

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

21 MAART 1985

WETSONTWERP

houdende goedkeuring van het Europees Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen, opgemaakt te Luxemburg op 20 mei 1980

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT DOOR DE HEER BEYSEN

DAMES EN HEREN,

Het Verdrag streeft een oplossing na voor de problemen die kunnen rijzen inzake het gezag over kinderen en met name wanneer een kind door een van zijn ouders is ontvoerd.

Dergelijke ontvoeringen nemen hand over hand toe en in de afgelopen jaren zijn een honderdtal zaken ter kennis van de Belgische overheid gebracht. Met de meeste daarvan

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Defraigne.

A. — Leden: Mevr. Demeester-De Meyer, de heren Desmarets, Peeters, Mevr. Smet, de heren Sterverlyncx, Swaelen, Thys, Van Wambeke. — de heren Biefnot, Dejardin, Denison, Sleenckx, Urbain, Van Elewyck, Vanvelthoven. — de heren Beysen, Bril, Defraigne, Militis, Petitjean, Sprockeels. — de heren Baert, Van Grembergen.

B. — Plaatsvervangers: de heren Bockstal, Bourgeois, d'Alcantara, Desutter, Dhoore, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Van Rompaey, Wauthy. — de heren Burgeon, W. Claes, M. Colla, Collignon, Cools, Mevr. Lefebver, de heren Van der Biest, Vanderheyden. — de heren Daems, Mundeleer, Pans, Pierard, Poswick, Taelman, Van Belle. — de heren Caudron, De Mol, Vanhorenbeek.

Zie:

856 (1983-1984):

— N° 1: Wetsontwerp.

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

21 MARS 1985

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants, faite à Luxembourg le 20 mai 1980

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES
PAR M. BEYSEN

MESDAMES, MESSIEURS,

La Convention entend résoudre les problèmes que posent les gardes d'enfants et, plus particulièrement, ceux de l'enlèvement d'un enfant par l'un de ses auteurs.

Ces cas sont de plus en plus nombreux et au cours de ces dernières années les autorités belges ont été saisies d'une centaine d'affaires. Si la majorité d'entre elles concerne les

(1) Composition de la Commission:

Président: M. Defraigne.

A. — Membres: M^{me} Demeester-De Meyer, MM. Desmarets, Peeters, M^{me} Smet, MM. Sterverlyncx, Swaelen, Thys, Van Wambeke. — MM. Biefnot, Dejardin, Denison, Sleenckx, Urbain, Van Elewyck, Vanvelthoven. — MM. Beysen, Bril, Defraigne, Militis, Petitjean, Sprockeels. — MM. Baert, Van Grembergen.

B. — Suppléants: MM. Bockstal, Bourgeois, d'Alcantara, Desutter, Dhoore, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Van Rompaey, Wauthy. — MM. Burgeon, W. Claes, M. Colla, Collignon, Cools, M^{me} Lefebver, MM. Van der Biest, Vanderheyden. — MM. Daems, Mundeleer, Pans, Pierard, Poswick, Taelman, Van Belle. — MM. Caudron, De Mol, Vanhorenbeek.

Voir:

856 (1983-1984):

— N° 1: Projet de loi.

zijn de Maghreb-landen gemoeid, maar een aantal kinderen worden meegenomen naar landen die lid zijn van de Raad van Europa, met name Spanje, Italië en Portugal.

Het Verdrag wil het vraagstuk regelen door erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing.

Vier grote beginselen liggen aan het Verdrag ten grondslag:

- het instellen van centrale autoriteiten, die rechtstreeks met elkaar voeling nemen om het kind terug te vinden, om de erkenning en de tenuitvoerlegging van het vonnis te verkrijgen en om ervoor te zorgen dat het kind wordt teruggegeven;

- de bemiddeling van de centrale autoriteiten is kosteloos, ook wanneer een beroep moet worden gedaan op een advocaat;

- het vertrouwen in de gegrondheid van de in het buitenland gegeven beslissingen inzake het gezag over het kind. Wanneer het verzoek tot teruggeleiding minder dan zes maanden na de ontvoering wordt gedaan, worden haast geen voorwaarden gesteld voor de erkenning en de tenuitvoerlegging van de in een andere Verdragsluitende Staat gewezen beslissingen;

- de aandacht voor het welzijn van het kind. Alles moet in het werk worden gesteld om laattijdige teruggeleidingen, die het kind aan nieuwe trauma's kunnen blootstellen, te voorkomen.

