CONFÉRENCE DE LA HAYE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ
HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW

AFFAIRES GÉNÉRALES
GENERAL AFFAIRS

Doc. prél. No 6
Prel. Doc. No 6

avril / April 2000

CONVENTION DE LA HAYE DU 25 OCTOBRE 1980 SUR LES ASPECTS CIVILS DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS

Préparatifs en vue d'une quatrième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention et description des travaux entrepris par le Bureau Permanent en support à la Convention

Note établie par le Bureau Permanent

* * *

HAGUE CONVENTION OF 25 OCTOBER 1980 ON THE CIVIL ASPECTS OF INTERNATIONAL CHILD ABDUCTION

Preparations for a fourth Special Commission meeting to review the operation of the Convention and a description of the work currently undertaken by the Permanent Bureau in support of the Convention

Note drawn up by the Permanent Bureau

Document préliminaire No 6 d'avril 2000
à l'intention de la Commission spéciale de mai 2000
sur les affaires générales et la politique de la Conférence

Preliminary Document No 6 of April 2000
for the attention of the Special Commission of May 2000
on general affairs and policy of the Conference

Bureau Permanent de la Conférence ?Scheveningseweg 6 ?2517 KT La Haye ?Pays-Bas
Permanent Bureau of the Conference ?Scheveningseweg 6 ?2517 KT The Hague ?Netherlands

Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants

Préparatifs en vue d'une quatrième réunion de Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention et description des travaux entrepris par le Bureau Permanent en support à la Convention

INTRODUCTION

1 Les deux premières Commissions spéciales sur le fonctionnement de la Convention de 1980 ont eu lieu en 1989[1] et 1993[2]. La troisième Commission spéciale s'est tenue du 17 au 21 mars 1997[3] (voir le Rapport de la troisième Commission spéciale sur le fonctionnement de la Conférence de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, établi par le Bureau Permanent, août 1997). A cette époque, quarante-cinq Etats étaient Parties à la Convention. Trente-cinq d'entre eux étaient représentés lors de la Commission spéciale. Par ailleurs, treize Etats qui n'étaient pas à ce moment-là Parties à la Convention (sept Etats Membres de la Conférence de La Haye et six autres Etats participant comme observateurs) étaient présents lors de la Commission spéciale. Quatre organisations intergouvernementales et sept organisations internationales non gouvernementales étaient également présentes en tant qu'observateurs.

2 Depuis 1997, quinze nouveaux Etats sont devenus Parties à la Convention, dont trois par ratification (ou procédure analogue) (la Belgique, la Chine (Région administrative de Hongkong seulement), et la République tchèque), et douze par adhésion (le Bélarus, le Brésil, le Costa Rica, Fidji, la Géorgie, Malte, la République de Moldova, le Paraguay, l'Afrique du Sud, le Turkménistan, l'Uruguay et l'Ouzbékistan). La ratification par la Turquie de la Convention qu'elle a signée le 21 janvier 1998 est imminente. Parallèlement à ce processus de mondialisation, la Convention est devenue l'objet d'un examen attentif dans plusieurs Etats membres. Des commissions ont été créées et des études de nature diverse ont été menées au niveau national[4]. Les travaux de la doctrine relatifs à la Convention se sont multipliés[5]. Davantage d'organisations non gou-

---

[1] Overall Conclusions of the Special Commission of October 1989 on the operation of the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction, *International Legal Materials*, Vol. XXIX, March 1990, p. 219.

[2] Report of the second Special Commission meeting to review the operation of the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, *International Legal Materials*, Vol. XXXIII, January 1994, p. 225.

[3] Voir le *Rapport de la troisième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, établi par le Bureau Permanent, août 1997.

[4] Voir par exemple, A Report to the Attorney General on International Parental Kidnapping, *Report of Subcommittee on International Child Abduction of the Federal Agency Task Force on Missing and Exploited Children and the Policy Group on International Parental Kidnapping* (USA, April 1999); Gouvernement du Canada, *Réponse du Gouvernement au Quatrième Rapport du Comité Permanent des Affaires Etrangères et du Commerce International (l'enlèvement international d'enfants: solutions de rechange)*, novembre 1998.

[5] Voir en général les ouvrages mentionnés dans la Bibliographie de la Conférence de La Haye, sous *Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, accessible sur le site Internet www.hcch.net/e/conventions/bibl28e.html. Voir en particulier P.R. Beaumont & P.E. McEleavy, *The Hague Convention on International Child Abduction*, Oxford University Press 1999;

vernementales s'intéressent aujourd'hui à l'enlèvement international d'enfants[6]. La mise en œuvre de la Convention a généré une importante publicité dans plusieurs Etats ainsi que, pour quelques Etats, une certaine activité diplomatique[7].

3 La présente Note a pour but principal de planifier une quatrième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention. Un mandat pour la tenue d'une quatrième réunion de la Commission spéciale n'a pas encore été donné. Il est clair, cependant, qu'elle est déjà attendue avec impatience. Le Bureau Permanent consulte depuis un certain temps, de manière informelle, de nombreuses Autorités centrales, des juges, des représentants de gouvernements, des organisations non gouvernementales et des particuliers, sur la meilleure approche à adopter pour la prochaine Commission spéciale. Selon l'opinion générale, la Commission spéciale devrait, dans la mesure du possible, aboutir à l'établissement d'une série de recommandations précises et strictes sur certains aspects de la Convention et de ses procédures, afin d'en garantir le bon fonctionnement. La présente Note propose un ordre du jour pour la Commission spéciale ainsi que les préparatifs qui paraissent nécessaires à son succès. En annexe à la Note figure un texte, rédigé par William Duncan et présenté lors d'un récent colloque à l'Université de New York, qui résume les activités entreprises par le Bureau Permanent en support au fonctionnement de la Convention de 1980. Plusieurs de ces activités sont liées aux préparatifs de la prochaine Commission spéciale.

PROJET D'UN ORDRE DU JOUR POUR LA COMMISSION SPÉCIALE

4 Le projet d'ordre du jour ci-dessous n'est, en fait, qu'une suggestion. Il est proposé à ce stade déjà afin de fournir quelques indications générales sur les sujets sur lesquels la Commission spéciale sera probablement amenée à se concentrer. Il peut aussi s'avérer utile pour les autorités nationales ou autres qui sont déjà en train d'envisager des travaux préliminaires, notamment la tenue de conférences, de réunions consultatives, etc. L'ordre du jour pourra bien évidemment faire l'objet de modifications suite aux commentaires et observations reçues par le Bureau Permanent. Le projet d'ordre du jour se concentre sur les aspects du fonctionnement de la Convention, dont l'expérience a montré qu'ils sont indispensables à une bonne mise en œuvre

---

S. Detrick & P. Vlaardingerbroek (ed.s), *Globalisation of Child Law. The Role of the Hague Conventions*, Nijhoff, The Hague, 1999; J. Doek, H. van Loon, P. Vlaardingerbroek (eds), *Children on the Move. How to Implement their Right to Family Life*, Nijhoff, The Hague, 1996; N. Lowe & D. Douglas (ed.s), *Families Across Frontiers*, Nijhoff, The Hague 1996; A. Bucher, *Droit international privé suisse.* Tome II*: Personnes, Famille, Successions,* Genève/Cologny, 1991, p. 298; Jurisprudence suisse en matière de droit international privé des personnes, de la famille et des successions*, Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1996, No 2, p. 191 (spéc. p. 206 et s.); A. Grammaticaki-Alexiou, *International Child Abduction According to the Hague Convention of 1980*, Sakkoulas Publications, Thessaloniki, 1996 (in Greek, with English summary at p. 321); A.-M. Hutchinson, R. Roberts & H. Setright, *International Parental Child Abduction*, Jordan Publishing Ltd., Bristol 1998; J. Kropholler, *Stellungnahme des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht, Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1996, Heft 3, p. 485.

