

Deuxième réunion interaméricaine des Autorités centrales et des juges du Réseau international de juges de La Haye sur l'enlèvement international d'enfants

(Panama, du 29 au 31 mars 2017)

Conclusions et Recommandations

Du 29 au 31 mars 2017, 62 membres du Réseau international de juges de La Haye et représentants d'Autorités centrales, venus de 27 États, se sont réunis à Panama City pour réfléchir aux différents moyens d'améliorer le fonctionnement de la *Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants* (ci-après, la « Convention Enlèvement d'enfants de 1980 »). Les États suivants étaient représentés lors de cette réunion : Anguilla, l'Argentine, les Bahamas, le Belize, les Bermudes, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur, les États-Unis d'Amérique, le Guatemala, le Honduras, les Îles Caïmans, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, Saint Christophe et Nevis, Trinité-et-Tobago, l'Uruguay et le Venezuela.

Le ministère des Affaires étrangères du Panama, le pouvoir judiciaire du Panama et la Conférence de La Haye de droit international privé ont travaillé en collaboration en vue de l'organisation de cette réunion interaméricaine. Le ministère des Affaires étrangères du Canada, le Département d'État des États-Unis d'Amérique et l'organisation REUNITE y ont également apporté leur soutien.

Les participants ont adopté les Conclusions et Recommandations suivantes :

RÉDUIRE LES DÉLAIS DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE RETOUR

1. Les participants sont convenus de l'importance de trouver des moyens de réduire les délais dans le traitement des demandes de retour.
2. Les Autorités centrales¹ et les membres du Réseau international de juges de La Haye² (ci-après, les « juges ») présents lors de la réunion ont accueilli favorablement l'idée d'un éventuel renouvellement des procédures existantes ou de l'élaboration de nouvelles procédures dans leur État respectif, compte tenu des discussions entretenues lors de la réunion. L'objectif est de réduire les délais de prise en charge des demandes de retour présentées en vertu de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980.

RÉDUIRE LES DÉLAIS AU SEIN DES AUTORITÉS CENTRALES

3. Il a tout particulièrement été observé, dans le cadre des procédures des Autorités centrales, que dans la plupart des cas :

¹ Les représentants des Autorités centrales des États suivants ont assisté à la réunion : Anguilla, l'Argentine, le Belize, les Bermudes, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur, les États-Unis d'Amérique, le Honduras, les Îles Caïmans, le Mexique, le Panama, le Paraguay, la République dominicaine, Saint Christophe et Nevis, Trinité-et-Tobago, l'Uruguay.

² Les membres du Réseau international de juges de La Haye venus des États suivants ont assisté à la réunion : l'Argentine, les Bahamas, le Belize, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Équateur, les États-Unis d'Amérique, le Guatemala, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, l'Uruguay et le Venezuela.

- a. lorsque le lieu où se trouve l'enfant est indiqué par le parent demandeur, il n'est pas nécessaire de le confirmer ou de présenter un rapport sur ce point avant de lancer la procédure de retour ;
 - b. à moins que cela ne soit demandé par le parent demandeur ou par l'Autorité centrale requérante, il n'est pas nécessaire de présenter un rapport sur le bien-être de l'enfant avant de lancer la procédure de retour.
4. Afin de tirer les leçons d'expériences passées, les Autorités centrales du Chili, de la Colombie, des États-Unis d'Amérique et du Honduras ont proposé de partager des informations (par ex., des directives internes) concernant la gestion des demandes de retour.

Faciliter l'accès à la justice pour le parent demandeur

5. Les participants ont mis en lumière que la difficulté d'obtenir une aide juridictionnelle en première instance ou en appel, ou encore de trouver un avocat qualifié pour porter l'affaire devant les tribunaux pouvait être source de retard. À cet égard, ils ont reconnu le rôle de l'Autorité centrale en ce qu'elle aide, dans la mesure du possible, le demandeur à accéder rapidement à une aide juridictionnelle ou à des représentants légaux.
6. Les participants ont également insisté sur l'importance d'apporter une aide en vue de surmonter les barrières linguistiques. À titre d'exemple, l'Autorité centrale des États-Unis a évoqué l'établissement de « lignes téléphoniques linguistiques » qui aident les demandeurs à communiquer avec leurs avocats lorsqu'ils ne parlent pas anglais.

