



Alerte :

Défis et mécanismes internationaux pour faire face à l'enlèvement international d'enfants

Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne

L'honorable Mobina S.B. Jaffer, présidente

L'honorable Salma Ataullahjan, vice-présidente

Juillet 2015

This document is available in English.

Disponible sur l'internet Parlementaire:

www.parl.gc.ca

41e législature – 2e session

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ.....	1
RESUMÉ	5
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 2 : CONVENTION DE LA HAYE SUR LES ASPECTS CIVILS DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS	9
A. Principales dispositions.....	11
1. Objectifs	11
2. Autorités centrales	11
3. Application des droits de garde et de visite	12
4. Exceptions.....	13
B. Ratifications et accessions	15
C. Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement	18
1. Formation et renforcement des capacités.....	18
2. Réseau international de juges de La Haye	20
CHAPITRE 3 : AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX.....	21
A. <i>Convention sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (1996)</i>	21
B. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989)	22
CHAPITRE 4 : ENGAGEMENT AVEC LES ÉTATS NON SIGNATAIRES DE LA CONVENTION DE LA HAYE SUR L'ENLÈVEMENT	25
A. Processus de Malte.....	25
1. Groupe de travail sur la médiation.....	28
B. Accords bilatéraux	28
CHAPITRE 5 : PROFIL DES ENLÈVEMENTS INTERNATIONAUX D'ENFANTS	31
A. Données statistiques.....	31
1. Enquêtes statistiques de la Conférence de La Haye.....	31
2. Établissement de données statistiques au Canada.....	33
3. Autres statistiques	34
B. Tendances	35

CHAPITRE 6 : RÉPONSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AU PROBLÈME DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS	37
A. Services consulaires	37
B. Contrôles frontaliers.....	38
C. Contrôle des passeports.....	39
D. Éducation et formation.....	40
1. Parents	41
2. Intervenants du système de justice – agents d'application de la loi, juges et avocats	42
E. Collecte de données	43
F. Coordination des mesures	44
CHAPITRE 7 : QUESTIONS ET OPTIONS POUR LES PARENTS DÉLAISSÉS	47
A. Prévention	47
B. Procédures civiles	47
C. Procédure pénale et participation des services de police	49
D. Documents de voyage	50
CHAPITRE 8 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	53
A. Faire connaître davantage la Convention de La Haye sur l'enlèvement	53
B. Ratification d'instruments internationaux complémentaires	54
C. Une cueillette de données améliorée et plus fréquente.....	54
D. Maintenir et améliorer l'engagement avec les pays non signataires de la Convention de La Haye.....	55
E. Coordonner les mesures prises pour prévenir l'enlèvement transfrontalier d'enfants et pour intervenir dans les cas d'enlèvement	56
F. Créer des outils à l'intention des autorités douanières et de Passeport Canada.....	56
ANNEXE A – PARTICIPANTS AU PROCESSUS DE MALTE.....	59
ANNEXE B – TÉMOINS.....	61

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, présidente

L'honorable Salma Ataullahjan, vice-présidente

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

Nicole Eaton

Art Eggleton, C.P.

Elizabeth Hubley

Nancy Ruth

Thanh Hai Ngo

Scott Tannas

Membres d'office du comité :

L'honorable Claude Carignan, C.P., (ou Yonah Martin) et James Cowan (ou Joan Fraser)

Autres sénateurs qui ont, à l'occasion, participé à l'étude :

Les honorables Boisvenu, Meredith, Munson, Seidman, Smith, C.P. (*Cobourg*) et Unger

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Shauna Troniak et Julia Nicol, analystes

Direction des comités du Sénat :

Mark Palmer et Adam Thompson, greffiers du comité

Lori Meldrum, adjointe administrative

Autre employée ayant prêté une aide occasionnelle au comité :

Ceri Au, agente de communications

Jean-Philippe Duguay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires,

Bibliothèque du Parlement

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 février 2014 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Jaffer, appuyée par l'honorable sénatrice Ringuette,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier les mécanismes internationaux visant à accroître la coopération pour régler les disputes familiales transfrontalières, notamment les efforts du Canada pour favoriser l'adhésion et la conformité universelles à la convention de La Haye sur l'enlèvement et renforcer la coopération avec les États non signataires, afin de défendre les intérêts des enfants;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2014.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 11 décembre 2014 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénatrice Ringuette,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 27 février 2014, le dépôt du rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne relativement à son examen des mécanismes internationaux visant à accroître la coopération pour régler les disputes familiales transfrontalières, notamment les efforts du Canada pour favoriser l'adhésion et la conformité universelles à la convention de La Haye sur l'enlèvement et renforcer la coopération avec les États non signataires, afin de défendre les intérêts des enfants soit reporté du 31 décembre 2014 au 31 mars 2015.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 31 mars 2015 :

L'honorable sénatrice Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que, nonobstant les ordres du Sénat adoptés le jeudi 27 février 2014, et le jeudi 11 décembre 2014, le dépôt du rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne relativement à son examen des mécanismes internationaux visant à accroître la coopération pour régler les disputes familiales transfrontalières, notamment les efforts du Canada pour favoriser l'adhésion et la conformité universelles à la convention de La Haye sur l'enlèvement et renforcer la coopération avec les États non signataires, afin de défendre les intérêts des enfants soit reporté du 31 mars 2015 au 29 février 2016.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

RESUMÉ

Les affaires d'enlèvement parental international sont éprouvantes pour les parents et pour les enfants. Le parent dont l'enfant a été enlevé et amené à l'étranger fait face à un dédale de considérations juridiques, sans parler des difficultés psychologiques et affectives.

La convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue le 25 octobre 1980 (Convention de La Haye sur l'enlèvement), a été élaborée par la communauté internationale pour empêcher et pour régler les cas d'enlèvement transfrontalier d'enfants. Il y a 93 États parties à cette convention et il existe un réseau complexe d'intervenants aux niveaux national et international (gouvernements nationaux et autres ordres de gouvernement, services de police, juges, secrétariat international) qui s'emploie à élargir la portée de la Convention et à en assurer la bonne mise en œuvre.

La Convention de La Haye sur l'enlèvement est le principal instrument juridique international qui régit l'intervention des États dans les situations d'enlèvement international d'enfants. C'est aussi le principal outil d'éducation pour les parents et autres personnes concernées.

Compte tenu des difficultés soutenues auxquelles font face les parents pour rapatrier leurs enfants au Canada et faire respecter les droits de visite, le comité sénatorial permanent des droits de la personne a convenu, le 2 décembre 2013, d'examiner le problème de l'enlèvement international d'enfants et le rôle de la Convention de La Haye sur l'enlèvement ainsi que d'autres mécanismes internationaux dans le règlement des différends en question. Par conséquent, le Sénat a adopté l'ordre de renvoi suivant le 27 février 2014 :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier les mécanismes internationaux visant à accroître la coopération pour régler les disputes familiales transfrontalières, notamment les efforts du Canada pour favoriser l'adhésion et la conformité universelles à la Convention de La Haye sur l'enlèvement et renforcer la coopération avec les États non signataires, afin de défendre les intérêts des enfants.

Le comité a tenu sept réunions sur cette question au printemps et à l'automne 2014. Il a reçu les témoignages de divers intervenants qui ont parlé des nombreux aspects de ce problème complexe.

Le chapitre 2 du rapport présente la Convention de La Haye sur l'enlèvement, notamment ses dispositions principales, et traite de l'interprétation et de l'application de la Convention par les tribunaux de différents États. Les efforts déployés pour augmenter le nombre d'États contractants – auxquels le Canada contribue activement – sont aussi exposés dans ce chapitre.

Le chapitre 3 porte sur d'autres instruments internationaux qui concernent l'enlèvement international d'enfants. En particulier, la Convention sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, conclue le 19 octobre 1996, dont peuvent profiter les parents d'enfants enlevés. Toutefois, le Canada n'a pas ratifié cette convention. Ce chapitre traite également de certaines dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et rappelle l'importance de s'assurer que la protection des intérêts supérieurs de l'enfant – un principe fondamental de la convention – demeure au cœur de la prise de décisions dans les cas d'enlèvement international.

Le chapitre 4 concerne le processus de Malte et des accords bilatéraux conclus avec des pays qui n'ont pas ratifié la Convention de La Haye sur l'enlèvement. On peut y apprendre que la plupart des pays dotés d'un système juridique fondé sur la loi islamique (charia) ou influencé par elle n'ont pas ratifié la Convention de La Haye sur l'enlèvement. Le processus de Malte a été conçu pour mettre l'accent sur le dialogue avec ces pays. Des témoins ont fait preuve d'un optimisme prudent quant aux avantages du processus de Malte; ils ont toutefois admis qu'il faudra du temps pour en venir à une compréhension mutuelle des enjeux complexes et que les discussions pourraient porter fruit uniquement à long terme. Un groupe de travail sur la médiation, établi dans le cadre du processus de Malte, continue d'examiner la possibilité que la médiation puisse aider à régler les litiges familiaux internationaux impliquant des États qui n'ont pas ratifié la Convention de La Haye sur l'enlèvement.

Le chapitre 5 présente les données disponibles et indique ce qu'elles révèlent de la question de l'enlèvement international d'enfants. Le comité a appris que plusieurs sources fournissent des renseignements statistiques partiels, mais qu'aucune ne donne de chiffres précis et à jour en ce qui a trait aux enfants enlevés par un parent et emmenés à l'étranger, que ce soit à partir du Canada ou d'autres pays en général. On a aussi indiqué au comité qu'il n'existe pas non plus d'analyse détaillée et approfondie des circonstances dans lesquelles sont commis les enlèvements internationaux d'enfants. Il est donc difficile de se faire une idée globale du problème sur les plans quantitatif et qualitatif, au Canada comme à l'étranger.

Les efforts que déploie le gouvernement fédéral sur divers fronts dans le dossier de l'enlèvement international d'enfants sont décrits au chapitre 6. Sont notamment mentionnés les services consulaires, qui comptent depuis peu l'Unité consulaire pour les enfants vulnérables, ainsi que les contrôles frontaliers, le contrôle des passeports et les services d'éducation et de formation, destinés aux parents et à d'autres parties concernées. Il faut cependant souligner qu'il y a des limites à ce que le gouvernement peut faire pour les parents; en effet, comme le Canada ne possède pas de contrôles de sortie, il est difficile de surveiller les frontières de façon à empêcher les enfants de quitter le pays. Le chapitre 7 traite de ce que les parents peuvent faire s'ils craignent que leur enfant ait été ou risque d'être enlevé et emmené à l'extérieur du pays. Il présente les diverses mesures qu'un parent peut prendre avant et après un enlèvement, par exemple, inscrire le nom de son enfant à la liste des signalements de Passeport Canada. Ce chapitre renferme aussi des diagrammes décrivant les diverses mesures qu'un parent peut prendre dans cette situation.

Le chapitre 8, enfin, contient plusieurs recommandations qui, le comité espère, aideront à dissuader les parents d'enlever leur enfant et de l'emmener à l'étranger, et qu'elles faciliteront le retour de l'enfant dans le pays de sa résidence habituelle et l'application des droits d'accès. Il est recommandé de mieux faire connaître la Convention de La Haye sur l'enlèvement, de ratifier la Convention de La Haye sur la protection des enfants, de renforcer la collecte et l'analyse de statistiques, de maintenir la contribution au processus de Malte y compris d'accroître la participation des parlementaires, d'améliorer la coordination de l'assistance offerte aux parents par les multiples acteurs concernés, et de renforcer les contrôles frontaliers et le contrôle des passeports.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Les affaires d'enlèvement parental international sont éprouvantes pour les parents et pour les enfants. Le parent dont l'enfant a été enlevé et amené à l'étranger fait face à un dédale de considérations juridiques, sans parler des difficultés psychologiques et affectives. Un enlèvement peut avoir des conséquences graves et irréparables pour l'enfant ainsi que pour le parent privé de son enfant. Comme l'a expliqué le père d'une fillette enlevée :

Le dommage causé par ce crime est permanent. Les souvenirs d'enfance qu'il aurait dû y avoir ne le seront jamais. Les liens entre une fille et son frère, une fille et son père, ne peuvent pas être rétablis et ramenés dans le temps. Dans notre cas, la restitution n'existe pas. Nous ne pouvons pas importer des souvenirs de rituels familiaux, les longues discussions, les périodes des Fêtes et les premières de toutes sortes¹.

La question de l'enlèvement international d'enfants n'est pas nouvelle, mais elle s'est intensifiée ces dernières décennies avec l'augmentation généralisée des déplacements dans le monde, des relations internationales et interculturelles ainsi que des divorces et des séparations. Le plus souvent, un membre de la famille, habituellement le père ou la mère, enlève un enfant pour l'emmener dans un autre pays sans le consentement de l'autre parent (ou tuteur), ou bien l'enfant est retenu dans l'autre pays au-delà de la période pour laquelle le consentement a été donné.

Les enlèvements internationaux d'enfants posent également des problèmes complexes aux autorités du pays où se trouve l'enfant et à celles du pays où il a été enlevé. En raison des différences entre les systèmes juridiques des États et des distances qui séparent souvent les pays en question, il est parfois difficile de repérer et de renvoyer les enfants.

La convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue le 25 octobre 1980 (Convention de La Haye sur l'enlèvement)², a été élaborée par la communauté internationale pour empêcher et pour régler les cas d'enlèvement transfrontalier d'enfants. Il y a 93 États parties à cette convention et il existe un réseau complexe d'intervenants aux niveaux national et international (gouvernements nationaux et autres ordres de gouvernement, services de police, juges, secrétariat international) qui s'emploie à élargir la portée de la Convention et à en assurer la bonne mise en œuvre.

La Convention de La Haye sur l'enlèvement est le principal instrument juridique international qui régit l'intervention des États dans les situations d'enlèvement international d'enfants. C'est aussi le principal outil d'éducation pour les parents et les autres personnes touchées par ces situations. En général, la Convention prévoit le retour des enfants (de moins de 16 ans) enlevés et amenés dans un autre État qui est également partie à la Convention. Les autorités du pays dans lequel l'enfant a été amené doivent renvoyer l'enfant dans le pays où il a sa résidence habituelle, exception faite de certaines situations. La Convention peut aussi faciliter l'exercice des droits de visite. Elle n'établit

¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 7 avril 2014 (Christy Dzikowicz, directrice, Services en cas de disparition d'enfant, Centre canadien de protection de l'enfance). Il s'agit d'une citation provenant du témoignage d'un père qui s'est adressé aux Services en cas de disparition d'enfant.

² [Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants](#), 25 octobre 1980, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1983 [convention de La Haye sur l'enlèvement].

pas de règles de détermination de la garde et des droits de visite, laissant les décisions en la matière au système juridique du pays où l'enfant résidait avant d'être enlevé³.

En 1998, le sous-comité des droits de la personne et du développement international du Comité des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes du Canada a étudié la question de l'enlèvement international d'enfants. Bon nombre des recommandations du Comité sont encore pertinentes aujourd'hui. Compte tenu des difficultés soutenues auxquelles font face les parents pour rapatrier leurs enfants au Canada et faire respecter les droits de visite, le comité sénatorial permanent des droits de la personne a convenu, le 2 décembre 2013, d'examiner le problème de l'enlèvement international d'enfants et le rôle de la Convention de La Haye sur l'enlèvement ainsi que d'autres mécanismes internationaux dans le règlement des différends en question. Par conséquent, le Sénat a adopté l'ordre de renvoi suivant le 27 février 2014 :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier les mécanismes internationaux visant à accroître la coopération pour régler les disputes familiales transfrontalières, notamment les efforts du Canada pour favoriser l'adhésion et la conformité universelles à la Convention de La Haye sur l'enlèvement et renforcer la coopération avec les États non signataires, afin de défendre les intérêts des enfants.

Le comité a tenu sept réunions sur cette question au printemps et à l'automne 2014. Il a reçu les témoignages de nombreux intervenants, notamment des avocats, un juge, un parent, des organismes non gouvernementaux (ONG), des universitaires, des fonctionnaires et des représentants d'organismes chargés de l'application de la loi, qui ont parlé des nombreux aspects de ce problème complexe. Tenant compte de ces diverses perspectives, le comité a cherché à brosser un tableau global du problème de l'enlèvement transfrontalier d'enfants et des réponses nationales et internationales actuelles.

On anticipe rarement l'enlèvement d'un enfant. Il n'est pas possible d'empêcher tous les enlèvements d'enfants, mais le comité croit que le présent rapport aidera à mieux faire connaître la problématique et les mesures qui existent actuellement pour empêcher des parents d'enlever leurs enfants et de les emmener à l'extérieur du pays.

Le présent rapport commence par une explication de la Convention de La Haye sur l'enlèvement, des traités et des processus internationaux complémentaires. La partie suivante contiennent des données statistiques et exposent les tendances dans le domaine. Les dernières parties portent sur la réponse du Canada au problème de l'enlèvement international d'enfants, et font état des enjeux et des options qui se présentent aux parents canadiens aux prises avec le problème. Enfin, le rapport se termine par des recommandations qui, comme l'espère le comité, dissuaderont les parents d'enlever leurs enfants pour les emmener à l'étranger, faciliteront le retour d'enfants dans le pays de leur résidence habituelle et contribueront à faire respecter le droit de visite.

³ La Convention de La Haye sur l'enlèvement définit le « droit de garde » comme étant le droit portant sur les soins de la personne de l'enfant, et en particulier celui de décider de son lieu de résidence. Le « droit de visite » est le droit d'emmener l'enfant pour une période limitée dans un lieu autre que celui de sa résidence habituelle (article 5).

CHAPITRE 2 : CONVENTION DE LA HAYE SUR LES ASPECTS CIVILS DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS

Il y a 35 ans, comme de plus en plus d'enfants étaient enlevés et emmenés à l'étranger, le Canada a entrepris des négociations en vue d'établir un traité international. Ces négociations ont été menées sous les auspices de la Conférence de La Haye de droit international privé (la Conférence de La Haye), une organisation intergouvernementale mondiale qui élabore des traités multilatéraux de droit international privé et qui en assure le suivi⁴. Ces négociations se sont soldées par l'adoption de la Convention de La Haye sur l'enlèvement le 25 octobre 1980, qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1983.

La Convention de La Haye sur l'enlèvement, qui compte actuellement 93 États parties, est parmi les conventions de La Haye les plus largement ratifiées⁵. Le Canada l'a ratifiée le 2 juin 1983⁶. Le Japon, l'Iraq et la Zambie sont les trois derniers États à l'avoir ratifiée, en 2014. La figure 1 contient la liste des signataires, ainsi que la liste des pays dont le Canada a refusé l'accession, dont l'Iraq et la Zambie. Le processus d'acceptation de l'accession est décrit dans la partie suivante, qui a pour titre « Ratifications et accessions ».

La Convention de La Haye sur l'enlèvement renferme 45 articles, incluant des dispositions sur ses objectifs, les règles régissant le retour des enfants et le droit de visite, de même que les exceptions à ces règles. Ces articles et d'autres dispositions clés de la Convention, ainsi que les questions qui touchent l'interprétation et l'application de la Convention par les États contractants, sont résumés dans la section suivante.

⁴ Le droit international privé « a pour objet la résolution des conflits entre des ressorts différents, entre des systèmes ou règles juridiques de ressorts différents et entre des décisions de tribunaux de ressorts différents. Il est formé de principes juridiques applicables dans des situations où plus d'un tribunal peut se déclarer compétent, ou lorsque les lois de plus d'un territoire peuvent s'appliquer, ou quand un tribunal doit décider s'il reconnaîtra et exécutera un jugement étranger ou, au Canada, un jugement d'une autre province », *Club Resorts Ltd. c. Van Breda*, 2012 SCC 17, par. 15.

⁵ Conférence de La Haye de droit international privé, [État présent, Convention du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants](#). À noter que même si le Kosovo n'est pas un État partie, le [Regulation No. 2004/29 on Protection against International Child Abduction](#) de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo exige que les mesures prises en vertu de ce règlement soient conformes à la Convention de 1980.

⁶ À noter que le Canada a émis des réserves ou fait des déclarations au sujet des articles 6 (désignation d'une autorité centrale), 26 (frais), 40 (applicabilité de la Convention dans différentes unités territoriales au sein de l'État) et 42 (réserves recevables).