[6] Par exemple, the European Network on Parental Child Abduction which includes Reunite (UK), Bortrovade Barns Forening (Sweden), Com. of Missing Children (Germany), Fondation pour l'Enfance (France), Missing Children International (Belgium), Child Focus (Belgium), CSMEE (France), ICPAC (Ireland), SOS International Child Kidnapping (France). La première conférence "Network" s'est tenue à Londres le 15 avril 1999 et l'International Centre for Missing and Exploited Children (ICMEC) a été inauguré à Washington, DC en avril 1999.

[7] Voir par exemple, *Déclaration commune des Ministres Français et Allemand de la Justice sur les Conflits Familiaux des Couples Mixtes Franco-Allemand*, Avignon, le 6 mai 1998; Government Resolution by the House of Representatives (the Senate concurring) Urging Compliance with the Hague Convention on the Civil Aspects of Child Abduction, 23 March 2000, 105th Congress, 2nd Session, H.Con.Res.293; Journée d'étude sur l'application de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, organisée par le Sénat belge, 29 mars 2000.

de celle-ci, et particulièrement sur ceux qui occasionnent d'importantes difficultés ou différences d'approche entre les Etats parties.

5 Cela étant, six points principaux d'ordre du jour, avec une liste exemplaire (non exhaustive) de sous-titres, sont proposés ci-après :

(1) Le rôle et le fonctionnement des Autorités centrales
- *a* les ressources et moyens ;
- *b* le rôle des Autorités centrales dans les différentes étapes de la procédure ;
- *c* les informations et les statistiques.

(2) Les procédures judiciaires, y compris les recours, et l'exécution des décisions
- *a* l'organisation des tribunaux ;
- *b* l'accès à une assistance judiciaire ;
- *c* la rapidité des procédures, y compris des recours ;
- *d* les méthodes d'obtention des preuves, particulièrement en relation avec les exceptions de l'article 13 ;
- *e* les procédures d'audition de l'enfant et de détermination d'une objection de sa part à son retour ;
- *f* les méthodes d'exécution des décisions et leur rapidité ;
- *g* l'interprétation des notions essentielles, telles que résidence habituelle, droits de garde, acquiescement, etc.

(3) Les questions relatives à la sécurité du retour de l'enfant (et au parent investi du droit de garde, si pertinent)
- *a* les ordonnances de sauf-conduit (*safe harbour orders*), les ordonnances «miroirs» (*mirror orders*) et les engagements, y compris les questions de compétence internationale directe et d'exécution des décisions ;
- *b* les procédures pénales et les questions d'immigration ;
- *c* les communications directes entre autorités judiciaires – leur faisabilité et leurs limites ;
- *d* le rôle des Autorités centrales. Voir point 1 ci-dessus).

(4) Les procédures garantissant un droit de visite/contact transfrontière entre parent et enfant
- *a* le rôle des Autorités centrales et d'autres intermédiaires ;
- *b* encourager les accords par la médiation, etc.
- *c* la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de contact transfrontière.

(5) Assurer le respect par les Etats parties des obligations posées par la Convention
- *a* la procédure d'adhésion ;
- *b* le contrôle / examen des pratiques des Etats ;
- *c* la fréquence et la structure des Commissions spéciales.

(6) Généralités et matières diverses
- *a* le rôle du Bureau Permanent ;
- *b* la base de données sur l'enlèvement international d'enfants (INCADAT) ;
- *c* la formation judiciaire (et autre) et l'entretien de réseau de contacts ;

d encourager de nouvelles ratifications et adhésions ;
e les Etats non membres de la Conférence de La Haye et les accords bilatéraux.

PRÉPARATIFS EN VUE DE LA COMMISSION SPÉCIALE

6 Il y aura vraisemblablement une large participation à la Commission spéciale. Avec soixante Etats parties à la Convention et vu le grand intérêt pour cette Commission spéciale, le nombre de participants sera probablement bien supérieur aux 125 qui participèrent à la réunion de 1997. La discussion devra être soigneusement structurée. La description des pratiques actuelles des Etats devra être faite par écrit dans la mesure du possible et communiquée suffisamment tôt pour distribution avant la Commission spéciale, de telle sorte que la discussion au sein de la Commission puisse se concentrer sur les questions de politique et les recommandations possibles. En plus d'un ensemble de données statistiques (voir Annexe 1), le Bureau Permanent enverra aux Etats parties bien avant la Commission spéciale deux demandes d'informations. La première demande concernera la description des pratiques actuelles en rapport avec les points principaux de l'ordre du jour ainsi que des principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la Convention. La seconde demande portera sur des domaines pour lesquels des recommandations seront vraisemblablement proposées. Les Etats seront priés d'indiquer les matières qui, selon eux, devraient faire l'objet de recommandations de la part de la Commission spéciale. Par ailleurs, les positions vis-à-vis de certaines recommandations éventuelles seront ainsi testées de manière préliminaire.

7 Le but de cette façon de procéder est de tenter d'identifier, avant la tenue de la Commission spéciale, les domaines d'accords possibles. Sans ces tests préliminaires, il sera plus difficile pour la Commission spéciale, en termes pratiques, de parvenir à des recommandations précises et strictes sur un large éventail de sujets en une seule semaine. Un rapport sera établi sur la base des réponses données aux demandes d'informations. Ce rapport sera communiqué avant la Commission spéciale. Selon la nature des réponses, il sera possible d'inclure dans ce rapport certains projets ou ébauches de recommandations ou des options alternatives.

8 Le Bureau Permanent examine actuellement quelle serait la méthode la plus appropriée pour obtenir la contribution des organisations internationales non gouvernementales. Il sera probablement procédé par le biais d'un questionnaire établi sur la base du projet d'ordre du jour pour la Commission spéciale. Les organisations non gouvernementales seront également invitées à faire des commentaires sur les points qu'elles considèrent elles-mêmes comme importants.

9 Un nombre de conférences, colloques et séminaires pour juges relatifs au fonctionnement de la Conférence ont été ou sont organisés cette année. Quelques exemples : le symposium de la New York University School of Law intitulé « Celebrating twenty years : the past and the promise of the 1980 *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction* » qui s'est tenu le 25 février 2000 ; un séminaire sur l'application de la *Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, organisé par le Sénat de Belgique à Bruxelles le 29 mars 2000 ; une conférence de juges avec la participation de juges français, allemands, néerlandais et italiens, organisée avec l'aide du Bureau Permanent, qui se tiendra aux Pays-Bas du 3 au 6 juin 2000 ; un séminaire de juges, notamment de pays de *common law*, organisé par le Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, qui se tiendra à Washington DC du 18 au 23 septembre 2000. Les informations et les idées qui ressortiront de ces réunions (ou d'autres) seront d'une grande aide pour la prépa-

ration de la prochaine Commission spéciale. Le Bureau Permanent serait reconnaissant d'obtenir des informations au sujet de toutes autres réunions similaires qui seraient prévues, et serait heureux d'offrir son aide aux organisateurs de celles-ci. **En vue de faciliter des échanges d'informations faciles et étendus sur ces sujets ainsi que sur d'autres, une liste spéciale de discussion par messagerie électronique a été établie et est accessible sous conv28sc4@hcch.net.**

DURÉE ET DATE DE LA COMMISSION SPÉCIALE. PARTICIPATION

10 Il est prévu qu'au minimum six jours seront nécessaires pour que la Commission spéciale ait le temps de parvenir à un accord sur une série de recommandations. Les dates envisageables, en cas d'accord de la Commission spéciale sur les affaires générales et la politique de la Conférence, sont mars ou juin 2001. Le choix entre ces deux dates dépendra des décisions prises par la Commission spéciale sur les affaires générales et la politique en rapport avec les autres activités de la Conférence.

11 Comme il ressort du projet d'ordre du jour, un grand nombre de sujets (la plupart des sujets des points 2 et 3) concernent les procédures judiciaires et le rôle des juges. Les Etats voudront bien tenir compte de cet élément lorsqu'ils prépareront la Commission spéciale et choisiront leurs délégués. Il serait certainement souhaitable que la Commission spéciale puisse bénéficier de l'expérience de membres du pouvoir judiciaire ainsi que de la contribution de personnes responsables de la politique en matière d'organisation, de pratiques et de procédures judiciaires, y compris de procédure d'exécution des décisions.

