

Titre	Retards dans les procédures de retour au titre de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980
Document	Doc. pré. No 12 d'août 2023
Auteur	BP
Point de l'ordre du jour	Point à déterminer
Mandat(s)	C&D No 16 du CAGP de 2021, C&D No 15 du CAGP de 2022
Objectif	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser les réponses fournies par les États au Questionnaire de janvier 2023 sur la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 - Examiner les délais de traitement révélés par l'Analyse statistique des demandes déposées en 2021 en application de la Convention de 1980, en comparaison avec les résultats des analyses statistiques précédentes - Tenter de réexaminer les problèmes et les défis posés par les retards dans les procédures - Soumettre plusieurs Conclusions et Recommandations à l'examen de la CS de 2023
Mesure à prendre	Pour décision <input type="checkbox"/> Pour approbation <input type="checkbox"/> Pour discussion <input checked="" type="checkbox"/> Pour action / achèvement <input type="checkbox"/> Pour information <input type="checkbox"/>
Annexes	S.O.
Document(s) connexes(s)	<ul style="list-style-type: none"> - Doc. pré. No 7 de juin 2023 - Compilation des réponses reçues au Questionnaire de janvier 2023 sur la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 – <i>disponible en anglais uniquement</i> - Doc. pré. No 10 A d'août 2017 - Retards dans les procédures de retour - Doc. pré. No 10 B d'août 2017 – Retards dans le fonctionnement de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 – compilation des documents existants - Doc. pré. No 10 C d'août 2017 – Fiches de synthèse portant sur la célérité des procédures en vertu de la Convention de 1980

Table des matières

I.	Contexte.....	2
II.	Analyse des réponses fournies par les États à la question 7 du Questionnaire de 2023	3
A.	Phase gérée par l’Autorité centrale	3
1.	Causes liées aux demandes de retour ou relatives au droit de visite et au respect des exigences nécessaires pour que la demande remplisse les conditions requises pour être envoyée à l’État requis	3
2.	Localisation de l’enfant.....	4
3.	Structure interne de l’Autorité centrale	4
4.	Communication et coopération	4
B.	Phase judiciaire	4
1.	Absence de procédure spéciale	4
2.	Questions liées à l’administration et à l’organisation des tribunaux	5
3.	Problèmes liés à l’interprétation de la Convention de 1980 et à la formation de ses opérateurs.....	5
C.	Phase de médiation.....	6
D.	Phase d’exécution	6
III.	Analyse statistique	7
IV.	Réexamen du problème des retards et des défis à relever pour y remédier	8
V.	Conclusions et propositions du BP	10

Retards dans les procédures de retour au titre de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980

I. Contexte

- 1 Les retards dans les procédures d'enlèvement international d'enfants¹ ont fait l'objet de discussions approfondies lors de la Septième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la *Convention du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants* (Convention Enlèvement d'enfants de 1980 ou Convention de 1980) et de la *Convention 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* (Convention Protection des enfants de 1996 ou Convention de 1996), qui s'est déroulée du 10 au 17 octobre 2017 (CS de 2017).
- 2 Lors de l'examen de cette question, la CS de 2017 a reconnu que « qu'il existe toujours, au niveau mondial, un sévère problème de retards qui impacte le fonctionnement effectif de la Convention »². La CS de 2017 a indiqué que certains États avaient fait des progrès en matière de réduction des retards. Par ailleurs, la CS de 2017 a encouragé les États à réviser leurs procédures (y compris, dans le cadre de la phase gérée par l'Autorité centrale, des phases judiciaire et d'exécution de la procédure de retour, ainsi que de la phase de médiation ou de règlement alternatif des différends) en vue d'identifier d'éventuelles sources de retards et de mettre en œuvre les modifications nécessaires pour garantir des délais plus courts, conformément aux articles 2 et 11 de la Convention³.
- 3 La CS de 2017 a également salué l'élaboration des Documents préliminaires (Doc. pré.) Nos 10 A, 10 B et 10 C⁴, qui ont abordé le problème et compilé les différents outils que la HCCH a élaborés sur la question, ainsi que les procédures mises en œuvre par certains États en vue de réduire les retards. Ces documents ont été modifiés et finalisés conformément aux discussions menées par la CS en 2017⁵. Les versions définitives de ces documents seront téléchargées sur le site web de la HCCH et seront « recommandée[s] comme outil utile pour les autorités des États dans le cadre de la révision de leurs procédures de mise en œuvre » en vertu de la Convention de 1980⁶.
- 4 Dans le cadre des travaux préliminaires relatifs à la Huitième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique des Conventions de 1980 et 1996, qui se tiendra en octobre 2023 (CS de 2023), le Bureau Permanent (BP) a distribué un Questionnaire sur le fonctionnement pratique de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 (Questionnaire de 2023)⁷. La question 7 de ce Questionnaire visait à déterminer si les États avaient rencontré des sources de retard dans

¹ Toute référence à « enfant » ou « enfants » dans le présent document s'entend comme englobant un enfant ou un adolescent de moins de 16 ans, ainsi que comme équivalant à « mineur » ou « mineurs », terme utilisé dans la traduction en espagnol de la Convention de 1980.