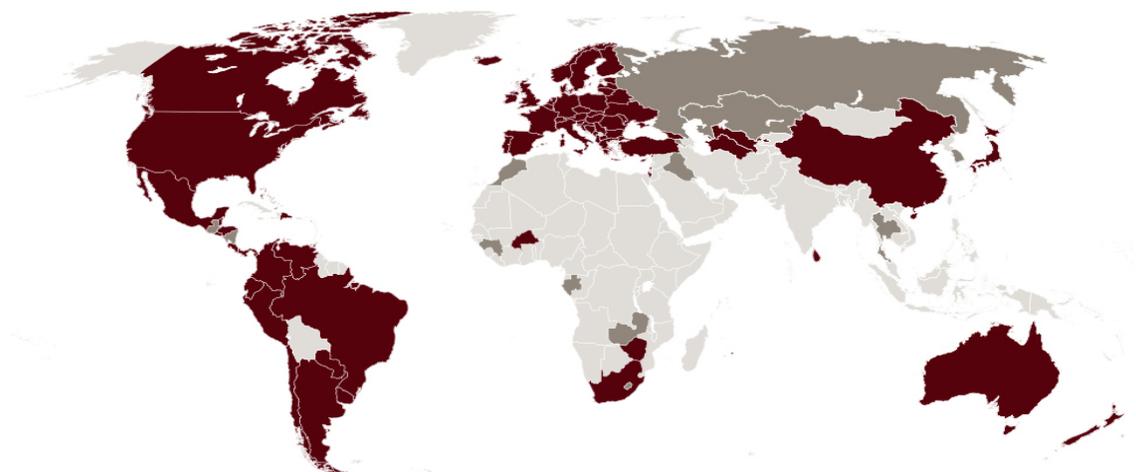
Figure 1 : États parties à la Convention de La Haye sur l'enlèvement

■ Pays ayant des obligations réciproques avec le Canada en vertu de la Convention

Afrique du Sud	Costa Rica	Lituanie	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Albanie	Croatie	Luxembourg	Saint-Kitts-et-Nevis
Allemagne	Danemark	Malte	Saint-Marin
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Équateur	Maurice	Salvador
Andorre	Espagne	Mexique	Serbie
Argentine	Estonie	Monaco	Singapour
Australie	États-Unis d'Amérique	Monténégro	Slovaquie
Autriche	Fidji	Nouvelle-Zélande	Slovénie
Bahamas	Finlande	Norvège	Sri Lanka
Belgique	France	Ouzbékistan	Suède
Bélarus	Géorgie	Panama	Suisse
Belize	Grèce	Paraguay	Trinité-et-Tobago
Bosnie-Herzégovine	Honduras	Pays-Bas	Turkménistan
Brésil	Hongrie	Pérou	Turquie
Bulgarie	Irlande	Pologne	Ukraine
Burkina Faso	Islande	Portugal	Uruguay
Chili	Israël	République de Moldava	Venezuela
Chine, République populaire de	Italie	République dominicaine	Zimbabwe
Chypre	Japon	République tchèque	
Colombie	Lettonie	Roumanie	

■ Pays dont l'accession n'a pas encore été acceptée par le Canada

Arménie	Guatemala	Lesotho	Thaïlande
Corée, République de	Guinée	Maroc	Zambie
Fédération de Russie	Iraq	Nicaragua	
Gabon	Kazakhstan	Seychelles	



A. Principales dispositions

1. Objectifs

Le comité a appris que l'objectif premier de la Convention de La Haye sur l'enlèvement est de décourager l'enlèvement international d'enfants, grâce à la création d'un mécanisme permettant d'ordonner le retour immédiat des enfants. À ce propos, l'honorable juge Jacques Chamberland, de la Cour d'appel du Québec, a affirmé : « [L]'idée, c'est que les parents vont comprendre qu'il ne sert à rien de déplacer un enfant unilatéralement, l'enfant sera retourné⁷. »

La Convention de La Haye sur l'enlèvement s'applique aux cas impliquant le « déplacement illicite » ou le « non-retour illicite » d'un enfant dans un autre État en violation d'un droit de garde ou de visite existant. Aux termes de l'article 1, la Convention de La Haye sur l'enlèvement a pour objet :

- d'assurer le retour immédiat des enfants déplacés ou retenus illicitement dans tout État contractant [art. 1a)];
- de faire respecter effectivement dans les autres États contractants les droits de garde et de visite existant dans un État contractant [art. 1b)].

Aux termes de la Convention, le déplacement ou le non-retour d'un enfant de moins de 16 ans est « illicite » lorsqu'il y a lieu en violation d'un droit de garde reconnu par le droit de l'État où l'enfant a sa résidence habituelle et que ce droit était exercé par le parent au moment où l'enfant a été enlevé⁸.

2. Autorités centrales

Conformément à la Convention, chaque État partie doit désigner une ou plusieurs « autorités centrales » chargées d'accomplir certaines tâches liées aux obligations qui lui sont imposées par la Convention. Ces autorités doivent « coopérer entre elles et promouvoir une collaboration entre les autorités compétentes dans leurs États respectifs⁹ » pour réaliser les objectifs de la convention. Les autorités centrales doivent prendre des mesures particulières pour :

- localiser un enfant qui a été enlevé;
- assurer la remise volontaire de l'enfant ou faciliter une solution amiable;
- fournir des informations générales concernant le droit de leur État relatives à l'application de la Convention;
- s'il y a lieu, permettre, l'organisation ou l'exercice effectif du droit de visite;
- introduire ou favoriser l'ouverture d'une procédure judiciaire ou administrative, afin d'obtenir le retour de l'enfant¹⁰.

⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 avril 2014 (Hon. Jacques Chamberland, membre, Réseau de juges de La Haye, à titre personnel).

⁸ Convention de La Haye sur l'enlèvement, articles 3 et 4.

⁹ *Ibid.*, article 7.

¹⁰ *Ibid.*

Comme les questions relatives à la garde et au droit de visite relèvent des provinces au Canada, des autorités centrales sont désignées dans les 13 provinces et territoires, ainsi qu'au niveau fédéral (ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD))¹¹. Le comité a appris que les autorités centrales des provinces et des territoires voient au traitement des cas au quotidien et travaillent directement avec leurs homologues des autres États parties pour exécuter les tâches prévues dans la Convention. L'autorité centrale fédérale intervient lorsque, par exemple, le parent dont l'enfant a été enlevé a besoin d'aide pour trouver l'enfant à l'intérieur du Canada ou lorsqu'il faut connaître une langue en particulier pour communiquer avec les autorités d'un autre pays. Les autorités fédérales peuvent également intervenir lorsque le retour d'un enfant dans un autre pays soulève des considérations relatives à la protection de l'enfance et que le personnel consulaire du MAECD doit effectuer un suivi¹².

Le comité a appris que les autorités centrales canadiennes s'acquittent également des obligations prévues par la Convention de La Haye en participant à l'éducation de la population et en communiquant des renseignements juridiques aux divers intervenants. Par exemple, elles diffusent de l'information sur la Convention au moyen de conférences, de documents écrits et d'informations affichées sur le Web; elles orientent les parents vers l'information et les ressources nécessaires; elles surveillent si les tribunaux canadiens observent les exigences de la Convention et elles collaborent avec des juges à l'élaboration de lignes directrices en matière d'interprétation¹³.

3. Application des droits de garde et de visite

La Convention offre un cadre juridique pour l'application des droits de garde et de visite, mais elle laisse le règlement des litiges familiaux au système juridique du pays où l'enfant est retourné. Autrement dit, elle prévoit le retour immédiat de l'enfant dans le pays où il a sa résidence habituelle, mais il incombe aux tribunaux de ce pays de déterminer les modalités de garde et de visite dans chaque cas. Quant au tribunal dans le pays où l'enfant est retenu, il doit uniquement déterminer s'il convient de retourner l'enfant.

Il incombe au parent dont l'enfant a été enlevé d'engager une procédure en vertu de la Convention de La Haye sur l'enlèvement. William Crosbie, sous-ministre adjoint, Secteur des services consulaires, juridiques et de la sécurité, agent principal de la sécurité et conseiller juridique, MAECD, a indiqué :

Les déplacements internationaux et les non-retours illicites d'enfants sont fondamentalement des différends juridiques de nature privée. Les conventions internationales et les services gouvernementaux sont en mesure de fournir le cadre nécessaire pour régler ce type de différends, mais ce sont les parents qui doivent faire

¹¹ Conférence de La Haye de droit international privé, « [Canada – Autorité centrale](#) », *Autorités*.

¹² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 mai 2014 (Shane Foulds, conseiller juridique, ministère du Procureur général de l'Ontario, et Penelope Lipsack, avocate, Direction des services juridiques, ministère de la Justice de la Colombie-Britannique).

¹³ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Lipsack).

les démarches en s'appuyant sur les systèmes juridiques disponibles dans les pays touchés¹⁴.

Le parent qui a la garde peut se tourner vers l'autorité centrale pour assurer le retour de l'enfant dans le pays où il a sa résidence habituelle (art. 8). L'autorité centrale du pays où l'enfant est retenu est obligée de prendre, ou de faire prendre, toute mesure propre à assurer le retour volontaire de l'enfant à condition qu'aucune exception prévue dans la Convention (voir le point ci-dessous) ne s'applique (art. 10).

Lorsque le parent qui a la garde demande le retour de son enfant et qu'il s'est écoulé moins d'un an à partir du déplacement ou du non-retour illicite de l'enfant, l'autorité judiciaire ou administrative « ordonne son retour immédiat » (art. 12). Une fois les procédures lancées, les autorités judiciaires et administratives des États contractants, y compris les tribunaux et les autorités centrales, doivent procéder d'urgence en vue du retour de l'enfant (art. 11).

La Convention de La Haye sur l'enlèvement prévoit également certaines mesures qui protègent l'exercice du droit de visite. Les autorités centrales sont liées par les obligations de coopération visées à l'article 7 pour « assurer l'exercice paisible du droit de visite et l'accomplissement de toute condition à laquelle l'exercice de ce droit serait soumis, et pour que soient levés, dans toute la mesure possible, les obstacles de nature à s'y opposer (art. 21). Le parent ayant des droits de visite peut demander l'assistance des autorités centrales au même titre que le parent ayant la garde, mais il ne peut demander le retour de l'enfant en vertu du mécanisme de retour sommaire que prévoit la Convention. Il peut par contre présenter une demande visant l'organisation ou la protection de l'exercice effectif d'un droit de visite (art. 21).

4. Exceptions

La Convention de La Haye sur l'enlèvement repose sur la présomption selon laquelle un enfant déplacé ou retenu illicitement à l'étranger devrait être retourné immédiatement dans le pays où il a sa résidence habituelle. Elle permet cependant aux juges du pays où l'enfant a été emmené de refuser son retour dans certaines circonstances. Les exceptions à l'application de ce principe général sont exposées aux articles 12, 13 et 20 de la Convention :

- L'article 12 prévoit une exception au retour de l'enfant si la demande est présentée après l'expiration de la période d'un an prévue et qu'il est établi que « l'enfant s'est intégré dans son nouveau milieu ».
- L'alinéa 13a) prévoit une exception au retour de l'enfant lorsque le parent qui avait soin de lui n'exerçait pas effectivement le droit de garde à l'époque du déplacement ou du non-retour de l'enfant.
- L'alinéa 13b) prévoit une exception au retour de l'enfant lorsqu'il existe un risque grave que le retour de l'enfant ne l'expose à « un danger physique ou psychique ou de toute autre manière ne le place dans une situation intolérable ».

¹⁴ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (William Crosbie, sous-ministre adjoint, Secteur des services consulaires, juridiques et de la sécurité, agent principal de la sécurité et conseiller juridique, MAECD).

- L'article 13 prévoit aussi que le retour peut être refusé si l'enfant s'oppose à son retour et « qu'il a atteint un âge et une maturité où il se révèle approprié de tenir compte de cette opinion ».
- L'article 20 prévoit que le retour peut être refusé dans le cas où il serait incompatible avec les obligations d'un État à l'égard de « la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Déterminer si une exception s'applique peut parfois prendre du temps, surtout s'il y a des allégations de violence ou si l'on craint pour le bien-être de l'enfant. C'est ce qui empêche souvent le retour expéditif de l'enfant, qui est l'objet principal de la Convention, et fait douter de l'utilité de la Convention comme outil pour les parents. En même temps, il est primordial de prendre le temps qu'il faut pour prendre les bonnes décisions, car il y va de la sécurité et du bien-être des enfants.

L'exception prévue à l'alinéa 13b) de la Convention, qui empêche le retour de l'enfant s'il risque de subir un préjudice corporel ou psychologique ou d'être placé autrement dans une situation intolérable, est l'exception la plus souvent invoquée. Selon Christophe Bernasconi, secrétaire général de la conférence de La Haye de droit international privé, l'alinéa 13b) devait définir une exception « qui ne serait appliquée que dans des cas très précis et rares », mais elle est devenue une « exception générale », utilisée plus souvent qu'il n'était prévu au départ¹⁵.

Des témoins ont indiqué que l'alinéa 13b) est de plus en plus invoqué dans les causes comportant des allégations de violence familiale¹⁶. Il semble toutefois que la prévalence de tels abus soit contestée¹⁷ et, comme l'a fait observer Nigel Lowe, professeur de droit à l'Université de Cardiff, on ne peut vérifier les raisons pour lesquelles cet article est invoqué à partir des statistiques disponibles :

Il est clair que bien des cas commencent par une violente dispute quelconque, mais les enquêtes statistiques ne donnent pas de réponse à cette question, et je ne crois pas que ce soit la raison universelle. Je pense que dans bien des cas, quelle que soit la raison pour laquelle le mariage a pris fin, si c'est la mère qui vit à l'étranger, sa réaction normale sera de rentrer au bercaïl où, dira-t-elle, elle bénéficie d'un meilleur soutien et comprend le système. Il arrive souvent qu'elle soit esseulée dans le pays où elle s'est mariée si elle n'y vit pas depuis longtemps¹⁸.

Le comité a également appris que l'alinéa 13b) est l'exception qui pose le plus grand défi d'interprétation aux juges qui doivent décider du retour de l'enfant dans le pays où se trouve sa résidence habituelle. Dans les procédures de retour, qui sont censées être rapides, il peut être difficile de déterminer la véracité des allégations de violence familiale. Le comité a appris qu'au Canada, il y

¹⁵ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 2 juin 2014 (Christophe Bernasconi, secrétaire général, Conférence de La Haye de droit international privé).

¹⁶ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, [31 mars 2014](#) (Ernie Allen, président et chef de la direction, International Centre for Missing and Exploited Children) et [25 septembre 2014](#) (Alison Shalaby, chef de la direction, Reunite International Child Abduction Centre).

¹⁷ Par exemple, Carol Bruch, professeure émérite et professeure de recherche, faculté de droit, Université de la Californie, Davis, a affirmé que la violence est monnaie courante dans de telles causes, alors que M^{me} Shalaby doutait qu'elle constitue un facteur important, car, a-t-elle dit, « les mères font un choix de vie pour elles-mêmes ».

¹⁸ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 6 novembre 2014 (Nigel Lowe, professeur émérite, faculté de droit de l'Université Cardiff, à titre personnel).

a des décisions judiciaires « selon lesquelles s'il y a un risque grave de violence familiale à l'endroit de la mère [...] on pourrait présumer qu'il s'agit d'un risque grave pour l'enfant et les juges pourraient choisir de ne pas ordonner le retour de l'enfant [...] »¹⁹.

On a informé le comité qu'au Royaume-Uni, lorsque des allégations pourraient justifier le recours à l'une des exceptions, on les tient généralement pour vraies, et l'enfant est retourné si des mesures adéquates sont prises pour en assurer la protection de même que celle du parent qui l'accompagne²⁰. Cette façon de faire peut accélérer les choses, mais, de l'avis de certains témoins, les conditions du retour ne sont pas souvent respectées par les parents qui ont convenu de les observer²¹. Le comité a entendu parler de décisions prises en vertu de la Convention de La Haye sur l'enlèvement exigeant le placement d'un enfant dans une famille d'accueil ou prévoyant que l'enfant vive dans un refuge pour femmes avec sa mère à son retour; au lieu de refuser les demandes, on a plutôt cherché à atténuer les préoccupations en matière de sécurité. Bien que ce genre de décisions ne semble pas courant de la part des tribunaux canadiens, le retour assujéti à des conditions pose problème dans d'autres pays²².

Les témoins ne croyaient pas qu'il fallait modifier la Convention de La Haye pour tenir compte de ces situations; ils considéraient qu'il s'agissait de questions d'interprétation et d'application et non de questions liées à la Convention même²³. Le comité s'est dit encouragé d'apprendre, de représentants gouvernementaux, qu'un groupe de travail international s'affaire à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques concernant l'alinéa 13b), sur la recommandation du Canada et avec sa participation judiciaire et gouvernementale²⁴. Le comité voit d'un bon œil la création de ce guide qui permettra de préciser la portée de l'exception et la réponse appropriée dans les cas où l'alinéa 13b) s'applique.

B. Ratifications et accessions

Comme il l'est indiqué précédemment, la Convention de La Haye sur l'enlèvement est au nombre des conventions de La Haye qui recueillent le plus d'adhésion. Or, puisque l'adhésion à la Convention n'est pas sans incidence sur le retour d'enfants au pays (il en sera question plus loin), l'augmentation du nombre d'États parties à la Convention de La Haye sur l'enlèvement est un objectif prioritaire pour le Canada. À cet effet, le MAECD fait la promotion de la Convention à l'étranger et ne manque pas une occasion d'aborder la question des déplacements et des non-retours illicites dans les rencontres bilatérales et multilatérales. M. Crosbie a fourni l'exemple récent du Japon : le MAECD et le ministère de la Justice ont collaboré avec des représentants d'autres pays « pour convaincre les autorités japonaises que la Convention de La Haye est conforme aux pratiques

¹⁹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 avril 2014 (Max Blitt, associé, International Academy of Matrimonial Lawyers, à titre personnel).

²⁰ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Chamberland).

²¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 avril 2014 (Carol Bruch, professeure émérite et professeure de recherche, faculté de droit, Université de la Californie, Davis, à titre personnel); *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Lowe).

²² *Témoignages*, 7 avril 2014 (Blitt et Bruch).

²³ *Ibid.*

²⁴ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (Marie Riendeau, avocate, Section du droit privé international, Justice Canada).

culturelles du Japon ainsi qu'à [son] régime juridique²⁵ ». Le Japon a ratifié la Convention en janvier 2014.

Des témoins ont fait état des efforts déployés par le Canada à l'étranger pour favoriser la ratification de la Convention et l'accession à celle-ci. Ernie Allen, président et chef de la direction de l'International Centre for Missing and Exploited Children, a expliqué au comité que le Canada a été un « chef de file mondial dans le processus » et qu'il joue un rôle de premier plan en invitant les pays à participer au processus de Malte (dont il sera question plus loin) et à ratifier la Convention²⁶. Pendant son témoignage, M. Bernasconi a vivement félicité le Canada des efforts de promotion qu'il déploie auprès des États non signataires afin qu'ils adhèrent à la Convention²⁷.

Comme il en sera question plus loin, de nombreux États dotés d'un régime juridique fondé sur la loi islamique ou influencé par elle hésitent à ratifier la Convention. Comme l'ont expliqué au comité des spécialistes de la loi islamique, il existe certaines règles concernant le droit de la famille qui diffèrent de celles qui se rattachent aux systèmes judiciaires séculiers. Par exemple, la garde peut être accordée à la mère ou au père selon l'âge de l'enfant. De plus, les droits de garde peuvent être influencés par le remariage de la mère ou sa religion; d'autres proches peuvent aussi avoir des droits de garde²⁸. Anver Emon, professeur de droit à l'Université de Toronto et titulaire de la chaire de recherche du Canada sur la religion, le pluralisme et la primauté du droit, a affirmé : « Les parents délaissés qui ne sont pas musulmans, qui sont de sexe féminin ou qui n'ont pas la nationalité du pays sont désavantagés par le système juridique des pays à majorité musulmane²⁹. » Compte tenu de ces différences, de nombreux États dotés d'un système juridique islamique ne semblent pas disposés à participer à la Convention et à renvoyer des enfants dans des pays dotés de lois très différentes.

Néanmoins, comme on l'a indiqué au comité, un nombre grandissant de ces pays pourraient adhérer à la Convention. Le Maroc a ainsi ratifié la Convention en 2010 et l'Iraq en 2014. M. Bernasconi a fait observer que le Canada est actuellement en pourparlers avec l'Indonésie et qu'une mission conjointe de la Conférence de La Haye et du Canada est prévue dans ce pays ainsi que dans la région du Moyen-Orient pour inviter les pays à ratifier la Convention et à y adhérer. De l'avis de M. Bernasconi³⁰, outre les pays à majorité musulmane qui adhèrent déjà à la Convention, il pourrait y avoir bientôt la masse critique nécessaire pour encourager d'autres États dotés d'un régime juridique influencé par l'Islam à accéder à la Convention. M. Crosbie a parlé du travail de promotion du Canada :

Ce que nous essayons de faire avec ces pays qui ne sont pas membres de La Haye, c'est de les aider à comprendre comment la convention peut en réalité agir conformément à leurs propres régimes juridiques, à leurs normes, cultures et pratiques. Je dois dire cependant que, dans beaucoup

²⁵ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie).

