de l'exposé des motifs du présent projet de loi, elles n'appellent pas ici de nouveaux commentaires de votre rapporteur.

•

* *

B - Les caractéristiques de la convention signée à Bruxelles le 4 avril 1987 entre la France et le Luxembourg justifient pleinement son approbation par notre pays.

Votre rapporteur se contentera donc de rappeler brièvement les caractéristiques de l'accord bilatéral proposé, qui justifient pleinement à ses yeux son approbation par la France.

1°) Un texte conforme au schéma le plus récent des conventions bilatérales d'entraide judiciaire en la matière

La présente convention correspond d'abord au schéma le plus récent des conventions d'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite.

C'est ainsi que la convention franco-luxembourgeoise repose -comme il est d'usage dans les accords de ce type conclus depuis le début des années 1980- sur l'activité des autorités centrales évoquées ci-dessus (article 3) ainsi que sur celle d'une commission mixte (article 5) composée de représentants des ministères des affaires étrangères et de la justice des deux Etats chargée de faciliter le règlement des dossiers qui lui seront soumis et de proposer toute modification éventuelle de la convention.

En outre, la proximité et la compatibilité des droits français et luxembourgeois a permis à la présente convention (comme à la convention franco-belge) de renforcer son efficacité par rapport aux accords antérieurs en la matière. Deux dispositions illustrent clairement cette caractéristique :

- d'une part la souplesse et la rapidité de la procédure de reconnaissance et d'exécution dans l'Etat requis des décisions judiciaires exécutoires dans l'autre Etat : les causes de refus de cette reconnaissance sont réduites au minimum par la présente convention (article 11) et ne comportent en particulier aucune référence à l'ordre public ;

- d'autre part le caractère automatique de l'aide judiciaire, non conditionnée à un plafond de ressources, de manière à assurer la gratuité des procédures pour l'application de la présente convention : aux termes de l'article 6, l'aide judiciaire sera accordée de plein droit en France, tandis qu'au Luxembourg les frais du procès et, le cas échéant,

les frais d'avocat, seront intégralement pris en charge par l'autorité centrale ;

Par sa souplesse, sa flexibilité et sa capacité d'adaptation à chaque cas -notamment pour le recours éventuel à un avocat- la convention franco-luxembourgeoise présente ainsi un caractère exemplaire et pourrait servir de modèle à la conclusion de nouvelles conventions bilatérales en matière d'assistance judiciaire.

2°) Une convention qui affine et renforce l'efficacité des dispositions multilatérales applicables

Le texte qui nous est soumis apporte ainsi des améliorations substantielles aux instruments multilatéraux actuellement applicables entre la France et le Luxembourg qui sont, rappelons-le, les suivants :

- la convention de Luxembourg du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants ;

- la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants ;

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

Si la présente convention ne porte pas atteinte à l'application de ce dernier texte de 1961, elle remplace au contraire, dans les rapports entre la France et le Luxembourg, les deux conventions de 1980, substituant à ces dispositions multilatérales, plus lourdes et soumises à de nombreuses conditions d'application, des dispositions bilatérales affinées, plus simples et, dès lors, plus efficaces.

C'est ainsi que l'articulation entre l'action en remise des enfants et l'action en reconnaissance permet, dans le cadre de la convention bilatérale, de choisir, au cas par cas, la procédure la plus opportune et la plus rapide.

De même, l'introduction de la gratuité complète de procédure et de l'automatisme de l'action de l'aide judiciaire permet une plus grande efficacité des dispositions bilatérales.

On relèvera enfin que, comme dans le cas des relations entre la France et la Belgique, l'appartenance simultanée de la France et du Luxembourg à la liste des Etats partie à la convention de New-York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger et aux diverses conventions multilatérales ultérieures en la matière, ont rendu inutile, aux yeux des négociateurs, l'introduction dans la présente convention de dispositions bilatérales spécifiques sur la protection des créanciers d'aliments.

3°) Un accord opportun pour faciliter le règlement de problèmes humains particulièrement douloureux

Le texte proposé s'inscrit ainsi dans le cadre d'un renforcement et d'une intensification de la coopération judiciaire franco-luxembourgeoise.

Il revêt naturellement un intérêt particulier pour la communauté française au Luxembourg - plus de 11 000 personnes - et pour la communauté luxembourgeoise en France - de l'ordre de 3.000 personnes.

Il permettra surtout, dans le cas d'enfants mineurs de couples mixtes désunis, de faciliter le règlement juridique de problèmes humains particulièrement douloureux. Par ces seules considérations, l'intérêt pratique de la présente convention ne saurait être mésestimé, même si elle ne concerne, par bonheur, que des contentieux extrêmement rares dans le cadre des relations entre la France et le Luxembourg.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 23 juin 1988, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'*approbation* de la convention franco-luxembourgeoise relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite, signée à Bruxelles le 4 avril 1987.

*
* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relative à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde et de droit de visite, signée à Bruxelles le 4 avril 1987 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 262 (1987-1988)