

N° 29

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2019

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

relative aux **enfants franco-japonais privés de tout lien avec leur parent français à la suite d'un enlèvement parental,**

PRÉSENTÉE

Par MM. Richard YUNG, Christian CAMBON, François PATRIAT, Mmes Laurence ROSSIGNOL, Françoise LABORDE, MM. Pierre LAURENT, Robert LAUFOAULU, Philippe ADNOT, Damien REGNARD, Mme Jacky DEROMEDI, MM. Jean-Yves LECONTE, Ronan LE GLEUT, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, M. Robert del PICCHIA, Mmes Claudine LEPAGE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Christophe-André FRASSA, Olivier CADIC, Thani MOHAMED SOILHI, Michel VASPART, Mme Françoise RAMOND, M. Arnaud BAZIN, Mme Frédérique PUISSAT, M. Philippe BONNECARRÈRE, Mme Dominique VÉRIEN, M. Claude KERN, Mme Esther SITTLER, M. René-Paul SAVARY, Mme Nathalie DELATTRE, M. Alain MILON, Mmes Catherine DEROCHÉ, Jocelyne GUIDEZ, MM. Marc LAMÉNIÉ, Gérard LONGUET, Philippe PAUL, Roger KAROUTCHI, Hugues SAURY, Abdallah HASSANI, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Yannick VAUGRENARD, Bernard BUIS, Claude HAUT, Mme Agnès CONSTANT, MM. Frédéric MARCHAND, Julien BARGETON, Mme Noëlle RAUSCENT, MM. Didier RAMBAUD, Martin LÉVRIER, Bernard FOURNIER, André GATTOLIN, Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Antoine LEFÈVRE, Michel AMIEL, Yves DÉTRAIGNE, Daniel CHASSEING, Jean-Noël GUÉRINI, Gilbert BOUCHET, Pierre LOUAULT, Mmes Mireille JOUVE, Évelyne PERROT, MM. Bernard CAZEAU, Jackie PIERRE, Mme Annick BILLON, MM. Jean-Jacques PANUNZI, Bernard LALANDE, Mme Sabine VAN HEGHE, M. Arnaud de BELENET, Mme Françoise CARTRON, MM. Alain RICHARD, Antoine KARAM, Mme Catherine PROCACCIA, MM. Georges PATIENT, Claude MALHURET et Michel DENNEMONT,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En 2011, le Sénat s'était saisi de la douloureuse question des **enfants issus de couples franco-japonais qui, suite à un divorce ou à une séparation, se retrouvent privés de tout contact avec leur parent français.**

Préoccupé par la hausse du nombre d'enlèvements internationaux d'enfants binationaux impliquant des ressortissants japonais, il avait 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**¹. Cette initiative parlementaire avait fait écho à une résolution adoptée par la Chambre des représentants des États-Unis².

Plus de huit ans plus tard, force est malheureusement de constater que **des enfants franco-japonais demeurent privés de tout contact avec leur parent français suite au divorce ou à la séparation de leurs parents.**

Ces enfants ont fait l'objet soit d'un **enlèvement international** commis par leur parent japonais, soit d'un **enlèvement parental à l'intérieur du Japon**. Dans les deux cas, ils ont subi 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.

Les parents français de ces enfants se trouvent actuellement dans l'impossibilité d'exercer au Japon leurs droits parentaux. Ils sont dans un désarroi absolu³. Certains d'entre eux n'ont pas vu leur(s) enfant(s) depuis plusieurs années. Chaque fois qu'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.**

¹ Résolution n° 52 (2010-2011) tendant à permettre au parent français d'enfants franco-japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce, adoptée le 25 janvier 2011.

² Résolution n° 1326 (2009-2010), adoptée le 29 septembre 2010.

³ Plusieurs parents ont uni leurs forces en créant des associations, dont SOS Parents Japan (2009) et Sauvons nos enfants Japon (2018).

Ces situations dramatiques découlent principalement de l'application de la **législation nippone en matière de droit de la famille**, qui ne reconnaît ni le partage de l'autorité parentale⁴, ni la garde alternée⁵. De plus, les juges 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 parentale⁶.