²⁶ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Allen).

²⁷ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

²⁸ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (Ahmed Fekry Ibrahim, professeur adjoint, Institut d'études islamiques, Université McGill, à titre personnel).

²⁹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (Anver Emon, professeur et titulaire de la chaire de recherche sur la religion, le pluralisme et la primauté du droit, faculté de droit, Université de Toronto, à titre personnel).

³⁰ *Ibid.*

de ces pays, la population est pauvre et qu'il n'y a pas de régime de droit familial bien développé pour résoudre les différends familiaux, ce qui signifie qu'il faudra du temps pour les convaincre d'adhérer à la convention. Avec nos collègues de la Justice et d'autres gouvernements, nous essayons de les aider à comprendre comment ils pourraient adhérer à la convention d'une manière qui serait un complément à leur propre système et les aiderait à développer leurs propres institutions de droit familial³¹.

M. Bernasconi convenait avec la présidente du comité que la participation des parlementaires canadiens à la promotion de la Convention auprès de leurs homologues à l'étranger serait un développement positif. Il a offert l'aide de son organisation et indiqué qu'en ce moment, peu nombreux sont les « échanges parlementaires transfrontaliers » sur ce plan. Au dire de M. Bernasconi, ces échanges sont particulièrement importants étant donné que certains gouvernements ignorent jusqu'à l'existence de la Convention³².

Pour qu'un État qui n'était pas membre de la Conférence de La Haye en 1980 « adhère » à la Convention sur l'enlèvement (devenir un État contractant), les États contractants doivent décider d'en « accepter » l'accession et d'être ainsi liés à lui par le traité. Pour accepter l'accession d'États à la Convention, le Canada doit déterminer s'ils sont disposés à appliquer pleinement la Convention et s'ils le peuvent. Le processus d'acceptation a pour but de laisser aux États contractants le temps nécessaire pour s'assurer que le nouvel État remplit les conditions de mise en œuvre du traité avant de créer des obligations juridiques qui lient les parties³³.

On a dit au comité que le MAECD décide d'accepter ou de refuser l'accession en se fondant sur l'avis du ministre de la Justice, après que le ministère de la Justice a déterminé si l'État est en mesure d'appliquer la Convention. Dans l'évaluation, on détermine si une loi donnant effet à la Convention a été adoptée, à moins qu'elle n'existe déjà, et s'il existe une autorité centrale fonctionnelle. Il est parfois difficile d'obtenir les renseignements voulus, ce qui peut retarder l'acceptation³⁴.

Dans leur témoignage du 6 novembre 2014, les représentants du ministère de la Justice ont fait savoir au comité que le Canada avait récemment accepté l'accession de six autres États : l'Albanie, Andorre, la République dominicaine, Saint-Marin, Singapour et l'Ukraine. La Convention est en vigueur entre le Canada et ces États depuis le 1^{er} janvier 2015³⁵. Au 1^{er} décembre 2014, il restait 14 cas sur lesquels le Canada devait se prononcer³⁶.

³¹ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie).

³² *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

³³ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Riendeau).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 6 novembre 2014 (Kathryn Sabo, avocate générale et directrice, Section du droit privé international, Justice Canada).

³⁶ Voir la Conférence de La Haye de droit international privé, *Aperçu des acceptations d'adhésions à la Convention sur l'enlèvement d'enfants* (au 11 juin 2015). Ces États sont également indiqués dans la carte des États (figure 1 ci-dessous).

Le comité se réjouit de constater que les représentants canadiens procèdent avec circonspection et recueillent suffisamment d'informations concernant la mise en œuvre sur le terrain avant d'engager le Canada dans des obligations réciproques.

C. Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement

1. Formation et renforcement des capacités

Même une fois que les pays ont ratifié ou adhéré à la Convention de La Haye sur l'enlèvement et que le Canada a donné son approbation, des témoins ont relevé un manque d'uniformité dans l'interprétation qui est faite de la Convention par l'appareil judiciaire des différents États. Comme l'a fait remarquer le juge Chamberland, il n'existe pas de Cour suprême internationale qui indiquerait en définitive comment interpréter ou appliquer la Convention³⁷. Les juges des différents pays, souvent dotés de régimes juridiques différents, prennent des décisions définitives au sujet du retour des enfants ou reconnaissent des droits de visite. Pour traiter les demandes présentées au titre de la Convention, ils appliquent souvent les lois du pays et tiennent compte d'obligations internationales en vigueur dans leur pays.

Vu l'importance d'un organisme judiciaire indépendant, aucun gouvernement ni la Conférence de La Haye ne peuvent dire aux juges comment interpréter la Convention. Par ailleurs, si la Convention n'est pas interprétée ou appliquée avec cohérence, les parents risquent de ne pas savoir à quoi s'en tenir, et les obligations réciproques énoncées dans la Convention de La Haye sur l'enlèvement ne sont pas respectées si certains pays refusent de renvoyer les enfants dans des situations où d'autres ne refuseraient pas de le faire.

On a dit au comité que la formation et le renforcement des capacités des juges sont essentiels à la promotion de l'application cohérente de la Convention par les différents pays. Selon Max Blitt, associé de l'International Academy of Matrimonial Lawyers et avocat du droit de la famille en Alberta, la Convention de La Haye sur l'enlèvement ne donne pas de bons résultats dans les pays qui n'ont pas les ressources et la formation judiciaire pour « vraiment faire fonctionner la Convention » ni dans les pays qui n'en saisissent pas bien les rouages. Dans certains pays, il existe un parti pris en faveur du parent ravisseur s'il est ressortissant du pays, d'où les résultats inéquitables qui ne reflètent pas le cadre décisionnel de la Convention³⁸. Au sujet de la formation des juges, un témoin a indiqué :

[L]a formation des magistrats revêt une importance énorme dans le monde entier, car il y a beaucoup de juges qui disent : « Je suis juge, je ferai ce que fait un juge, et je me moque de ce que dit la convention. Je vais prendre connaissance des faits et faire ce qu'il se doit. » Je comprends cela mais cette convention fonctionnera mieux s'il y a plus d'uniformité et de cohérence, et si les juges savent bien de quoi il s'agit³⁹.

La Conférence de La Haye fournit une formation et un savoir-faire technique qui aident les pays à remplir leurs obligations prévues dans les Conventions de La Haye. Le comité a appris que la formation offerte à un pays dès les premières étapes de la mise en œuvre de la Convention peut être

³⁷ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Chamberland).

³⁸ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Blitt).

³⁹ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Allen).

particulièrement profitable⁴⁰. Toutefois, à cause des ressources limitées, on accorde priorité aux pays membres de la Conférence de La Haye; les pays qui adhèrent à la Convention, mais qui ne sont pas membres ont moins de chances de recevoir une aide directe de l'organisme compte tenu des ressources limitées⁴¹.

La Conférence de La Haye publie de l'information technique sur différents aspects de la Convention, y compris des guides de bonnes pratiques sur divers sujets : autorités centrales, mise en œuvre de la Convention, prévention des enlèvements, application des dispositions de la Convention, mesures facilitant les contacts avec les parents et médiation. Elle tient aussi une base de données sur l'enlèvement international d'enfants (INCADAT), qui donne accès à des résumés de décisions d'autres pays en anglais, en français et en espagnol. Malheureusement, on a dit au comité qu'il se peut que cette base soit éliminée faute de fonds de la part des membres ou du secteur privé⁴².

La Conférence de La Haye organise des commissions spéciales où il est possible de mettre en commun les pratiques et les réussites⁴³. Ces commissions spéciales, qui se tiennent tous les quatre à six ans, permettent de surveiller le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye sur l'enlèvement et offrent une tribune où les représentants des États contractants peuvent examiner les décisions incohérentes et discuter de la bonne marche à suivre⁴⁴. Le comité a appris qu'il s'agit d'un long processus qui exige de la diplomatie et de la négociation pour en arriver à une compréhension commune malgré les différentes cultures et traditions juridiques des pays concernés. Néanmoins, les commissions spéciales permettent de cerner les problèmes concrets et de faire savoir aux pays qui ne respectent pas la Convention qu'ils doivent remédier à la situation⁴⁵. Les autorités centrales canadiennes se réunissent tous les deux ou trois ans pour discuter des pratiques exemplaires; en 2013, elles ont également rencontré les autorités centrales des États-Unis et du Mexique pour échanger de l'information⁴⁶.

Le Canada joue un rôle important dans le renforcement des capacités et le développement des ressources qui touchent la mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement. En particulier, le comité a appris que le Canada contribue à la création de séances de formation, d'outils et de manuels pratiques pour assurer l'interprétation cohérente de la Convention et rehausser le niveau de conformité. Des efforts sont déployés à tous les niveaux : national, bilatéral, régional et mondial. Par exemple, des représentants canadiens ont proposé en 2006 l'utilisation d'un formulaire sur le profil des États, qui sert maintenant à l'échange de renseignements sur les systèmes juridiques et sur les points de contact des États contractants. Le Canada a présidé le comité international chargé d'élaborer ce formulaire⁴⁷.

⁴⁰ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Blitt).

⁴¹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Chamberland).

⁴⁴ *Ibid.*; *Témoignages*, 31 mars 2014 (Riendeau).

⁴⁵ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

⁴⁶ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Lipsack).

⁴⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (Laurie Wright, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public, Justice Canada).

2. Réseau international de juges de La Haye

En 1998, on a proposé pour la première fois la création d'un réseau international de juges de La Haye afin d'améliorer la communication et la coopération entre les spécialistes du droit de la famille dans les États contractants et ainsi accroître l'efficacité de la Convention de La Haye sur l'enlèvement⁴⁸. Les membres du Réseau échangent des renseignements de nature générale et font office d'intermédiaires dans certaines affaires ayant des dimensions internationales⁴⁹. Le Réseau offre donc une mine de connaissances pouvant aider les juges à traiter les demandes présentées au titre de la Convention.

Les pays désignent chacun un ou plusieurs membres du système judiciaire comme point de contact avec l'autorité centrale ainsi qu'entre les juges au sein même du pays et avec les autres États contractants. On encourage également les États non signataires à désigner un juge.

Au Canada, deux juges font partie du Réseau de La Haye : le juge Jacques Chamberland, de la Cour d'appel du Québec, et le juge Robyn Diamond, de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba (Division de la famille). Le juge Chamberland a exposé le rôle des juges membres du Réseau :

Un juge du Réseau [...] est ni plus ni moins qu'un point de contact entre ses collègues au niveau national et d'autres membres du réseau à l'échelle internationale. [N]ous sommes un canal de communication, du Bureau permanent vers la magistrature canadienne et dans le sens inverse également. Par exemple, si une décision intéressante est rendue par un tribunal au Canada, nous essayerons de faire en sorte qu'elle soit communiquée à La Haye. Cela fonctionne donc dans les deux sens⁵⁰.

Devant le comité, M. Bernasconi a souligné les contributions importantes du Canada à la réussite du Réseau⁵¹. Comme le mentionne le juge Chamberland dans la citation précédente, les juges du Réseau sont un canal de communication important entre le Bureau permanent et la magistrature canadienne et entre la magistrature des autres pays, de façon générale et dans des causes en particulier⁵². Ils sont en mesure de transmettre de l'information sur la Convention à leurs collègues au Canada qui doivent traiter des demandes présentées au titre de la Convention et ils peuvent aussi communiquer de l'information sur le système juridique du Canada aux juges d'autres pays.

Le comité croit que ce réseau, outre les ressources et la formation susmentionnées, est un moyen essentiel de communiquer de l'information, de favoriser le dialogue, d'en venir à une compréhension commune et, en définitive, de contribuer à l'accroissement de la connaissance et de la cohérence dans l'application de la Convention de La Haye sur l'enlèvement.

⁴⁸ Conférence de La Haye de droit international privé, [*Lignes de conduite émergentes relatives au développement du Réseau international de juges de La Haye et principes généraux relatifs aux communications judiciaires, y compris les garanties communément acceptées pour les communications judiciaires directes dans des affaires particulières, dans le contexte du Réseau international de juges de La Haye*](#), juillet 2012, p. 7.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 7-9.

⁵⁰ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Chamberland).

⁵¹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

⁵² *Témoignages*, 7 avril 2014 (Chamberland).

CHAPITRE 3 : AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

A. *Convention sur la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (1996)*

La Convention sur 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 de La Haye sur la protection des enfants)⁵³, conclue le 19 octobre 1996, est un autre instrument important et complémentaire dans la lutte contre l'enlèvement international d'enfants. Cette convention établit des règles communes qui aident à déterminer quel État a compétence en matière de garde et de protection des enfants dans les affaires concernant plus d'un État. Elle complète la Convention de La Haye sur l'enlèvement en réaffirmant le rôle principal des autorités dans le pays où l'enfant a sa résidence habituelle⁵⁴. Elle peut être utile lorsque les pays ne s'entendent pas sur le tribunal qui devrait entendre la cause ou encore s'il faut reconnaître un jugement étranger en matière de garde ou déterminer quelles lois de quel pays devraient s'appliquer.

Par exemple, Marie Riendeau, avocate, Section du droit privé international, Justice Canada, a parlé de l'effet de cette convention sur la reconnaissance des ordonnances en matière de garde et de visite par d'autres pays :

Si les deux pays étaient parties à cette convention, [cela] rendrait la reconnaissance de cette ordonnance canadienne dans l'autre État d'autant plus facile [...] en l'absence du cadre international qu'une convention peut fournir, il faut admettre qu'il est très difficile pour un parent de faire reconnaître une ordonnance canadienne ou d'obtenir la garde dans un pays étranger⁵⁵.

Bien que le Canada n'ait pas ratifié la Convention sur la protection des enfants, le gouvernement indique qu'il collabore en ce sens avec les provinces et les territoires⁵⁶. Des représentants fédéraux ont dit au comité que, même si aucune disposition en particulier ne faisait obstacle à la ratification, les discussions avec les provinces et les territoires progressaient à pas lents en raison des nombreux sujets que couvre cette convention⁵⁷. Les représentants des autorités centrales en Ontario et en Colombie-Britannique ont mentionné au comité qu'on s'affairait à l'examen de la Convention sur la protection des enfants, mais sa ratification ne semble pas être une priorité⁵⁸.

⁵³ [Convention 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](#), 19 octobre 1996, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

⁵⁴ Conférence de La Haye de droit international privé, [La Convention de La Haye sur la protection internationale des enfants](#), septembre 2008, p. 2.

⁵⁵ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (Marie Riendeau, avocate, Section du droit privé international, Justice Canada).

⁵⁶ La Convention sur la protection des enfants compte 39 États contractants ainsi que trois signataires qui n'ont pas encore ratifié le traité; la grande majorité sont des pays européens. Voir *Annual Report - Activities and Priorities of Dept. Justice International Private Law 2008*, assemblée annuelle de 2008, ville de Québec, Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada; Patrimoine canadien, *Convention relative aux droits de l'enfant – Troisième et quatrième rapports du Canada*, [Partie III – Mesures adoptées par les gouvernements des provinces](#), novembre 2009.

⁵⁷ [Témoignages](#), 31 mars 2014 (Riendeau).

⁵⁸ [Témoignages](#), 5 mai 2014 (Foulds et Lipsack).

B. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989)

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est une autre pièce du cadre juridique international dans lequel sont traitées les affaires d'enlèvement international. Adoptée en 1989 et mise en vigueur en 1990, cette convention établit un vaste cadre pour le respect des droits des enfants dans de nombreux domaines⁵⁹. Comme le comité l'a fait observer dans des études antérieures qui ont porté sur ce traité et sur son application, la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît que les enfants sont des personnes ayant un vaste ensemble de droits distincts qu'il faut protéger⁶⁰. Tous les pays à l'exception de trois l'ont ratifiée; comme l'a signalé un témoin, elle représente « l'une des meilleures façons [...] d'entreprendre un dialogue » avec d'autres pays en vue de régler des affaires d'enlèvement international d'enfants⁶¹.

Plusieurs dispositions de cette convention peuvent s'appliquer aux affaires d'enlèvement international d'enfants et fournir une orientation à cet égard :

- Plus fondamentalement, l'article 3 dispose que l'« intérêt supérieur de l'enfant » doit être une considération primordiale dans toutes les décisions des autorités qui concernent les enfants.
- L'alinéa 9b) exige 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 ».
- L'article 11 exige que les États prennent des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger et qu'ils favorisent à cette fin la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux.
- L'article 12 exige que l'enfant soit autorisé à exprimer son opinion sur toute question l'intéressant (c.-à-d. un droit de participation).

Le juge Chamberland a signalé que l'article 11 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui traite explicitement du problème de l'enlèvement international, a été influencé par l'existence de la Convention de La Haye sur l'enlèvement :

À son article 11, la convention de l'ONU reconnaît l'importance de « lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger » et, à cette fin, de favoriser, et je cite la convention, « la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou l'adhésion aux accords existants ».

⁵⁹ [Convention relative aux droits de l'enfant](#), A.G. rés. 44/25, annexe, 44 U.N. GAOR Supp. (n° 49) à 167, 20 novembre 1989 (entrée en vigueur le 2 septembre 1990).

⁶⁰ Voir, par exemple, Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Les enfants : des citoyens sans voix – Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits de l'enfant](#), Septième rapport, juin 2007; [Qui dirige, ici? Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants](#), rapport provisoire, Dix-neuvième rapport, novembre 2005.

⁶¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 5 mai 2014 (Laura Arndt, directrice du développement stratégique, Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes (Ontario)).

Il n'y a aucun doute dans mon esprit qu'on avait en tête à ce moment-là la convention de 1980 dont on reconnaissait l'importance, et on engageait les États à adhérer à cette convention⁶².

Le droit de participation de l'enfant et le droit d'être entendu représentent un autre principe important énoncé dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans la Convention de La Haye sur l'enlèvement, comme il l'est indiqué précédemment. L'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant stipule que les jeunes ont le droit de participer activement aux questions qui ont une incidence sur leur vie ou d'être consultés à l'égard de ces questions. Comme on l'a indiqué précédemment, l'article 13 de la Convention de La Haye sur l'enlèvement tient compte de l'opinion de l'enfant placé au cœur d'un conflit familial transfrontalier, en précisant que le décideur peut refuser d'ordonner le retour de l'enfant si « celui-ci s'oppose à son retour et qu'il a atteint un âge et une maturité où il se révèle approprié de tenir compte de cette opinion ». Cependant, selon Mary Ellen Turpel-Lafond, représentante des enfants et des jeunes en Colombie-Britannique, on ne prend pas toujours bien en considération le point de vue des enfants dans les faits⁶³.

Bien que la Convention de La Haye sur l'enlèvement précède de presque dix ans la Convention relative aux droits de l'enfant, des témoins ont mentionné que les deux traités abordent généralement les cas d'enlèvement international d'enfants suivant une approche cohérente. Plusieurs témoins ont affirmé que l'intérêt supérieur de l'enfant, un principe de base de la Convention relative aux droits de l'enfant, doit toujours être le premier point à considérer dans les affaires d'enlèvement international. Laura Arndt, directrice du développement stratégique, Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes (Ontario), a déclaré au comité :

La réalité ne tient pas seulement au rapatriement des enfants; il faut aussi s'assurer que, au fur et à mesure, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui est privilégié, peu importe où il se retrouve. Cela devrait être la priorité absolue dans le processus décisionnel à l'avenir⁶⁴.

M. Blitt a rappelé au comité que la Convention de La Haye sur l'enlèvement définit seulement un processus de retour immédiat de l'enfant dans le pays où il a sa résidence habituelle et où les décisions de fond concernant son intérêt supérieur peuvent être prises. Au lieu de permettre que des décisions soient prises directement dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la Convention « suppose que si les enfants retournent dans leur résidence habituelle, c'est la compétence pertinente pour déterminer la garde et l'intérêt supérieur de l'enfant⁶⁵ ». Comme on l'a indiqué ailleurs dans le présent rapport, le processus prévu par la Convention de La Haye sur l'enlèvement ne débouche pas sur des décisions concernant la garde et les droits de visite. La seule décision prise dans le cadre de ce processus est de renvoyer ou non l'enfant; d'autres instances pourraient éventuellement examiner les modalités de la garde selon le contexte.

⁶² *Témoignages*, 7 avril 2014 (Chamberland).

⁶³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 mai 2014 (Mary Ellen Turpel-Lafond, représentante des enfants et des jeunes, Bureau de la représentante des enfants et des jeunes, Colombie-Britannique). Voir aussi Irwin Elman, intervenant provincial, Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes (Ontario), *Témoignages*, 5 mai 2014.

⁶⁴ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Arndt).

⁶⁵ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Blitt).

