



N° 3052

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2026.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*en faveur d'une réponse diplomatique européenne aux enlèvements
internationaux d'enfants,*

(Renvoyée à la commission des affaires européennes.)

présentée par

M. Stéphane HABLOT, M. Pierre PRIBETICH, M. Olivier FAURE, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, Mme Sandrine ROUSSEAU, Mme Constance DE PÉLICHY, M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marietta KARAMANLI, M. Roger VICOT, Mme Pascale GOT, M. Thibault BAZIN, Mme Maud PETIT, M. Thomas LAM,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La protection des enfants victimes d'enlèvements internationaux constitue l'un des angles morts les plus préoccupants de la coopération juridique et de la diplomatie européennes. Si la cause de la protection de l'enfance fait aujourd'hui l'objet d'une attention remarquable et méritée en France et au sein de l'Union européenne, le phénomène des enlèvements parentaux à l'étranger demeure frappant, tant par la gravité humaine qui le caractérise que par la discrétion institutionnelle qui l'entoure.

Au sens de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, l'enlèvement international est défini comme « le déplacement ou le non-retour illicite » d'un enfant au-delà d'une frontière internationale. Le caractère illicite est établi dès lors que ce déplacement contrevient à un droit de garde attribué à une personne ou tout autre organisme, soit conjointement, soit seul, en vertu du droit de l'État dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle avant son déplacement.

Il convient aussi de distinguer l'enlèvement parental de l'enlèvement par un tiers, aux logiques très différentes. Dans ce dernier cas, plus rare, il convient de se référer à des situations de traite, qui relèvent d'un cadre juridique distinct. L'enlèvement parental désigne la situation dans laquelle l'un des parents emmène ou retient l'enfant dans un autre pays, en violation d'une décision judiciaire ou d'un droit de garde reconnu. La présente résolution porte principalement sur les enlèvements parentaux impliquant des ressortissants d'États membres de l'Union, et plus particulièrement sur les situations dans lesquelles l'enfant est retenu dans un État tiers.

Malheureusement, il s'agit d'une réalité sous-documentée et sous-médiatisée, le dernier rapport institutionnel au niveau européen sur le sujet ayant plus de douze ans. La Commission européenne a publié son dernier apport statistique sur les disparitions et enlèvements d'enfants en 2013, une carence qui prive les décideurs et les représentants européens de données fiables et les contraint à s'en remettre aux estimations d'acteurs de la société civile, dont les moyens de collecte, aussi sérieux soient-ils, ne saurent se substituer à un suivi institutionnel.

C'est dans ce contexte que le rapport annuel de Missing Children Europe, publié le 24 juin 2026, constitue aujourd'hui la référence la plus complète disponible. Il fait état de 1 318 affaires

d'enlèvements signalées en 2025, dont au moins 169 cas documentés impliquent un État tiers. Déjà trop important en lui-même, ce chiffre ne doit être pas interprété comme autre chose qu'une estimation minimale. De nombreuses familles, par méconnaissance des voies de recours, par découragement ou par crainte de représailles, ne signalent pas leur situation aux autorités compétentes.

Il convient aussi de s'attarder sur les situations humaines qui font ces statistiques. Le cas de M. Arnaud Paris a attiré l'attention de l'opinion publique française sur les défaillances de la coopération judiciaire internationale. Ses deux filles, Eva et Juliette, ont été emmenées aux États-Unis par leur mère en dépit de plusieurs décisions de justice accordant leur garde à M. Arnaud Paris et ordonnant leur retour en France. Malgré l'existence d'un cadre conventionnel liant les deux pays, cette décision n'a jamais été exécutée par les États-Unis.

Le Japon offre un autre exemple dramatique de manquement aux obligations conventionnelles. Longtemps réticent à rejoindre le dispositif, il n'y a adhéré qu'en avril 2014 sous la pression de ses partenaires occidentaux. Cette adhésion tardive ne s'est pas traduite par une application conforme à l'esprit de la Convention, car la culture juridique japonaise tend à privilégier la garde exclusive au parent résidant sur le territoire national. Cette situation a été l'objet d'une couverture médiatique notable et a conduit le Sénat à adopter deux résolutions successives, les 25 janvier 2011 et 24 janvier 2020. Le Parlement européen s'est également saisi du sujet, en adoptant une résolution le 8 juillet 2020, demandant aux institutions européennes de faire pression sur les autorités japonaises et d'agir pour une meilleure coopération internationale.

Adoptée sous l'égide de la Conférence de La Haye, la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants constitue le principal instrument multilatéral en la matière. Elle repose sur un principe simple, selon lequel l'enfant retenu illicitement doit être rapidement ramené dans l'État de sa résidence habituelle, afin que les juridictions compétentes de cet État puissent statuer sur le fond des questions de garde, dans l'intérêt de l'enfant.