² Voir « Conclusions et Recommandations de la Septième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique des Conventions Enlèvement d'enfants de 1980 et Protection des enfants (C&R de la CS de 2017) », disponibles sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net, sur l'Espace Enlèvement d'enfants, sous les rubriques « Réunions de la Commission spéciale » puis « Septième réunion de la Commission spéciale (2017) ».

³ Voir CS de 2017, C&R No 4 (*op. cit.* note 2).

⁴ Voir Doc. pré. No 10 A d'août 2017, « Retards dans la procédure de retour », Doc. pré. No 10 B d'août 2017, « Retards dans le fonctionnement de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 – compilation des documents existants » et Doc. pré. No 10 C d'août 2017, « Fiches de synthèse relatives aux procédures rapides dans le cadre de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 », tous préparés à l'attention de la CS de 2017, disponibles sur le site web de la HCCH à l'adresse www.hcch.net (voir chemin d'accès indiqué à la note 2).

⁵ Disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net (voir chemin d'accès indiqué à la note 2).

⁶ Voir CS de 2017, C&R No 5 (*op. cit.* note 2).

⁷ Doc. pré. No 4 de janvier 2023, « Questionnaire sur le fonctionnement pratique de la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 », disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net, sur l'Espace Enlèvement d'enfants, sous les rubriques « Réunions de la Commission spéciale » puis « Huitième réunion de la Commission spéciale (octobre 2023) ».

l'une des quatre phases indiquées de la procédure de retour (Autorité centrale, judiciaire, exécution et médiation ou RAD) et, dans l'affirmative, s'ils avaient mis en œuvre des mesures pour y remédier.

- 5 Le présent document analysera les réponses fournies par les États à la question 7 du Questionnaire de 2023⁸ ; examinera les délais de traitement révélés par l'Analyse statistique des demandes déposées en 2021 en application de la Convention de 1980, en comparaison avec les résultats des analyses statistiques précédentes ;⁹ tentera de réexaminer les problèmes et les défis posés par les retards dans les procédures ; et, enfin, proposera plusieurs Conclusions et recommandations (C&R) pour examen par la CS de 2023.

II. Analyse des réponses fournies par les États à la question 7 du Questionnaire de 2023

- 6 Ce qui suit est une synthèse des sources de retard identifiées par les États à chaque phase de la procédure de retour, ainsi que des mesures pratiques ou de mise en œuvre qu'ils ont adoptées ou qu'ils considèrent comme pouvant être utiles pour remédier à ces retards.

A. Phase gérée par l'Autorité centrale

- 7 Sur les 46 États qui ont répondu au Questionnaire de 2023, seuls huit ont répondu de manière approfondie à la question concernant l'analyse de la phase gérée par l'Autorité centrale et les causes identifiables de retard qu'ils ont pu identifier¹⁰.

1. Causes liées aux demandes de retour ou relatives au droit de visite et au respect des exigences nécessaires pour que la demande remplisse les conditions requises pour être envoyée à l'État requis

- Difficultés rencontrées par les demandeurs pour renseigner le formulaire (certaines Autorités centrales aident les demandeurs à renseigner les formulaires, d'autres ne fournissent aucune assistance).
- Absence de pièces justificatives nécessaires pour traiter la demande de retour.
- Problèmes concernant les traductions et méconnaissance par les demandeurs de l'importance et de la nécessité de joindre des traductions aux demandes de retour et à celles relatives au droit de visite.

- 8 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :

- Recours aux services d'autres organisations telles que le Service Social International (SSI) pour fournir une assistance aux demandeurs qui doivent renseigner des demandes de retour. Ainsi, des juristes spécialisés dans ce domaine s'acquittent de cette tâche et fournissent des conseils pertinents aux demandeurs, ce qui leur permet de soumettre les documents et de renseigner le formulaire plus efficacement et plus rapidement que s'ils n'avaient pas été aidés.
- Possibilité de soumettre les demandes, les pièces justificatives et tout document susceptible d'être demandé par la suite par voie électronique.
- Sensibilisation des demandeurs à l'importance et à la nécessité de joindre les traductions pertinentes à la demande de retour.

⁸ Doc. pré-l. No 7 de juin 2023, « Compilation des réponses reçues au Questionnaire de janvier 2023 sur la Convention Enlèvement d'enfants de 1980 », disponible sur le site web de la HCCH à l'adresse HCCH (voir chemin d'accès indiqué à la note 7).