12 Il a été suggéré de manière informelle au Bureau Permanent de prévoir, en dérogation à la pratique habituelle des Commissions spéciales, la présence de Ministres, Secrétaires d'Etat ou leurs équivalents concernés pendant une partie de la réunion. La justification de ce changement réside, d'une part, dans le vif intérêt des responsables politiques quant au résultat de la Commission spéciale et, d'autre part, dans l'importance d'assurer un engagement au plus haut niveau de mettre en œuvre les recommandations faites par la Commission spéciale. Si cette suggestion rencontre un large soutien, des dispositions seront prises en vue de préparer les invitations appropriées, vraisemblablement pour le dernier jour de la Commission spéciale.

ANNEXES

ANNEXE 1 – Texte soumis au symposium de New York

ANNEXE 2 – Le projet de La Haye sur la coopération internationale et la protection des enfants – aperçu des objectifs

ANNEXE 3 – La base de données sur l'enlèvement international d'enfants de la Conférence de La Haye de droit international privé

* * *

ANNEX 1 – Paper submitted to the New York Symposium

ANNEX 2 – The Hague Project for International Co-operation and the Protection of Children - Outline of objectives

ANNEX 3 – The Hague Conference on Private International Law - International Child Abduction Database

ANNEXE 1

Symposium de la New York University School of Law du 25 février 2000

Celebrating 20 years : the past and promise of the 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction

TRAVAUX EN SUPPORT A LA CONVENTION LE POINT DE VUE DU BUREAU PERMANENT

par le Professeur William Duncan, Premier Secrétaire
Conférence de La Haye de droit international privé

Cet exposé présente quelques activités actuelles et futures ainsi que certaines stratégies plus générales, dont les objectifs sont d'aider et d'améliorer le fonctionnement de la *Convention de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*. Le point de vue présenté ici est celui du Bureau Permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé, et de ce fait, il se concentre davantage sur les initiatives auxquelles le Bureau Permanent participe. Il convient néanmoins de préciser dès l'abord que le succès de la Convention est le résultat des efforts conjoints et de l'engagement d'une multitude de personnes dans le monde entier – le personnel des Autorités centrales, les juges, le monde académique, les avocats et autres praticiens, les organisations non gouvernementales, les victimes d'un enlèvement, et bien d'autres particuliers qui ont consacré leur temps à la recherche de solutions à ce triste phénomène humain. La contribution du Bureau Permanent serait bien peu de chose sans ce formidable effort international.

LES OBJECTIFS

Les quatre principaux domaines, sur lesquels se concentrent les activités et stratégies décrites dans le présent exposé, peuvent être décrits comme suit. En premier lieu, il y a les questions liées à la façon d'appliquer la Convention, de rendre et d'exécuter des décisions dans certains Etats contractants. Les reproches formulés contre ces Etats concernent la lenteur et le manque de rigueur dans l'application de la Convention, ainsi que l'utilisation excessive des exceptions prévues par l'article 13. En second lieu, et en contraste, la crainte a été exprimée que, appliquée avec rigueur, la Convention ne constitue un remède excessif dans certaines des situations dans lesquelles elle trouve d'ordinaire à s'appliquer. Le cas typique est celui où la personne qui déplace l'enfant (le « ravisseur ») est la personne qui en a principalement la charge, soit le plus souvent la mère qui dispose d'un droit de garde conjoint avec le père, et où le père utilise le formulaire de requête en vue du retour de l'enfant essentiellement comme moyen d'assurer son droit de visite. En troisième lieu, il est généralement admis que les dispositions de la Convention sur les droits de visite/d'accès/de contact (ci-après « le droit de visite ») sont insuffisantes. En quatrième lieu, la mondialisation de la Convention pose la question de savoir si les Etats qui y adhèrent sont toujours préparés de manière appropriée et munis des moyens adéquats pour remplir leurs obligations conventionnelles.

LA JURISPRUDENCE ET INCADAT

En l'absence d'un tribunal unique qui ferait autorité en ce qui concerne l'interprétation de la Convention de 1980, l'atteinte d'un niveau acceptable d'uniformité dans l'interprétation de la Convention par les tribunaux nationaux des soixante Etats parties constitue un véritable défi. L'interprétation uniforme doit donc être assurée par d'autres méthodes. Dans de nombreuses juridictions, le recours au Rapport explicatif d'Elisa Pérez-Vera sur la Convention s'est avéré utile. Les tribunaux de nombreux pays ont également accepté de ne pas adopter une approche restrictive fondée sur le droit interne d'un système particulier dans l'interprétation des notions contenues dans la Convention, par exemple « droits de garde », mais de s'efforcer d'interpréter les notions conventionnelles de manière autonome. Dans certains pays, la référence à des jugements étrangers est fréquente. Certains juges ont même eu recours aux Rapports des Commissions spéciales de la Conférence de La Haye sur le fonctionnement de la Convention comme moyens auxiliaires d'interprétation (ces rapports sont tous accessibles sur le site Internet de la Conférence de La Haye, sous http://www.hcch.net). Le Bureau Permanent a également, au fil des ans, joué un rôle dans la communication de décisions judiciaires importantes.

La condition préliminaire pour une interprétation uniforme est la possibilité d'accéder directement aux nombreux jugements qui ont été rendus à ce jour par les différents tribunaux nationaux. Afin de répondre à ce besoin, le Bureau Permanent inaugurera sa base de données sur l'enlèvement international d'enfants (INCADAT) en mai prochain, au cours de la Commission spéciale sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye de droit international privé. INCADAT comprendra des résumés en langues anglaise et française de décisions essentielles en provenance du monde entier. Au départ, la base de données comprendra environ 300 décisions.

Dans la seconde phase du projet, des décisions supplémentaires seront ajoutées afin qu'INCADAT comprenne l'essentiel des quelques 1500 jugements rendus à ce jour. En même temps, INCADAT continuera à suivre la jurisprudence la plus récente. Les résumés des décisions sur INCADAT se présentent en une forme standardisée et peuvent être recherchés dans la base de données par le biais de notions clés (telles que résidence habituelle, droits de garde, acquiescement) ou en sélectionnant certaines sections (telles que pays, date, tribunal, article, etc.)[1]. Les résumés seront suivis, dans la mesure du possible, par le texte entier des jugements dans la langue originale (pour plus de renseignements sur INCADAT, voir annexe 3).

Ce n'est pas une tâche facile que de rassembler[2] et de résumer la jurisprudence de soixante juridictions, et le Bureau Permanent dépend à cet égard de l'aide des Autorités centrales et de nombreux particuliers. Le projet représente aussi un coût important, pour lequel la Conférence de La Haye ne dispose pas de budget de la part de ses Etats membres. Il a été décidé de ne pas rendre payant l'accès à INCADAT. La base de données sera accessible gratuitement sur Internet, mais les contributions financières volontaires seront encouragées. Un soutien financier a déjà été obtenu de la part du Gouvernement de la Norvège et de quelques fondations aux Pays-Bas. Il est à espérer que les gouvernements des Etats parties à la Convention offriront également leur soutien à ce projet.

---

[1] Il sera possible par exemple de rechercher les cas jugés par des tribunaux allemands ou français entre certaines dates et dans lesquels la notion de résidence habituelle a été discutée.

[2] Un hommage doit être rendu à William Hilton, dont le site internet, www.hiltonhouse.com, a rendu public pendant de nombreuses années les jugements les plus importants rendus en application des Conventions de La Haye.