Rejet des demandes par les Autorités centrales en vertu de l'article 27

7. Les participants sont également arrivés à la conclusion que les Autorités centrales devaient garder à l'esprit les critères établis au deuxième paragraphe du chapitre 4.5 du *Guide de bonnes pratiques, Partie I – Pratique des Autorités centrales*. Ce paragraphe énonce : « Les questions relatives au droit de garde, à la résidence habituelle, au fait de savoir si l'enfant est intégré dans l'État de refuge, ou court un risque grave de préjudice, ne peuvent, en dernier ressort, être résolues que par le tribunal ou l'autorité judiciaire, et non par l'Autorité centrale. »
8. Pour les cas susceptibles d'impliquer un risque grave, les participants ont renvoyé à la Conclusion et Recommandation No 80 adoptée lors de la Sixième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 : « La Commission spéciale note que l'évaluation de la preuve et la détermination de l'exception du risque grave (art. 13(1) b)), y compris les allégations de violence conjugale, relèvent exclusivement de l'autorité compétente pour décider du retour, tenant dûment compte de l'objectif de la Convention de 1980 qui vise à garantir le retour immédiat et sans danger de l'enfant. »

RÉDUIRE LES DÉLAIS AU SEIN DES TRIBUNAUX

9. Les juges ont reconnu et mis en exergue que lorsqu'ils deviennent Parties à la Convention Enlèvement d'enfants de 1980, les États sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre des objectifs de celle-ci. La conformité de cette obligation à la Convention de Vienne sur le droit des traités ainsi qu'à d'autres instruments portant sur les droits de l'homme, à l'instar de la Convention des Nations Unies de 1989 sur les droits de l'enfant et la Convention américaine des droits de l'homme (Pacte de San José (Costa Rica)) a été soulignée.

10. Les juges ont estimé qu'il était nécessaire de revoir les procédures internes afin de déterminer si elles permettent la prise de décisions dans les délais prescrits par la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 (*cf.* art. 11). Dans le cas contraire, il conviendra de les adapter en conséquence. À cet égard, des juges de l'Argentine (Province de Córdoba), d'El Salvador et de l'Uruguay ont indiqué avoir procédé à des réformes procédurales permettant la prise de décisions dans les délais prescrits par la Convention. Ils ont proposé de partager leur expérience respective et de présenter les procédures en question.
11. De nombreux juges ont insisté sur les avantages qu'offre le recours aux modèles existants. Cela facilite la mise en œuvre des cadres procéduraux de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980, en particulier la Loi modèle de procédure interaméricaine adoptée en 2007.
12. Dans le cadre de l'examen des procédures existantes ou de l'élaboration de nouvelles, les juges ont également recommandé de porter une attention particulière aux procédures d'appel, qui sont souvent à l'origine de retards importants. À cet égard, certains États ont fait état de procédures établissant un calendrier très strict pour les appels et limitant ou supprimant les possibilités d'appel auprès des Cours suprêmes. Les juges ont également rappelé que toute procédure se doit de respecter les garanties procédurales de l'État concerné.
13. Les juges ont également recommandé d'envisager la concentration des compétences en matière d'enlèvements d'enfants et ont mis en exergue l'importance de formations et d'une sensibilisation du public constantes concernant la Convention Enlèvement d'enfants de 1980. À cette fin, il a été indiqué que les États (ou unités territoriales des États) suivants ont déjà mis en œuvre des politiques de concentration des compétences : Argentine (Province de Córdoba), Belize, Brésil, Guatemala, Mexique (District fédéral), Pérou et Uruguay.
14. Les juges sont convenus que, mis à part les cadres procéduraux existants dans leur État respectif, ils se devaient d'avoir un comportement proactif dans les cas d'enlèvements d'enfants. Le fait de donner la priorité à de tels cas au moment de l'établissement du calendrier des audiences, de se montrer rigoureux quant à l'admission des preuves, d'établir des lignes directrices claires avec les parties, d'assurer le suivi de la mise en œuvre de leurs décisions et, en règle générale, d'élaborer des stratégies de gestion des affaires efficaces constituent des exemples de cette démarche proactive. Sur ce point, certains juges ont renvoyé à l'annexe relative aux enlèvements d'enfants, jointe au Protocole ibéro-américain sur la coopération judiciaire (adopté lors du Sommet judiciaire ibéro-américain qui s'est tenu au Paraguay en avril 2016). Cette annexe offre aux juges des conseils utiles quant à la manière d'aborder au mieux les affaires d'enlèvements d'enfants.