De Commissie sluit zich uiteraard aan bij de doelstellingen van de voorgestelde tekst, doch constateert dat de meeste kinderen die over de landsgrenzen zijn ontvoerd, worden vastgehouden in landen die geen deel uitmaken van de Raad van Europa.

Derhalve is het van belang ook de Overeenkomst van Den Haag van 25 oktober 1980 inzake de burgerlijke aspecten van de ontvoering te bekrachtigen. Die overeenkomst vult de tekst van de Raad van Europa aan en werd onder meer door de Verenigde Staten en Canada ondertekend.

Het Europese Parlement heeft het belang van de bekrachtiging van de beide teksten zeer goed begrepen. In een resolutie van 16 maart 1984 nodigt het de Gemeenschap uit het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van de beslissingen uit te breiden tot de erkenning en de tenuitvoerlegging van de beslissingen inzake het gezag over kinderen.

* * *

Daartoe door de Commissie uitgenodigd, heeft een vertegenwoordiger van de Minister van Justitie een uiteenzetting gegeven over de internationale ontvoeringen van kinderen door een van hun ouders, de zogenaamde « legal kidnapping »:

De jongste jaren is dit probleem steeds toegenomen door de stijging van het aantal gemengde huwelijken enerzijds, en van de echtscheidingen en scheidingen anderzijds.

Een van de ouders neemt het kind, meestal door misbruik te maken van het bezoeksrecht, mee naar het buitenland en verhindert door die overbrenging dat de andere ouder zijn rechten jegens het kind uitoefent.

Het vonnis dat een van de ouders in België heeft verkregen en dat hem het recht van gezag over het kind verleent, heeft in het buitenland niet van rechtswege uitwerking.

pays du Maghreb, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'enfants sont emmenés vers des pays membres du Conseil de l'Europe, notamment vers l'Espagne, l'Italie, le Portugal.

Le mécanisme retenu par la Convention est celui d'un traité sur la reconnaissance et l'exécution de la décision.

Quatre grands principes sont à la base de cette Convention:

- l'institution d'autorités centrales, qui correspondent directement entre elles pour retrouver l'enfant, provoquer la reconnaissance et l'exécution de la décision et assurer la remise de l'enfant;

- l'intervention des autorités centrales, même lorsqu'il faudra avoir recours à un avocat, est gratuite;

- la confiance dans le bien-fondé des décisions étrangères sur la garde d'enfant. Lorsque la demande de rapatriement de l'enfant est introduite dans un délai de moins de six mois après l'enlèvement, les conditions mises à la reconnaissance et à l'exécution des décisions rendues dans un autre Etat contractant sont très limitées;

- la prise en considération du bien-être de l'enfant. Tout doit être mis en œuvre pour éviter des rapatriements tardifs, qui exposerait à de nouveaux traumatismes.

La Commission se rallie bien entendu aux objectifs poursuivis par le texte proposé, constatant toutefois que la majorité des enfants, victimes d'enlèvement au-delà des frontières nationales, sont retenus dans des pays n'appartenant pas au Conseil de l'Europe.

Il est donc important de ratifier également la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement. Cette convention est complémentaire au texte du Conseil de l'Europe et a été signée par des pays comme les Etats-Unis d'Amérique et le Canada.

Le Parlement européen a parfaitement saisi l'importance de la ratification de ces deux textes. Dans une résolution du 16 mars 1984 il invite en outre la Communauté d'étendre la Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions à la reconnaissance et à l'exécution des décisions relatives au droit de garde.

* * *

Invité par la Commission, un représentant du Ministre de la Justice a fait un exposé sur les enlèvements internationaux d'enfants par un de leurs parents, le « legal kidnapping »:

Au cours de ces dernières années, ce problème a pris une ampleur de plus en plus grande en raison de l'augmentation d'une part du nombre de mariages mixtes, d'autre part de celui des divorces ou des séparations.

Un des parents, le plus souvent par abus du droit de visite, emmène à l'étranger son enfant et fait obstacle, par ce déplacement, à l'exercice des droits de l'autre à l'égard de l'enfant.

Le jugement obtenu en Belgique par l'un des parents, et lui octroyant le droit de garde, ne produit pas effet de plein droit à l'étranger.