LA FORMATION DES JUGES

La connaissance par les magistrats des Etats contractants des dispositions et des objectifs de la Convention de 1980 est l'une des clés de son bon fonctionnement. En général, on peut affirmer que la Convention fonctionne mieux dans les pays où le pouvoir judiciaire se concentre en un nombre relativement peu élevé de magistrats, qui sont ainsi à même d'acquérir une certaine expérience des cas dans lesquels la Convention s'applique. Beaucoup de travail a été accompli pour mettre sur pied des programmes de formation et de familiarisation à l'intention des juges compétents en matières relevant des Conventions de La Haye. Outre les programmes nationaux de formation pour juges, plusieurs organisations non gouvernementales se sont également montrées actives. Ainsi, l'International Bar Association a organisé des séminaires sur le sujet dans différents pays. Reunite, une œuvre de charité anglaise est particulièrement intéressée à développer des programmes pour les nouveaux Etats parties à la Convention. Elle organise actuellement des réunions en Afrique australe et dans les Caraïbes. Des organisations régionales ont aussi été impliquées. L'Union européenne, par le biais de son programme TAIEX, soutient des initiatives de formation dans certains pays de l'Europe de l'Est, candidats à une entrée dans l'Union. Parmi les programmes soutenus par les gouvernements, il convient de mentionner l'importante réunion bilatérale de juges d'Allemagne et d'Angleterre, qui s'est tenue en Angleterre en 1997 ainsi que la grande conférence qui sera organisée par le Département d'Etat des Etats Unis d'Amérique en septembre prochain.

Le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye a été impliqué dans plusieurs des initiatives précitées, en y participant et parfois en apportant son aide à leur organisation. Une conférence internationale de juges, à laquelle ont participé une quarantaine de magistrats des Etats membres de la Conférence, a été organisée par le Bureau Permanent avec le soutien du Programme Grotius de l'Union européenne à « De Ruwenberg » aux Pays-Bas au cours de l'été 1998. Le Bureau Permanent sera associé à l'organisation d'une conférence de juges regroupant des magistrats d'Allemagne, de France, d'Italie et des Pays-Bas, qui se tiendra en juin prochain aux Pays-Bas. Le Bureau Permanent collaborera également aux futurs séminaires TAIEX qui auront lieu très prochainement en Pologne. Le Bureau Permanent prévoit aussi une participation accrue de membres du pouvoir judiciaire lors de la prochaine Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention (voir ci-dessous).

Tous ces événements revêtent une grande importance. Ils aident à faire connaître la Convention ; ils sont un moyen de propagation d'une bonne pratique dans l'application de la Convention d'une juridiction à l'autre ; ils entretiennent un climat de confiance et de compréhension mutuelle entre les magistrats des différents pays. Parfois, ils donnent lieu à des résultats concrets. Par exemple, une des recommandations faites lors du séminaire « De Ruwenberg » concerne la constitution d'un réseau de juges d'Etats parties à la Convention, agissant comme liaisons, en coopération avec les Autorités centrales de leur pays, entre les juges d'autres Etats parties à la Convention ainsi qu'entre d'autres juges saisis d'affaires relevant de la Convention dans leur propre pays. Nous espérons que cette idée, censée favoriser une communication directe entre les juges de différents Etats, sera reprise et développée par la Commission spéciale, au cours de laquelle sa faisabilité et sa mise à exécution seront probablement examinés de manière plus approfondie.

Le Bureau Permanent désirerait entreprendre encore davantage pour ce qui concerne la formation des juges, notamment pour le profit des Etats qui ont adhéré récemment à la Convention. La Conférence de La Haye ne dispose cependant pas de budget lui permettant ce genre d'activités. Pour cette raison, la Conférence s'occupe actuellement de trouver des fonds sous l'égide du Projet de La Haye sur la coopération internatio-

nale et la protection des enfants (les détails concernant le Projet se trouvent dans l'annexe 2).

RECHERCHE ET STATISTIQUES

La critique et l'examen de la pratique en matière d'application de la Convention doivent pouvoir se fonder sur des faits solidement établis. Pour cela, il est nécessaire de collecter des données de base sérieuses et comparables des soixante Etats contractants sur le nombre et la nature des affaires traitées, ainsi que des informations sur certains aspects clés des procédures nationales, particulièrement en ce qui concerne leur rapidité et l'exécution des décisions rendues.

Le Bureau Permanent a, par le passé, rassemblé des données statistiques standardisées, particulièrement dans le contexte de Commissions spéciales sur le fonctionnement de la Convention. Certaines Autorités centrales ont consciencieusement continué à envoyer ces statistiques une fois par an entre les Commissions spéciales. Cependant, certaines Autorités centrales n'ont envoyé des statistiques que de façon irrégulière, ce qui rend l'identification des tendances et l'établissement de comparaisons difficiles.

Le Bureau Permanent agit sur deux fronts afin d'améliorer cette situation. En premier lieu, les formulaires standards utilisés pour la collecte des statistiques de la part des Autorités centrales ont été modifiés. Ces nouveaux formulaires contiennent, en plus des questions sur le nombre et l'issue des requêtes ainsi que sur les causes de ces issues, des questions sur le temps moyen de traitement d'un cas dans lequel une décision judiciaire est rendue et sur le nombre de cas dans lesquels se pose un problème d'exécution. Les nouveaux formulaires font actuellement l'objet de vérifications et seront distribués aux Autorités centrales prochainement. Nous espérons que toutes les Autorités centrales seront d'accord de fournir les données requises de façon annuelle et que nous obtiendrons ainsi une image plus claire du fonctionnement de la Convention dans les différents Etats contractants. Des données exactes de cette nature, mises en comparaison, constituent l'un des meilleurs moyens de mettre en évidence les bonnes pratiques ainsi que les manquements dans les pratiques de chaque Etat.

En second lieu, le Bureau Permanent procède actuellement, en coopération avec le Centre d'étude de droit international de la famille de la Cardiff Law School, Université du Pays de Galles, à une étude plus détaillée parmi les Autorités centrales de toutes les affaires traitées en 1999. Cette étude constitue un des préparatifs entrepris en vue de la prochaine Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention qui doit se tenir à La Haye au cours de la première moitié de l'an 2001. L'objectif de cette étude est de rassembler des données supplémentaires plus précises sur le profil des parties impliquées dans chaque cas, davantage de détails sur les raisons des issues particulières de ces cas ainsi que sur le temps que prennent certaines étapes cruciales de la procédure de requête. Un rapport analysant ces données sera établi par le Professeur Nigel Lowe, en consultation avec le Bureau Permanent, à l'intention de la prochaine Commission spéciale.

Le rassemblement de statistiques et données détaillées de ce genre demande un travail supplémentaire considérable aux Autorités centrales. Cet effort est cependant essentiel dans l'optique d'un examen objectif du fonctionnement de la Convention et d'améliorations à apporter à la pratique actuelle. Les gouvernements devraient prendre cet objectif en compte dans leur décision sur le financement de leurs Autorités centrales respectives. En effet, il convient de garder à l'esprit que le Bureau Permanent ne reçoit pas de fonds de la part de ses Etats Membres ou de la part des Etats parties à la Convention pour ce genre d'activité essentielle.

LA PROCHAINE COMMISSION SPECIALE

La planification de la prochaine réunion (la quatrième) de la Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention de 1980, qui se tiendra à La Haye au cours de la première moitié de l'année 2001, a déjà commencé. Il est prévu de diviser la Commission spéciale en deux parties. Au cours de la première partie, les questions de coopération seront discutées, principalement - mais non exclusivement - en ce qui concerne les Autorités centrales. La seconde partie se concentrera sur la procédure judiciaire et les problèmes d'exécution. Nous espérons pouvoir compter sur une contribution des magistrats plus étendue pour cette seconde partie de la réunion de la Commission spéciale que lors des trois précédentes réunions, ainsi que sur la présence d'autres fonctionnaires responsables des questions de pratique judiciaire et de procédure. La discussion se concentrera vraisemblablement sur les éléments clés de la procédure judiciaire qui influencent en pratique la rapidité et l'efficacité des procédures fondées sur la Convention. L'ordre du jour comprendra probablement les thèmes de discussion suivants :

- comment assurer le traitement immédiat d'un cas suite au dépôt d'une requête ;
- comment restreindre les procédures d'appel ;
- les règles sur l'admission des preuves (notamment orales) ;
- la manière de découvrir l'opinion des enfants ;
- les questions d'assistance judiciaire ;
- la procédure d'exécution.

D'autres questions relevant davantage du droit de fond seront bien évidemment également à l'ordre du jour. Parmi celles-ci, il conviendra de mettre l'accent sur les objections des enfants à un retour et ceci en fonction de leur âge, les circonstances qui justifient l'application des exceptions de l'article 13 *b* et l'interprétation de quelques notions clés, telles que résidence habituelle, droits de garde et acquiescement.