À préciser que le mécanisme de retour n'est pas conçu comme une décision sur la garde elle-même mais comme une mesure conservatoire destinée à rétablir le dialogue et à prévenir la consolidation d'une situation de fait au détriment du parent victime. Pour assurer son bon fonctionnement, la Convention impose à chaque État partie de désigner une autorité centrale nationale chargée de recevoir les demandes de retour

émanant de l'État étranger et de coordonner leur traitement. En France, cette mission est assurée par le Département de l'entraide, du droit international privé et européen du ministère de la Justice.

La Convention prévoit cependant un certain nombre d'exceptions à l'obligation de retour, énumérées à son article 13. L'autorité saisie peut refuser d'ordonner le retour notamment lorsqu'il est établi que l'enfant est exposé à un risque grave de danger physique ou psychologique, ou que le retour le placerait dans une situation intolérable. Des exceptions entièrement justifiées dans leur principe, mais aussi fréquemment invoquées par les juridictions de certains États, au point de vider l'obligation de retour de sa substance.

À cette problématique s'ajoute celle d'un manque de diligence dans le traitement des demandes, des délais excessifs ou l'absence de voies d'exécution des décisions. Enfin, il y a également des différences profondes de législation locale en matière familiale qui compliquent l'application des mécanismes. Cette hétérogénéité normative est l'une des raisons pour lesquelles la signature de la Convention ne suffit plus à garantir son application effective.

La présente résolution n'a pas pour objet d'imposer mécaniquement le retour d'enfants sans égard pour leur situation personnelle. Elle reconnaît que certaines situations d'enlèvement parental résultent de contextes de violences domestiques ou d'abus et que l'intérêt supérieur de l'enfant doit demeurer le principe de toute procédure de retour. C'est précisément pourquoi elle appelle à une application rigoureuse et équilibrée de l'article 13 de la Convention.

Enfin, si la Convention de La Haye compte aujourd'hui 103 États parties dont l'intégralité des États membres de l'Union européenne, un nombre significatif d'États vers lesquels des enlèvements sont constatés n'en font pas partie. Dans ces situations, les parents victimes sont privés de tout recours juridique international contraignant. Aucune autorité centrale n'est tenue de traiter leur demande. Ce vide est partiellement compensé, pour la France, par un réseau de conventions bilatérales conclues avec certains États en matière de droit de garde et de visite, ainsi que de coopération judiciaire.

Au niveau de l'Union européenne, le principal instrument applicable est le règlement (UE) 2019/1111 du 25 juin 2019, dit Bruxelles II *ter*, entré en application le 1^{er} août 2022. Ce règlement représente une avancée significative dans la coopération entre États membres en matière de

responsabilité parentale : il renforce les mécanismes de traitement des demandes de retour, raccourcit les délais procéduraux et consacre le droit de l'enfant à être entendu dans les procédures le concernant. Mais si ces avancées sont réelles, le champ d'application de Bruxelles II *ter* est strictement limité aux relations entre États membres de l'Union européenne.

C'est précisément cette lacune qui justifie une action au niveau européen. La France, agissant seule, dispose d'un poids diplomatique insuffisant pour contraindre certains États à coopérer, d'autant que l'actualité internationale et la multiplicité des dossiers bilatéraux tendent à reléguer ces situations au second plan des priorités diplomatiques. Les intérêts des États membres convergent : tous sont concernés par des situations d'enlèvements impliquant leurs ressortissants et tous ont intérêt à ce que les mécanismes de retour soient effectivement respectés. Le poids diplomatique collectif de l'Union européenne, premier partenaire commercial de la plupart des États concernés, est sans commune mesure avec celui d'un État membre isolé.

L'Union dispose par ailleurs d'instruments que la France seule ne peut pas actionner : la négociation des accords d'association et de partenariat, les négociations d'adhésion ainsi que les instruments de la politique étrangère et de sécurité commune. Ces leviers n'ont pas été suffisamment mobilisés sur la question des enlèvements parentaux. La présente proposition de résolution européenne invite le Gouvernement français à soutenir une action diplomatique coordonnée au niveau européen, de concert avec les autres États membres et les services de la Commission européenne, afin que l'Union se dote enfin d'une stratégie cohérente et ambitieuse pour répondre à ce phénomène et protéger efficacement les enfants et les familles qui en sont victimes.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Vu le traité sur l'Union européenne, notamment ses articles 3 et 21,
- ⑤ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 81 et 218,
- ⑥ Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment son article 24,
- ⑦ Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, notamment ses articles 9, 10 et 11,
- ⑧ Vu la Convention de la Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants,
- ⑨ Vu 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,
- ⑩ Vu l'avis 1/13 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 14 octobre 2014,
- ⑪ Vu le règlement (UE) 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, notamment son article 101,
- ⑫ Vu la résolution du Parlement européen du 8 juillet 2020 sur l'enlèvement parental international et national d'enfants de l'Union européenne au Japon (2020/2621(RSP)),
- ⑬ Vu l'étude intitulée « Enlèvements parentaux vers des pays tiers », publiée en mars 2024 par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement Européen,