⁹ Voir les Analyses statistiques des demandes déposées en 1999, 2003, 2008 et 2015 disponibles sur le site web de la HCCH, à l'adresse suivante www.hcch.net, sur l'Espace Enlèvement d'enfants, sous la rubrique « Statistiques ».

¹⁰ Australie, Canada, Chili, Costa Rica, Estonie, France, Portugal, Venezuela.

2. Localisation de l'enfant

- 9 La localisation de l'enfant est une question qui a toujours été source de problèmes et qui a toujours entraîné des retards. Bien que les États aient cherché des solutions pour remédier à ce problème¹¹, celui-ci reste complexe dans de nombreux cas.
- 10 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :
- Les retards observés pour localiser l'enfant ont été comblés grâce au recours à des bases de données locales qui facilitent la recherche et la localisation des enfants.

3. Structure interne de l'Autorité centrale

- 11 L'absence de désignation d'un fonctionnaire spécifique chargé de chaque dossier entraîne des retards. Cela génère non seulement des retards pour l'Autorité centrale qui doit réattribuer le dossier à chaque changement de personnel dans le dossier, mais ajoute également de la confusion pour l'Autorité centrale requérante et empêche d'assurer un suivi fluide des dossiers.
- 12 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :
- Désignation d'un agent chargé de chaque dossier dès la réception de la demande par l'Autorité centrale.

4. Communication et coopération

- 13 Il existe des retards dans les délais de réponse entre les Autorités centrales, que ce soit au moment d'accuser réception de la demande de retour ou au cours de la procédure.
- 14 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :
- Incorporation de lignes directrices pratiques ou de guides d'action qui fixent les délais au cours desquels les fonctionnaires de l'Autorité centrale doivent s'acquitter de leurs tâches. En particulier, les États membres de l'Union européenne ont reconnu l'utilité de l'article 23 du Règlement Bruxelles II *ter*¹², qui prévoit l'obligation pour l'Autorité centrale requise d'agir avec urgence dans le traitement des demandes, en fixant un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date de réception de la demande pour en accuser réception et l'obligation d'aviser son homologue sans retard indu des premières démarches qui ont été ou qui seront entreprises pour traiter la demande.

B. Phase judiciaire

- 15 Le nombre de réponses reçues concernant l'examen de la phase judiciaire a été plus important que celui relatif à l'examen de la phase gérée par l'Autorité centrale. Dix-sept États ont effectué l'analyse proposée et fourni une réponse concernant les causes de retard rencontrés¹³. Les causes identifiées sont détaillées ci-dessous, suivies des mesures adoptées par les États pour apporter une réponse concrète.

1. Absence de procédure spéciale

- 16 Parmi les causes de retard identifiées lors de cette phase, certaines sont liées à l'absence de procédure spécifique qui permettrait aux tribunaux de statuer sur les affaires dans le délai de

¹¹ *Op. cit.* note 8, réponse à la Question 17, p. 176 à 182.

¹² Règlement (CE) No 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (*refonte*) (Règlement Bruxelles II *ter* »), disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu>.

¹³ Afrique du Sud, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Colombie, Costa Rica, Espagne, Estonie, France, Pérou, Pologne, République dominicaine, Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), Royaume-Uni (Écosse) et Venezuela.

six semaines fixé par la Convention de 1980. Parmi ces causes, il convient de mentionner les suivantes :

- Procédures chronophages et coûteuses.
- Existence de plusieurs instances de recours.
- Manque de spécialisation des juges, des fonctionnaires judiciaires et des autres opérateurs impliqués dans les affaires de retour.
- Absence de tribunaux spécialisés.

17 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :

- Mise en place de procédures spéciales pour résoudre les affaires relevant de la Convention de 1980. Ces procédures prennent différentes formes : lois procédurales, règlements des tribunaux ou instruments non contraignants (par ex., des instructions pour le traitement des affaires ou des protocoles). Parmi leurs particularités, il convient de citer les suivantes :
 - ⇒ Limite du nombre d'instances de recours, n'autorisant qu'une deuxième audience.
 - ⇒ Réduction des délais d'audience au minimum.
 - ⇒ Établissement de délais pour les différents acteurs impliqués dans le processus.
- Concentration des compétences afin de limiter le nombre de juges saisis des affaires de retour d'enfants.
- Mise en place de mesures visant à faciliter la localisation et à raccourcir les délais (par ex., certains ministères publics ont choisi de confier aux procureurs certaines opérations traditionnellement déléguées à la police, telles que la remise de convocations, d'avis d'audience et la récupération de documents pour les audiences).

