



N° 229

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2022.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

relative aux enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais,

présentée par

Mme Anne GENETET,

députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs décennies, le Japon entretient avec la France des liens forts. C'est un allié, un « partenaire d'exception », avec lequel nous sommes liés par une même communauté de valeurs : la démocratie, l'État de droit, les libertés fondamentales ou encore les droits de l'homme. Nous partageons également les mêmes préoccupations face aux défis émergents, qu'il s'agisse de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massives, de celle contre le terrorisme et le crime organisé, ou encore de la défense du droit international, du droit maritime et de la liberté de circulation dans l'espace indopacifique. Nous entretenons, enfin, un goût réciproque pour nos cultures respectives, et un profond respect mutuel. Pour ces raisons, le Parlement français a autorisé la ratification, en avril 2021, de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part.

Si la relation entre nos deux pays est donc sincère, elle est aussi parfois marquée par des divergences et des désaccords. Parmi ces derniers, un drame : celui des enfants issus de couples franco-japonais qui, après un divorce ou une séparation, font l'objet soit d'un enlèvement international commis par leur parent japonais, soit d'un enlèvement parental à l'intérieur du Japon. Ils se retrouvent alors privés de tout contact avec leur parent français.

Ces situations dramatiques ne sont ni récentes, ni marginales. Elles découlent de l'application de la législation nipponne en matière de droit de la famille, qui ne reconnaît ni le partage de l'autorité parentale, ni la garde alternée. Par ailleurs, les magistrats japonais appliquent le principe non écrit de « continuité », qui les conduit à attribuer systématiquement l'autorité parentale et la garde exclusive de l'enfant au parent ravisseur. Quant au droit de visite, il est toujours laissé à l'appréciation du juge aux affaires familiales, et son exercice dépend du bon vouloir du parent auquel a été attribuée l'autorité parentale.

Aussi, les parents non japonais de ces enfants se retrouvent dans l'impossibilité d'exercer au Japon leurs droits parentaux. Ils sont dans un désarroi absolu. Certains d'entre eux n'ont pas vu leur(s) enfant(s) depuis plusieurs années. Et, s'ils tentent d'entrer en contact avec leur(s) enfant(s), ils courent le risque d'être placés en garde à vue par la police japonaise. De nombreux parents japonais rencontrent également des difficultés pour exercer au Japon leurs droits parentaux après un divorce ou une séparation.

S'agissant des enfants concernés, ils subissent un véritable traumatisme, et se retrouvent privés d'une part essentielle de leur identité. Leur droit à avoir deux parents, deux familles, deux cultures, deux langues et deux pays est totalement bafoué, pouvant engendrer d'importants traumatismes psychiques.

En 2011, préoccupé par la hausse du nombre d'enlèvements internationaux d'enfants binationaux impliquant des ressortissants japonais, le Sénat français a adopté à l'unanimité une résolution destinée à appeler l'attention des autorités nippones sur la nécessité de reconnaître aux enfants franco-japonais, au centre d'un conflit parental, le droit de conserver des liens avec chacun de leurs parents. Cette initiative parlementaire faisait écho à une résolution adoptée par la Chambre des représentants des États-Unis.

Plus de huit ans plus tard, ne constatant aucune évolution de la situation et observant que d'autres enfants ressortissants d'États membres de l'Union européenne étaient concernés, le Sénat a adopté, le 24 janvier 2020, une nouvelle résolution européenne. Il y rappelle la nécessité de faire respecter les droits des enfants européens, garantis non seulement par le droit européen, mais aussi par la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, ainsi que par la convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CNUDE) ; conventions dont les États membres de l'Union européenne et le Japon sont parties. Le Parlement européen a repris cet appel en adoptant une résolution à ce sujet, le 8 juillet 2020.

Dans l'optique de faciliter la résolution des cas d'enlèvement international, le Japon a en effet adhéré, en janvier 2014, à la convention de La Haye, qui vise à « *protéger l'enfant, sur le plan international, contre les effets nuisibles d'un déplacement ou d'un non-retour illicites et établir des procédures en vue de garantir le retour immédiat de l'enfant dans l'État de sa résidence habituelle, ainsi que d'assurer la protection du droit de visite* ». Cette adhésion a notamment été rendue possible grâce aux nombreux efforts diplomatiques déployés par une douzaine de pays, dont la France.