Bovendien zijn de inzake het recht van gezag gewezen vonnissen niet definitief en kan om de wijziging ervan worden verzocht door de ouder die begaan is met «het hoogste belang van het kind». Het belang van het kind wordt door de rechters van de verschillende Staten jammer genoeg zeer uiteenlopend (en vaak op nationalistische gronden) beoordeeld, ook al bestaat ter zake een verdrag.

Benevens op nationalistische tendensen, moet ook op de invloed van religieuze overwegingen worden gewezen. Zo is het in de Islam-landen — waarvan vele onderdanen in België leven — in «het belang van het kind» dat het wordt opgevoed met naleving van de beginselen van het ware geloof en de Moslim die de wettige vader is van het kind, heeft tot plicht toe te zien op zijn godsdienstige opvoeding, zodat wanneer het gescheiden is van zijn moeder, deze slechts het gezag over het kind kan uitoefenen indien zij toestaat dat de vader toezicht uitoefent.

Voor dit probleem worden drie soorten oplossingen gezocht:

- oplossingen op grond van een verdrag;
- specifieke oplossingen;
- oplossingen aan de hand van preventieve maatregelen.

1. Naast de verdragen betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van de in algemene burgerlijke zaken gewezen vonnissen, bestaan een aantal specifieke verdragen betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen die zijn gegeven inzake het recht van gezag.

In de eerste plaats is er het voorliggende Verdrag dat binnen het raam van de Raad van Europa op 20 mei 1980 te Luxemburg is ondertekend.

Tot op heden werd het bekrachtigd door Frankrijk, Luxemburg, Portugal, Zwitserland en Spanje.

Het heeft tot doel personen die een recht van gezag of een bezoekrecht hebben in staat te stellen dat recht in het buitenland te doen erkennen en volgens een eenvoudige en snelle procedure de terugkeer van het kind te verkrijgen wanneer het op ongeoorloofde wijze naar het buitenland werd overgebracht en daar wordt vastgehouden.

De originaliteit van dit verdrag ligt in de eerste plaats hierin dat, in een welbepaald geval, het gezag terstond moet worden hersteld zonder dat de rechter van de aangezochte Staat onder voorwendsel van het belang van het kind beoordelingsbevoegdheid bezit. Dat is het geval wanneer het kind en zijn ouders de nationaliteit hebben van de verzoekende Staat, waar het kind bovendien zijn gewone verblijfplaats had.

Die bepaling is er in hoofdzaak op aandringen van België gekomen.

Ook op het praktische vlak is het Verdrag waardevol. Om de terugleiding van de kinderen te vergemakkelijken voorziet het immers in de bemiddeling van de door elke Staat aangewezen centrale autoriteiten, die onderling moeten samenwerken. De door het verdrag ingestelde gerechtelijke samenwerking beoogt zowel het overleg tussen de centrale autoriteiten onderling als het overleg tussen de bevoegde nationale autoriteiten.

Zoals in vele landen, zal in België het Ministerie van Justitie als centrale autoriteit worden aangesteld.

Een voorontwerp van overeenkomst tussen Frankrijk en België betreffende de wederzijdse rechtshulp inzake het recht van gezag over kinderen en het bezoekrecht, die de regeling van 1925 vervangt, is thans in voorbereiding; de besprekingen zijn afgerond en zullen eerlang tot resultaten leiden.

Au surplus, les jugements rendus en matière de droit de garde ne sont pas définitifs et la modification peut en être demandée par le parent qui y a intérêt «pour le plus grand avantage de l'enfant». L'intérêt de l'enfant s'apprécie malheureusement de façon extrêmement variable (et souvent de façon nationaliste) par les juges des différents Etats, même s'il existe une convention.

Outre les nationalismes, il faut aussi relever l'influence de considérations religieuses. C'est ainsi que dans les pays musulmans — dont de nombreux ressortissants se trouvent en Belgique — «l'intérêt de l'enfant» est d'être élevé dans le respect des principes de la vraie foi, et le Musulman, qui est le père légitime d'un enfant, a le devoir de veiller à son éducation religieuse, de sorte que s'il est séparé de la mère, celle-ci ne peut avoir la garde de l'enfant que si elle permet au père d'exercer un contrôle.

On s'efforce d'apporter à ce problème trois sortes de solutions:

- solutions sur le plan conventionnel;
- solutions ponctuelles;
- solutions apportées par des mesures préventives.