CHAPITRE 4 : ENGAGEMENT AVEC LES ÉTATS NON SIGNATAIRES DE LA CONVENTION DE LA HAYE SUR L'ENLÈVEMENT

A. Processus de Malte

Comme il l'est mentionné plus haut, la plupart des pays dotés d'un système juridique qui est fondé sur la loi islamique (charia) ou qui est influencé par elle n'ont pas ratifié la Convention de La Haye sur l'enlèvement. Le processus de Malte, dans lequel le Canada joue un rôle de chef de file, vise à améliorer la coopération internationale en vue du règlement des conflits familiaux transfrontaliers auxquels la Convention de La Haye sur l'enlèvement ne s'applique pas; il met l'accent sur le dialogue entre les États signataires de la Convention et un certain nombre de pays pourvus d'un système juridique islamique⁶⁶. La Conférence de La Haye fournit une aide administrative et technique au déroulement de ce processus.

Les trois conférences qui ont eu lieu à Malte (en 2004, en 2006 et en 2009) ont fourni la tribune nécessaire au dialogue. Le comité a appris que les conférences de Malte ont permis, jusqu'ici, aux représentants et aux juges des pays signataires de la Convention et de pays non signataires de s'entretenir de la façon dont leur système juridique traite les problèmes de droit familial et de s'entendre sur des pratiques et des principes qui tiennent compte de la diversité des systèmes juridiques. Divers organismes régionaux et non gouvernementaux sont également invités à participer aux conférences de Malte⁶⁷.

Les déclarations présentées à la suite de chacune des conférences de Malte ont porté sur nombre de questions et insistaient, en particulier, sur l'importance des mesures suivantes :

- dans les États non signataires, examiner la Convention de La Haye sur l'enlèvement et la Convention de La Haye sur la protection des enfants afin d'en connaître la teneur;
- élaborer des règles de compétence communes pour la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires;
- désigner une autorité centrale ou l'équivalent dans tous les pays pour faciliter le règlement des conflits familiaux transfrontaliers;
- favoriser les communications judiciaires directes dans des cas précis;
- concevoir des structures de médiation pour régler les conflits familiaux transfrontaliers dans la mesure du possible;
- faciliter le règlement des problèmes concernant les visas, les déplacements et les questions d'accès⁶⁸.

Le comité a appris que le nombre d'États, d'organismes régionaux et d'ONG s'est accru à chacune des trois conférences de Malte. En 2004, 14 États ont participé à la conférence; il y en avait 19 en

⁶⁶ Hans Van Loon, « Legal diversity in a flat, crowded world: The role of the Hague Conference », *International Journal of Legal Information*, 2011, vol. 39, n° 2, p. 176, 180-182.

⁶⁷ L'annexe A contient une liste complète des participants à chacune des conférences.

⁶⁸ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie).

2006 et 24 en 2009. Le Canada a assisté aux conférences de 2006 et de 2009. Le processus de Malte comprend d'autres petits événements, en plus des travaux des comités et du soutien fourni par le Bureau permanent. Le secrétaire général de la Conférence de La Haye a informé le comité qu'il espérait tenir une quatrième conférence « dans un avenir pas trop loin [...] quand nous aurons l'impression que, oui, il y a vraiment des nouvelles à communiquer⁶⁹ ».

Les témoins convenaient en général que les traditions séculaires du monde occidental et la tradition juridique des sociétés islamiques accordent la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui peut servir de base pour en arriver à une compréhension commune. La difficulté réside dans la compréhension différente de ce qu'est l'intérêt supérieur⁷⁰. La plupart des témoins considéraient le processus de Malte principalement comme une occasion d'apprendre pour les États membres et non membres et de cultiver des relations diplomatiques. Des témoins ont indiqué qu'ils espéraient que le processus procure plus d'avantages concrets aux parents⁷¹.

Signalant que presque tous les pays adhèrent à la Convention relative aux droits de l'enfant et à son principe général de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, M. Crosbie, du MAECD, a indiqué :

Grâce au groupe de travail sur la médiation et au processus de Malte, nous avons tenté d'édifier un corpus de travail en travaillant avec les imams ainsi que les universitaires musulmans, les fonctionnaires et les juges de pays musulmans que les conventions de La Haye visent en fait à promouvoir les intérêts supérieurs de l'enfant, et [...] que toutes les autres considérations culturelles ou religieuses peuvent néanmoins être prises en compte, mais qu'il faut, au premier chef, voir aux intérêts supérieurs de l'enfant⁷².

Des témoins ont cependant indiqué que la loi islamique n'est pas une entité monolithique et qu'il existe différentes écoles de pensée et donc différents systèmes juridiques dans différents pays. Le comité a appris qu'avec les pays à majorité musulmane, il faudra adopter des approches différentes tenant compte de leur histoire et de leur système juridique. Il faudra déployer des efforts à différents niveaux sur différentes tribunes, incluant le processus de Malte⁷³.

Des témoins ayant une expertise dans le domaine de la loi islamique ont dit au comité que la charia est compatible en théorie avec la Convention de La Haye sur l'enlèvement, mais que les lois en vigueur dans certains pays le sont moins. Les spécialistes de l'Islam qui ont témoigné devant le comité ont fait valoir que de nouvelles interprétations fondées sur d'autres positions en droit islamique peuvent servir à promouvoir une plus grande cohérence avec la Convention de La Haye sur l'enlèvement. Cependant, le professeur Emon a mentionné que, dans nombre de pays, les lois

⁶⁹ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

⁷⁰ *Ibid.*; Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (Timothy Gianotti, directeur des études islamiques, American Islamic College, à titre personnel).

⁷¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 25 septembre 2014 (Anne-Marie Hutchinson, présidente, Reunite International Child Abduction Centre); *Témoignages*, 25 septembre 2014 (Shalaby); *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Lowe).

⁷² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 6 novembre 2014 (William Crosbie, sous-ministre adjoint, Secteur des services consulaires, juridiques et de la sécurité, agent principal de la sécurité et conseiller juridique, MAECD).

⁷³ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Gianotti).

actuelles engendrent de la discrimination fondée sur le sexe, la religion et la nationalité⁷⁴. Il a déclaré :

[O]n a beau dire qu'il y a une évolution au sein de la tradition islamique et qu'il y a beaucoup de gens qui essaient de favoriser les éléments égalitaires, je ne crois pas que quiconque envisage une victoire facile. Nous aurons tous à travailler très fort⁷⁵.

On a dit au comité que des recherches portaient sur des façons d'envisager la charia qui n'empêcheraient pas la ratification de la Convention de La Haye sur l'enlèvement. Le professeur Emon a indiqué que ces recherches pourraient ultérieurement servir à convaincre les diplomates, ainsi que les chefs religieux et d'autres intervenants dans les pays à majorité musulmane enclins peut-être à croire que la loi islamique et la Convention de La Haye sur l'enlèvement sont incompatibles, à revoir leur interprétation de la charia. À ce propos, il a déclaré :

Je n'ai pas la prétention de croire que ces travaux garantiront automatiquement la ratification de la Convention de La Haye. J'estime cependant qu'ils peuvent – parce qu'ils prennent la charia au sérieux aussi bien d'un point de vue intellectuel que dans une optique d'érudition – changer la teneur et le ton des échanges diplomatiques sur le sujet⁷⁶.

Le professeur Emon a expliqué au comité que le processus de Malte ne doit pas porter seulement sur des questions de religion et sur les systèmes juridiques fondés sur la religion. Une autre question en jeu est celle de la souveraineté et des « États qui renoncent à leurs revendications touchant leurs enfants », sans parler des perceptions qui ont cours dans bien des pays et qui sont influencées par la relation entre les pays occidentaux et les pays à majorité musulmane de façon plus générale⁷⁷.

Des témoins ont fait preuve d'un optimisme prudent quant aux avantages du processus de Malte; ils admettaient toutefois qu'il faudra du temps pour en venir à une compréhension mutuelle des enjeux et que les discussions pourraient porter fruit uniquement à long terme. M. Bernasconi, représentant de la Conférence de La Haye, considérait que c'est par le dialogue que les pays peuvent en venir à connaître les systèmes et cultures des autres et déterminer les voies possibles à suivre pour finalement faire en sorte que davantage d'États accèdent à la Convention de La Haye sur l'enlèvement⁷⁸.

Le Maroc et l'Iraq, qui ont tous deux des systèmes juridiques amalgamant la loi islamique et la loi civile, sont les deux derniers pays à majorité musulmane à avoir ratifié la Convention de La Haye sur l'enlèvement. Le comité a appris que le Maroc a ratifié la Convention en 2010 par suite du processus de Malte, alors que l'Iraq l'a ratifiée en marge du processus. M. Bernasconi a cependant fait observer que le processus de Malte n'a pas progressé au point d'encourager vivement d'autres pays à

⁷⁴ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Emon).

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Emon et Gianotti).

⁷⁸ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

emboîter le pas. Il a dit au comité : « C'est un long processus. C'est un processus chronophage, mais je pense que c'est un processus qu'il vaut vraiment la peine de mener⁷⁹. »

1. Groupe de travail sur la médiation

À la troisième conférence de Malte en 2009, le Canada a proposé la création d'un groupe de travail chargé de « promouvoir la création de structures de médiation destinées à contribuer à la résolution à l'étranger des différends familiaux concernant les droits de garde et de visite d'enfants, lorsque la Convention de La Haye de 1980 ne s'applique pas⁸⁰ ». Le comité a appris qu'on a proposé la création du groupe de travail parce que même si les conférences de Malte permettaient d'améliorer la compréhension mutuelle des systèmes juridiques différents, elles ne donnaient pas de résultats concrets pour les parents. Le Groupe de travail sur la médiation dans le cadre du processus de Malte est présidé par le Canada (un État partie à la Convention de La Haye sur l'enlèvement) et par le Pakistan (un État non contractant)⁸¹.

Le Groupe de travail a été mandaté pour examiner les mécanismes pratiques favorisant une médiation rapide, équitable et abordable dans les litiges familiaux internationaux lorsque des pays ne veulent pas ratifier la Convention de La Haye sur l'enlèvement⁸². Le résultat du travail accompli jusqu'à présent est la publication, en novembre 2010, des *Principes pour la mise en œuvre de structures de médiation dans le cadre du processus de Malte*⁸³. En 2011, le Conseil sur les affaires générales et la politique de la conférence de la Haye⁸⁴ a demandé que le Groupe de travail poursuive ses travaux, notamment pour mieux faire accepter et appliquer les Principes, en plus de les faire avancer⁸⁵. Le juge Chamberland a indiqué que le Groupe de travail fait des progrès, mais que compte tenu du grand nombre d'États qui y sont représentés, le travail de coordination est immense⁸⁶.

B. Accords bilatéraux

En plus d'adhérer à la Convention de La Haye sur l'enlèvement et de participer au processus de Malte, les pays peuvent conclure des accords bilatéraux avec des États non signataires afin de se

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie).

⁸¹ *Ibid.* Le Groupe de travail est formé de représentants d'un ensemble d'États signataires (Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, France, Maroc et Royaume-Uni) et d'États non signataires (Égypte, Inde, Jordanie, Malaisie et Pakistan), ainsi que d'experts indépendants de la médiation. Le Maroc s'est joint à titre d'État non signataire, mais il a ratifié par la suite la Convention de La Haye sur l'enlèvement.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Conformément à ces principes, il convient d'établir un point de contact central dans chaque pays (semblable aux autorités centrales), de déterminer les traits essentiels des médiateurs, d'exposer les principes généraux de médiation, comme le consentement éclairé et la participation volontaire; il convient également de s'assurer que les accords sont compatibles avec les systèmes juridiques pertinents et qu'ils lient les parties. Voir Groupe de travail sur la médiation dans le cadre du processus de Malte, *Principes pour la mise en œuvre de structures de médiation dans le cadre du processus de Malte*, Conférence de La Haye de droit international privé, novembre 2010; Groupe de travail sur la médiation dans le cadre du processus de Malte, *Mémoire explicatif relatif aux principes pour la mise en œuvre de structures de médiation dans le cadre du processus de Malte*, Conférence de La Haye de droit international privé, novembre 2010.

⁸⁴ Le Conseil sur les affaires générales et la politique est composé de tous les membres de la Conférence de La Haye et il lui incombe d'assurer le fonctionnement de la Conférence. Article 4, *Statut de la Conférence de La Haye de droit international privé*.

⁸⁵ Doc. préél. no 12, 2011, p. 34.

⁸⁶ *Témoignages*, 7 avril 2014.

doter d'un cadre permettant de régler les affaires d'enlèvement international d'enfants et d'autres problèmes internationaux d'ordre familial⁸⁷. Même si ces accords bilatéraux cherchent tous à atteindre le même objectif consistant à résoudre les litiges familiaux internationaux, leur portée et les mécanismes qu'ils utilisent pour résoudre les problèmes varient beaucoup. Ces accords peuvent viser à améliorer la coopération entre les autorités administratives, judiciaires ou consulaires⁸⁸.

Il y a longtemps, le Canada a signé des accords consulaires avec l'Égypte et le Liban sur les procédures à suivre dans les cas d'enlèvement international d'enfants. Ces accords exposent le processus à suivre pour les diplomates dans les cas de litiges familiaux avec ces pays, mais ils ne donnent pas autant de protection aux parents privés de leurs enfants que la Convention de La Haye sur l'enlèvement⁸⁹.

Des témoins ont mis en doute l'efficacité des accords bilatéraux, M. Blitt a ainsi critiqué l'accord entre le Canada et l'Égypte, indiquant que les accords bilatéraux peuvent finir par nuire à la ratification de la Convention de La Haye sur l'enlèvement ou à la participation au processus de Malte⁹⁰. En fait, le comité a appris que le gouvernement fédéral délaisse les accords bilatéraux au profit d'autres options avec des États non signataires. À cet égard, M. Crosbie, du MAECD, a dit au comité :

Or, notre propre expérience et celle de nos alliés semblent indiquer que ces accords se sont avérés inefficaces. L'une des raisons pour lesquelles les pays se sont joints au Groupe de travail sur la médiation du processus de Malte et qu'ils appuient le processus de Malte, c'est qu'ils reconnaissent que, sur une base individuelle ou bilatérale, ils n'ont pas beaucoup de force pour amener d'autres pays à accepter les conventions de La Haye ou à s'attaquer au problème des enlèvements transfrontaliers d'enfants⁹¹.

Des témoins ont fait part au comité d'expériences positives de coopération bilatérale entre le Royaume-Uni et le Pakistan qui, depuis 2003, disposent d'un protocole judiciaire négocié par les juges des deux pays. Le professeur Lowe a expliqué au comité :

On le décrit comme étant un consensus signé par les membres haut placés de l'appareil judiciaire. Bien entendu, il n'a pas force exécutoire à l'échelle internationale, mais l'idée, c'est que chaque État devra en temps normal respecter les ordonnances de garde. Le protocole devait avoir une grande influence sur la façon

⁸⁷ Conférence de La Haye de droit international privé, *Instruments juridiques – Accords bilatéraux*.

⁸⁸ Caroline Gosselain, *Enlèvement d'enfants et droit de visite transfrontière : conventions bilatérales et États de tradition islamique*, Bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé, document préliminaire n° 7, août 2002 (doc. prélim. n° 7).

⁸⁹ Voir Conférence de La Haye de droit international privé, *Accord entre le Canada et la République arabe d'Égypte concernant la coopération relative aux aspects consulaires des affaires d'ordre familial*, 23 juillet 1997; *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République libanaise concernant la coopération en certaines matières consulaires à caractère humanitaire*, 2000.

⁹⁰ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Blitt); *Témoignages*, 28 avril 2014 (Gianotti).

⁹¹ *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Crosbie).

dont les juges exercent leur pouvoir discrétionnaire dans les cas mettant en cause le Royaume-Uni et le Pakistan⁹².

De l'avis du comité, même si les efforts diplomatiques semblent actuellement orientés ailleurs, les accords bilatéraux demeurent un outil utile pour la promotion du règlement des affaires d'enlèvement international d'enfants. Ces accords « sont loin d'être des panacées », mais comme l'a fait remarquer M. Allen, ils peuvent être utiles pour garantir au parent délaissé un plus grand accès même s'ils ne débouchent pas en définitive sur le retour de l'enfant⁹³. Selon le comité, le protocole judiciaire entre le Royaume-Uni et le Pakistan est un modèle qui pourrait servir à promouvoir la coopération internationale entre les États signataires de la Convention de La Haye sur l'enlèvement et les États non signataires dans les cas d'enlèvement international d'enfants.

⁹² *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Lowe). ⁹² Conférence de La Haye de droit international privé, [Instruments juridiques – Accords bilatéraux](#).

⁹² Caroline Gosselain, [Enlèvement d'enfants et droit de visite transfrontière : conventions bilatérales et États de tradition islamique](#), Bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé, document préliminaire n° 7, août 2002 (doc. préél. n° 7).

⁹² Voir Conférence de La Haye de droit international privé, [Accord entre le Canada et la République arabe d'Égypte concernant la coopération relative aux aspects consulaires des affaires d'ordre familial](#), 23 juillet 1997; [Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République libanaise concernant la coopération en certaines matières consulaires à caractère humanitaire](#), 2000.

⁹² *Témoignages*, 7 avril 2014 (Blitt); *Témoignages*, 28 avril 2014 (Gianotti).

⁹² *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Crosbie).

⁹² *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Lowe).

⁹³ *Témoignages*, 31 mars (Allen).

CHAPITRE 5 : PROFIL DES ENLÈVEMENTS INTERNATIONAUX D'ENFANTS

A. Données statistiques

Comme l'a découvert le comité, plusieurs sources fournissent des renseignements statistiques partiels, mais aucune ne donne de chiffres précis et récents en ce qui a trait aux enfants enlevés par un parent et emmenés à l'étranger, que ce soit à partir du Canada ou d'autres pays en général. Le comité a appris qu'il n'existe pas non plus d'analyse détaillée et approfondie des circonstances dans lesquelles sont commis les enlèvements internationaux d'enfants. Il est donc difficile de se faire une idée globale du problème sur les plans quantitatif et qualitatif, au Canada comme à l'étranger.

Des témoins ont mentionné qu'il est difficile de recueillir et de tenir des statistiques complètes, et que les statistiques existantes sont désuètes ou incomplètes. M. Bernasconi, représentant de la Conférence de La Haye, a indiqué que son organisme ne dispose pas d'information « fiable, complète et à jour » au sujet de l'application de la Convention de La Haye sur l'enlèvement ou du nombre d'enfants enlevés dans le monde⁹⁴.

1. Enquêtes statistiques de la Conférence de La Haye

La Conférence de La Haye a commandé trois enquêtes statistiques afin de suivre les tendances mondiales concernant les demandes présentées au titre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement. La plus récente enquête, effectuée en 2011, repose sur des données de 2008, tandis que les enquêtes précédentes étaient fondées sur des données de 1999 et de 2003. Il importe de signaler que ces enquêtes comportent certaines limites. Elles ne sont effectuées que périodiquement et ce ne sont pas tous les États parties qui fournissent des statistiques. De plus, elles ne fournissent des renseignements que sur les demandes déposées en application de la Convention de La Haye sur l'enlèvement et non sur tous les cas d'enlèvements internationaux⁹⁵. Malgré ces limites, les enquêtes constituent une source essentielle de données sur les enlèvements internationaux d'enfants compte tenu du fait que les sources disponibles sont limitées.

Voici les principales constatations de la plus récente enquête statistique :

- On a constaté une nette augmentation du nombre global de demandes déposées en application de la Convention de La Haye sur l'enlèvement en 2008 (2 321)⁹⁶ comparativement à 2003 (1 479) et à 1999 (1 151).
- Le nombre de demandes présentées à des États parties en 2008 variait considérablement. Le nombre de demandes le plus élevé (tant les demandes reçues que les demandes envoyées)⁹⁷ a été

⁹⁴ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

⁹⁵ Dans le cadre de la plus récente enquête, des données ont été recueillies auprès de 60 des 81 États parties à la Convention de La Haye sur l'enlèvement. Voir Nigel Lowe, *Analyse statistique des demandes déposées en 2008 en application de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, Conférence de La Haye de droit international privé, mai 2011 [Global Report]; Nigel Lowe et Victoria Stevens, « Global Trends in the Operation of the 1980 Convention de La Haye sur l'enlèvement », *Family Law Quarterly*, vol. 46, n° 1, printemps 2012, p. 45-85.

⁹⁶ Lowe et Stevens évaluent que le nombre total de demandes déclarées représente 94 % de l'ensemble des demandes déposées auprès des autorités centrales au cours de l'année. Le nombre déclaré est donc un chiffre approximatif.

enregistré aux États-Unis (598), suivis de l'Angleterre et du pays de Galles (466) et du Mexique (272). En comparaison, certaines juridictions, dont plusieurs provinces et territoires canadiens⁹⁸, n'ont reçu aucune demande.