2. Questions liées à l'administration et à l'organisation des tribunaux

18 Plusieurs questions sont liées à la structure des tribunaux, à leur organisation et à la gestion des affaires. Parmi celles-ci, les éléments suivants ont été mis en évidence :

- Les affaires d'enlèvement ne sont pas traitées en priorité.
- Le personnel du tribunal est surchargé de travail et dispose de ressources insuffisantes.

19 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :

- Mise en place de la gestion des dossiers ou amélioration de celle-ci, attribution immédiate et inscription des affaires sur une liste de priorités.
- Priorité donnée aux audiences relatives aux demandes de retour par rapport aux autres audiences, tant en première instance qu'en appel.
- Production de preuves écrites (par le biais de déclarations avec affirmation) et de preuves électroniques, y compris les audiences virtuelles.

3. Problèmes liés à l'interprétation de la Convention de 1980 et à la formation de ses opérateurs

- Confusion entre le retour et la garde, ce qui entraîne une analyse approfondie de l'intérêt supérieur de l'enfant, sur la base des paramètres utilisés pour évaluer la garde.
- Manque de formation judiciaire.
- Manque de formation des avocats impliqués dans les affaires, ce qui se traduit par un manque de collaboration entre les parties.

20 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :

- Formation des juges et autres acteurs judiciaires (en interne et / ou en collaboration avec d'autres tribunaux, si possible, en coordination avec la HCCH).

- Formation des avocats et des autres opérateurs de la Convention de 1980.
- Partage d'informations sur la Convention de 1980 avec les juges lors de l'envoi de la demande de retour. La documentation envoyée varie ; certaines Autorités centrales incluent des informations sur l'obligation d'agir avec célérité dans les procédures et sur l'existence du Réseau international de juges de La Haye (RIJH) et les fonctions de ses membres, ainsi que les coordonnées nécessaires pour que le juge puisse joindre les juges du Réseau dans leur État ; d'autres joignent aux demandes de retour les règles de procédure interne pertinentes et le Guide de bonnes pratiques sur l'article 13(1)(b)¹⁴.
- Certaines Autorités centrales publient des informations sur la Convention de 1980 sur leurs sites web, les rendant ainsi accessibles aux différents acteurs.

C. Phase de médiation¹⁵

- 21 Seuls deux États ont renseigné la section relative à l'examen de la phase de médiation. En revanche, plusieurs États ont fourni des informations sur la manière dont ils mènent la médiation ou sur les modes de règlement alternatif des différends.
- 22 Parmi les raisons expliquant les retards, les éléments suivants ont été mis en évidence :
- Retards liés à la présence des parties dans des lieux isolés.
 - Absence de financement.
- 23 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :
- Parmi les nombreux États qui mettent en œuvre des mécanismes pour recourir à la médiation dans les affaires d'enlèvement international, la plupart envisagent le recours à la vidéoconférence pour permettre la participation virtuelle des parties qui ne sont pas en mesure de participer en personne.
 - Mise en place de mécanismes permettant de fournir le service gratuitement (ou du moins pour les personnes dont les moyens financiers ne sont pas suffisants).

D. Phase d'exécution

- 24 La phase d'exécution de la décision de retour présente encore d'importants défis, malgré le fait que cette question ait été abordée dans un Guide de bonnes pratiques spécifique de la HCCH¹⁶. À ce stade, il n'a été possible d'analyser que les réponses de 13 États, ceux ayant signalé avoir effectué l'analyse proposée pour cette phase.
- 25 Parmi les causes de retard mentionnées, il convient de mentionner les éléments suivants :
- Manque de collaboration des parties, nécessaire pour que l'exécution soit menée à bien et sans préjudice pour l'enfant.
 - Manque de coordination et de collaboration entre les autorités impliquées dans la mise en œuvre de mesures pour le retour sans danger de l'enfant.
 - Dissimulation de l'enfant pour empêcher son retour dans l'État de résidence habituelle.

¹⁴ Voir Bureau Permanent de la HCCH, *Guide de bonnes pratiques dans le cadre de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, Sixième partie : Article 13(1)(b)*, La Haye, 2020, disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net, sur l'Espace Enlèvement d'enfants, sous la rubrique « Publications de la HCCH ».

¹⁵ Il convient de préciser que la médiation n'est pas mise en œuvre dans tous les cas.

¹⁶ Voir Bureau Permanent de la HCCH, *Guide de bonnes pratiques dans le cadre de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, Quatrième partie : Exécution*, Bristol, Family Law (Jordan Publishing Limited), 2010, disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net (voir chemin d'accès indiqué à la note 14).

- Frais de retour élevés, qui parfois ne peuvent pas être pris en charge par les demandeurs, rendant ainsi la décision non exécutoire.