ENLÈVEMENTS INTERNATIONAUX D'ENFANTS ET CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DE L'ENFANT

15. Les participants se sont dits convaincus de la conformité de la Convention Enlèvement d'enfants au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant tel qu'énoncé dans la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Elle vient en effet compléter cette dernière en offrant des moyens efficaces de combattre l'enlèvement international d'enfants et en protégeant les victimes de comportements illicites.

16. Les participants ont rappelé le principe directeur qu'il convient d'appliquer aux fins d'interprétation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans une situation d'enlèvement international d'enfants. Ce principe, énoncé à la fois dans la Loi modèle de procédure interaméricaine et dans l'annexe relative aux enlèvements d'enfants, jointe au Protocole ibéro-américain sur la coopération judiciaire, précise que : « [...] l'intérêt supérieur de l'enfant, qui, dans le contexte qui nous intéresse, signifie le droit de l'enfant de ne pas être retenu ou déplacé illicitement et de voir les questions relatives à sa garde déterminées devant le tribunal de son État de résidence habituelle, d'entretenir des contacts étroits avec ses deux parents et sa famille et d'obtenir le traitement rapide d'une demande internationale de retour ou de droit de visite le concernant. » [traduction du Bureau Permanent]

ARTICLE 13(1)(b) – EXCEPTION DE RISQUE GRAVE

17. Les participants ont réaffirmé qu'il convient d'interpréter strictement les exceptions visées à la Convention, en particulier l'exception de risque grave.
18. Les participants ont pris conscience de l'importance d'élaborer des lignes directrices susceptibles d'aider les juges à gérer l'exception de risque grave et ont déclaré attendre avec impatience la publication du Guide de bonnes pratiques de la Conférence de La Haye, actuellement en préparation.

ORDONNER LE RETOUR SANS DANGER DE L'ENFANT

19. Les juges ont évoqué l'adoption de mesures de protection lorsque celles-ci sont nécessaires pour assurer le retour sans danger de l'enfant. Les juges se sont dit conscients de l'exigence que ces mesures soient raisonnables et exécutées si nécessaires. Ils ont insisté sur le fait que dans le cadre de procédures d'urgence, à l'instar de celles qui requièrent l'adoption de mesures de protection, il convient de recourir aux moyens de communication les plus rapides.
20. Au cours des discussions portant sur les retours ordonnés dans les cas où des inquiétudes ont été soulevées en application de l'article 13(1)(b) de la Convention Enlèvement d'enfants, les mesures de protection suivantes, intervenant au moment du retour, ont été évoquées : décisions d'éloignement, mesures provisoires prévoyant la supervision des contacts, fourniture d'un abris ou d'un logement distinct, mise en place d'un soutien temporaire (aussi connu sous le nom d'« aliments ») à destination de l'enfant et du parent qui le retient et, si nécessaire, examen rapide des demandes de garde. En outre, les participants ont également abordé les outils suivants visant à garantir, en cas de besoin, les mesures de protection pour assurer le retour sans danger de l'enfant : décisions miroirs (c.-à-d. une décision prononcée par l'État requérant qui réplique la décision rendue dans l'État requis), engagements (c.-à-d. une promesse faite ou une garantie donnée par une personne au tribunal de faire ou de ne pas faire quelque chose) et jugement d'expédient. Toutefois, il a été reconnu que de telles mesures ne sont pas nécessairement requises dans tous les cas dans lesquels le retour de l'enfant est ordonné.
21. Les juges ont constaté que la plupart des États étaient en mesure de rendre des décisions miroirs ou des engagements, mais que leur étendue pouvait varier. Si tous peuvent inclure dans des décisions miroirs des mesures d'éloignement ou provisoires prévoyant la supervision des contacts, seul un petit nombre peut y inclure la fourniture d'un logement distinct ou les aliments à destination de l'enfant et du parent qui le retient. Cependant, ces dernières mesures peuvent être prises au moyen d'engagements.