- La proportion de demandes qui se sont soldées par un « retour volontaire » et par un « retour ordonné »⁹⁹ a quelque peu régressé en 2008. En particulier :
 - En 2008, 366 demandes se sont soldées par un retour volontaire, ce qui représente 19 % de l'ensemble des demandes de retour. Cette proportion était légèrement inférieure à celle enregistrée en 2003 (267 demandes, ou 22 %) et légèrement supérieure à celle de 1999 (173 demandes, ou 18 %).
 - En 2008, 508 demandes ont débouché sur un retour ordonné (27 %), contre 261 (29 %) en 2003 et 304 (32 %) en 1999.
- Le processus menant à une décision ordonnant le retour d'un enfant a été plus long en 2008 que dans les années précédentes. Le délai moyen dans le cas d'un retour ordonné était de 166 jours en 2008, comparativement à 125 jours en 2003 et à 107 jours en 1999.
- Chacune des trois enquêtes a démontré que la majorité des ravisseurs (environ 70 %) étaient des mères.

À partir des mêmes données de 2008, des rapports nationaux ont été produits sur les États parties, incluant le Canada¹⁰⁰. Selon le rapport national concernant le Canada :

- Le nombre de demandes de retour ou de droit de visite qu'a reçues le Canada d'autres États parties (demandes reçues) a diminué de 7 % entre 2003 (67 demandes) et 2008 (62 demandes). Cependant, le nombre de demandes reçues en 2008 représentait une augmentation de 41 % par rapport aux demandes reçues en 1999 (44 demandes).
- En 2008, parmi les 49 demandes de retour adressées au Canada par d'autres États parties, 29 (59 %) se sont soldées par un « retour ordonné ». Aucun « retour volontaire » n'a été enregistré au Canada en 2008. Ce taux de retour était supérieur à la moyenne mondiale de 46 %.
- En 2008, 51 demandes de retour ou de droit de visite ont été présentées par les autorités canadiennes à d'autres États parties (demandes envoyées). Cela représentait une diminution de 26 % par rapport aux 69 demandes envoyées par le Canada en 2003 et une diminution de 14 % par rapport aux 59 demandes présentées en 1999.
- Le Québec a reçu le plus grand nombre de demandes de retour ou de droit de visite d'autres États parties (23 demandes), suivi de l'Ontario (18 demandes) et de la Colombie-Britannique (15 demandes).

⁹⁷ Veuillez noter que les demandes de retours reçues par les autorités d'un État partie de d'autres États parties sont des demandes « reçues ». Les demandes de retours présentées par les autorités d'un État partie à d'autres États parties sont des demandes « envoyées ».

⁹⁸ Il s'agit du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve-et-Labrador, des Territoires du Nord-Ouest, de la Nouvelle-Écosse, du Nunavut, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Yukon.

⁹⁹ La notion de « retour volontaire » renvoie à une situation où une entente entre les parties est obtenue hors cours; le « retour ordonné » est un retour ordonné par un tribunal.

¹⁰⁰ Voir Nigel Lowe, *Analyse statistique des demandes déposées en 2008 en application de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, partie III – Rapports internationaux*, Conférence de La Haye de droit international privé, mai 2011, p. 38-55 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Malgré la fluctuation des demandes au fil des ans, le comité a appris que le nombre de demandes présentées au titre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement augmente de façon générale¹⁰¹. Comme il l'est mentionné précédemment, le nombre de demandes reçues au Canada entre 2003 et 2008 a légèrement diminué.

Le comité a appris que la Conférence de La Haye pourrait publier sous peu d'autres données concernant l'enlèvement international d'enfants. Le professeur Lowe, auteur des trois enquêtes statistiques mondiales, a affirmé au comité qu'on s'affaire à recueillir des fonds pour la réalisation d'une quatrième enquête. Il a ajouté que la Conférence de La Haye est en train de concevoir un système de collecte de données annuelles auprès des États parties¹⁰². Dans le même ordre d'idées, M. Bernasconi a indiqué au comité :

[L]'une de mes priorités est de m'assurer que nous recevons une rétroaction continue de la part de tous les États contractants, afin que nous puissions savoir combien il y a de cas relevant de la Convention, combien de temps il faut pour les traiter et quelle est l'issue du processus [...] Nous sommes en train de mettre au point un logiciel que nous allons bientôt envoyer à toutes les autorités centrales concernées pour faciliter l'acheminement de l'information dans la mesure du possible¹⁰³.

2. Établissement de données statistiques au Canada

Le comité a appris qu'au Canada, des statistiques sont établies par divers intervenants, mais l'information n'est ni groupée ni analysée de manière à donner une idée globale du nombre d'enfants enlevés du Canada ou emmenés au Canada de l'étranger. De plus, les données ne sont pas recueillies ou publiées à intervalles réguliers. Tout comme les données internationales, les données statistiques disponibles offrent un tableau incomplet des cas d'enfants qui sont enlevés au Canada ou qui sont enlevés dans d'autres pays et emmenés au Canada.

Le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement tient des données sur l'enlèvement international d'enfants, mais ces données ne sont pas publiées. Dans un témoignage récent devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, [l'honorable Lynne Yelich, ministre d'État \(Affaires étrangères et consulaires\)](#), a fait savoir que les services consulaires du MAECD avaient été saisis de 71 cas d'enlèvement international d'enfants en 2012¹⁰⁴.

On a expliqué au comité que le MAECD suit uniquement des cas d'enfants pour lesquels on faisait appel aux services consulaires canadiens. M. Crosbie, représentant des Services consulaires canadiens, a dit au comité : « [N]ous observons une augmentation du nombre de demandes d'aide, de même qu'une augmentation de près de 40 %, de 2009 à 2013, du nombre de déplacements illicites du Canada et de différends concernant la garde. » Il a ajouté que ces statistiques :

¹⁰¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (Sandra Zed Finless, avocate principale, Services juridiques du MAECD, Justice Canada).

¹⁰² [Témoignages](#), 6 novembre 2014 (Lowe).

¹⁰³ [Témoignages](#), 2 juin 2014 (Bernasconi).

¹⁰⁴ Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 19 novembre 2013.

donnent une indication du nombre de demandes d'aide consulaire que le Ministère a reçues. Je dois préciser qu'elles ne représentent pas la totalité des cas de déplacements et de non-retours illicites puisque bon nombre sont gérés ici et à l'étranger par les services de police et d'autres autorités, ou encore directement par les autorités centrales provinciales et territoriales [en application de la Convention de La Haye sur l'enlèvement]¹⁰⁵.

D'autres ministères fédéraux et organismes d'application de la loi recueillent également des données concernant les cas dont ils s'occupent, mais, encore une fois, la collecte de données n'est pas centralisée. Des représentants de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont mentionné que la saisie de données sur les enlèvements d'enfants dans le Centre d'information de la police canadienne (un système informatique central administré par la GRC qu'utilisent les organismes d'application de la loi du pays) n'est pas obligatoire et demeure la responsabilité de chaque organisme d'application de la loi¹⁰⁶.

Les ONG constituent une autre source de données dans le domaine. Pina Arcamone, directrice générale d'Enfant-Retour Québec, a communiqué au comité des données statistiques sur les cas d'enlèvement d'enfants que traite son organisme depuis sa création en 1985 jusqu'au 30 août 2012. M^{me} Arcamone a signalé que, parmi les 341 cas d'enlèvement (impliquant 478 enfants), 142 ont été commis par des mères, 199 par des pères et le reste par d'autres membres de la famille. Selon les données, la proportion de garçons et de filles enlevés est à peu près la même, mais il n'y avait pas de corrélation significative entre le sexe du parent ravisseur et celui de l'enfant; il semble toutefois que cette proportion change à l'adolescence : dans le groupe des adolescents, 69 % étaient des filles et 72 % étaient enlevées par le père. Selon l'organisme, les enfants âgés d'un à cinq ans formaient le groupe d'âge le plus à risque¹⁰⁷.

3. Autres statistiques

Alison Shalaby, chef de la direction de Reunite International Child Abduction Centre, organisme établi au Royaume-Uni, a affirmé qu'en 2012, l'organisme avait traité environ 500 cas d'enlèvement international (on peut supposer qu'il s'agit principalement de cas relatifs au Royaume-Uni). Dans 82 % de ces cas, la situation s'est réglée soit par un retour volontaire, soit par un retour ordonné; l'organisme a cependant relevé « un grand écart entre les cas qui sont assujettis à la Convention de La Haye et ceux qui ne le sont pas ». En particulier, « [d]ans les cas qui sont assujettis à la Convention de La Haye, environ 92 % ont été résolus, mais dans ceux qui n'y sont pas assujettis, le taux baisse à 65,5 % ». En comparaison avec les données susmentionnées du Missing Children's Network, selon lesquelles le père est le parent ravisseur dans la majorité des cas, Reunite International a constaté que « [d]ans 75 % des cas, c'est la mère qui enlève l'enfant¹⁰⁸ ».

¹⁰⁵ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie).

¹⁰⁶ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (Joe Oliver, commissaire adjoint, Opérations techniques, Gendarmerie royale du Canada).

¹⁰⁷ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 avril 2014 (Pina Arcamone, directrice générale, Enfant-Retour Québec). M^{me} Arcamone n'a pas précisé le nombre de cas à caractère international.

¹⁰⁸ *Témoignages*, 25 septembre 2014 (Shalaby).

B. Tendances

Même si les statistiques ne sont pas exhaustives, des témoins ont fait part de tendances générales qui s'en dégagent. Le comité a ainsi appris que depuis la rédaction de la Convention il y a 30 ans, on constate que le profil du parent ravisseur a changé de même que les ordonnances de garde et d'accès par les tribunaux de nombreux pays. Certes, il importe de comprendre ces tendances pour évaluer l'application et les résultats de la Convention de La Haye sur l'enlèvement, mais il est difficile de les évaluer avec certitude en raison du manque de statistiques et d'analyses exhaustives, et des points de vue contradictoires des experts.

Plusieurs témoins ont fait état de la tendance concernant le sexe du parent qui est le plus susceptible d'enlever un enfant. Ces témoins ont dit au comité qu'à l'époque où la Convention de La Haye sur l'enlèvement a été adoptée en 1980, le parent ravisseur était généralement un père qui n'avait pas la garde de l'enfant. Du point de vue des rédacteurs de la Convention, il était clairement dans l'intérêt supérieur de l'enfant de le retourner à la mère qui en avait la garde. Or, plusieurs témoins ont indiqué que le parent ravisseur est maintenant davantage celui qui est la personne principalement responsable des soins, habituellement la mère¹⁰⁹.

Le professeur Lowe a constaté que, dans 70 % des cas d'enlèvement remontant à sa première étude de la Convention de La Haye en 1999, les enfants avaient été enlevés par la mère et, d'après ce qu'il a compris, il en a toujours été ainsi¹¹⁰. Selon les données d'Enfant-Retour Québec, dont il a été question précédemment, il semble que ce soit le contraire, les pères étant les ravisseurs dans la majorité des cas. Il s'agit toutefois d'un ensemble de données locales provenant du Québec, qui comprend des cas assujettis à la Convention et d'autres cas; on ne peut donc pas comparer facilement ces données à celles du professeur Lowe. Carol Bruch, professeure émérite et professeure de recherche à la faculté de droit de l'Université de la Californie, à Davis, a également indiqué que, dans le passé, ce sont principalement les pères qui enlevaient les enfants¹¹¹. M^{me} Hutchinson, représentante du Reunite International Child Abduction Centre, a dit au comité qu'il y avait aussi des différences entre les pays : dans les pays signataires de la Convention, les enfants sont le plus souvent enlevés par la mère, tandis que dans les autres pays, ils sont généralement enlevés par le père¹¹². Compte tenu des limites des données disponibles, le comité peut difficilement évaluer les tendances.

Les témoins ont aussi fait part au comité d'une autre tendance : l'utilisation beaucoup plus vaste des ordonnances de garde partagée depuis l'adoption de la Convention de La Haye sur l'enlèvement. À l'époque, la notion de « garde partagée » était nouvelle et on comprenait généralement qu'elle signifiait un partage égal du temps entre les deux parents. Les autres contacts avec l'enfant relevaient généralement des « droits de visite¹¹³ ». De nos jours, la « garde partagée » s'applique aussi aux cas où un parent a un contact minime avec l'enfant¹¹⁴. Comme on l'a mentionné, les parents qui ont un

¹⁰⁹ Par exemple, voir Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 25 septembre 2014 (Mandeep Gill, associée, International Family Law Group, LLP, à titre personnel); *Témoignages*, 31 mars 2014 (Wright).

¹¹⁰ Global Report, novembre 2011; *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Lowe).

¹¹¹ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Bruch).

¹¹² *Témoignages*, 25 septembre 2014 (Hutchinson).

¹¹³ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Bruch); 31 mars 2014 (Wright).

¹¹⁴ *Ibid.* (Bruch).

droit de garde, si minime soit-il, peuvent demander le retour expéditif de l'enfant au titre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement tandis que les parents ayant un droit de visite ne peuvent pas le faire.

La professeure Bruch a expliqué au comité qu'aux États-Unis, un enfant peut être retiré au parent qui est le principal responsable des soins au titre de la Convention de La Haye lorsqu'il existe une ordonnance de garde partagée, et ce, même dans les cas d'abus¹¹⁵. M. Blitt a signalé que dans le contexte canadien, il est moins courant de retirer un enfant à la personne qui est principalement responsable de ses soins :

Nos juges n'aiment pas déraciner les enfants et les retirer à la personne principalement responsable des soins ou au parent qui a la garde, habituellement la mère, et de renvoyer l'enfant [...] si la mère est visée par une ordonnance de retour dans l'autre pays, [le juge veillera à ce] que les enfants continuent de rester sous ses soins¹¹⁶.

Mandeep Gill, avocate auprès de l'International Family Law Group, à Londres, au Royaume-Uni, ne croyait pas que ces changements avaient eu une incidence sur les cas relevant de la Convention de La Haye sur l'enlèvement. À cet égard, elle a expliqué au comité :

[D]'autres ne seront peut-être pas d'accord avec moi –, je ne suis pas vraiment convaincue que l'augmentation du nombre d'ententes de garde conjointe a eu un grand impact sur la Convention de La Haye, du fait que, aux termes de l'article 3, le droit de garde constitue tout simplement le droit de décider où l'enfant demeurera plutôt que le droit d'avoir la garde physique de l'enfant¹¹⁷.

De l'avis du comité, bien que cela puisse être vrai, on est en droit de penser qu'une ordonnance de garde partagée favoriserait sans doute une demande de retour contrairement aux droits de visite. Étant donné les conclusions divergentes des témoins et le manque de données et d'analyses, le comité peut difficilement tirer des conclusions au sujet des tendances en matière d'enlèvement international d'enfants.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Blitt).

¹¹⁷ *Témoignages*, 25 septembre (Gill).

CHAPITRE 6 : RÉPONSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AU PROBLÈME DE L'ENLÈVEMENT INTERNATIONAL D'ENFANTS

Par le truchement de différents ministères, le gouvernement fédéral cherche activement des moyens de prévenir l'enlèvement international d'enfants et de venir en aide aux parents concernés. Outre les travaux accomplis par la Conférence de La Haye et les accords internationaux décrits précédemment, le gouvernement prend part à d'autres initiatives expliquées dans les lignes qui suivent.

A. Services consulaires

Le MAECD fournit des services consulaires dans les cas d'enlèvement international. Ces services revêtent une importance particulière dans les causes concernant des pays qui ne sont pas parties à la Convention de La Haye sur l'enlèvement, car les parents ne peuvent pas bénéficier de l'aide d'une autorité centrale en pareils cas.

En novembre 2013, on a annoncé la création de l'Unité consulaire pour les enfants vulnérables, qui relève du MAECD. Cette unité a pour but de mieux répondre aux demandes d'aide consulaire dans les situations où il existe des différends familiaux transfrontaliers. M. Crosbie a dit au comité que « [p]ar la création de cette unité, le Canada fait office de leader pour trouver de nouveaux moyens de prévenir les enlèvements internationaux d'enfants et apporter de l'aide dans ces situations¹¹⁸ ». En novembre 2013, l'Unité comptait 1 200 cas actifs (bien qu'il ne s'agissait pas tous d'enlèvement)¹¹⁹.

Le comité a appris que la nouvelle unité accroît la capacité existante du MAECD en affectant davantage d'agents spécialisés qui viennent en aide aux parents délaissés et aux parents désireux de prévenir un enlèvement. Elle améliore aussi la capacité du MAECD en matière de politiques en affectant des analystes exclusivement aux dossiers portant sur des enfants emmenés à l'étranger. M^{me} Maillé a indiqué que, grâce à une unité distincte sur le plan des politiques, « nous pouvons essayer de nous attaquer à certaines des causes profondes du problème et aux défis posés nationalement et internationalement¹²⁰ ».

Des représentants du Ministère ont signalé que l'Unité avait d'autres fonctions importantes, comme celles de renseigner le public sur les services offerts aux familles et de concevoir des outils ainsi que des politiques de nature à aider les bureaux consulaires et les gestionnaires de cas. Le comité a appris que l'Unité collabore avec d'autres gouvernements, dans les provinces et les territoires et à l'étranger, et qu'elle fait des démarches pour trouver des organismes et des personnes possédant des compétences pertinentes. À l'échelle internationale, elle fait équipe avec le ministère de la Justice pour renforcer la capacité des États parties à appliquer pleinement le traité et pour promouvoir la Convention de La Haye sur l'enlèvement auprès des États non parties¹²¹.

¹¹⁸ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie).

¹¹⁹ Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, [Le ministre MacKay et la ministre d'État Yelich soulignent la Journée mondiale de l'enfance de 2013](#), communiqué, 19 novembre 2013.

¹²⁰ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Maillé).

¹²¹ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie et Maillé).

B. Contrôles frontaliers

Dans les cas d'enfants enlevés et emmenés au Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) sert de premier point de contact, et ses agents peuvent renvoyer le parent et l'enfant à un examen secondaire s'ils soupçonnent un enlèvement. Le Centre des opérations frontalières de l'ASFC est le premier point de contact pour les activités menées en dehors des heures ouvrables dans le cadre du programme fédéral Nos enfants disparus. Ce programme fait appel à plusieurs ministères et organismes : MAECD, Justice, Citoyenneté et Immigration, ASFC et GRC. Il a pour mandat d'intercepter et de ramener des enfants disparus ou enlevés au-delà des frontières¹²².

Le comité a appris que l'ASFC surveille uniquement les voyageurs qui entrent au pays; elle ne tient pas de dossiers et n'a pas de processus en place pour les voyageurs qui quittent le pays. Au dire de témoins, l'instauration de contrôles de sortie contribuerait à empêcher que des enfants enlevés ne quittent le Canada¹²³. Des témoins ont cependant indiqué qu'un tel système peut être coûteux et qu'il ne serait pas utile dans les cas où un enfant a quitté le pays avec la permission de l'autre parent, mais qu'il ne retourne pas au Canada¹²⁴. Selon Penelope Lipsack, de la Direction des services juridiques au ministère de la Justice de la Colombie-Britannique, les cas de « non-retours illicites » représentent environ la moitié des cas d'enlèvement international d'enfants¹²⁵.

Des représentants de l'ASFC ont signalé qu'une forme de contrôle de sortie est actuellement introduite dans le cadre du plan d'action Par-delà la frontière; il s'agit de l'Initiative des entrées et des sorties pour les « ressortissants de pays tiers » (c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas citoyens du Canada ou des États-Unis) qui se rendent aux États-Unis. Calvin Christiansen, directeur général du Centre national des opérations frontalières de l'ASFC, a décrit le programme :

Au fil des ans, nous avons mis en œuvre plusieurs phases de cette initiative. La première phase a commencé le 30 septembre 2012, et elle comprenait un projet pilote dans le cadre duquel nous avons échangé des renseignements sur les ressortissants de pays tiers qui quittaient l'un ou l'autre de nos pays; [en juin 2013], [n]ous avons commencé à échanger de l'information dans tous les postes frontaliers¹²⁶.

Des représentants de l'ASFC ont mentionné qu'aux étapes suivantes du plan Par-delà la frontière, il serait possible d'échanger de l'information en ce qui a trait aux départs par voie aérienne et peut-être par voies maritime et terrestre également¹²⁷. Le Canada et les États-Unis pourraient échanger des renseignements biographiques sur les voyageurs. Denis Vinette, directeur général des Opérations

¹²² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (Denis Vinette, directeur général, Opérations frontalières, ASFC).

¹²³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 7 avril 2014 (Stephen Watkins, directeur exécutif et membre fondateur de l'iCHAPEAU Association, Blitt et Arcamone); Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 5 mai 2014 (sous-chef Murray Stooke, du Service de police de Calgary, et Lipsack).

¹²⁴ *Ibid.* (Blitt et Lipsack).