Entrée en vigueur au Japon le 1^{er} avril 2014, la convention de La Haye est appliquée sur la base d'une loi spécifique, dont la mise en œuvre ne permet manifestement pas au Japon de satisfaire pleinement aux obligations qui lui sont imposées par la convention. Le principal manquement constaté concerne le défaut d'exécution d'ordonnances de

retour et de décisions accordant un droit de visite au parent non japonais. Ce sujet de préoccupation fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'ambassadeur de France au Japon, qui, avec l'ensemble des ambassadeurs des États membres de l'Union européenne représentés au Japon, a signalé au gouvernement nippon « l'importance de l'exécution des décisions des tribunaux japonais ».

L'inquiétude exprimée par la France et ses partenaires européens est partagée par les États-Unis. En 2018, le département d'État américain a classé le Japon parmi les pays qui ne se conforment pas aux obligations qui leurs incombent en vertu de la convention de La Haye. Dans son rapport sur les enlèvements internationaux d'enfants, il indiquait que « l'incapacité du Japon à exécuter de manière rapide et effective les ordonnances de retour prises en application de la convention de La Haye semble découler des restrictions prévues par la législation japonaise ».

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies s'est également penché sur les manquements du Japon à ses obligations conventionnelles. Dans ses observations finales concernant les quatrièmes et cinquièmes rapports périodiques du Japon, publiées le 5 mars 2019, il recommande aux autorités nippones de :

- Déployer tous les efforts nécessaires pour prévenir et combattre les déplacements et non-retours illicites d'enfants ;
- Aligner la législation nationale sur la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants ;
- Faire en sorte que les décisions judiciaires relatives au retour des enfants et aux relations personnelles soient convenablement et rapidement exécutées ;
- Renforcer le dialogue et les consultations avec les pays concernés, à commencer par ceux avec lesquels il a signé un accord relatif au droit de garde et au droit de visite.

À l'occasion de sa première visite officielle au Japon (26-27 juin 2019), le Président de la République française a évoqué les « situations inacceptables » vécues par des enfants binationaux et leurs parents français avec le Premier ministre japonais. Il s'est également entretenu avec quatre pères français dont les enfants ont été enlevés par leurs mères japonaises. Par ailleurs, devant la communauté française de Tokyo, il a déclaré : « *Je sais les difficultés des pères français séparés de*

leurs conjointes japonaises et la souffrance qu'ils vivent pour retrouver, partager la vie de leurs enfants, là-dessus il y a un très gros travail qui est fait par l'ambassade, que nous menons aussi sur le plan consulaire pour, au-delà des pratiques, des habitudes qui sont parfois installées dans les mœurs, que les droits de chacun puissent être défendus et je voulais leur dire que nous sommes aussi à leurs côtés et que nous continuerons à mener ce combat ».

Les actions diplomatiques menées par les partenaires du Japon ne sont pas restées sans effet. Le 10 mai 2019, le parlement japonais (Diète) a adopté une loi modifiant la loi relative à l'exécution des décisions en matière civile. Actuellement, la législation japonaise rend obligatoire la présence du parent avec lequel vit l'enfant lorsque ce dernier est confié au parent détenteur de l'autorité parentale en vertu d'une décision de justice. Il est par ailleurs très fréquent que l'exécution forcée d'une décision prévoyant la remise de l'enfant au parent détenteur de l'autorité parentale échoue en raison de l'opposition de l'autre parent et de l'impossibilité, pour la police japonaise, d'intervenir dans les affaires familiales. De plus, elle prévoit que les juridictions et les agents de la force publique doivent veiller à ce que la remise de l'enfant ne nuise pas à son bien-être mental ou physique.

Si cette réforme va dans le bon sens, il n'est pas certain qu'elle permette de garantir la remise de l'enfant au parent détenteur de l'autorité parentale dans l'hypothèse où l'autre parent s'opposerait à l'exécution forcée de la décision prévoyant le transfert de la garde de l'enfant. Surtout, le Japon n'envisage pas de mettre un terme à l'application du principe de « continuité », ni d'autoriser le partage de l'autorité parentale et la garde alternée.

Dans ce contexte, il convient plus que jamais de poursuivre, au niveau français et européen, les efforts diplomatiques à l'endroit du Japon pour qu'une solution pérenne et respectueuse des engagements internationaux et des droits fondamentaux de chacun soit trouvée. Les relations interparlementaires constituent également un axe de discussion, et pourquoi pas de travail, auquel nous, parlementaires français, appelons de nos vœux.