26 Mesures prises par les États pour remédier aux retards :

- Amélioration de la coopération et de la coordination avec les agences chargées de l'exécution (par ex., contact direct des parquets spécialisés ou des tribunaux chargés de l'exécution avec les services consulaires chargés d'émettre les documents de voyage, avec les autorités judiciaires pénales pour les alerter lorsqu'un enfant ne peut être localisé et favoriser la localisation de la famille (notamment en suggérant l'inscription de l'enfant dans le fichier des personnes recherchées et l'émission d'une notice jaune INTERPOL)).
- Solliciter le concours de l'Autorité centrale pour l'exécution de la décision de retour par les tribunaux.
- Utilisation de dispositions spécifiques et de délais courts dans la décision de retour, ainsi que l'ajout de clauses d'intervention policière pour faciliter l'exécution de la décision.

III. Analyse statistique

27 Les informations recueillies dans le cadre de l'Analyse statistique des demandes déposées en 2021 en application de la Convention de 1980 (Analyse statistique de 2021)¹⁷ montrent que le délai de traitement des affaires en vertu de la Convention de 1980 n'a non seulement pas diminué de manière significative ces dernières années, mais a au contraire augmenté. La durée moyenne des affaires, depuis l'introduction de la procédure devant l'Autorité centrale jusqu'à la prise de décision finale ou la conclusion d'un accord de retour ou de non-retour, est présentée en détail ci-dessous. De plus, des informations sont fournies sur la durée de la phase gérée par l'Autorité Centrale et la phase judiciaire:

Durée moyenne des affaires depuis l'introduction de la procédure devant l'Autorité centrale jusqu'à la prise d'une décision finale ou la conclusion d'un accord de retour ou de non-retour

	2008	2015	2021
Durée totale des affaires (moyenne en jours)	188	164	207

Phase gérée par l'Autorité centrale

	2008	2015	2021
Phase gérée par l'Autorité centrale	76	93	81

Phase judiciaire (y compris les deux instances)

	2008	2015	2021
Affaires portées devant les tribunaux	153	125	151

28 Ces chiffres montrent que le délai moyen nécessaire pour résoudre les affaires selon les récentes analyses statistiques est encore loin du délai de six semaines suggéré par la Convention de 1980.

¹⁷ Voir « Analyse statistique des demandes déposées en 2015 en application de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, Partie I – Rapport global », établie par le Prof. Nigel Lowe et Victoria Stephens, Doc. pré. à venir à l'attention de la réunion de la CS de 2023, prochainement disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net (voir chemin d'accès indiqué à la note 7).

En effet, les chiffres de 2021 dépassent le temps reflété dans l'étude de 2008, qui était historiquement le plus élevé. Ainsi, en 2021, la durée moyenne des affaires, depuis l'introduction de la procédure devant l'Autorité centrale jusqu'à la prise de décision finale ou la conclusion d'un accord de retour ou de non-retour, s'élevait à 30 semaines, tandis que la phase gérée par l'Autorité centrale s'élevait à 12 semaines et la phase judiciaire à 22 semaines¹⁸.

- 29 Ces délais sont manifestement disproportionnés par rapport à l'urgence requise par la Convention de 1980, tant pour la phase gérée par l'Autorité centrale que pour la phase judiciaire. En ce qui concerne cette dernière phase, on constate que la période maximale de six semaines considérée comme raisonnable par les rédacteurs de la Convention de 1980 serait dépassée de 16 semaines. D'autre part, en ce qui concerne la phase gérée par l'Autorité centrale, la moyenne de 12 semaines est également nettement disproportionnée. Cela s'explique par la logique de la Convention de 1980 qui vise à ce que l'affaire soit résolue par l'autorité compétente le plus rapidement possible. Compte tenu du fait que celle-ci devrait mener à bien le processus dans un délai maximum de six semaines, il est facile de déduire que la phase gérée par l'Autorité centrale devrait être traitée dans un délai sensiblement plus court.
- 30 La disproportion de la durée des affaires reflétée dans l'Analyse statistique de 2021 peut également être confirmée par rapport à des paramètres plus récents tels que la Loi modèle de procédure concernant l'application des Conventions relatives à l'enlèvement international d'enfants¹⁹, qui prévoit un délai de résolution de huit semaines (y compris en première et deuxième instances), ainsi que le Règlement Bruxelles II ter,²⁰ qui établit un délai de six semaines pour la première instance (et le même délai pour les instances supérieures).