En vue de faciliter la résolution des cas d'enlèvement international, le **Japon a adhéré, en janvier 2014, à la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfant**, qui vise à « protéger l'enfant, sur le plan international, contre les effets nuisibles d'un déplacement ou d'un non-retour illicite 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 spécifique⁷**, 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 français**. 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'UE 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 leur incombent en vertu de la Convention de La Haye.** Dans son

⁴ L'article 819 du code civil japonais prévoit que, dans le cas d'un divorce par consentement mutuel, les époux décident par convention lequel des deux conservera l'autorité parentale, ainsi que tous les arrangements relatifs à son exercice. À défaut d'accord, c'est le tribunal aux affaires familiales qui décide.

⁵ L'article 766 du code civil prévoit que, dans le cas d'un divorce par consentement mutuel, les époux passent une convention pour désigner celui qui aura le droit de garde. À défaut d'accord, une procédure de conciliation quasi-judiciaire est ouverte. Si la conciliation échoue, c'est le tribunal aux affaires familiales qui décide des conséquences du divorce sur les enfants.

⁶ L'article 766 du code civil prévoit que les visites sont fixées par une convention entre les époux au moment du divorce. Celui qui perd l'autorité parentale conserve en principe le droit de visite. Cependant, rien n'est prévu de manière explicite par le droit japonais quant à l'exercice de ce droit si ce n'est qu'il ne doit pas nuire à l'intérêt des enfants.

⁷ Loi n° 48 du 19 juin 2013.

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 quatrième et cinquième rapports périodiques du Japon, publiées le 1^{er} février 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.

Les actions diplomatiques menées par les partenaires du Japon ont commencé à porter leurs fruits.

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 familiales⁸. **La nouvelle loi autorise la remise de l'enfant en l'absence du parent ayant perdu l'autorité parentale.** De plus, elle prévoit 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.

⁸ Selon la Cour suprême du Japon, l'exécution forcée des décisions prévoyant la remise de l'enfant au parent détenteur de l'autorité parentale aboutit dans seulement 30% des cas.

Cette réforme va dans le bon sens. Cependant, elle n'entrera pas en vigueur avant le 1^{er} avril 2020. De plus, 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. Par ailleurs, il est à noter que **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.**

Prenant acte de la réforme adoptée par la Diète, **le département d'État américain a retiré le Japon de sa liste des pays qui ne respectent pas pleinement les obligations auxquelles ils sont tenus en vertu de la Convention de La Haye. Il demeure cependant « extrêmement préoccupé à la fois par l'absence de mécanismes efficaces d'application des ordonnances prises en vertu de la convention, et par le nombre considérable de cas relatifs à des enlèvements survenus avant l'entrée en vigueur de la convention »⁹.**

Quelques jours après l'adoption de la loi modifiant la loi relative à l'exécution des décisions en matière civile, **une mission conjointe du ministère de la justice et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est rendue à Tokyo. Elle a notamment proposé aux autorités japonaises de rétablir le comité consultatif franco-japonais relatif à l'enfant au centre d'un conflit parental,** qui a cessé ses travaux en décembre 2014. L'objectif est de **faciliter le traitement des cas n'entrant pas dans le champ d'application de la Convention de La Haye** (enlèvements internationaux survenus avant le 1^{er} avril 2014 ; enfants ayant fait l'objet d'un enlèvement parental à l'intérieur du Japon). Il importe d'encourager le Japon à répondre favorablement à cette proposition et, plus largement, à garantir le plein respect de l'intérêt supérieur des enfants franco-japonais.

C'est dans cette optique que **le Président de la République a évoqué les « situations inacceptables » vécues par des enfants binationaux et leurs parents français avec le Premier ministre japonais à l'occasion de sa première visite officielle au Japon (26-27 juin 2019).** Lors de ce déplacement, le Chef de l'État 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

⁹ Rapport 2019 sur les enlèvements internationaux d'enfants.

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** ».

Au regard de la position qu'il a exprimée en 2011, **il apparaît indispensable que le Sénat prenne à nouveau part au « combat » pour les droits fondamentaux des enfants franco-japonais au centre d'un conflit parental, dans le respect de la souveraineté du Japon, et réaffirme son soutien aux parents français privés de tout contact avec leur(s) enfant(s).**

Tels sont les motifs pour lesquels il vous est proposé d'adopter la présente proposition de résolution.