22. Les juges ont estimé que la coopération judiciaire grâce aux communications judiciaires directes constitue le meilleur moyen de recueillir des informations et de coordonner l'adoption de mesures de protection. Ils ont mis l'accent sur la nécessité que toutes les communications judiciaires directes respectent l'équité procédurale et l'indépendance du pouvoir judiciaire. À cet égard, il est fortement recommandé de faire usage des Lignes de conduite et des Principes généraux relatifs aux communications judiciaires de la Conférence de La Haye, y compris les garanties communément acceptées en matière de communications judiciaires directes.
23. Lors des discussions, le recours à l'article 14 a été évoqué. Cet article permet aux autorités compétentes, en vue d'accélérer la procédure, de tenir compte directement du droit et des décisions judiciaires ou administratives de l'État requérant.

EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE RETOUR

24. Les participants ont jugé que, conformément au *Guide de bonnes pratiques, Partie IV – Exécution*, l'introduction de dispositions spécifiques concernant les moyens et le calendrier du retour effectif de l'enfant dans son État de résidence habituelle dans les décisions de retour permettrait d'en accroître le respect et de diminuer les retards.
25. Les participants ont insisté sur le fait que l'exécution effective des décisions de retour impliquait que celles-ci soient aussi détaillées que possible, précisant notamment avec qui, où, quand et comment l'enfant doit rentrer. De plus, ils ont constaté que le niveau de détail des dispositions permettait de renforcer la prévisibilité et d'atténuer le stress, tant pour l'enfant que pour les parents.
26. Les participants ont attesté de l'importance de l'exécution des décisions aux fins du bon fonctionnement de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980. Ils recommandent que ce point soit ajouté, aux fins de discussions, à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission spéciale.

MÉDIATION / RECHERCHE DU RETOUR VOLONTAIRE DE L'ENFANT

27. Les participants ont vivement recommandé la recherche de solutions amiables dans les cas d'enlèvements d'enfants. De nombreux États ont attiré l'attention sur le fait que, lorsque leurs autorités envisagent de recourir aux modes alternatifs de règlement des différends, tels que la médiation ou la conciliation, un tel recours doit s'effectuer conformément à la Convention Enlèvement d'enfants de 1980, afin d'éviter tout retard inutile dans le cadre de la procédure de retour.

CONVENTION PROTECTION DES ENFANTS DE 1996

28. Les participants ont relevé que la Convention Protection des enfants de 1996 fournit une base de compétence (art. 11), en cas d'urgence, pour prendre des mesures de protection à l'égard d'un enfant, également dans le contexte de la procédure de retour en vertu de la Convention de 1980. Ces mesures sont reconnues et peuvent être déclarées exécutoires ou enregistrées aux fins d'exécution dans l'État vers lequel l'enfant est retourné, à condition que les deux États concernés soient Parties à la Convention de 1996.
29. Saisissant les avantages qu'offre un cadre juridique visant au règlement international des différends portant sur les droit de garde et d'entretenir un contact avec ses parents, et à la protection des enfants en danger dans des situations transfrontières, les participants ont invité les États de la région à étudier plus avant la Convention en vue de sa future mise en œuvre.