1. Outre les conventions sur la reconnaissance et l'exécution des jugements, rendus en matière civile générale, existent quelques conventions spécifiques sur la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues en matière de droit de garde.

Il s'agit d'abord de la présente convention, signée dans le cadre du Conseil de l'Europe à Luxembourg le 20 mai 1980.

A ce jour elle est ratifiée par la France, le Luxembourg, le Portugal, la Suisse et l'Espagne.

L'objet de cette convention est de permettre aux personnes, titulaires d'un droit de garde ou d'un droit de visite, de faire reconnaître celui-ci à l'étranger et d'obtenir le retour de l'enfant selon une procédure simple et rapide, lorsque ce dernier a été emmené et est retenu illicitement à l'étranger.

L'originalité de cette convention tient d'abord à ce que, dans un cas, le rétablissement de la garde doit se faire sur le champ, sans que le juge de l'Etat requis ait un pouvoir d'appréciation sous prétexte d'intérêt de l'enfant. C'est le cas où l'enfant, son père et sa mère ont tous les trois la nationalité de l'Etat requérant, où en outre l'enfant avait sa résidence habituelle.

Cette clause est due pour une part essentielle à l'insistance de la Belgique.

Cette convention est aussi précieuse sur le plan pratique. En effet pour faciliter le rapatriement des enfants, elle a prévu l'intervention d'autorités centrales, désignées par chaque Etat contractant, qui ont pour mission de collaborer entre elles. La coopération judiciaire, instaurée par la convention, vise à la fois la concertation des autorités centrales entre elles et la concertation entre les autorités nationales compétentes.

En Belgique, comme dans beaucoup d'Etats, cette autorité centrale sera le Ministère de la Justice.

Un avant-projet de convention entre la France et la Belgique, relatif à l'entraide judiciaire en matière de droit de garde des enfants et de droit de visite et tendant à remplacer l'arrangement de 1925, est actuellement à l'étude, les négociations viennent d'avoir lieu et sont en voie d'aboutir.

Zonder daarom af te dalen in de bijzonderheden van diverse bilaterale overeenkomsten moet worden onderstreept dat de problemen inzake « legal kidnapping » bijzonder acuut zijn met de Maghreb-landen.

Met de Marokkaanse overheid werden besprekingen aangeknoopt.

Wij mogen ons de reële moeilijkheden die het sluiten van overeenkomsten met islamitische landen in de weg staan, niet verhehlen. Sommige landen hebben een dergelijke overeenkomst gesloten, maar de tekst die tal van geruststellende afspraken bevat, wordt in feite ontkracht door een voorbehoud dat van openbare orde is en waardoor de rechtbanken van de landen waar de Islam staatsgodsdienst is, van de Belgische moeder die van de vader is gescheiden, kunnen eisen dat zij in dezelfde stad als hij gaat wonen, wil zij het gezag over haar kind behouden.

* * *

2. In tal van gevallen blijft een specifieke regeling de enige realistische oplossing.

Er wordt zelfs aan gedacht om de specifieke regeling tot op zekere hoogte te institutionaliseren.

Met Marokko b.v. is een overeenkomst gesloten om een gemengde commissie in te stellen die met name kennis moet nemen van individuele gevallen ten einde ze in der minne te regelen.

Die commissie is in oktober 1984 voor de eerste maal te Brussel bijeenkomen. In april zal ze in Rabat samenkomen. Het is een eerste proef die ook tot andere Staten kan worden uitgebreid, althans indien zij bevredigende resultaten oplevert.

De Belgische diplomatieke en consulaire posten kunnen een wezenlijke rol spelen in het beslechten van de geschillen. Zij moeten immers nagaan waar het kind zich bevindt en in contact moeten treden met de plaatselijke overheid.

* * *

3. Tot slot moeten preventieve maatregelen worden getroffen.

Vorig jaar is op voorstel van de Regering het Wetboek van de Belgische nationaliteit ingevoerd.

Het optreden van de diplomatieke en consulaire posten zal aanzienlijk worden vergemakkelijkt in zoverre het kind om wiens teruggeleiding door een Belgische moeder wordt verzocht, eveneens de Belgische nationaliteit heeft. Het wetboek bepaalt met name dat de kinderen die in België zijn geboren uit een Belgische vader of moeder, Belg zijn. Die bepaling geldt niet alleen voor de toekomst, maar ook voor de meeste gevallen waarover thans betwisting bestaat, aangezien die regel, luidens de overgangsbepalingen van het nieuwe wetboek, ook van toepassing is op kinderen die op 1 januari 1985 de leeftijd van 18 jaar niet hadden bereikt.