Les discussions se concentreront sûrement sur les problèmes liés au déplacement de l'enfant et sur les questions entourant le retour d'un enfant qui a été enlevé par la personne qui en a principalement la charge. Dans ce contexte, la communication directe entre autorités judiciaires devra nécessairement être évoquée. Nous espérons que soigneusement préparée, la Commission spéciale aboutira à une série de recommandations précises et strictes, particulièrement en ce qui concerne les questions de pratiques et de procédure et qui, en tant que principes de bonne pratique, auront un certain poids.

ENLEVEMENT DE L'ENFANT PAR LA PERSONNE QUI EN A PRINCIPALEMENT LA CHARGE

Tout instrument juridique fonctionne dans un environnement changeant. Un défi majeur auquel doit faire face la Convention de 1980 est le changement qui s'est opéré en ce qui concerne la situation d'enlèvement typique. Le cas typique envisagé lors de la rédaction de la Convention était l'enlèvement par le père de l'enfant qui n'avait pas de droit de garde sur celui-ci ; dans de nombreux pays, le schéma le plus courant aujourd'hui est l'enlèvement par la mère, qui a la charge principale de l'enfant, dans les cas où elle partage le droit de garde avec le père de l'enfant, mais désire s'établir dans un pays avec lequel elle a des liens antérieurs. Cette donnée exige une réflexion nouvelle de la part des tribunaux et des praticiens, notamment sur les problèmes liés à la garantie d'un retour de l'enfant à l'endroit de sa résidence habituelle en compagnie de sa mère, dans des conditions relativement sûres. Une réaction à ces nouvelles circonstances a été de se demander s'il était approprié que les tribunaux emploient la mesure drastique du retour offerte par la Convention dans les cas où le but du requérant principal est simplement de protéger son droit de visite. Il est allégué que l'utilisation de la

Convention dans un tel cas résulte en une série d'événements traumatisants pour l'enfant, qui retourne à l'endroit de sa résidence habituelle pour ensuite être déplacé à nouveau suite à la requête fructueuse de sa mère pour une permission de s'établir dans un autre pays. Par ailleurs, ne pas appliquer la Convention reviendrait à récompenser le parent « ravisseur » et encouragerait d'autres parents investis du droit de garde à envisager ce genre d'action unilatérale.

Dans le cadre de la Convention, deux approches au moins sont possibles afin de résoudre certains des problèmes soulevés par ces affaires. La première approche consiste à chercher des voies qui permettent aux parties, sans toutefois compromettre la procédure prévue par la Convention, de régler l'affaire par accord amiable. S'il s'avère que le souci véritable du père requérant est la protection de son droit de visite, il pourra peut-être se laisser convaincre qu'un accord est une alternative moins coûteuse et plus rapide qu'une ordonnance de retour suivie d'une procédure devant les tribunaux du lieu de résidence habituelle de l'enfant. En même temps, la mère « ravisseuse » peut s'aviser que donner son accord à un droit de visite en faveur du père est un prix bien peu cher à payer en contrepartie d'un accord en sa faveur sur le droit de garde et sur son établissement avec l'enfant dans un autre pays. Lorsqu'un tel accord est possible, il est raisonnable de l'encourager, même dans le cadre d'une procédure de retour de l'enfant. Dans ce but, l'organisation Reunite a l'intention de mettre prochainement sur pied un projet-pilote de médiation dans le cadre des procédures de la Convention de La Haye. Il convient de souligner que ce projet sera organisé de façon à ne pas nuire à la procédure prévue par la Convention. La médiation sera testée, non à titre de substitut, mais à titre de complément à la procédure conventionnelle.

La seconde approche vise à assurer que le retour de l'enfant accompagné de la personne qui en a la charge principale se déroule dans des conditions optimales de sécurité et qu'un examen judiciaire complet des questions de droit de garde, déplacement de la résidence habituelle et droit de visite ait lieu sans délai dans le pays de la résidence habituelle de l'enfant. Ceci implique d'examiner les engagements pris par les parties et leur exécution, les ordonnances «miroirs» (*mirror orders*), les ordonnances de sauf-conduit (*safe harbour orders*), les problèmes d'immigration, la coopération judiciaire ainsi que les mécanismes de communication directe entre autorités judiciaires. D'importants développements, notamment une approche innovatrice de la part des magistrats, des praticiens et des fonctionnaires, se font dans tous ces domaines.

Le rôle potentiel de la Convention de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants

Il convient de mentionner le rôle précieux que la Convention de La Haye de 1996 joue dans ce contexte. Je ferai référence à trois points en particulier.

Premièrement, les règles posées par la Convention de 1996 sur la compétence et l'exécution en matière de mesures de protection des enfants sont d'une grande aide lorsqu'il s'agit d'assurer que le retour de l'enfant se déroule en sécurité. Selon l'article 11, en cas d'urgence, un tribunal qui examine une requête de retour de l'enfant peut rendre des ordonnances touchant à la protection de l'enfant suite à son retour dans l'attente de la prise de mesures nécessaires dans l'Etat de la résidence habituelle de l'enfant. De telles ordonnances sont reconnues de plein droit dans les autres Etats contractants et sont directement exécutoires, y compris au lieu de résidence habituelle de l'enfant, jusqu'au moment où les autorités locales ont agi. Même les ordonnances *ex parte,* pour autant qu'elles soient rendues dans un contexte d'urgence, ont droit à la reconnaissance dans les autres Etats contractants (voir art. 23 *c*).

En deuxième lieu, la Convention de 1996 contient l'obligation pour les Etats parties de prévoir une procédure pour déterminer si une mesure de protection prise dans un autre Etat contractant peut être reconnue ou non. Dans un système de reconnaissance de plein droit, cette procédure ne devrait que rarement être utilisée. Elle offre cependant une garantie supplémentaire de reconnaissance dans les cas où cela s'avère nécessaire.

Troisièmement, la Convention de 1996 établit clairement que les tribunaux de l'Etat dans lequel l'enfant a sa résidence habituelle gardent une compétence générale et prioritaire pour ordonner des mesures de protection, y compris des ordonnances de sauf-conduit (*safe harbour orders*), malgré l'absence provisoire de l'enfant. La question de savoir si les tribunaux de l'Etat dans lequel l'enfant ne se trouve pas sont aussi compétents pour rendre des ordonnances de sauf-conduit (*safe harbour orders*) ou des ordonnances «miroirs» (*mirror orders*), revêt aujourd'hui une certaine importance pratique. Le cas se complique lorsque l'ordonnance est requise dans un Etat dans lequel l'enfant ne réside pas habituellement et ne se trouve pas non plus (c'est le cas, par exemple, lorsque l'enfant enlevé est « rendu » dans un Etat autre que celui de sa résidence habituelle). Dans ce cas, les mécanismes de transfert mis en place par les articles 8 et 9 de la Convention de 1996, qui permettent, avec l'accord des autorités de la résidence habituelle, de transférer la compétence juridictionnelle à un Etat avec lequel l'enfant a un lien substantiel, peuvent s'avérer utiles. Une voie alternative, qui a été proposée dans une récente décision anglaise, consiste à ce que le tribunal exerce une sorte de compétence par anticipation, en rendant une ordonnance conditionnelle qui ne prendra effet qu'au moment où l'enfant arrivera dans le pays.

DROIT DE VISITE/DROIT D'ENTRETENIR UN CONTACT AVEC L'ENFANT

Le préambule et l'article premier de la Convention de 1980 illustrent clairement que parmi les objectifs de la Convention figurent « la protection du droit de visite » (dans des situations transfrontières) et « le respect effectif » de ce droit. Les auteurs de la Convention ont reconnu les liens étroits existant entre le phénomène de l'enlèvement civil d'un enfant et le droit d'entretenir le contact avec cet enfant. Les auteurs ont pensé que le nombre des enlèvements pourrait être réduit, si l'on aidait les parents à obtenir et garder un contact approprié avec leurs enfants. En même temps, des arrangements en vue d'un droit de visite sont plus susceptibles d'être pris et respectés lorsqu'il existe des règles strictes contre le non-retour illicite causé par le parent qui exerce son droit de visite.