Proposition de résolution relative aux enfants franco-japonais privés de tout lien avec leur parent français à la suite d'un enlèvement parental

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu la Convention sur les relations consulaires, conclue à Vienne le 24 avril 1963,
- ④ Vu la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue à La Haye le 25 octobre 1980,
- ⑤ Vu la Convention relative aux droits de l'enfant, conclue à New York le 20 novembre 1989,
- ⑥ Vu la résolution du Sénat n° 52 (2010-2011) du 25 janvier 2011 tendant à permettre au parent français d'enfants franco-japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce,
- ⑦ Considérant que la présente proposition n'a nullement pour objet de remettre en cause la souveraineté du Japon ;
- ⑧ Réaffirmant son profond respect des différences culturelles entre le Japon et la France, ainsi que son attachement aux liens d'amitié qui unissent nos deux pays ;
- ⑨ Rappelant que le Japon et la France ont célébré, en 2018, le cent-soixantième anniversaire de leurs relations diplomatiques ;
- ⑩ Rappelant que le Japon et la France sont liés par un « partenariat d'exception », qui est fondé sur un attachement aux valeurs de liberté, de démocratie, de droits de l'homme et de respect de l'État de droit ;
- ⑪ Rappelant que le Japon est partie à la Convention relative aux droits de l'enfant, dont l'article 3, alinéa 1, stipule que dans « *toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* », et dont l'article 9, alinéa 3, stipule que les « *États parties respectent 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, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant* » ;

- ⑫ Rappelant que depuis le 24 janvier 2014, le Japon est partie à la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (dite « Convention de La Haye »), qui vise, d'une part, à « *assurer le retour immédiat des enfants déplacés ou retenus illicitement dans tout État contractant* » et, d'autre part, à « *faire respecter effectivement dans les autres États contractants les droits de garde et de visite existant dans un État contractant* » ;
- ⑬ Constatant avec inquiétude que des enfants franco-japonais sont actuellement privés de tout lien avec leur parent français suite au divorce ou à la séparation de leurs parents ;
- ⑭ Rappelant que ces enfants ont fait l'objet soit d'un enlèvement international commis par leur parent japonais, soit d'un enlèvement parental à l'intérieur du Japon et que, dans les deux cas, ils ont subi un véritable traumatisme et se retrouvent privés d'une part essentielle de leur identité ;
- ⑮ Notant avec préoccupation que les parents français de ces enfants sont dans un désarroi absolu, que nombre d'entre eux n'ont pas vu leur(s) enfant(s) depuis plusieurs années, que certains d'entre eux se voient refuser la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour par les autorités japonaises, et que tous courent le risque d'être placés en garde à vue par la police japonaise à chaque fois qu'ils tentent d'entrer en contact avec leur(s) enfant(s) ;
- ⑯ Observant que de nombreux parents japonais rencontrent également des difficultés pour exercer au Japon leurs droits parentaux après un divorce ou une séparation ;
- ⑰ Rappelant 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 ;
- ⑱ Constatant avec étonnement 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 ;
- ⑲ Rappelant 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 ;
- ⑳ Rappelant que les autorités centrales chargées de satisfaire aux obligations imposées par la Convention de La Haye sont le ministère des affaires étrangères japonais et le ministère de la justice français ;