Tel est le sens de cette proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 1^{er} de la déclaration universelle des droits de l'homme,

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

Vu l'article 9 de la convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant,

Vu la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires,

Vu l'article 2 et l'article 3, paragraphes 1, 5 et 6 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000,

Vu la communication de la Commission européenne du 5 février 2008 intitulée « Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'Union européenne », ainsi que la communication du 15 février 2011 intitulée « Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant »,

Vu l'avis 1/13 de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 octobre 2014,

Vu les orientations de l'Union européenne pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, adoptées le 7 mars 2017,

Vu la lettre du 6 mars 2018 adressée au ministre de la justice japonaise par les ambassadeurs des États membres de l'Union européenne représentés au Japon ;

Vu la stratégie de l'Union européenne sur les droits de l'enfant (2021-2024), adoptée le 24 mars 2021 par la Commission européenne,

Vu l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, signé à Tokyo le 17 juillet 2018, et notamment son article 42,

Vu le discours prononcé à Tokyo le 26 juin 2019 par le Président de la République,

Vu la résolution n° 49 (2019-2020) du Sénat sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais,

Vu la résolution n° 2020/2621(RSP) du Parlement européen sur l'enlèvement parental international et national d'enfants de l'Union européenne au Japon,

Rappelant l'esprit de l'article 1 de la déclaration universelle des droits de l'homme ;

Considérant que la France, comme les autres États membres de l'Union européenne, est partie à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, ainsi qu'à la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants ;

Considérant que le Japon est partie à la convention internationale des droits de l'enfant depuis 1994, et à la convention de La Haye depuis le 24 janvier 2014, et qu'il a le statut d'observateur au Conseil de l'Europe ;

Considérant que toutes les parties à la convention de La Haye de 1980 doivent s'engager à mettre en place des mesures et une législation internes compatibles avec leurs obligations et devoirs conventionnels ;

Constatant pourtant que le grand nombre d'affaires non résolues d'enlèvement d'enfants dont l'un des parents est citoyen de l'Union européenne et l'autre est de nationalité japonaise est aujourd'hui alarmant ;

Considérant que les droits d'accès ou de visite des parents délaissés au Japon sont très limités, voire inexistantes ;

Considérant que ces situations, qualifiées d'« inacceptables » par le Président de la République, découlent principalement de l'application de la législation japonaise en matière de droit de la famille, qui ne reconnaît ni le partage de l'autorité parentale, ni la garde alternée et laisse le droit de visite au bon vouloir du parent avec lequel vit l'enfant ;

Considérant que l'article 819 du code civil japonais qui n'accorde l'autorité parentale qu'à un seul des parents après leur séparation, est manifestement contraire aux principes d'égalité parentale et de respect de la vie familiale indiqué à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Considérant que l'application des dispositions de l'article précité entraîne nécessairement une rupture des liens entre l'enfant et le parent non titulaire de l'autorité parentale manifestement contraire à l'intérêt de l'enfant ;

Considérant que les juges japonais appliquent le principe non écrit de « continuité », qui les conduit à attribuer systématiquement l'autorité parentale et la garde exclusive de l'enfant au parent ravisseur ;

Considérant que le parlement japonais a adopté, le 10 mai 2019, une loi modifiant la loi relative à l'exécution des décisions en matière civile, qui prévoit, d'une part, que l'enfant pourra être confié au parent détenteur de l'autorité parentale en l'absence de l'autre parent et, d'autre part, que les juridictions et les agents de la force publique devront veiller à ce que la remise de l'enfant ne nuise pas à son bien-être mental ou physique ; que, pour autant, cette loi ne prévoit ni la suppression du principe de « continuité », ni l'instauration du partage de l'autorité parentale et de la garde alternée ;

Rappelant à cet égard qu'il a été démontré que les enfants privés de tout contact avec l'un de leurs parents souffrent d'un déficit affectif susceptible de nuire à leur développement personnel ;

Considérant que dans toutes les mesures prises à l'égard des enfants ressortissants de l'Union européenne au Japon, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale ;

Considérant que les parents ont une responsabilité première et commune pour ce qui est d'élever leur enfant et d'assurer son développement ;

Considérant que les parties ont l'obligation de veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre son gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ; qu'une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant ;

Considérant que les enfants ressortissants de l'Union européenne qui résident au Japon ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être ; qu'ils ont le droit d'exprimer leur opinion librement ; que celle-ci doit être prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité ;

Considérant que les parties ont l'obligation de respecter le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, que ces derniers résident au Japon ou dans des États différents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ;

Constatant l'absence manifeste de recours pour le parent français concerné par l'enlèvement de son enfant par un parent japonais ;

Constatant l'absence d'exécution des mandats d'arrêt internationaux et de reconnaissance des notices émises par Interpol à ce sujet ;