IV. Réexamen du problème des retards et des défis à relever pour y remédier

- 31 Compte tenu des résultats des analyses statistiques, il devient nécessaire de réexaminer le problème des retards disproportionnés dans les affaires relevant de la Convention de 1980 et les défis à relever pour y remédier.
- 32 D'emblée, il est bon de rappeler que chaque jour compte dans les affaires d'enlèvement d'enfants. En effet, chaque jour où la situation perdure, à savoir l'enlèvement de l'enfant loin de sa résidence habituelle, a des répercussions sur celui-ci. Cette situation contribue à l'escalade du conflit entre les parents, à une diminution des contacts entre le parent privé de l'enfant et celui-ci (si les liens n'ont pas déjà été rompus intégralement) et impacte son intégration sur son lieu de résidence après l'enlèvement.
- 33 Outre les souffrances que les retards dans la résolution des affaires peuvent causer à l'enfant et à ses parents, ils rendent également plus complexe la mise en œuvre de la Convention de 1980 pour les juges. En effet, le temps qui passe complique l'examen et l'application de concepts clés comme la résidence habituelle, la garde, le risque grave et l'établissement de l'enfant. La longueur des

¹⁸ Il convient de noter que les bases de calcul utilisées pour déterminer la « Durée moyenne des affaires depuis l'introduction de la procédure devant l'Autorité centrale jusqu'à la prise de décision finale ou la conclusion d'un accord de retour ou de non-retour » et celles utilisées pour déterminer la durée de la « phase gérée par l'Autorité centrale » et de la « phase judiciaire » sont différentes (c.-à-d., les données sur le délai global étaient disponibles pour 1 140 demandes, tandis que les informations sur la date d'envoi de la demande au tribunal n'étaient disponibles que dans 957 cas et celles sur le délai entre la réception par le tribunal et la décision finale, que dans 798 cas). Par conséquent, la somme des totaux pour la « phase gérée par l'Autorité centrale » et la « phase judiciaire » ne correspond pas au total pour la « durée moyenne des affaires depuis l'introduction de la procédure devant l'Autorité centrale jusqu'à la prise de décision finale ou la conclusion d'un accord de retour ou de non-retour ».

¹⁹ Voir Loi modèle de procédure concernant l'application des Conventions relatives à l'enlèvement international d'enfants, disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net, sur l'Espace Enlèvement d'enfants, sous les rubriques « Amérique latine et les Caraïbes » puis « Règles de procédure pour l'application des Conventions relatives à l'enlèvement d'enfants ».

²⁰ *Op. cit.* note 12.

procédures peut aussi soulever des questions de compétence des autorités du lieu de résidence habituelle pour statuer sur le fond de l'affaire.

- 34 Malheureusement, au fil des ans, certaines affaires prennent encore plus de 300 jours, voire plusieurs années. Dans ces cas, les enfants sont souvent à nouveau victimes. En général, la relation avec le parent privé de l'enfant est brisée. De plus, les enfants sont souvent amenés à donner leur avis plus d'une fois au cours de la procédure, source de stress. Par ailleurs, les tribunaux supérieurs rencontrent de graves problèmes lorsqu'il s'agit de décider quel est le moins dommageable pour l'enfant : son retour ou son non-retour. Enfin, l'exécution éventuelle des décisions peut s'avérer extrêmement traumatisante.
- 35 De même, comme indiqué dans le Doc. préI. No 10 A d'août 2017, ces retards ont des implications non négligeables en termes de droits de l'homme et peuvent, dans certains cas, s'analyser comme des violations des obligations conventionnelles des États consacrées dans les Conventions portant sur les droits de l'homme²¹. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a examiné la question des délais raisonnables et a condamné plusieurs États pour violation des droits de l'enfant en raison de retards déraisonnables dans la gestion des cas relevant de la Convention de 1980²². De même, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué, dans plusieurs décisions portant sur des affaires de protection de l'enfance (mais pas spécifiquement sur des affaires d'enlèvement d'enfants)²³, que « [l]e droit d'accès à la justice doit garantir la détermination des droits de la personne concernée dans un délai raisonnable. L'absence de caractère raisonnable du délai représente, en principe et en soi, une violation des garanties procédurales. »²⁴
- 36 Après avoir rappelé les implications pratiques et en matière de droits de l'homme des retards, il devient nécessaire d'identifier les faiblesses et les atouts des systèmes des différents États pour y remédier. Dans cette optique, les délais de traitement moyens pour chaque État dans les Analyses statistiques pour les années 2015 et 2021 ont été pris en compte, depuis l'ouverture de la phase gérée par l'Autorité centrale jusqu'à la résolution finale. Il convient de noter que certaines données pouvant être utiles pour la discussion lors de la CS de 2023 ont été repérées.
- 37 D'une part, on note avec préoccupation qu'environ 45 % des États ont mis plus de six mois (26 semaines) pour résoudre les affaires, ce qui est clairement disproportionné si l'on veut offrir une véritable protection à un enfant en situation d'enlèvement.
- 38 D'autre part, il est encourageant de constater que 18 % des États (11)²⁵ ont résolu des affaires en moins de 16 semaines, avec un minimum de 10 semaines²⁶. La majorité de ces États figurait parmi les 20 États ayant les délais de traitement les plus courts dans les Analyses statistiques de 2015 et 2021. Il convient également de noter qu'en moyenne, ces États ont pris quatre semaines pour la phase gérée par l'Autorité centrale et 11 semaines pour la phase judiciaire.