¹²⁵ *Ibid.* (Lipsack).

¹²⁶ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 6 novembre 2014 (Calvin Christiansen, directeur général, Centre national des opérations frontalières, ASFC).

¹²⁷ Gouvernement du Canada, [Par-delà la frontière : Plan d'action – une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique](#), 2011.

frontalières à l'ASFC, a déclaré qu'à l'étape finale de la mise en œuvre du plan, l'ASFC pourra recevoir des avis préalables lorsque la police diffuse des alertes au sujet d'enfants¹²⁸.

Les représentants ont toutefois indiqué que le projet fait actuellement l'objet d'un examen par le commissaire à la protection de la vie privée du Canada, lequel pourrait présenter des recommandations à l'ASFC avant le début de la prochaine étape. Les représentants ont ajouté qu'« il faudrait apporter des modifications à des lois et des règlements¹²⁹ » pour passer à la prochaine étape.

C. Contrôle des passeports

Il incombe au personnel de Passeport Canada de s'assurer que les demandes de passeport pour enfants sont présentées par des personnes autorisées à agir en leur nom, et de vérifier si le consentement ou l'intervention d'une autre personne est requis. Le comité a appris que le processus de demande de passeport actuel pouvait empêcher l'enlèvement international d'enfants, mais pas dans tous les cas.

Les demandes de passeport pour des enfants âgés de moins de 16 ans doivent être faites par des parents ou des tuteurs. Des représentants de Passeport Canada ont fait savoir au comité que l'un ou l'autre des parents se partageant la garde d'un enfant peuvent demander un passeport en son nom. Ils ont toutefois signalé qu'il est préférable que les deux parents signent le formulaire de demande dans la mesure du possible, peu importe les modalités de garde¹³⁰. Exceptionnellement, dans le cas où un parent affirme ne pas pouvoir obtenir la signature de l'autre parent, les représentants peuvent demander des documents additionnels pour vérifier cette affirmation¹³¹.

Le comité a appris que le processus de demande de passeport repose en grande partie sur l'information fournie par le demandeur et sur la communication de renseignements importants (p. ex. ordonnances de la cour). Pour prévenir les demandes frauduleuses, il existe un protocole appelé « liste des signalements » qui sert d'« outil interne [...] pour donner l'alerte ». Le parent qui craint que l'autre parent ne demande un passeport pour leur enfant à son insu peut faire ajouter le nom de l'enfant à la liste¹³².

Passeport Canada participe à diverses initiatives liées à la délivrance de passeports pour enfants. L'une d'elles, une initiative interne, a été la création, en 2010, d'un groupe de travail sur les enjeux propres aux enfants. Passeport Canada entretient également des contacts avec d'autres organismes, a produit une publication destinée aux agents qui doivent s'adresser aux parents et a adopté un formulaire normalisé pour les fichiers de la liste des signalements¹³³.

¹²⁸ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Vinette).

¹²⁹ *Témoignages*, 6 novembre 2014 (Christiansen).

¹³⁰ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (Lu Fernandes, directeur général, Intégrité du Programme de passeport, Citoyenneté et Immigration Canada).

¹³¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (Michelle Lattimore, directrice, Direction des opérations de l'intégrité, Direction générale de l'intégrité du Programme de passeport, Citoyenneté et Immigration Canada).

¹³² *Témoignages*, 28 avril 2014 (Fernandes). La liste sert à signaler les cas qui nécessitent un examen approfondi; elle ne se limite pas aux enfants ni aux cas qui présentent un risque d'enlèvement.

¹³³ *Ibid.*

Selon des représentants gouvernementaux, la liste des signalements donne l'alerte lorsqu'il est nécessaire de procéder à un examen approfondi d'une demande, mais elle n'empêche pas nécessairement de délivrer un passeport si les conditions établies sont remplies¹³⁴. De même, un parent pourrait vouloir communiquer avec l'ambassade du pays dont l'autre parent est ressortissant pour demander de ne pas délivrer de passeport au nom de l'enfant. Encore là, la présentation d'une telle demande n'empêche pas automatiquement la délivrance d'un passeport au nom de l'enfant¹³⁵. Par ailleurs, les enfants âgés de moins de 16 ans peuvent passer la frontière terrestre entre le Canada et les États-Unis, munis uniquement d'une copie d'un acte de naissance ou de citoyenneté; ils n'ont pas à présenter de passeport¹³⁶.

Le comité a appris que rien ne restreint la mobilité des enfants inscrits sur la liste des signalements si un passeport a déjà été délivré en leur nom. On a dit au comité que Passeport Canada n'avait pas le pouvoir d'annuler un passeport dans les cas où l'on craint un enlèvement, sauf s'il s'agit d'un passeport perdu ou volé¹³⁷.

Le comité a également appris que l'information figurant sur la liste des signalements n'est pas communiquée à d'autres organismes comme l'ASFC ou le Centre d'information de la police (CIPC) sauf dans le cas de vol ou de perte de passeports. Les représentants ont dit au comité que ces limites ont été établies pour l'annulation de passeports parce qu'on se soucie de l'exactitude de l'information contenue dans un système qui dépend des clients et parce que les agents des passeports ne peuvent pas vérifier à coup sûr l'exactitude des renseignements fournis par les parents¹³⁸.

Une fois qu'un passeport est délivré, il faut une ordonnance de la cour pour restreindre la mobilité de l'enfant ou pour que le passeport soit remis à un tiers, par exemple un avocat. Si le passeport d'un enfant est annulé, il revient au personnel du contrôle frontalier étranger d'en vérifier la validité et d'empêcher l'entrée de l'enfant au pays, car le Canada ne possède pas de contrôles de sortie¹³⁹. Comme l'a fait observer un témoin, « le fait n'a aucune valeur en soi si le passeport n'est pas vérifié à la frontière. Nous dépendons beaucoup de l'excellent travail que font les responsables des services frontaliers partout dans le monde afin de repérer de tels passeports et d'identifier les enfants en cause lorsqu'ils passent la frontière¹⁴⁰ ».

D. Éducation et formation

En général, à moins d'être confrontés à un cas d'enlèvement d'un enfant, souvent les parents et le personnel du système de justice ignorent tout de ces cas et de la façon de les traiter. Ce manque de connaissance, auquel s'ajoute la complexité des systèmes qui exigent une intervention et une décision rapides, peut nuire au retour de l'enfant enlevé ou, à tout le moins, le retarder. C'est pourquoi les mesures d'éducation et de sensibilisation peuvent grandement contribuer à prévenir les enlèvements ou à y réagir plus efficacement, en faisant en sorte que les parents et les fournisseurs de

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Maillé).

¹³⁶ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Fernandes).

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Lattimore).

services savent quoi faire. L'éducation, la sensibilisation et la prévention sont du ressort des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que des ONG tels le Missing Children's Network. La présente partie porte sur les efforts déployés à l'intérieur du pays étant donné que la question de la formation et du renforcement des capacités à l'étranger a été traitée précédemment.

1. Parents

On a dit au comité que, par l'entremise de l'Initiative de soutien des familles, le ministère de la Justice affecte des fonds aux services de justice familiale fournis par les provinces et les territoires, y compris des services d'information publique et de médiation pour les parents. Le Ministère fournit également des outils et des ressources, dont une publication exhaustive intitulée *Faire des plans*¹⁴¹, pour aider les parents en instance de séparation ou de divorce à s'entendre sur les points qui touchent les enfants et pour leur rappeler les conséquences auxquelles ils s'exposent en partant avec un enfant sans le consentement de l'autre parent¹⁴².

Le comité a appris que les gens en savent davantage sur la Convention de La Haye sur l'enlèvement qu'ils n'en savaient dans les années 1980 lorsque la Convention est entrée en vigueur¹⁴³. Même si les avocats et les gestionnaires de cas au bureau de l'autorité centrale de l'Ontario sont impressionnés par le niveau de connaissances des parents au sujet de la Convention de La Haye sur l'enlèvement, ce n'est qu'*après* un enlèvement, semble-t-il, qu'ils en viennent à connaître la Convention¹⁴⁴.

Il semble donc que la difficulté tiende à la nécessité de communiquer l'information avant que ne se produise un enlèvement, d'autant plus que, au dire des témoins, les parents sont généralement pris de court par la situation¹⁴⁵. Lianna McDonald, directrice exécutive du Centre canadien de protection de l'enfance, a signalé qu'il peut être difficile de faire de la prévention auprès des parents avant la rupture du couple, car personne ne veut songer à la possibilité que le partenaire puisse enlever l'enfant. M^{me} McDonald a indiqué qu'il y a encore beaucoup à faire pour renseigner le public et qu'il est nécessaire de mieux coordonner les efforts¹⁴⁶.

M^{me} Arcamone a informé le comité au sujet de la stratégie employée par l'organisme qu'elle représente pour informer les parents dans les situations où le risque d'enlèvement est élevé, même si les parents ne sont pas au courant de ce risque; c'est le cas notamment des femmes qui se trouvent dans des refuges ou qui sont en contact avec des organismes de protection de l'enfance¹⁴⁷. L'organisme peut ainsi mieux sensibiliser les parents au risque d'enlèvement avant que la situation ne se produise.

¹⁴¹ Ministère de la Justice, *Faire des plans – Guide sur les arrangements parentaux après la séparation ou le divorce*, Procureur général du Canada, 2013.

¹⁴² *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie et Zed Finless).

¹⁴³ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Chamberland).

¹⁴⁴ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Foulds).

¹⁴⁵ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Dzikowicz).

¹⁴⁶ *Témoignages*, 7 avril 2014 (McDonald).

¹⁴⁷ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Arcamone).

2. Intervenants du système de justice – agents d’application de la loi, juges et avocats

Renseigner les représentants du système de la justice est un autre aspect important de l’efficacité de tout système visant à prévenir les enlèvements et à ramener au pays les enfants qui ont été enlevés. Joe Oliver, commissaire adjoint aux Opérations techniques de la GRC, reconnaissait que l’intervention de la police dans ces situations n’est pas toujours uniforme, mais il a expliqué au comité que des améliorations sont apportées à ce chapitre grâce aux mesures de formation et à la collaboration avec les autorités centrales et les ONG. Il a affirmé au comité que la GRC a pour principe de traiter rapidement ces cas et de mener des enquêtes approfondies sur la disparition des enfants¹⁴⁸.

On a dit au comité que le ministère de la Justice participe à la formation des agents de police en élaborant des documents vidéo et en organisant des ateliers sur l’intersection des infractions prévues par le *Code criminel* et des aspects civils des enlèvements¹⁴⁹. Le Centre national pour les personnes disparues et les restes non identifiés de la GRC a également produit deux cours de formation en ligne sur les enlèvements d’enfants, qu’ont suivis plusieurs centaines d’agents de police. En outre, la GRC a mis à l’essai, pour les enquêteurs, un nouveau cours avancé sur les personnes disparues et les restes non identifiés au Collège canadien de la police en mars 2012; dans le cadre de ce cours, il est question de la Convention de La Haye sur l’enlèvement. La GRC a aussi publié un recueil de pratiques exemplaires pour les enquêtes au sujet de personnes disparues et de restes non identifiés, qui peut être utile dans les cas d’enlèvement¹⁵⁰.

Malheureusement, les pratiques relatives au savoir et à la formation ne semblent pas généralisées. Le sous-chef Murray Stooke, du Service de police de Calgary, a déclaré au comité que le personnel du Service n’avait pas reçu de formation récemment sur la question de l’enlèvement international d’enfants et que le matériel actuel datait de 1998. Selon lui, il serait utile pour les agents d’avoir accès à une liste de vérification indiquant les organismes responsables à chacune des étapes du processus. Il a également recommandé de collaborer avec l’Association canadienne des chefs de police et avec les associations provinciales connexes pour que les agents soient informés d’un bout à l’autre du pays¹⁵¹.

La formation judiciaire est un autre aspect à ne pas négliger en ce qui concerne la question de l’enlèvement des enfants. Compte tenu du système politique fédéral du Canada, avec des tribunaux distincts dans chaque province et territoire, il est difficile d’assigner les causes à des juges spécialisés, ce qui rend la formation générale des juges d’autant plus importante. Les juges ont parfois une connaissance insuffisante et un manque d’information sur les risques d’enlèvement pour être en mesure de formuler des ordonnances de garde de manière à réduire ces risques¹⁵². M. Allen a souligné le rôle important des juges de liaison du Réseau international de juges de La Haye qui peuvent fournir une aide aux juges peu familiers avec la question de l’enlèvement international d’enfants et avec la Convention de La Haye sur l’enlèvement¹⁵³.

¹⁴⁸ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Oliver).

¹⁴⁹ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Zed Finless).

¹⁵⁰ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Oliver).

¹⁵¹ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Stooke).

¹⁵² *Témoignages*, 7 avril 2014 (Arcamone).

¹⁵³ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Allen).

La formation des avocats revêt également de l'importance, car peu d'avocats possèdent une expérience reliée aux cas d'enlèvement, ceux-ci étant relativement rares. Le ministère de la Justice collabore avec l'Association du Barreau canadien pour assurer la formation continue¹⁵⁴.

Le comité a appris que les agents de l'ASFC reçoivent une formation au collège national quand ils sont embauchés. Un module obligatoire qui fait partie d'un cours de 18 semaines vise à apprendre aux agents à faire preuve de vigilance dans les situations où des enfants traversent la frontière; on leur enseigne des techniques d'interrogatoire et on leur apprend à repérer des indicateurs. Les agents mettent ensuite en application leur formation en recevant un indice au sujet d'une personne qui est censée franchir la frontière ou en examinant la situation d'un enfant à la frontière lorsque quelque chose semble s'écarter de la normale. Les agents de l'ASFC se fient aussi aux renseignements qui se trouvent dans leur système interne et aux appels du CIPC et du service de police local¹⁵⁵.

Par ailleurs, les agents des passeports reçoivent une formation qui leur permet de repérer les signaux d'alarme, tels que des renseignements manquants ou des écritures différentes, quand une demande de passeport est faite pour un enfant. Ces indications conduisent à un interrogatoire, voire à un examen secondaire effectué par un agent spécialisé dans les situations de garde compliquées. Un nouveau module de sensibilisation à la sécurité qui touche les enfants est en voie d'élaboration et fournira des instructions précises sur la façon de procéder¹⁵⁶.

Le comité a appris que la ministre Yelich a demandé à la nouvelle Unité consulaire pour les enfants vulnérables du MAECD de mieux coordonner les mesures de prévention. Un groupe de travail interministériel a commencé à examiner les outils existants et présentera des recommandations pour améliorer la « boîte à outils »¹⁵⁷. Le comité est impatient de prendre connaissance de ces recommandations.

E. Collecte de données

La collecte de données sur les enlèvements internationaux d'enfants n'est pas une mince affaire. Comme il est mentionné ci-dessus, divers organismes tiennent des statistiques sur les enlèvements internationaux d'enfants, mais aucun ne tient de données nationales globales sur les cas assujettis à la Convention de La Haye et sur les autres cas au Canada. Faute de données fiables, on peut difficilement connaître la fréquence de tels enlèvements ou déceler des tendances à cet égard. Par ailleurs, des témoins pensent que les enlèvements ne sont pas tous déclarés. M^{me} Turpel-Lafond a fait observer qu'il se peut que des cas ne soient pas déclarés, en particulier lorsque le parent délaissé est vulnérable pour des raisons de violence familiale¹⁵⁸.

Bien que le gouvernement fédéral ne tienne pas de statistiques nationales exhaustives sur les cas d'enlèvement qui relèvent de la Convention de La Haye sur l'enlèvement, Sandra Zed Finless, avocate principale aux Services juridiques du MAECD, a expliqué au comité que le ministère de la Justice rassemble des statistiques sur les demandes présentées au titre de la Convention par les autorités centrales provinciales et territoriales en prévision de commissions spéciales de la

¹⁵⁴ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie et Zed Finless).

¹⁵⁵ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Vinette).

¹⁵⁶ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Lattimore).

¹⁵⁷ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Maillé).

¹⁵⁸ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Turpel-Lafond).

Conférence de La Haye et des sondages statistiques connexes dont il a été question précédemment. La prochaine commission spéciale sur l'enlèvement international est prévue pour la fin de 2015 ou pour le début de 2016; des données plus récentes pourraient donc être disponibles à ce moment-là¹⁵⁹. Comme on l'a toutefois indiqué, ces statistiques ne donneraient pas un tableau complet, car elles excluent les cas d'enlèvement qui n'ont fait l'objet d'aucune demande au titre de la Convention de La Haye sur l'enlèvement.

Comme on l'a mentionné, le comité a appris que l'information détenue par la police est également incomplète, car elle porte uniquement sur les cas où la police a dû intervenir; de plus, la police n'est pas tenue d'entrer de données sur ces cas. Le CIPC détient de l'information sur les individus accusés et inculpés de crimes et sur les enfants enlevés. Bien qu'il soit possible d'obtenir du CIPC le nombre de cas d'enlèvement dont il s'occupe à un certain moment, l'information n'est pas conservée une fois les cas résolus, et les cas non réglés demeurent dans le système; il est donc difficile d'évaluer les incidents sur une base annuelle¹⁶⁰. De plus, bien qu'il s'agisse d'une pratique exemplaire de la GRC et qu'elle encourage les autres forces de police à faire de même, la saisie de données sur les enlèvements internationaux d'enfants dans le CIPC n'est pas obligatoire, ce qui amoindrit la fiabilité des données¹⁶¹.

F. Coordination des mesures

Les parents éprouvés par l'enlèvement d'un enfant peuvent avoir du mal à s'y retrouver tant il y a d'organismes et de personnes vers lesquels ils peuvent se tourner pour obtenir de l'aide afin de faire revenir leur enfant. Compte tenu des nombreux intervenants et de la nécessité d'agir rapidement, le comité a appris que la collaboration est très importante pour aider les parents à s'y retrouver dans le système¹⁶².

Au dire de témoins, des mesures collectives sont prises par les différents intervenants dans le cas d'enlèvements internationaux, mais ces mesures pourraient être plus fluides pour les familles concernées, tant en ce qui concerne la prévention que l'intervention par suite d'un enlèvement. Il peut y avoir une confusion au sujet des rôles et des responsabilités¹⁶³. Ainsi, M^{me} Turpel-Lafond a dit au comité :

[L]e Canada [doit] travailler de façon plus diligente au niveau fédéral pour appliquer le traité dans son territoire afin que nous puissions déterminer clairement les responsabilités et établir un mécanisme clair permettant de superviser et de coordonner les aspects politiques et pratiques, y compris la composante d'information du public. Il faut aussi s'assurer de mettre en place une formation appropriée à l'intention des responsables de l'appareil judiciaire et des représentants de l'État, des agents de police et d'autres

¹⁵⁹ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Zed Finless).

¹⁶⁰ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Oliver).

¹⁶¹ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 28 avril 2014 (sergent Jane Boissonneau, Centre national pour les personnes disparues et les restes non identifiés, Gendarmerie royale du Canada).

¹⁶² Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (Dick Chamney, président du conseil, Service Social International – Canada).

¹⁶³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 7 avril 2014 (Lianna McDonald, directrice exécutive, Centre canadien de protection de l'enfance).

intervenants, y compris un meilleur suivi des situations touchant la protection de l'enfance à l'échelle mondiale¹⁶⁴.

M^{me} Turpel-Lafond a également souligné la nécessité d'assurer une surveillance indépendante à l'échelle nationale, soit par une commissaire aux enfants ou par un organisme responsable des droits de la personne qui serait chargé de faire avancer le dossier, de déterminer les pratiques exemplaires et de veiller à ce que le Canada observe la Convention de La Haye sur l'enlèvement. Un site Web unique contenant de l'information à jour serait également utile. M^{me} Turpel-Lafond croit aussi que des normes, règles et procédures communes ainsi qu'un partage des responsabilités à l'intérieur du Canada faciliteraient l'intervention dans les cas d'enlèvement¹⁶⁵. M^{me} Arndt, représentante du Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes (Ontario), estime qu'il importe de collaborer avec les communautés d'immigrants pour en arriver à nous comprendre malgré les cultures, langues, pratiques et valeurs différentes¹⁶⁶.

On a dit au comité que le recours à des spécialistes au sein des organismes donne de meilleurs résultats, et plus rapidement, car les spécialistes connaissent mieux les procédures et peuvent établir un réseau de contacts facilitant le règlement des cas. Le service de police de Calgary, par exemple, fait appel à son unité des conflits familiaux dans les cas d'enlèvement en raison de ses connaissances spécialisées en la matière¹⁶⁷.

¹⁶⁴ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Turpel-Lafond).

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Arndt).

¹⁶⁷ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Stooke).

