



24.6.2010

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Pétition 1614/2009, présentée par Marinella Colombo, de nationalité italienne, accompagnée de 134 signatures, concernant l'Office allemand de l'enfance et de la jeunesse (Jugendamt) et la discrimination des autorités familiales allemandes à l'égard des ressortissants étrangers

1. Résumé de la pétition

La pétitionnaire, qui habitait en Allemagne avec son conjoint allemand et les deux enfants du couple, expose les problèmes qu'elle a rencontrés avec l'Office allemand de l'enfance et de la jeunesse (Jugendamt) et les autorités familiales allemandes depuis sa séparation en 2006. La pétitionnaire, qui a déménagé à Milan pour raisons professionnelles en 2007, s'est vue privée du droit de visite de ses enfants, qui habitent désormais chez leur père et n'ont plus aucune forme de contact avec la culture italienne et leur famille en Italie à la suite de la décision des autorités allemandes. En référence au document de travail élaboré par la commission des pétitions en 2008 concernant des allégations de mesures discriminatoires et arbitraires prises par les autorités chargées de l'enfance et de la jeunesse dans certains États membres, notamment par le Jugendamt en Allemagne, et en référence au défaut d'application des recommandations qu'il contient par les autorités allemandes, la pétitionnaire prie la commission des pétitions de bien vouloir intervenir, et souligne que ce dossier est entaché de violations de la Convention européenne des droits de l'homme et de plusieurs principes communautaires fondamentaux.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 19 février 2010. La Commission a été invitée à fournir des informations

(article 202, paragraphe 6).

3. Réponse de la Commission, reçue le 24 juin 2010.

La pétitionnaire, ressortissante italienne ayant vécu en Allemagne avec son conjoint allemand et les deux enfants du couple, dénonce le traitement illégal dont elle fait l'objet de la part des autorités allemandes, depuis la séparation d'avec son conjoint en 2006.

Elle déclare que, durant la procédure judiciaire de séparation au début 2007, le Jugendamt est intervenu en tant que partie à la procédure, sans y avoir été invité par la cour. La pétitionnaire précise que les conjoints avaient convenu des modalités de garde de leurs enfants.

Elle juge l'intervention du Jugendamt incompatible avec la législation européenne. Elle ajoute que, pendant 18 mois, elle n'a perçu que la pension alimentaire minimale, son mari ayant rentré tardivement sa déclaration de revenus durant la procédure.

Début 2008, la pétitionnaire a informé le tribunal allemand compétent qu'un emploi lui avait été proposé en Italie. À la suite de quoi, le tribunal a fait procéder à plusieurs expertises pour déterminer si ce déménagement serait dans l'intérêt des deux fils de la pétitionnaire. Cette dernière affirme ne pas avoir été autorisée à s'exprimer face aux experts désignés par le tribunal, et soutient que ceux-ci n'ont pas pris en compte sa version des faits pour établir leurs rapports au tribunal. Elle estime dès lors ne pas avoir eu droit à un procès équitable. Dans leurs conclusions, les experts pointent les importantes différences culturelles entre l'Allemagne et l'Italie et jugent que les enfants ne semblent pas être intégrés dans la culture italienne et ne pas entretenir une relation particulièrement forte avec ce pays. La pétitionnaire dénonce le manque d'éléments venant étayer ces conclusions.

Elle affirme que, lors des audiences, ses fils ont exprimé le désir d'emménager en Italie. Toujours selon elle, le tribunal a statué à l'incapacité du père à prendre en charge les enfants et ordonné que ces derniers demeurent avec leur mère. Elle ajoute que la Cour d'appel allemande a ordonné que la mère demeure avec ses enfants en Allemagne, arguant de la primauté de l'intérêt des enfants sur la liberté de circulation de la mère.

La pétitionnaire a décidé de ne pas interjeter appel de cette décision devant la Cour fédérale de justice.