²¹ Voir Doc. préI. No 10 A d'août 2017, « Retards dans la procédure de retour », *op. cit.* note 4.

²² Voir, par ex., *Iosub Caras v. Roumanie*, No 7198/04, CEDH, 27 juillet 2006, [Référence INCADAT : HC/E/ 867] ; et *H.N. v. Pologne*, No 77710/01, CEDH, 13 septembre 2005 [Référence INCADAT : HC/E/ 811].

²³ Il convient de noter qu'au moment de la rédaction du présent document, la Cour était saisie de la première affaire découlant de la Convention interaméricaine sur le retour international des enfants, dans laquelle l'accusation de violation des droits de l'homme repose précisément sur les retards dans la résolution de l'affaire.

²⁴ Voir *Fornerón e hija c. Argentine*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 27 avril 2012, para. 66 : « Le droit d'accès à la justice doit garantir que les droits de l'individu sont déterminés dans un délai raisonnable. Le caractère déraisonnable du délai constitue, en principe, à lui seul, une violation des garanties judiciaires ».

²⁵ Autriche, Chine (RAS de Hong Kong), Danemark, Finlande, Norvège, République tchèque, Royaume-Uni (Irlande du Nord), Royaume-Uni (Écosse), Slovaquie, Trinidad et Tobago, et Uruguay.

²⁶ Seuls 62 États ont fourni des données sur les demandes reçues par chaque Autorité centrale et sur le délai de traitement de ces demandes. C'est ce nombre qui a servi de base au calcul de ces statistiques.

- 39 En analysant la manière avec laquelle ces derniers États ont mis en œuvre la Convention de 1980, on constate que la plupart d'entre eux ont adopté des procédures spéciales pour la phase judiciaire (lois, protocoles ou lignes directrices avec des délais de procédure réduits, ou limite du nombre d'instances de recours dans certains cas), ont concentré la compétence²⁷, et ont adopté des lignes directrices ou des protocoles pour la gestion urgente des affaires dans la phase gérée par l'Autorité centrale.
- 40 Les courts délais de traitement des affaires d'enlèvement dans ces États démontrent que les résultats ne sont pas aléatoires, mais qu'il existe des raisons systémiques expliquant la plus grande efficacité de certains États et territoires par rapport à d'autres. Cette efficacité est liée à la manière dont ils ont mis en œuvre et appliquent la Convention de 1980. Cela est également confirmé par l'observation selon laquelle certains États et territoires qui connaissaient de sérieux problèmes de retard les ont considérablement réduits grâce à la mise en place de mesures appropriées²⁸.
- 41 L'utilité des mesures adoptées par les 11 États mentionnés ci-dessus n'est pas nouvelle, puisqu'elles ont toutes été recommandées et compilées dans le Doc. préI. No 10 B d'août 2017 et sont reflétées d'une manière ou d'une autre dans le Règlement Bruxelles II ter²⁹, ainsi que dans l'Annexe sur l'enlèvement international d'enfants du Protocole ibéro-américain sur la coopération judiciaire du Sommet juridique ibéro-américain³⁰ ou dans la Loi modèle interaméricaine.
- 42 Les considérations qui précèdent permettent d'affirmer que la priorité absolue pour parvenir à une bonne mise en œuvre de la Convention de 1980, afin qu'elle puisse remplir ses objectifs et protéger efficacement les enfants, consiste à œuvrer en faveur de délais raisonnables pour la résolution des affaires.

V. Conclusions et propositions du BP

- 43 La CS constate une fois de plus le sévère problème posé par les retards. Le présent document a examiné le problème des retards et ses principales causes, ainsi que les mécanismes qu'il est recommandé de mettre en place pour les réduire.
- 44 Le défi que représente la résolution de ce problème est à la fois politique et technique, puisqu'il requiert une décision politique de mettre en œuvre de telles mesures au sein des États, ainsi que la capacité technique d'évaluer et de mettre en œuvre les mesures appropriées.
- 45 Malgré les efforts déployés au fil des années pour réduire les retards, il reste encore beaucoup de progrès à accomplir. La CS dispose de la possibilité de faire davantage que ce qui a été fait jusqu'à présent, afin de ne pas engendrer une normalisation des retards, et il est tenu de le faire. Il convient de réfléchir davantage à la manière de donner toute l'attention nécessaire à la question des retards afin de parvenir à une mise en œuvre correcte de la Convention de 1980 et d'éliminer les retards disproportionnés dans tous les États et territoires.
- 46 Il ressort qu'une approche plus ferme est la seule façon d'améliorer de manière substantielle les délais de traitement et l'efficacité des procédures de retour, dans le but de protéger les enfants de manière plus efficace.