CHAPITRE 7 : QUESTIONS ET OPTIONS POUR LES PARENTS DÉLAISSÉS

La présente section expose à grands traits plusieurs questions que doivent examiner les parents qui redoutent l'enlèvement international d'un enfant ou qui font face à un tel enlèvement, notamment les procédures civiles et pénales, l'aide des services consulaires et les mesures qui touchent les passeports et les contrôles frontaliers. L'information fournie dans cette section ne sert nullement d'avis dans un cas particulier, ni ne remplace les nombreuses et non moins excellentes ressources mises à la disposition des parents. Elle vise plutôt à cerner le problème du point de vue des parents par opposition à la section précédente qui est davantage orientée vers les institutions; elle vise donc à aider les parents délaissés et d'autres intervenants désireux de trouver des solutions au problème.

A. Prévention

Les parents qui redoutent l'enlèvement d'un enfant ou qui y font face doivent absolument être bien renseignés. Plusieurs options et façons de procéder s'offrent à eux pour empêcher l'enlèvement international d'un enfant ou pour retrouver un enfant qui a été emmené à l'étranger; certaines de ces options ont été exposées précédemment (liste des signalements, ordonnance de la cour, etc.). Les conseillers juridiques, les ONG, les services consulaires et autres services gouvernementaux, les organismes d'application de la loi et autres intervenants peuvent conseiller les parents au sujet des mesures qu'il convient de prendre selon les circonstances¹⁶⁸.

Des représentants de Passeport Canada ont dit au comité que les parents ont vraiment l'impression qu'en faisant inscrire leur enfant sur la liste des signalements, un passeport ne sera pas délivré et l'enfant ne pourra pas sortir du pays. Les parents doivent comprendre que ce n'est pas le cas. Passeport Canada s'emploie à leur transmettre des renseignements exacts grâce à des partenaires comme le MAECD, les organismes d'application de la loi et le programme Nos enfants disparus¹⁶⁹.

Il existe pour les parents de nombreux documents d'information qui traitent de situations précédant et suivant un enlèvement. Par exemple, le site enfantsportesdisparus.ca du Centre canadien de protection de l'enfance fournit de l'information sur les facteurs de risque dont il faut tenir compte pour évaluer la probabilité qu'un enlèvement soit commis. Le MAECD publie aussi deux guides exhaustifs et à jour, intitulés *Prévenir l'enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents* et *Enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents délaissés*¹⁷⁰.

B. Procédures civiles

Dans le meilleur scénario, le parent qui fait face à l'enlèvement d'un enfant à l'étranger est rapidement dirigé vers l'autorité centrale appropriée, s'il y a lieu, vers un organisme non gouvernemental ou vers un avocat ayant des compétences spécialisées dans le domaine qui pourra l'aider à localiser l'enfant et à le faire revenir. Les ONG offrent un éventail de services, dont l'accès

¹⁶⁸ Voir ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada, *Enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents délaissés*, Ottawa, 2014; ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada, *Prévenir l'enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents*, Ottawa, 2014 (à noter que les deux publications se trouvent dans le même document pdf).

¹⁶⁹ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Lattimore).

¹⁷⁰ *Ibid.*

à des enquêteurs chevronnés, mais les services d'un avocat sont fortement recommandés pour toute procédure légale, que ce soit au Canada ou à l'étranger.

Si l'enfant est emmené du Canada vers un autre État partie à la Convention de La Haye sur l'enlèvement, le parent peut alors communiquer avec l'autorité centrale provinciale compétente. Les représentants des autorités centrales de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont mentionné au comité qu'une fois le contact établi avec un parent délaissé, leurs bureaux vérifient si le cas satisfait aux exigences de la Convention et fournissent aux parents des formulaires à remplir. Ces formulaires sont ensuite expédiés à l'autorité centrale du pays où se trouve l'enfant et où une procédure légale peut être enclenchée. Le parent délaissé peut également présenter une demande de retour volontaire ou d'aide pour obtenir des conseils et de l'assistance juridiques dans l'autre pays¹⁷¹.

Service social international Canada peut aussi venir en aide aux parents. Il s'agit d'un réseau qui fournit des services de travail social aux familles qui vivent une situation d'enlèvement international ou une séparation qui les divise dans plus d'un pays. Service social international Canada exerce des activités dans environ 140 pays grâce à un réseau de succursales nationales (dont une au Canada) et à des ententes avec des fournisseurs de services. Dick Chamney, président de Service social international Canada, a expliqué au comité :

[N]ous avons [...] des correspondants qui connaissent la culture, qui connaissent les lois, et qui savent comment travailler dans le cadre de cette culture. Ils font leur travail sans porter de jugement. Ils font de l'excellent travail en collaborant avec nous¹⁷².

Si l'enfant se trouve dans un État non partie à la Convention, les services consulaires peuvent être particulièrement utiles. Des représentants fédéraux ont cependant exposé au comité les options limitées qui s'offrent aux parents lorsque leur enfant se trouve dans un État non partie à la Convention et que l'autre parent ne consent pas à son retour. Leslie Scanlon, directrice générale des Opérations consulaires au MAECD, a indiqué que les interventions faites par le gouvernement au nom des parents délaissés visent, en pareilles situations, le bien-être des enfants : « Je parle spécifiquement de son bien-être, c'est-à-dire de sa santé, de son éducation, de son accès à des soins médicaux et du fait qu'il est bien nourri. Ce sont les questions sur lesquelles nous pouvons avoir un certain effet, même s'il n'y a rien d'autre que nous puissions faire d'un point de vue juridique¹⁷³. »

Il peut être nécessaire d'engager une procédure devant les tribunaux pour établir ou faire réviser les modalités de la garde et pour en fournir la preuve à la police, aux autorités centrales et aux tribunaux étrangers. Il peut être nécessaire d'intenter une procédure dans le pays où se trouve l'enfant. Pour cela, il faut parfois faire reconnaître et appliquer une ordonnance d'un tribunal canadien si le système judiciaire de l'autre pays est ouvert à cela, sinon entreprendre une nouvelle procédure dans

¹⁷¹ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Foulds). À noter qu'on a dit au comité que, dans certains pays, les autorités centrales représentent le parent.

¹⁷² *Témoignages*, 31 mars 2014 (Chamney).

¹⁷³ Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (Leslie Scanlon, directrice générale, Opérations consulaires, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada).

ce pays¹⁷⁴. Le comité a appris que les temps d'attente peuvent être longs lorsqu'une aide juridique est nécessaire pour financer une procédure¹⁷⁵.

C. Procédure pénale et participation des services de police

L'enlèvement parental d'un enfant est une infraction criminelle en droit canadien¹⁷⁶. Des accusations criminelles peuvent être portées contre l'autre parent au Canada, en marge de toute demande présentée en application de la Convention de La Haye sur l'enlèvement. On a dit au comité que des accusations criminelles avaient été portées contre le parent ravisseur dans certaines causes au Canada et non dans d'autres¹⁷⁷. La police, qui a accès à divers systèmes d'alerte, peut aussi contribuer à faire avancer les dossiers en informant de l'enlèvement d'autres organismes. Il conviendrait d'obtenir un avis juridique, car cette approche n'a pas que des avantages¹⁷⁸.

Dans le cas où un parent tient à déposer des accusations, les services de police dans certaines administrations savent quoi faire, mais d'autres ne connaissent pas bien leur rôle¹⁷⁹. Des témoins ont fait savoir au comité que cette étape peut être difficile pour les parents délaissés, car la police refuse parfois de prêter main-forte, en particulier s'il n'y a pas d'ordonnance de garde, car on considère que l'enlèvement d'un enfant par un parent est une affaire de droit civil¹⁸⁰. Il ne convient pas toujours de déposer des accusations criminelles, mais des témoins ont dit que les services de police doivent traiter les plaintes avec sérieux pour déterminer si une affaire justifie des accusations criminelles¹⁸¹. Si la police ne croit pas que l'enlèvement peut justifier une enquête au criminel, considérant qu'il s'agit d'une affaire de droit familial en dehors de sa compétence, on peut perdre un temps précieux¹⁸².

Le sous-chef Stooke a indiqué que la période initiale peut être difficile pour la police parce que la situation n'est pas toujours claire (p. ex. existence ou non d'une ordonnance de garde) et qu'il faut habituellement quelques heures pour obtenir des précisions¹⁸³. Pour cette raison, il est crucial que le parent délaissé ne tarde pas à communiquer des renseignements.

La police qui amorce une enquête criminelle travaille en étroite collaboration avec les services de police internationaux et étrangers. Le Centre national pour les personnes disparues et les restes non identifiés de la GRC fournit des services spécialisés et coordonne l'enquête au niveau international. M. Oliver a déclaré au comité :

¹⁷⁴ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Riendeau).

¹⁷⁵ *Témoignages*, 7 avril 2014 (McDonald).

¹⁷⁶ L'article 282 (ordonnance de garde) et l'article 283 (avec ou sans ordonnance de garde) du *Code criminel* font de l'enlèvement international d'enfants un crime passible d'une peine d'emprisonnement maximale de dix ans.

¹⁷⁷ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Arcamone).

¹⁷⁸ MAECD, *Enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents délaissés*, 2014.

¹⁷⁹ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Chamney); Sénat, Comité permanent des droits de la personne, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2014 (Amanda Pick, directrice exécutive, Missing Children Society of Canada).

¹⁸⁰ *Témoignages*, 7 avril 2014 (McDonald).

¹⁸¹ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Arcamone et Watkins).

¹⁸² *Témoignages*, 31 mars 2014 (Pick).

¹⁸³ *Témoignages*, 5 mai 2014 (Stooke).

INTERPOL est un élément critique, mais nous avons aussi, de même que l'Agence des services frontaliers du Canada, un réseau international d'agents de liaison qui collaborent sur une base quotidienne avec la communauté policière et nos partenaires d'application de la loi à l'étranger. La GRC a 35 agents stratégiquement répartis entre 26 pays, qui travaillent régulièrement avec nos partenaires internationaux. Nous avons profité des relations établies dans les cas d'enlèvement pour retrouver les enfants en cause et traduire en justice les ravisseurs¹⁸⁴.

Le comité a également appris que la GRC peut collaborer avec INTERPOL pour obtenir une aide internationale de la part des organismes d'application de la loi, grâce à la publication de notices sur la disparition d'enfants, appelées « notices jaunes », ou de « notices rouges » pour l'arrestation de ravisseurs lorsque des accusations sont portées contre un parent¹⁸⁵.

D. Documents de voyage

Le comité a appris que si un parent accepte qu'un enfant quitte le Canada avec l'autre parent, il est important de s'assurer que tous les documents pertinents soient produits avant le départ de l'enfant. Il peut s'agir, par exemple, de pièces d'identité valides, d'une ordonnance de la cour et d'une lettre ou d'un formulaire de consentement.

Le MAECD fournit un document intitulé *Voyager avec des enfants*, qui comporte un formulaire type de consentement, que le parent peut signer pour autoriser son enfant à voyager sans lui. M. Bernasconi a également mentionné au comité l'existence d'un formulaire de consentement élaboré par la I CARE Foundation, organisme qui travaille à des dossiers de traite et d'enlèvement internationaux d'enfants. Ce formulaire est plus détaillé et indique, par exemple, les dates de départ et de retour prévues, le lieu de résidence habituelle de l'enfant et les intentions des parents. M. Bernasconi a ajouté que, dans 500 cas où on a utilisé ce formulaire, tous les enfants étaient revenus dans le pays qui est leur lieu de résidence habituelle. Dans au moins trois de ces cas, les parents avaient menacé de ne pas revenir, mais ils l'ont fait sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une ordonnance de retour. M. Bernasconi croit que ce formulaire peut être utile pour plaider le retour d'un enfant et limiter le recours à l'alinéa 13b), car on peut y inclure des dispositions indiquant quand l'enfant doit retourner au pays et qu'aucune exception ne peut s'appliquer¹⁸⁶.

Le comité a appris que l'établissement de règles ou de formulaires obligatoires donnant la permission aux enfants de quitter le pays dans le contexte de la Convention de La Haye sur l'enlèvement était à l'ordre du jour de la dernière réunion de la commission spéciale. L'idée a été rejetée parce que de nombreux pays n'ont pas de contrôle de sortie et n'en veulent pas, ce qui serait nécessaire pour surveiller le départ d'enfants¹⁸⁷. Néanmoins, un formulaire de consentement au voyage peut servir à définir clairement les attentes des parents et démontrer à l'évidence ce à quoi s'attendait le parent délaissé au moment du départ de l'enfant; ce document peut être utile dans les rapports avec la police et servir d'élément de preuve dans les procédures judiciaires.

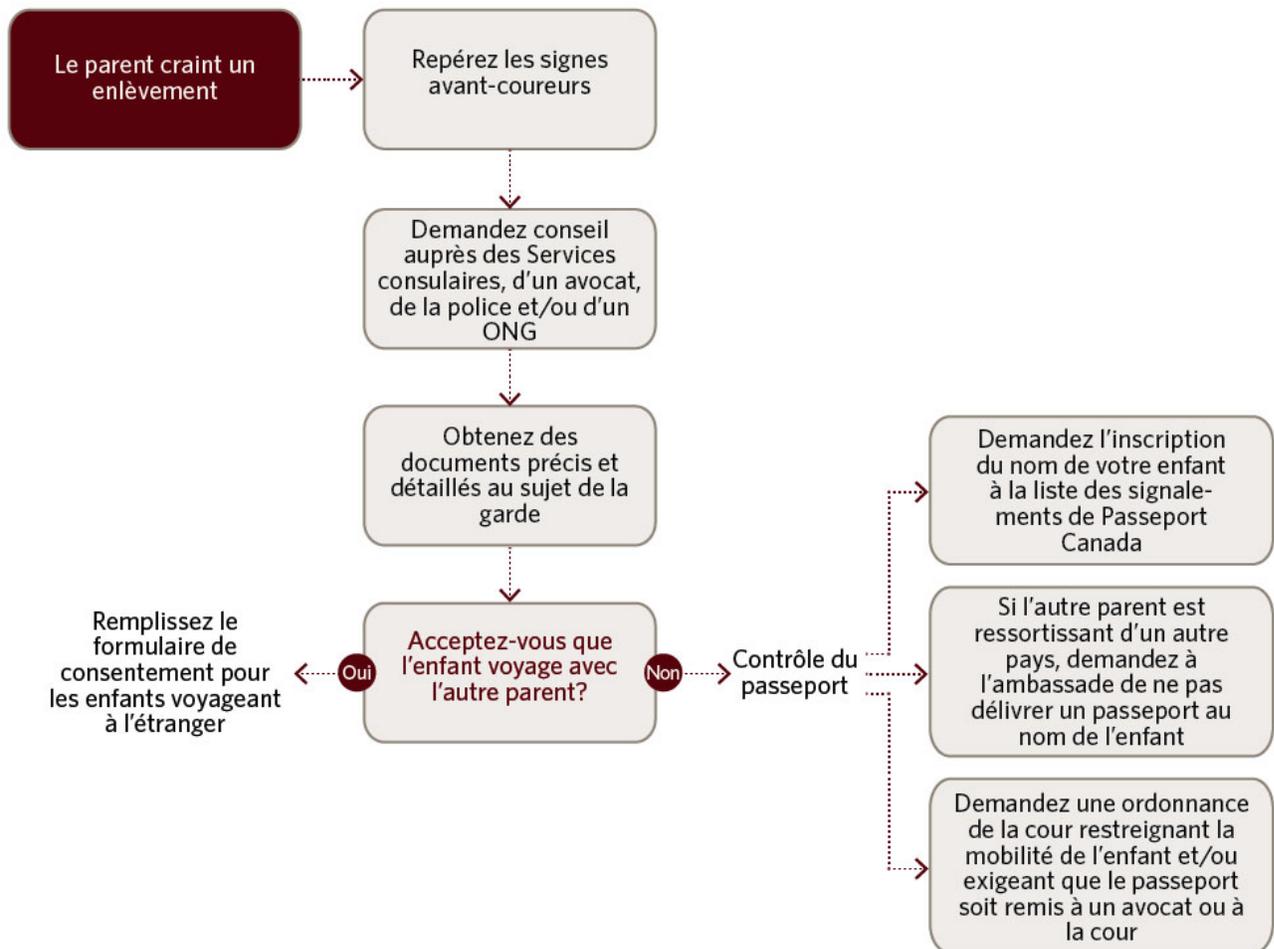
¹⁸⁴ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Oliver).

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Témoignages*, 2 juin 2014 (Bernasconi).

¹⁸⁷ *Témoignages*, 7 avril 2014 (Bruch).

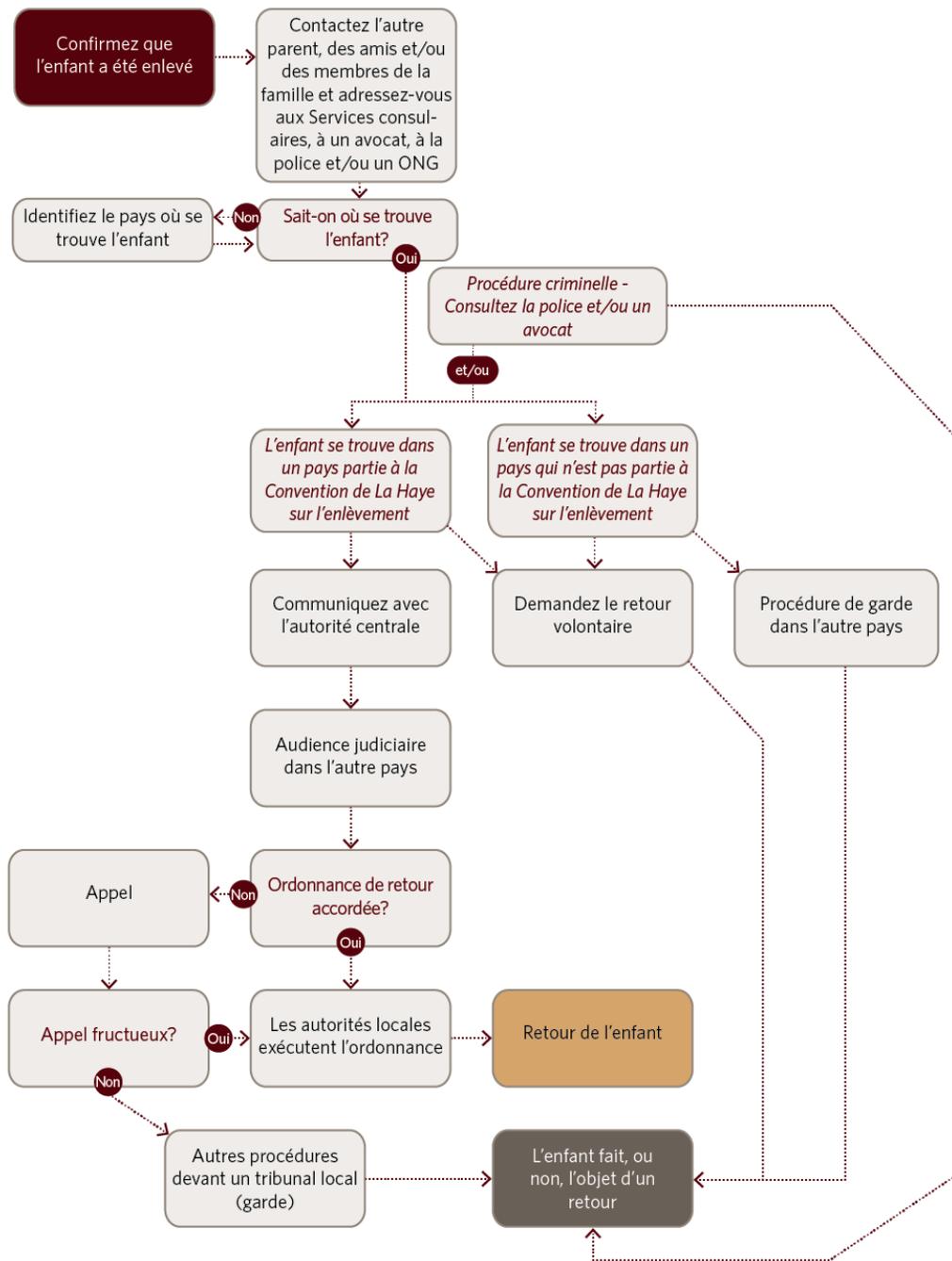
Figure 2 : Mesures pouvant empêcher l'enlèvement international d'un enfant



Sources : ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada, [Enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents délaissés](#), Ottawa, 2014; ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada, [Prévenir l'enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents](#), Ottawa, 2014; témoignages.

Remarque : Il s'agit de mesures pouvant être prises dans les cas d'enlèvement d'enfants qui se sont produits ou qui peuvent se produire. Elles ne sont pas toutes utiles dans tous les cas, et l'ordre dans lequel elles sont prises peut varier. De plus, les mesures possibles ou les différentes mesures que peuvent prendre les organismes et les autorités ne sont pas toutes indiquées ci-dessus. Face à l'enlèvement d'un enfant, il est préférable de consulter un expert. Pour plus de renseignements sur les conséquences des différentes façons de procéder, veuillez consulter les guides susmentionnés.