Il est important de ne pas oublier que l'outil principal de la Convention vise à garantir les arrangements de droit de visite entre parent et enfant. Le non-retour illicite d'un enfant en violation du droit de garde est placé sur le même pied que le déplacement illicite de celui-ci (article premier). Un retour immédiat de l'enfant est prévu dans les deux cas (article 12). La Convention prévoit ainsi comme première sanction dans les cas les plus sérieux de violation du droit de visite par-delà les frontières, le retour de l'enfant si celui-ci est illicitement retenu suite à un exercice du droit de visite convenu ou ordonné par un juge. Parallèlement, cette sanction garantit le droit de l'enfant à entretenir un contact avec son parent en créant une situation dans laquelle le parent qui a le droit de garde (ou le tribunal saisi) se sent plus à l'aise pour donner son accord (ou approuver des dispositions) en vue d'un contact entre l'enfant et le parent non gardien domicilié à l'étranger.

L'article 21 de la Convention prévoit la possibilité d'une requête à l'Autorité centrale « visant l'organisation ou la protection de l'exercice effectif d'un droit de visite ». Les Autorités centrales sont également liées par les obligations de coopération posées à l'article 7 pour « assurer un exercice paisible du droit de visite et l'accomplissement

de toute condition à laquelle l'exercice de ce droit serait soumis ». Cependant, l'expérience a montré que le chapitre IV de la Convention de 1980 n'a pas toujours fourni dans la pratique des moyens efficaces pour établir, protéger et régler le droit de visite. Les exigences de coopération sont définies de manière très large, laissant ainsi un grand pouvoir d'appréciation aux Autorités centrales, dont les compétences sont par ailleurs souvent limitées en vertu du droit interne. La Convention n'impose pas de devoirs concrets aux Autorités centrales et ne contient aucune obligation en matière de reconnaissance d'ordonnances étrangères portant sur le droit de visite. Ainsi, bien que l'article 21 prévoie une structure de base et la possibilité d'améliorer l'exercice effectif et le contrôle du droit de visite à l'étranger, son manque de précision et l'absence de disposition en matière d'exécution des décisions ont en pratique réduit son efficacité dans certains pays et mené à des interprétations divergentes.

Pour ces raisons, des améliorations importantes doivent être apportées dans ce domaine. La protection effective du droit de visite n'est pas seulement importante pour ce qui concerne le droit de l'enfant à maintenir des liens avec ses deux parents (voir UNCRC, article 9), elle forme aussi une toile de fond essentielle aux décisions sur un établissement à l'étranger. En bref, les pères seront moins enclins à consentir à un établissement à l'étranger de la mère gardienne de l'enfant, et les tribunaux seront moins disposés à permettre cet établissement, s'il n'y a pas d'assurance raisonnable que le droit de visite du père sera respecté dans le pays dans lequel la mère veut s'établir.

L'exercice effectif du droit de visite n'est pas facile à assurer lorsque le désaccord entre les parents persiste, et ce tant dans un contexte national qu'international. Le Conseil de l'Europe est actuellement en train de rédiger une Convention qui complétera les Conventions déjà en vigueur. La stratégie suivie est de poser des principes uniformes de fond, fondés sur le droit fondamental de l'enfant à garder contact avec ses deux parents, qui seront applicables par les autorités de chaque Etat partie, en combinaison avec certaines garanties destinées à assurer que les modalités du droit de visite seront respectées. Le projet de Convention contient également une structure améliorée de coopération entre les Autorités centrales.

Le rôle de la Convention de La Haye de 1996

Il s'agit ici d'un domaine dans lequel la Convention de 1996 a beaucoup à offrir. En premier lieu, elle comble la lacune majeure de la Convention de 1980 en prévoyant une reconnaissance de plein droit des décisions et l'exécution des ordonnances rendues en matière de droit de visite. Ici également, les dispositions de la Convention permettant une décision anticipée sur la reconnaissance d'une ordonnance sur le droit de visite peuvent s'avérer utiles dans certains cas exceptionnels. Dans le cadre de l'établissement à l'étranger, la Convention ne prévoit pas la même sorte de garanties pour le parent non gardien que celle qu'offre la doctrine du « home State » (ou pays du domicile initial) prisée aux Etats-Unis et reflétée dans le UCCJEA, qui préserve la compétence du tribunal qui a pris la décision sur l'établissement à l'étranger. Ceci est la conséquence de l'opinion défendue à La Haye que la compétence générale en matière de protection des enfants devrait dans la mesure du possible « suivre » la résidence habituelle de l'enfant. Ainsi, lorsqu'un établissement à l'étranger se produit et que l'enfant a sa résidence habituelle dans ce nouvel Etat, les tribunaux de cet Etat sont compétents pour modifier, remplacer et même mettre fin à des mesures réglant le droit de visite.

Pourtant, cette différence est moins alarmante qu'il n'y paraît au premier abord. En premier lieu, le changement de compétence ne se produit pas en cas d'enlèvement de l'enfant. En second lieu, l'ordonnance rendue dans le « home State » est reconnue de

plein droit et peut être exécutée dans le pays dans lequel l'enfant a sa nouvelle résidence habituelle jusqu'à ce que les autorités locales décident qu'une modification du droit de visite est nécessaire. En d'autres termes, si la mère tente d'écarter ou de limiter le droit de visite du père, le point de départ de la procédure judiciaire dans le nouveau pays sera une ordonnance exécutoire en faveur du père. Le tribunal saisi d'une requête en modification de ce droit n'a aucune raison de ne pas appliquer les mêmes garanties contre un abus de ce droit que celles qu'il appliquerait dans une affaire purement interne dans laquelle un des parents requiert une modification des termes d'une ordonnance exécutoire. En troisième lieu, le père peut invoquer l'article 35 de la Convention qui lui permet, dans le but d'obtenir ou de maintenir le contact avec son enfant, de requérir de son « home State » une conclusion préliminaire sur son aptitude à exercer le droit de visite ainsi que sur les conditions de ce droit. Le tribunal de la résidence habituelle de l'enfant doit admettre et prendre connaissance d'une telle conclusion avant de rendre sa décision.

MONDIALISATION, NON-RESPECT DES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES ET ROLE DU BUREAU PERMANENT

Le nombre des ratifications et adhésions à la Convention ainsi que le rythme auquel elles se succèdent sont remarquables. La plupart des Etats ayant le droit de ratifier la Convention l'ont fait et la ratification par la Turquie est imminente. La moitié des adhésions a eu lieu au cours des cinq dernières années. Au vu du fait que ces adhésions proviennent d'Etats aussi différents que l'Afrique du Sud, le Turkménistan, le Brésil et Hongkong, le caractère mondial de la Convention devient évident.

Cette mondialisation amène ses propres défis. Le Bureau Permanent a toujours été soucieux de s'assurer que les nouveaux Etats contractants ont la capacité de respecter les obligations que leur impose la Convention et a toujours été disposé à leur offrir ses conseils et son aide. Parfois, un travail de base même est nécessaire, comme de s'assurer qu'il existe bien une Autorité centrale fonctionnelle, dont les coordonnées sont connues et avec laquelle une communication peut s'établir.

Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui les Etats parties utilisent davantage la procédure prévue à l'article 38 de la Convention et, avant de déclarer leur accord à une nouvelle adhésion, prennent des renseignements par voie diplomatique sur la capacité des Etats adhérents à respecter leurs obligations. La question s'est posée de savoir si le Bureau Permanent devait jouer un rôle plus actif dans le cadre de la procédure de l'article 38 en se renseignant et en fournissant des informations aux Etats contractants concernant les infrastructures et les procédures mises en place par les nouveaux Etats adhérents. Il ne fait aucun doute que le Bureau Permanent pourrait s'acquitter de cette tâche pour autant qu'il en reçoive le mandat des Etats parties. Il serait relativement facile de préparer un questionnaire à l'intention des nouveaux Etats adhérents et d'informer les Etats parties des réponses données. Cette question pourrait faire l'objet de discussions lors de la prochaine Commission spéciale sur le fonctionnement de la Convention.