- ②① Rappelant que la protection consulaire s'applique dans le cas des enfants dont la situation ne relève pas de la Convention de La Haye ;
- ②② Regrettant que le comité consultatif franco-japonais relatif à l'enfant au centre d'un conflit parental ait cessé ses travaux en décembre 2014 ;
- ②③ Constatant avec satisfaction que le 6 mars 2018, les ambassadeurs des États membres de l'Union européenne représentés au Japon ont adressé une lettre au ministre de la justice japonais, 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* » ;
- ②④ Se réjouissant que le Président de la République, lors de sa visite officielle au Japon, en juin 2019, se soit entretenu avec quatre pères français et ait déclaré devant la communauté française de Tokyo que les actions menées par la France visent à faire en sorte qu'« *au-delà des pratiques, des habitudes qui sont parfois installées dans les mœurs, [...] les droits de chacun puissent être défendus* » ;
- ②⑤ Réitère sa volonté de voir émerger rapidement une solution acceptable pour tous et respectueuse de l'intérêt supérieur des enfants issus de couples franco-japonais ;
- ②⑥ Insiste sur l'impérieuse nécessité de garantir le maintien des liens de l'enfant avec chacun de ses parents ;
- ②⑦ Souhaite qu'il soit procédé à un recensement le plus exhaustif possible des cas d'enfants binationaux au centre d'un conflit parental ;
- ②⑧ Exprime sa vive préoccupation quant au défaut d'exécution d'ordonnances de retour et de décisions relatives au droit de visite prises en application de la Convention de La Haye ;
- ②⑨ Observe que cette inquiétude est partagée par le département d'État des États-Unis qui, dans son rapport 2019 sur les enlèvements internationaux d'enfants, se dit « *extrêmement préoccupé à la fois par l'absence de mécanismes efficaces d'application des ordonnances prises en vertu de la convention, et par le nombre considérable de cas relatifs à des enlèvements survenus avant l'entrée en vigueur de la convention.* » ;
- ③⑩ Salue les initiatives prises par les autorités japonaises pour inciter d'autres États à adhérer à la Convention de La Haye et raccourcir les délais dans lesquels les tribunaux statuent sur les demandes de retour ;
- ③⑪ Encourage les autorités centrales chargées de l'application de la Convention de La Haye à approfondir le dialogue engagé en 2014 ;

- ③② Note avec intérêt 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 ;
- ③③ Relève avec déception que cette loi n'entrera pas en vigueur avant le 1^{er} avril 2020 ;
- ③④ Se demande si cette loi permettra 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 d'une décision du juge civil prévoyant le transfert de la garde de l'enfant ;
- ③⑤ Constate avec regret que 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 ;
- ③⑥ Se félicite que les autorités japonaises souhaitent échanger des bonnes pratiques et des connaissances avec les États membres de l'Union européenne ;
- ③⑦ Souhaite que cet échange puisse rapidement se concrétiser entre le Japon et la France ;
- ③⑧ Se réjouit de la création d'un poste de magistrat de liaison à l'ambassade du Japon en France, dont il faut espérer qu'elle permettra d'améliorer le traitement des dossiers d'enlèvements d'enfants et de faciliter l'échange d'informations ;
- ③⑨ Appelle de ses vœux la création d'un poste de magistrat de liaison à l'ambassade de France au Japon ;
- ④⑩ Souhaite, à l'instar du Gouvernement, le rétablissement du comité consultatif franco-japonais relatif à l'enfant au centre d'un conflit parental, en vue de faciliter le traitement des cas n'entrant pas dans le champ d'application de la Convention de La Haye ;
- ④⑪ Émet le vœu que soit organisée une nouvelle rencontre entre les ambassadeurs des États membres de l'Union européenne représentés au Japon et le ministre de la justice japonais ;
- ④⑫ 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 ;

- ④③ Se réjouit que l'organisme local d'entraide et de solidarité du Japon ait obtenu, dans le cadre du dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, une subvention en vue de publier un guide pratique juridique et socio-culturel du mariage franco-japonais ;
- ④④ Recommande d'améliorer la sensibilisation des magistrats français aux problématiques liées à l'enlèvement international d'enfants ;
- ④⑤ Juge indispensable de veiller à ce que les jugements de divorce rendus en France ne soient pas, dans certains cas, privés d'effet au Japon en application de la loi japonaise modifiant la loi relative aux litiges liés au statut personnel, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019 ;
- ④⑥ Encourage le Gouvernement à renforcer les mesures visant à prévenir l'enlèvement des enfants binationaux résidant sur le territoire français ;
- ④⑦ Suggère que soit établie une liste nationale ou européenne des pays qui ne se conforment pas aux obligations qui leur incombent en vertu de la Convention de La Haye ;
- ④⑧ Invite le Gouvernement à porter la question des enlèvements internationaux d'enfants au sein des organisations internationales dont la France est membre.