Figure 3 : Mesures pouvant être prises face à l'enlèvement international d'un enfant



Sources : ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada, [Enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents délaissés](#), Ottawa, 2014; ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada, [Prévenir l'enlèvement international d'enfants – Un guide à l'intention des parents](#), Ottawa, 2014; témoignages.

Remarque : Il s'agit de mesures pouvant être prises dans les cas d'enlèvement d'enfants qui se sont produits ou qui peuvent se produire. Elles ne sont pas toutes utiles dans tous les cas, et l'ordre dans lequel elles sont prises peut varier. De plus, les mesures possibles ou les différentes mesures que peuvent prendre les organismes et les autorités ne sont pas toutes indiquées ci-dessus. Face à l'enlèvement d'un enfant, il est préférable de consulter un expert. Pour plus de renseignements sur les conséquences des différentes façons de procéder, veuillez consulter les guides susmentionnés.

CHAPITRE 8 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente section résume les principales constatations et conclusions du comité et contient des recommandations fondées sur les témoignages que le comité a reçus durant son étude des mesures prises par le Canada pour appliquer la Convention de La Haye sur l'enlèvement et pour renforcer la coopération avec les États non parties à la Convention afin de lutter contre l'enlèvement international d'enfants.

A. Faire connaître davantage la Convention de La Haye sur l'enlèvement

De l'avis du comité, bien que la Convention de La Haye sur l'enlèvement n'atteint pas toujours son objectif dans la pratique, elle constitue le meilleur cadre actuellement disponible face au problème de l'enlèvement international d'enfants. Elle se révèle un outil efficace si l'on tient compte de la situation qui existait avant son adoption et des situations d'enlèvement qui existent dans les pays qui ne sont pas parties à la Convention¹⁸⁸.

Bien qu'un certain manque d'uniformité soit inévitable étant donné le nombre d'intervenants et de juges qui prennent des décisions quant aux demandes présentées en application de la Convention, des mesures peuvent être prises; par exemple, des lignes directrices et des cadres d'analyse peuvent être élaborés à l'intention des juges et d'autres personnes afin qu'ils puissent interpréter et appliquer la Convention de manière uniforme. Il est essentiel d'offrir une formation aux juges, aux avocats et à tous ceux qui prennent part à la prestation de services sociaux connexes afin que tous aient la même compréhension de la Convention et puissent l'appliquer de la même façon. Il est à espérer que les parents auront ainsi plus de certitude et que les intervenants pourront plus facilement donner des conseils juridiques aux parents afin qu'ils puissent faire revenir leur enfant ou exercer des droits de visite.

Le comité a été informé des efforts importants que déploient des ministères fédéraux et d'autres intervenants pour que des renseignements exacts et à jour soient recueillis et communiqués aux intéressés, en particulier aux parents. Le comité espère que le Canada continuera de jouer un rôle de premier plan dans la formation et le renforcement des capacités des avocats, de la magistrature et d'autres intervenants au Canada et ailleurs dans le monde. Il espère également que le Canada fera encore fonction de chef de file dans l'élaboration d'outils d'interprétation, incluant des lignes directrices pour la pratique, des documents de formation et des guides de pratiques exemplaires.

Recommandation 1

Le comité recommande que les représentants du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et du ministère de la Justice se joignent aux autorités centrales des provinces et des territoires pour examiner les approches actuelles et pour trouver des façons de sensibiliser davantage les parents et les autres intervenants (p. ex. police, juges, avocats), de même que pour communiquer de l'information concernant la Convention de La Haye sur l'enlèvement, la liste des pays signataires, les risques d'enlèvement et les sanctions connexes lorsque des passeports sont délivrés. Les représentants devraient également promouvoir l'application uniforme de la Convention parmi la magistrature au Canada et dans les autres États parties à la Convention.

¹⁸⁸ *Témoignages*, 31 mars 2014 (Crosbie et Wright).

B. Ratification d'instruments internationaux complémentaires

Comme il l'est mentionné précédemment, une autre convention internationale négociée sous les auspices de la Conférence de La Haye couvre un éventail de points pouvant s'appliquer aux situations d'enlèvement international d'enfants. Il s'agit de la Convention de La Haye sur la protection des enfants, qui peut compléter la Convention de La Haye sur l'enlèvement de différentes façons importantes, notamment en réaffirmant le rôle principal des autorités dans le pays où l'enfant a sa résidence habituelle et en facilitant la reconnaissance des ordonnances de retour dans d'autres pays.

Le comité a appris que les autorités fédérales collaborent avec les provinces et les territoires pour ratifier la Convention de La Haye sur la protection des enfants. Au dire des autorités provinciales et territoriales, si la Convention tarde à être ratifiée, c'est principalement parce qu'elle couvre un large éventail d'aspects et non à cause d'une disposition en particulier qui ferait obstacle. En dépit de la complexité liée à la ratification de ce traité, qui porte sur de nombreuses questions et qui vise de nombreux pays, le comité croit que cette convention est un instrument important qui exige des efforts renouvelés et concertés pour être ratifiée.

Recommandation 2

Le comité recommande que le gouvernement fédéral accélère le processus de ratification de la Convention de La Haye sur la protection des enfants, de concert avec les provinces.

C. Une cueillette de données améliorée et plus fréquente

Nombreuses sont les sources d'information actuelles au sujet de l'enlèvement international d'enfants, mais le comité constate qu'il serait plus facile de saisir l'étendue et la nature de ce problème mondial si les activités de collecte de données étaient davantage intégrées et coordonnées.

Le comité constate qu'en général, il n'existe pas de statistiques internationales et nationales exhaustives sur les cas d'enlèvements transfrontaliers d'enfants. Malgré les efforts déployés par de nombreux intervenants, dont la Conférence de La Haye, le MAECD et la GRC, pour recueillir de l'information sur les cas qui font partie de leurs sphères de compétence, aucune source ne donne une idée globale du problème, que ce soit au Canada ou à l'étranger.

Les autorités canadiennes s'emploient actuellement, au Canada et sur la scène internationale, à recueillir et à tenir des statistiques à jour sur l'enlèvement d'enfants emmenés dans des États parties à la Convention et d'autres États. Le comité croit que d'autres occasions s'offrent au Canada d'améliorer la collecte de données sur les enlèvements internationaux d'enfants et d'informations sur ces cas, notamment en appuyant la réalisation d'une quatrième enquête statistique mondiale sur les demandes présentées au titre de la Convention de La Haye et en contribuant au développement ainsi qu'à la tenue de la base de données de la Conférence de La Haye appelée INCADAT. De plus, d'autres recherches sur les tendances concernant l'enlèvement international d'enfants et l'interprétation de la Convention de La Haye sur l'enlèvement, incluant une étude sur la violence familiale liée à ces cas, aideraient également à mieux saisir la situation. Le comité est d'avis que la nouvelle capacité en matière de politiques de l'Unité consulaire pour les enfants vulnérables est un bon pas dans cette direction.

Recommandation 3

Le comité recommande que le gouvernement du Canada collabore avec le Bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé et d'autres intervenants pour garantir l'utilisation d'une seule méthodologie de collecte de données acceptée par tous, l'établissement de statistiques exhaustives et cohérentes et l'analyse du problème de l'enlèvement international d'enfants et pour garantir l'affectation des ressources nécessaires à la réalisation de ces travaux. Les statistiques et l'analyse connexe devraient porter sur les États parties à la Convention de La Haye de même que sur les autres États, et elles devraient comporter des données nationales et internationales.

D. Maintenir et améliorer l'engagement avec les pays non signataires de la Convention de La Haye

Le Canada participe activement au dialogue avec les États non parties à la Convention de différentes façons, notamment dans le cadre du processus de Malte et par l'entremise du Groupe de travail sur la médiation, afin de favoriser la compréhension mutuelle et d'encourager la ratification de la Convention par un plus grand nombre de pays. Le comité appuie ces travaux et convient avec les témoins que le dialogue en question doit avoir un point de départ commun, qui est, dans ce contexte, l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le moyen le plus important peut-être pour stimuler les contacts diplomatiques parmi les États, parties et non parties à la Convention, demeure le processus de Malte. Bien que ce processus ne donne peut-être pas encore de résultats concrets sur le plan de la ratification de la Convention ou de la production d'outils pour les parents, le comité constate que le but de tout dialogue diplomatique soutenu est de favoriser la compréhension et des changements qu'il n'est pas facile de suivre ou de quantifier. L'engagement diplomatique entre les États parties à la Convention et les autres États au sein de tribunes comme le processus de Malte et son Groupe de travail sur la médiation représente une occasion unique pour la magistrature et les représentants des États d'établir des relations durables, et de trouver des solutions au problème mondial de l'enlèvement d'enfants. Il pourrait également être utile d'étudier le modèle de coopération judiciaire entre le Royaume-Uni et le Pakistan dont il a été question précédemment afin de déterminer si le Canada pourrait tirer parti d'un modèle semblable.

Outre le dialogue diplomatique entre la magistrature et les représentants gouvernementaux, le comité croit que les parlementaires et autres législateurs des États parties à la Convention pourraient jouer un plus grand rôle auprès des États non parties à la Convention dans ces dossiers importants. Des dialogues et échanges interparlementaires structurés peuvent ouvrir la voie à l'engagement et, comme la Conférence de La Haye est ouverte à cette possibilité, il vaudrait la peine de l'examiner plus à fond.

Recommandation 4

Le comité recommande que le gouvernement du Canada continue de prendre part activement au processus de Malte et qu'il collabore avec le Bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé ainsi qu'avec les parlementaires des États parties et non parties à la Convention pour accroître leur participation aux efforts de promotion et pour trouver des occasions de rehausser la diplomatie parlementaire à cet égard.

E. Coordonner les mesures prises pour prévenir l'enlèvement transfrontalier d'enfants et pour intervenir dans les cas d'enlèvement

Les cas d'enlèvement international d'enfants sont des cas complexes qui nécessitent la coopération intergouvernementale. La GRC, la police locale au Canada, l'ASFC, INTERPOL ainsi que les autorités policières et douanières d'autres pays peuvent toutes être appelées à jouer un rôle. Les autorités centrales au Canada et à l'étranger peuvent venir en aide aux parents lorsque le pays est un État partie à la Convention de La Haye; c'est le cas également du MAECD, du ministère de la Justice, de Citoyenneté et Immigration Canada, et de Passeport Canada¹⁸⁹. Les avocats et les ONG peuvent aussi intervenir, tant au Canada qu'à l'étranger.

Outre les nombreux intervenants et ordres de gouvernement visés, le cadre juridique complexe créé par la Convention de La Haye sur l'enlèvement, ainsi que les lois civiles et pénales nationales, peut sembler une montagne, en particulier pour les personnes éprouvées par l'enlèvement international d'un enfant. Le comité croit qu'il est possible de mieux coordonner l'information et les services destinés aux parents délaissés dans les heures, les jours et les semaines qui suivent un enlèvement, c'est-à-dire lorsqu'ils ont le plus besoin d'aide et de conseils. De plus, le comité estime que les représentants publics – services consulaires, organismes d'application de la loi, autorités frontalières et autorités centrales – tireraient parti des efforts accrus pour coordonner l'échange d'information et l'intervention dans les cas d'enlèvement transfrontalier. À cet effet, le comité se réjouit de la création d'un groupe de travail interministériel, dirigé par l'Unité consulaire pour les enfants vulnérables du MAECD et chargé d'améliorer la coordination des mesures de prévention; le comité ne manquera pas de prendre connaissance des recommandations de ce groupe de travail. Par ailleurs, de l'avis du comité, une plus grande coordination grâce à des commissions de réflexion permettrait peut-être de déterminer quelles sont les pratiques exemplaires pour mieux coordonner l'intervention dans un certain nombre de domaines, dont l'éducation et la formation, la collecte de données et l'échange d'information.

Recommandation 5

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec les autorités centrales des provinces et des territoires, des organismes d'application de la loi et de la société civile, établisse un ou plusieurs commissions de réflexion chargés d'examiner les possibilités d'accroître la coordination des programmes et des services destinés aux parents délaissés et d'examiner les possibilités d'intensifier la coopération dans des domaines comme l'éducation et la formation, la collecte et l'analyse de données, ainsi que l'échange d'information sur les cas d'enlèvement international d'enfants.

F. Créer des outils à l'intention des autorités douanières et de Passeport Canada

Comme on l'a mentionné, les départs du Canada ne font l'objet d'aucune surveillance, car le Canada ne dispose pas de contrôles de sortie. Faute de tels contrôles aux frontières canadiennes, il faut compter sur les autorités douanières des autres pays pour repérer les enfants enlevés du Canada. De même, les autorités douanières canadiennes sont en mesure de détecter les signes qui permettent de croire à l'enlèvement d'un enfant d'un autre pays emmené au Canada.

¹⁸⁹ *Témoignages*, 28 avril 2014 (Oliver).

Le comité prend acte avec intérêt de l'Initiative des entrées et des sorties qui fait partie du plan d'action Par-delà la frontière. Cette initiative pourrait, de l'avis du comité, servir à prévenir l'enlèvement d'enfants ou constituer un modèle pour l'élaboration de futurs projets d'échange d'information entre le Canada et d'autres pays pour prévenir les enlèvements.

Recommandation 6

Le comité recommande que, dans le cadre du plan d'action Par-delà la frontière, l'Agence des services frontaliers du Canada examine les applications possibles de l'Initiative des entrées et des sorties aux situations d'enlèvement d'enfants et/ou qu'elle se penche sur la création possible de systèmes parallèles de surveillance des sorties du Canada afin de prévenir l'enlèvement international d'enfants.

Le comité croit également qu'il serait bon de révoquer le passeport dans les cas d'enlèvement international d'enfants. Selon le *Décret sur les passeports canadiens*, qui expose les conditions de délivrance, de refus de délivrance et de révocation des passeports, le risque d'enlèvement d'un enfant ou l'enlèvement d'un enfant ne permet pas de révoquer son passeport¹⁹⁰.

Recommandation 7

Le comité recommande que le Gouverneur en conseil détermine s'il convient de modifier le *Décret sur les passeports canadiens* de manière à autoriser la révocation de passeports dans les cas d'enlèvement international et qu'il détermine, s'il y a lieu, les conditions de révocation.

¹⁹⁰ [Décret sur les passeports canadiens](#), TR/81-86.

ANNEXE A – PARTICIPANTS AU PROCESSUS DE MALTE

	Conférence de 2004	Conférence de 2006	Conférence de 2009	Membres du Groupe de travail sur la médiation
États parties à la Convention de La Haye sur l'enlèvement	Allemagne Belgique Espagne Finlande France Italie Malte Pays-Bas Royaume-Uni Suède	Allemagne Australie Belgique Canada États-Unis France Malte Pays-Bas Royaume-Uni Suède Turquie	Allemagne Australie Belgique Canada Espagne États-Unis France Israël Malte Pays-Bas Royaume-Uni Suède Suisse Turquie	Allemagne Australie Canada États-Unis France Maroc* Royaume-Uni
États non parties à la Convention de La Haye sur l'enlèvement	Algérie Égypte Liban Maroc* Tunisie	Algérie Égypte Indonésie Liban Libye Malaisie Maroc* Tunisie	Bangladesh Égypte Inde Jordanie Malaisie Maroc* Oman Pakistan Qatar Tunisie	Égypte Inde Jordanie Malaisie Pakistan
Participants autres que les États	Conseil de l'UE Service social international Reunite	Conseil, Parlement et Commission de l'UE Service social international International Centre for Missing and Exploited Children Reunite	Commission européenne, Parlement européen et Conseil, Parlement et Commission de l'UE Ligue des États arabes Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant Service social international International Centre for Missing and Exploited Children Reunite	Experts indépendants de la médiation

Remarque : *Le Maroc est devenu un État partie à la Convention de La Haye sur l'enlèvement en 2010.

Source : Document établi à partir de la liste des participants à chacun des événements et de la liste des États parties à la Convention de La Haye sur l'enlèvement.

ANNEXE B – TÉMOINS

Le lundi 31 mars 2014

Justice Canada :

Laurie Wright, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public;

Marie Riendeau, avocate, Section du droit privé international;

Sandra Zed Finless, avocate, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, Services juridiques.

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada :

William Crosbie, sous-ministre adjoint, Secteur des services consulaires, juridiques et de la sécurité, agent principal de la sécurité et conseiller juridique;

Béatrice Maillé, directrice générale, Direction générale, Politique consulaire;

Leslie Scanlon, directrice générale, Direction générale, Opérations consulaires.

Missing Children Society of Canada :

Amanda Pick, directrice executive.

Service Social International – Canada :

Dick Chamney, président;

Sylvie Lapointe, directrice des services.

International Centre for Missing and Exploited Children :

Ernie Allen, président et chef de la direction (par vidéoconférence).

Le lundi 7 avril 2014

À titre personnel :

L'honorable Jacques Chamberland, membre, Réseau international de juges de La Haye.

Enfant-Retour Québec :

Pina Arcamone, directrice générale (par vidéoconférence).

iCHAPEAU Association :

Stephen Watkins, directeur exécutif et membre fondateur.

Centre canadien de protection de l'enfance :

Lianna McDonald, directrice exécutive (par vidéoconférence);

Christy Dzikowicz, directrice, Services en cas de disparition d'enfant (par vidéoconférence).

À titre personnel :

Max Blitt, associé, International Academy of Matrimonial Lawyers (par vidéoconférence);

Carol Bruch, professeure émérite et professeure de recherche, Faculté de droit, Université de la Californie, Davis (par vidéoconférence).

Le lundi 28 avril 2014

Gendarmerie royale du Canada :

Comm.-adj. Joe Oliver, opérations techniques;

Serg. Jane Boissonneault, centre national pour les personnes disparues et les restes non identifiés.

Agence des services frontaliers du Canada :

Denis Vinette, directeur général, Opérations frontalières.

Citoyenneté et Immigration Canada :

Lu Fernandes, directeur général, Direction générale de l'intégrité du Programme de passeport;

Michelle Lattimore, directrice, Direction des opérations de l'intégrité, Direction générale de l'intégrité du Programme de passeport.

À titre personnel :

Timothy Gianotti, directeur des études islamiques, American Islamic College (par vidéoconférence);

Anver Emon, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto (par vidéoconférence);

Ahmed Fekry Ibrahim, professeur adjoint, Institut d'études islamiques, Université McGill.

Le lundi 5 mai 2014

Service de police de Calgary :

Sous-chef Murray Stooke (par vidéoconférence).

Bureau du Représentant des enfants et des jeunes, Colombie-Britannique :

Mary Ellen Turpel-Lafond, représentante des enfants et des jeunes (par vidéoconférence).

Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes (Ontario) :

Irwin Elman, intervenant provincial;

Laura Arndt, directrice du développement stratégique.

Ministère de la Justice de la Colombie-Britannique :

Penelope Lipsack, avocate, Direction des services juridiques (par vidéoconférence).

Ministère du Procureur général de l'Ontario :

Shane Foulds, conseiller juridique (par vidéoconférence).

Le lundi 2 juin 2014

Conférence de La Haye de droit international privé :

Christophe Bernasconi, secrétaire général.

Le jeudi 25 septembre 2014

À titre personnel :

Mandeep Gill, associé, International Family Law Group, LLP (par vidéoconférence).

Reunite International Child Abduction Centre :

Alison Shalaby, chef de la direction (par vidéoconférence);

Anne-Marie Hutchinson, présidente (par vidéoconférence).

International Social Service :

Hervé Boéchat, secrétaire général adjoint, et directeur du Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille (par vidéoconférence).

Le jeudi 6 novembre 2014

À titre personnel :

Nigel Lowe, professeur émérite, Faculté de droit de l'Université de Cardiff (par vidéoconférence).

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada :

Bill Crosbie, sous-ministre adjoint et Jurisconsulte;

Béatrice Maillé, directrice générale, Politique consulaire;

Leeann McKechnie, directrice générale, Opérations consulaire.

Justice Canada :

Kathryn Sabo, avocate générale et directrice, Section du droit privé international;

Marie Riendeau, avocate, Section du droit privé international;

Sandra Zed Finless, avocate-conseil, Bureau de l'Administration centrale fédérale du Canada pour la Convention de la Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, Direction des services juridiques au ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement.

Citoyenneté et Immigration Canada :

Laurie-Anne Kempton, directrice des Opérations à l'étranger, Direction de l'intégrité du programme du passeport;

Robert Stevenson, coordinateur opérationnel du Plan d'action sur le périmètre, Bureau de projets stratégiques.

Agence des Services frontaliers du Canada :

Calvin Christiansen, directeur général, Centre national des opérations frontalières.