Il conviendra peut-être de s'interroger sur l'effet de ce genre d'activités sur le rôle positif, fondé sur l'encouragement et l'aide, qui caractérise les relations entre le Bureau Permanent et les Etats contractants. Vu l'absence de tout mandat dans la Convention pour agir comme organe de contrôle, le manque de fonds destinés à ce genre de tâche et son expérience que la persuasion est plus efficace que la menace, le Bureau Permanent aide les Etats à assurer le respect au niveau interne de leurs obligations conventionnelles de manière continue mais discrète. Ceci ne signifie pas que le Bureau Permanent reste passif lorsqu'il apparaît qu'un Etat contrevient systématiquement aux obligations que lui impose la Convention, que ce soit en n'établissant pas d'Autorité

centrale, en ne promulguant pas la législation d'exécution nécessaire, en traduisant mal la Convention ou de toute autre manière. En effet, le Bureau Permanent considère qu'il relève de son devoir d'attirer l'attention des Etats concernés sur ce genre de manquements et, par voie diplomatique ou autre, de montrer quelles conséquences ils ont eu pour d'autres pays et pour les particuliers concernés, qui ont fait confiance aux engagements solennels que ces Etats ont pris au niveau international.

LES FONCTIONS ET LES MOYENS DU BUREAU PERMANENT

Des observations supplémentaires sur le rôle et les compétences du Bureau Permanent s'imposent. Les activités menées par la Bureau Permanent en support à la Convention de 1980 peuvent être classées dans les catégories suivantes :

a aider les Autorités centrales à maintenir une bonne communication entre elles, notamment en leur demandant et en leur communiquant des données fiables sur les différents moyens de contact (par le biais du site Internet de la Conférence de La Haye et d'autres moyens) ;

b donner des conseils de manière informelle et offrir de l'aide aux Autorités centrales et autres sur des questions d'interprétation et de procédure liées à la Convention ;

c attirer l'attention des Etats et leur proposer des solutions lorsque de sérieux obstacles empêchent un bon fonctionnement de la Convention ;

d donner des conseils aux parties et les renvoyer aux autorités compétentes dans des cas particuliers ;

e aviser les Etats contractants sur des questions liées à la mise en œuvre de la Convention ;

f organiser et participer à des séminaires et des conférences de formation pour juges, pour le personnel des Autorités centrales et pour des praticiens ;

g rassembler des statistiques ;

h maintenir INCADAT à jour ;

i assurer la préparation et le travail de recherche préliminaire en vue du suivi périodique de la Convention ;

j publier une lettre d'information judiciaire comme étape dans la construction d'un réseau judiciaire international ;

k encourager une ratification plus large de la Convention ;

l intervenir dans des procédures écrites en qualité d'*amicus curiae*.

Aucune de ces fonctions ne découle d'un mandat dans la Convention elle-même. Elles sont échues au fil des ans au Bureau Permanent, presque de façon systématique, en réponse à des besoins impérieux et souvent encouragées par les réunions de Commission spéciale qui se sont tenues de temps en temps pour suivre le fonctionnement de la Convention. Il s'agit d'activités qui doivent toutes être assurées par un organe central qui jouit de la confiance de tous les Etats Contractants. Elles sont essentielles à

l'existence d'une Convention internationale à laquelle fait défaut un système centralisé d'interprétation et d'exécution, auquel les systèmes nationaux sont familiers.

Aucune provision budgétaire annuelle n'est prévue par les Etats membres de la Conférence de La Haye ni par les Etats parties à la Convention pour l'accomplissement de ces tâches. Le budget annuel de la Conférence fait référence à un montant de base qui a été déterminé de nombreuses années avant que les activités liées à la Convention de 1980 (et à des Conventions similaires, telles que la Convention de 1993, etc.) ne prennent un tel essor. Le personnel du Bureau Permanent, soit quatre juristes et huit personnes s'occupant de l'administration et du secrétariat, n'a pas augmenté en nombre depuis 35 ans. Avec plus de 30 Conventions actives à suivre, en plus du travail lié au développement de nouvelles Conventions, le Bureau Permanent a atteint la limite de ses capacités. Sans aide supplémentaire, le Bureau Permanent aura de la peine de maintenir, sans parler d'améliorer, les activités entreprises pour un bon fonctionnement de la Convention de 1980. Le Bureau Permanent a déjà commencé à rassembler des fonds pour pouvoir financer son travail dans le cadre des diverses conventions relatives aux enfants, sous l'égide du Projet de La Haye. Il s'agit là d'un développement important, mais ce n'est pas une solution à long terme à un problème structurel. Un soutien financier supplémentaire de la part des Etats pour les activités du Bureau Permanent liées à la Convention de 1980 et aux autres Conventions relatives aux enfants est indispensable.

CONCLUSIONS

Le processus continu de mondialisation de la Convention nécessite une vigilance particulière, mais constitue aussi une source de satisfaction. Il indique que de nombreux Etats considèrent toujours que la Convention offre des solutions équilibrées et pratiques à des problèmes réels. Il est également rassurant de voir que les principes et mécanismes fondamentaux qui sont au cœur de la Convention ont résisté à l'examen basé sur les constitutions nationales et la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (par exemple, en Australie, en Argentine, en Allemagne et en Irlande). En effet, dans un récent jugement très important (*Ignaccolo-Zenide c. Romania*, 25 janvier 2000), la Cour européenne des droits de l'Homme a réaffirmé que le droit fondamental de l'enfant à entretenir un contact avec ses deux parents était protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme ; l'obligation des Etats de prendre des mesures positives afin de garantir ce droit a été soulignée ; et, dans le cas d'un Etat Partie à la Convention de La Haye, la Cour a jugé que son obligation à cet égard devait être interprétée à la lumière de cette Convention. Ce jugement constitue un plébiscite des principes fondamentaux contenus dans la Convention de La Haye. Il s'agit également d'un encouragement important à améliorer l'efficacité avec laquelle des ordonnances de retour sont exécutées dans les Etats européens.

Un examen approfondi du fonctionnement de la Convention de 1980 vingt ans après sa conclusion est approprié. Il est important, lors d'un tel examen, de définir soigneusement les critères de jugement du fonctionnement de la Convention. Des efforts pour adapter la Convention aux nouvelles circonstances et pour améliorer son efficacité sont certainement nécessaires tant pour les Etats parties, que pour les Autorités centrales, les juges, les praticiens, les organisations non gouvernementales et le Bureau Permanent. En même temps, il serait faux de nourrir par rapport à la Convention les mêmes espoirs que ceux que fondent parfois une législation nationale. Assurer une coopération effective et une application uniforme au niveau international est par essence plus difficile qu'au niveau national et exige, en l'absence d'une autorité supranationale unique, des actions à une multitude de niveaux différents. Tout en reconnaissant les tensions et contraintes auxquelles la Convention est sujette, ainsi que, dans certains cas, ses manquements tragiques, il est sage de toujours se demander si le sort des enfants enlevés serait meilleur ou pire si elle n'existait pas.

ANNEXE 2

PROJET DE LA HAYE SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE
ET LA PROTECTION DES ENFANTS
APERÇU DES OBJECTIFS

La Conférence de La Haye de droit international privé a fait œuvre de pionnier en développant des systèmes de coopération internationale, tant au niveau administratif que judiciaire, tendant à la protection des enfants qui se trouvent dans une situation à caractère international présentant ou pouvant présenter un risque pour leur personne ou leurs biens. Le principal instrument pour réaliser cet objectif est la négociation et l'élaboration de traités multilatéraux, les Conventions de La Haye. Trois Conventions ont été adoptées par la Conférence de La Haye dans les domaines spécifiques de l'enlèvement international de l'enfant, de l'adoption internationale et de la responsabilité parentale et des mesures pour la protection des enfants: la *Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*; la *Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*; et la *Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.*

Le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye a pour mission traditionnelle de préparer la négociation et de suivre la mise en œuvre des Conventions de La Haye, de maintenir une communication efficace entre les pays, d'organiser des Commissions spéciales pour étudier le fonctionnement pratique des Conventions et de favoriser la connaissance et les bonnes pratiques en vertu des Conventions. Cependant, une action plus influente est désormais nécessaire, notamment en vue d'appuyer les Etats dans leurs efforts visant à honorer les obligations de protection découlant des Conventions.