Wil men de verdere ontwikkeling van de ontvoeringen stuiten, dan moet men vanzelfsprekend niet alleen optreden op internationaal vlak, door tussen de Staten op gerechtelijk niveau tot samenwerking te komen, maar moet ook op het binnenlandse vlak iets worden ondernomen om een doelmatig preventief systeem op te zetten. Er wordt bijvoorbeeld aan gedacht de verplichting in te voeren dat het vonnis het bezoekrecht afhankelijk maakt van een voorafgaand exequatur van de Belgische beslissing in het buitenland, of ertoe te komen dat het in België ten voordele van de moeder gewezen vonnis inzake het gezag over de

Sans entrer dans le détail de diverses conventions bilatérales, il y a lieu de souligner que les problèmes de « legal kidnapping » sont particulièrement aigus avec les pays du Maghreb.

Des négociations ont été entamées avec les autorités marocaines.

On ne peut cacher les difficultés réelles qui s'opposent à la conclusion de conventions avec des pays musulmans. Certains pays l'ont fait mais, le texte qui abonde en engagements fort rassurants à lire, est, en réalité, vidé de sa substance par une réserve d'ordre public, qui permet aux tribunaux, là où l'Islam est religion d'Etat, d'exiger que la mère belge, séparée du père, aille vivre dans la même ville que lui, si elle veut conserver la garde de l'enfant.

* * *

2. Dans de nombreux cas, la seule solution réaliste reste l'arrangement ponctuel.

Une certaine institutionnalisation de la recherche d'un arrangement ponctuel est même envisagée.

C'est ainsi qu'avec le Maroc un accord a été conclu en vue de créer une commission mixte, dont la mission est notamment de connaître des cas individuels en vue d'aboutir à leur règlement amiable.

Cette commission s'est réunie pour la première fois à Bruxelles en octobre 1984. Elle se réunira en avril à Rabat. Il s'agit d'une première approche d'une voie qui pourrait être élargie à d'autres Etats, dans la mesure où elle offrirait des résultats satisfaisants.

Les postes diplomatiques et consulaires belges pourront jouer un rôle essentiel dans le règlement des conflits. C'est, en effet, à ces postes qu'incombe la tâche de localiser l'enfant et de contacter les autorités locales.

* * *

3. Il faut enfin prendre des mesures préventives.

Le Code de la nationalité belge a été adopté l'année passée sur proposition du Gouvernement.

L'action des postes diplomatiques et consulaires sera largement facilitée dans la mesure où l'enfant, dont le rapatriement est demandé par une mère belge, a également la nationalité belge. Or, ce code prévoit notamment que sont Belges les enfants nés en Belgique d'un père ou d'une mère belge. Cette disposition ne vaut pas seulement pour l'avenir mais aussi pour la plupart des cas actuellement litigieux, puisque, selon les dispositions transitoires du nouveau code, cette règle sera également applicable aux enfants qui avaient moins de 18 ans au 1^{er} janvier 1985.

Il est bien évident que si l'on veut juguler le développement des enlèvements, il faut, non seulement agir au plan international en instaurant une coopération entre les structures judiciaires des Etats, mais également au plan interne belge, en vue de mettre sur pied un système préventif efficace. L'on songe, par exemple, à imposer que le jugement subordonne le droit de visite à un exequatur préalable à l'étranger de la décision belge ou bien à faire en sorte que le jugement de garde, prononcé en Belgique en faveur de la mère, soit inscrit sur les documents d'identité ou de séjour du père, de sorte que celui-ci, au

kinderen wordt ingeschreven op de identiteits- of verblijfsdocumenten van de vader, zodat hij weet dat hij, meer dan thans het geval is, aan een doelmatige controle is blootgesteld wanneer hij, samen met het kind, de grens oversteekt.

* * *

De artikelen, alsmede het hele ontwerp worden eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

E. BEYSEN

De Voorzitter,

J. DEFRAIGNE

passage de la frontière en compagnie de l'enfant, se sache exposé davantage qu'aujourd'hui à un contrôle efficace.

* * *

Les articles et l'ensemble du projet ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

E. BEYSEN

Le Président,

J. DEFRAIGNE