- ⑭ Considérant que les enlèvements internationaux d'enfants constituent une violation grave des droits fondamentaux de l'enfant et de son droit au maintien de relations régulières avec ses deux parents, tel que garanti par l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- ⑮ Considérant que la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 demeure l'instrument multilatéral de référence en matière d'enlèvement international d'enfants et de coopération civile entre les États parties ;
- ⑯ Estimant que l'efficacité de la Convention de la Haye repose sur la volonté effective des États d'en respecter les mécanismes et que de nombreux États parties ne s'acquittent pas de leurs obligations avec la diligence requise ;
- ⑰ Considérant que le règlement (UE) 2019/1111, dit « Bruxelles II *ter* », vient renforcer les mécanismes de coopération en matière de responsabilité parentale entre les États membres, mais que son champ d'application est limité à l'espace européen et ne permet donc pas de répondre aux situations impliquant des États tiers ;
- ⑱ Considérant que la France a conclu des conventions bilatérales avec certains États en matière de droit de garde et de droit de visite, mais que ces instruments demeurent insuffisants et que leur existence ne saurait dispenser d'une action coordonnée au niveau européen ;
- ⑲ Considérant que l'Union européenne est tenue de promouvoir la protection des droits de l'enfant dans ses relations extérieures et dispose à cette fin d'instruments diplomatiques et de coopération en mesure d'être mobilisés ;
- ⑳ Considérant que plusieurs États, qu'ils soient parties ou non à la Convention de la Haye, constituent des destinations récurrentes pour des enlèvements impliquant des ressortissants d'États membres de l'Union européenne ;
- ㉑ Considérant qu'un nombre significatif d'États ne sont pas signataires de la Convention de la Haye, rendant toute procédure de retour incertaine voire impossible, exposant les parents victimes à l'absence totale de recours juridique et que seule une action diplomatique est susceptible d'y apporter une réponse effective ;
- ㉒ Considérant que le dernier rapport de la Commission européenne estimant le nombre de disparitions d'enfants remonte à 2013 et demeure

obsolète, contraignant les institutions à s'appuyer sur les estimations d'acteurs de la société civile ;

- ②③ Considérant que le rapport annuel de l'organisation « *Missing Children Europe* » indique que 1 318 affaires d'enlèvements ont été signalées en 2025, dont au moins 169 cas documentés impliquant un État membre et un État tiers, ce chiffre étant vraisemblablement sous-évalué par l'absence de données fiables ;
- ②④ Considérant qu'aux termes du règlement (UE) 2019/1111, à partir du 2 août 2025, les États membres fournissent à la Commission des informations utiles pour l'évaluation du fonctionnement et de l'application dudit règlement, et que le rapport correspondant ne devra être publié par la Commission qu'au plus tard le 2 août 2032 ;
- ②⑤ Souligne l'urgence politique que constitue la protection des enfants ainsi que la nécessité d'y répondre collectivement au niveau européen ;
- ②⑥ Demande au Gouvernement de la République française de mettre ce sujet à l'agenda des institutions européennes ;
- ②⑦ Invite le Gouvernement de la République française et la Commission européenne à engager une action diplomatique coordonnée à l'égard des États identifiés comme non coopératifs dans le traitement des demandes de retour d'enfants, en mobilisant les leviers disponibles dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune ;
- ②⑧ Invite le Gouvernement de la République française et les États membres de l'Union européenne à adopter, au sein du Conseil, une position commune de l'Union face aux États tiers qui ne respectent pas leurs engagements internationaux en matière d'enlèvements d'enfants ;
- ②⑨ Invite le Gouvernement de la République française et la Commission européenne à distinguer, dans leur action diplomatique, les États parties à la Convention de la Haye mais non-coopératifs de ceux qui n'en sont pas parties, et à encourager activement l'adhésion de ces derniers à la Convention ;
- ③⑩ Invite la Commission européenne à présenter une communication définissant une stratégie européenne coordonnée face aux enlèvements internationaux d'enfants impliquant des États tiers, incluant un recensement des États non coopératifs et des mécanismes de rapport au Parlement européen et au Conseil ;

- ③① Invite la Commission européenne à intégrer, dans toute négociation ou révision d'accord d'association avec un État tiers, une disposition explicite relative à la coopération en matière d'enlèvements internationaux d'enfants, notamment par l'inscription de ce sujet à l'agenda des instances de dialogue prévues par ces accords ;
- ③② Invite le Conseil de l'Union européenne à examiner l'opportunité d'adopter des mesures restrictives ciblées à l'égard des États tiers dont le comportement non coopératif persistant porte gravement atteinte aux droits d'enfants ressortissants de l'Union européenne.