En vue d'améliorer la situation, le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye a récemment engagé la mise en œuvre du *Projet de La Haye pour la coopération internationale et la protection des enfants*. Le but de ce projet est de rendre l'information sur le fonctionnement des Conventions plus facilement accessible. Afin de réaliser cet objectif, les actions suivantes sont envisagées:

1 La création d'une banque de données de décisions judiciaires prises en vertu de la *Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants,* qui sera disponible sur le Site Internet de la Conférence de La Haye: *http/www.hcch.net;*
2 Le développement de programmes de formation pour le personnel des Autorités centrales et autres organismes chargés de satisfaire aux obligations qui leur sont imposées par les Conventions;
3 L'organisation de séminaires et de programmes de formation judiciaire afin de familiariser les juges avec le fonctionnement des Conventions;
4 L'encouragement à la recherche sur le fonctionnement élémentaire des Conventions, avec dans un premier temps un accent particulier sur l'établissement de statistiques rigoureuses;
5 L'organisation de réunions locales et régionales afin de promouvoir la connaissance et la compréhension des Conventions de La Haye;
6 L'examen de structures de coopération nouvelles et plus performantes qui peuvent améliorer la protection internationale des enfants, tels la médiation, le placement international des enfants dans un but autre que celui de l'adoption ainsi que le contact entre parents et enfants.

Le budget normal auquel contribuent les quarante-sept Etats membres de la Conférence ne prévoit pas de moyens pour le développement d'activités de ce genre. C'est pourquoi le Bureau Permanent tente d'obtenir des fonds supplémentaires pour certains projets clés qui sont liés mais qui dépassent les activités traditionnelles dans le domaine de la protection internationale de l'enfant. Ce projet est créé afin d'assurer une compréhension réciproque ainsi qu'une meilleure communication entre les juges de différents pays et de promouvoir la coopération internationale à un moment où celle-ci prend de plus en plus un caractère mondial.

ANNEXE 3

LA BASE DE DONNÉES SUR L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS

La Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants est un traité multilatéral qui vise à protéger les enfants des effets nuisibles d'un déplacement et d'un non-retour par-delà les frontières nationales en prévoyant une procédure destinée à assurer le retour immédiat de ces enfants dans le pays de leur résidence habituelle.

Vers la fin du printemps 1999, la Conférence de La Haye de droit international privé a commencé à établir une base de données regroupant des décisions judiciaires importantes rendues en application de la Convention de 1980. La Conférence de La Haye fonde l'espoir que cette base de données sera librement accessible et qu'elle contribuera à une interprétation uniforme de la Convention sur l'enlèvement d'enfants dans les soixante Etats contractants. Les juges, les Autorités centrales, les praticiens, le monde académique et les personnes intéressées auront accès gratuitement à la base de données en ligne. L'information ainsi disponible sera précieuse pour ceux et celles qui sont chargés de rendre des décisions judiciaires et constituera une contribution unique au développement de la compréhension mutuelle et d'une application optimale de la Convention, qui sont essentielles pour le bon fonctionnement d'instruments internationaux de cette sorte.

Toutes les décisions contenues dans la base de données seront disponibles en format de texte, qui pourra être imprimé ou téléchargé par les utilisateurs. De plus, un résumé de chaque décision, établi en une forme standard en langues anglaise et française, servira de point de départ pour toute recherche dans la base de données. Ces résumés mettront en évidence le nom complet de la décision, la date du jugement, les juges impliqués, la désignation et le degré de juridiction du tribunal (à savoir première instance, cour d'appel ou dernière instance de recours), les Etats impliqués, les articles de la Convention ou de la législation d'exécution qui ont été appliqués ainsi que la décision du tribunal. Les résumés contiendront également un bref rappel des faits de la cause et de la décision rendue. L'élément clé de chaque résumé sera la section consacrée aux motifs de la décision. Pour faciliter les recherches, cette section sera divisée en quinze catégories différentes : les buts de la Convention ; le déplacement et le non-retour de l'enfant ; les droits de garde ; la résidence habituelle ; le consentement ; l'acquiescement ; l'article 13(1)(b) ; les engagements pris ; l'article 20 ; les objections de l'enfant à un retour ; l'article 12(2) ; les droits de visite ; l'interprétation de la Convention ; le rôle des Autorités centrales et les questions de procédure. Ces catégories correspondent aux dispositions et notions principales contenues dans la Convention. Enfin, le résumé contiendra une section intitulée « Références » dans laquelle les utilisateurs trouveront des renvois à d'autres décisions soit similaires, soit opposées, ainsi qu'à des commentaires de doctrine ou d'autres informations pertinentes. Les résumés précéderont à chaque fois le texte complet de la décision dans la langue originale.

Les utilisateurs auront le choix entre trois différents niveaux de recherche : la recherche simple, la recherche avancée et la recherche par mots clés. Une recherche simple permettra à l'utilisateur de trouver des décisions par le biais de leur nom, du degré de juridiction du tribunal qui a pris la décision et de l'Etat requis. Grâce à une recherche avancée, l'utilisateur sera en mesure de rechercher des décisions dans toutes les sections énumérées ci-dessus, qui sont contenues dans le résumé standard. Par exemple,

un utilisateur pourra cliquer sur la section « Motifs de la décision » et ensuite sur la catégorie 10 pour trouver tous les cas dans lesquels il a été tenu compte des objections à un retour soulevées par l'enfant. L'utilisateur pourra aussi affiner sa recherche en ne sélectionnant que les décisions rendues par des cours de dernière instance ou encore les décisions rendues dans les affaires où le pays requérant était la France, par exemple. Enfin, les utilisateurs pourront effectuer des recherches dans les résumés en utilisant les mots clés prévus à cet effet.

L'objectif du Bureau Permanent est de mettre à exécution la première phase de la base de données sur l'enlèvement d'enfants en avril 2000. A cette date, la base de données contiendra une collection mise à jour des décisions les plus importantes d'Angleterre, d'Ecosse, des Etats-Unis d'Amérique, de France, d'Irlande, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Canada, ainsi que quelques décisions essentielles rendues dans d'autres juridictions, comme l'Allemagne, l'Espagne ou Israël. Il s'agira au total d'environ 300 décisions. La seconde phase du projet, qui verra l'ajout de nouvelles décisions importantes, sera achevée en 2001.

La base de données sur l'enlèvement d'enfants est une initiative innovatrice dans le domaine du droit international privé. Les instruments internationaux tels que la Convention de 1980 posent de réels défis en matière d'interprétation uniforme. Il n'existe pas de tribunal supranational qui, de manière régulière, rendrait des décisions faisant autorité par lesquelles les cours nationales seraient liées. Par ailleurs, la Convention est mise en œuvre dans de nombreux systèmes juridiques avec des cultures juridiques différentes et des approches très diverses de la pratique judiciaire et de la procédure. L'idéal d'uniformité exige au minimum que les tribunaux et les autres autorités chargées de la mise en œuvre de la Convention aient directement accès à des informations exactes sur ce qui se passe dans les autres Etats. La base de données a été créée pour répondre à ce besoin. Elle pourra peut-être également servir de modèle utile en rapport avec d'autres instruments internationaux, y compris d'autres Conventions de La Haye.

Le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye cherche à obtenir des fonds supplémentaires pour ce projet et a déjà reçu un soutien financier de la part du Gouvernement de la Norvège et de trois fondations néerlandaises, la Fondation Levi Lassen, le VSB Fonds Den Haag en Omstreken et la Fondation Bernard van Leer. D'autres demandes de fonds supplémentaires sont à l'étude dans le cadre du Projet de La Haye sur la coopération internationale et la protection des enfants.

Pour davantage d'informations sur la Conférence de La Haye de droit international privé, veuillez vous rendre sur le site Internet de la Conférence http://www.hcch.net