Rappelant que le Japon est parti à la Convention du 15 novembre 1965 relative à la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, et qu'il a donc la charge de recevoir les demandes de signification ou de notification en provenance d'un autre État contractant et d'y donner suite, conformément à l'article 2 ;

Rappelant le droit de toute personne d'être jugée par un juge indépendant et impartial, dans le cadre d'un procès équitable, et d'avoir notamment accès à des interprètes qualifiés ;

Considérant que la protection consulaire s'applique dans le cas des enfants dont la situation ne relève pas de la convention de La Haye ;

Considérant que le Japon et la France sont liés par un partenariat stratégique européen fort, fondé sur les valeurs et principes communs que

sont la démocratie, l'état de droit, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales ;

Considérant que le comité mixte institué conformément à l'article 42 de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Japon a notamment pour fonctions de « procéder à des échanges de vues sur les questions présentant un intérêt commun » et de « décider d'ajouter des domaines de coopération ne figurant pas dans l'accord » ;

Considérant que le 31 janvier 2020, lors de la deuxième réunion du comité mixte institué au titre de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union Européenne et le Japon, l'Union a invité le Japon à améliorer son cadre juridique national et l'application effective de celui-ci afin de garantir le respect des décisions judiciaires et des engagements internationaux du Japon, tels que la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et la convention de La Haye de 1980 ; que l'Union a également insisté sur la nécessité de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et de respecter les droits de visite accordés aux parents ;

Considérant que les ambassadeurs des États membres de l'Union européenne représentés au Japon ont adressé une lettre au ministre de la justice japonais, le 6 mars 2018, avec lequel ils se sont également entretenus le 27 avril 2018, en vue de « signaler l'importance de l'exécution des décisions des tribunaux japonais » ;

Considérant que le président français Emmanuel Macron, le premier ministre italien Giuseppe Conte et la chancelière allemande Angela Merkel se sont entretenus en 2019 avec le premier ministre japonais Shinzo Abe au nom de parents français, italiens et allemands, et que les ambassadeurs européens au Japon ont écrit une lettre commune au ministre de la justice du Japon concernant l'enlèvement parental ;

Considérant que le Sénat français a adopté, 24 janvier 2020, une résolution n° 49 (2019-2020) afin d'attirer l'attention du Gouvernement nippon sur la nécessité de reconnaître aux enfants franco-japonais au centre d'un conflit parental le droit de conserver des liens avec les deux parents ;

Considérant que le Parlement européen a adopté, le 8 juillet 2020, la résolution n° 2020/2621(RSP) dénonçant l'enlèvement parental international et national d'enfants de l'Union européenne au Japon ;

Constatant qu'en dépit de ces initiatives, les enfants franco-japonais continuent d'être privés de tout contact avec leur parent français à la suite d'une séparation ou d'un divorce ;

1) Encourage le Gouvernement français à solliciter, chaque fois que l'occasion se présente, ses homologues japonais sur le sort des enfants franco-japonais privés de liens avec leur parent français ;

2) Souligne la nécessité d'améliorer l'accès des ressortissants français et japonais à une information claire, transparente et objective en matière de droit de la famille ;

3) Appelle à une meilleure formation des magistrats nationaux, des avocats et travailleurs sociaux sur les problématiques relatives à l'enlèvement international d'enfants, et sur le risque réel et douloureux d'enlèvement parental depuis la France, qui ne comporte, pour les cas d'enfants binationaux franco-japonais, aucune solution concrète de retour des enfants ;

4) Invite l'Union européenne à poursuivre son action auprès des autorités japonaises, engagée lors de la deuxième réunion du comité mixte institué au titre de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union et le Japon, le 31 janvier 2020, notamment sur la nécessité de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et de respecter les droits de visite accordés aux parents ;

5) Invite le Gouvernement français à proposer l'établissement d'une liste européenne des pays qui ne se conforment pas aux obligations qui leur incombent en vertu de la convention de La Haye ;

6) Souhaite que les États membres soient encouragés, d'une part, à renforcer les mesures nationales visant à prévenir l'enlèvement des enfants euro-japonais résidant sur le territoire de l'Union, et, d'autre part, à veiller à ce que les jugements de divorce rendus par les juridictions européennes ne soient pas, dans certains cas, privés d'effet au Japon en application de la législation japonaise relative aux litiges liés au statut personnel ;

7) Invite les parlementaires japonais à échanger avec les parlementaires français afin de travailler conjointement sur ces questions et parvenir à des solutions respectueuses des différences culturelles et des engagements internationaux de chacun.