²⁷ Certains États n'ont pas eu besoin de procéder de la sorte en raison du nombre réduit de juridictions compétentes pour connaître des affaires de retour.

²⁸ Comme le reflète une enquête menée par le Bureau régional du BP pour l'Amérique latine et les Caraïbes (BRALC) sur les informations fournies par certains États d'Amérique latine et des Caraïbes en 2017, la mise en œuvre de procédures spéciales a permis de réduire considérablement les délais dans plusieurs États : environ 120 jours au Chili, près d'un an à El Salvador, quatre mois à Trinidad et Tobago, plus de deux ans en Uruguay, huit mois ou plus en République dominicaine et entre 15 et 30 jours au Venezuela.

²⁹ *Op. cit.* note 12.

³⁰ Voir « *Anexo Sustracción internacional de Niños al Protocolo iberoamericano de cooperación judicial internacional* » (disponible uniquement en espagnol) à l'adresse <http://www.cumbrejudicial.org>.

- 47 Compte tenu de ce qui précède, les C&R suivantes sont soumises à l'examen et à la discussion de la CS de 2023 :
- a. La CS reconnaît que le problème des retards demeure le principal obstacle au bon fonctionnement de la Convention de 1980.
 - b. La CS reconnaît que les retards entraînent des implications non négligeables en termes de droits de l'homme et peuvent, dans certains cas, s'analyser comme des violations des obligations conventionnelles des États consacrées dans les Conventions portant sur les droits de l'homme.
 - c. Le CS réitère la C&R No 4 de la CS 2017 et recommande vivement aux États contractants qui continuent de faire face à des retards de revoir leurs procédures existantes afin d'identifier les causes potentielles de ces retards. Ce faisant, les États contractants sont encouragés à mettre en œuvre les ajustements nécessaires, afin d'accélérer les procédures et les rendre plus efficaces, conformément aux articles 2 et 11 de la Convention de 1980.
 - d. La CS rappelle aux États contractants que les versions révisées des Doc. pré-l. Nos 10 B et 10 C de juillet 2023 constituent des outils de consultation utiles destinés aux autorités des États chargées de l'examen de leurs mesures de mise en œuvre. Ces documents décrivent en effet les procédures adoptées par certains États en vue de réduire les retards et fournissent des pratiques recommandées pour y remédier.
 - e. Afin de réduire les délais de traitement des demandes déposées en application de la Convention de 1980, la CS recommande au BP d'élaborer un modèle de procédure écrite pour le traitement des demandes faites en vertu de la Convention³¹ à l'intention des responsables de dossiers, avec le concours d'un Groupe de travail composé principalement de fonctionnaires des Autorités centrales. Ce document devrait s'inspirer du *Guide de bonnes pratiques sur la Convention Enlèvement d'enfants, Première partie : Pratique des Autorités centrales*. La CS invite les Autorités centrales qui ont élaboré des documents similaires, ou qui ont l'intention de le faire à l'avenir, à les partager avec le BP à des fins de diffusion.
 - f. En vue d'améliorer l'efficacité des procédures de retour en vertu de la Convention de 1980, la CS recommande au BP d'élaborer un modèle de guide succinct de la pratique judiciaire³², avec le concours d'un Groupe de travail composé principalement de juges. La CS invite les autorités compétentes qui ont élaboré des documents similaires, ou qui ont l'intention de le faire à l'avenir, à les partager avec le BP à des fins de diffusion.

³¹ Les Autorités centrales désignées en vertu de la Convention de 1980 sont invitées à élaborer des procédures écrites pour traiter les demandes déposées en application de la Convention, comme le suggère le *Guide de bonnes pratiques – Convention Enlèvement d'enfants, Première partie : Pratique des Autorités centrales*, para. 2.5.1. Cette publication est disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net, sous les rubriques « Publications » puis « Guides de bonnes pratiques ».

³² Les autorités compétentes en vertu de la Convention de 1980 sont invitées, lorsque la Constitution le permet, à élaborer des mesures de gestion stricte des affaires. Voir Bureau Permanent de la HCCH, *Guide de bonnes pratiques en vertu de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfant, Deuxième partie : Mise en œuvre*, Bristol, Family Law (Jordan Publishing Limited), 2003, para. 6.4, disponible sur le site web de la HCCH, à l'adresse www.hcch.net (voir chemin d'accès indiqué à la note 14).