En septembre 2008, la pétitionnaire a été placée sur la liste d'Interpol afin de l'empêcher de quitter l'Allemagne. Ignorante de cet état de fait, elle s'est installée en Italie. Un mandat d'arrêt européen a alors été délivré contre elle.

De retour en Italie, elle a entamé des démarches auprès de la justice italienne pour obtenir le retour de ses enfants auprès d'elle. Le 28 novembre 2008, le tribunal a informé la pétitionnaire que l'audience se tiendrait le 2 décembre 2008. Elle affirme ne pas avoir été informée du contenu des documents soumis par les autorités allemandes au tribunal italien et n'avoir eu que trois jours pour rédiger sa déclaration à la Cour. Elle déclare que la déclaration établie par son avocat n'était pas en sa faveur et dénonce l'imprécision de la traduction des documents utilisés durant la procédure.

Le 9 décembre, le tribunal italien a ordonné le rapatriement des deux enfants.

Une procédure de médiation a alors été entamée. Durant la procédure, les avocats des deux parties ont signé un accord attribuant la garde des deux enfants à la mère et confirmant la volonté des parents de les voir séjourner en Italie. Cet accord a été transmis au tribunal italien compétent. Quelques semaines plus tard, l'avocat du conjoint de la pétitionnaire a informé le tribunal de l'échec de la procédure de médiation et de la nécessité de voir les enfants regagner le territoire allemand sans délai. D'après la pétitionnaire, le parquet a alors ordonné le retrait des enfants de leur école et leur retour chez leur père, en Allemagne. La pétitionnaire n'a pas été informée de ces décisions et des agissements des autorités italiennes.

En l'état, elle ne peut voir ses enfants et se voit interdire tout contact avec eux par les autorités allemandes. Elle déclare que sa fiche sur la liste Interpol a été modifiée et qu'alors qu'elle ne pouvait auparavant quitter l'Allemagne, elle ne peut désormais sortir du territoire italien. Cette ordonnance a été prononcée par les autorités allemandes afin de l'empêcher d'approcher de ses enfants.

Dans sa conclusion, la pétitionnaire affirme que les autorités allemandes ont violé les articles 6, 13, 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit à la liberté de circulation que lui accorde le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 29 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

Elle prie la commission des pétitions du Parlement européen d'inviter l'Allemagne à respecter les lois en vigueur et conventions auxquelles elle est partie et, dès lors, d'ordonner le retour de ses fils en Italie et de mettre fin aux discriminations qu'elle endure.

Elle se demande si l'Allemagne ne fait pas une interprétation induite des termes «famille» et «unité familiale», dès lors qu'elle ne garantit pas le droit à la coresponsabilité parentale.

La pétitionnaire affirme que, durant l'ensemble des procédures relatives à ses enfants, le Jugendamt n'a pas agi dans l'intérêt supérieur des enfants, mais dans celui de la communauté allemande sur les questions relatives aux enfants.

Dans un document joint à la pétition, elle dénonce l'implication de cet Office dans les procédures en justice.

Elle soutient que le Jugendamt influe sur les procédures, interfère dans les décisions du pouvoir judiciaire pour protéger les intérêts politiques allemands et qu'il exécute les jugements de façon à protéger lesdits intérêts. Gardien juridique du parent allemand contre le parent étranger, il est habilité à interjeter appel, de sa propre initiative, contre les jugements rendus par les tribunaux. La pétitionnaire affirme que l'existence même de l'Office allemand de l'enfance et de la jeunesse contrevient aux principes du droit de la famille en Europe, et que les décisions administratives rendues au titre du droit allemand relatif à la famille sont nulles et non avenues au regard des réglementations européennes et des conventions internationales.

Elle poursuit en jugeant que, pour garantir le respect de ses obligations internationales, le

gouvernement fédéral allemand ne devrait conférer aucun pouvoir administratif ou judiciaire au Jugendamt.

La pétitionnaire demande la suspension de la reconnaissance des décisions rendues par les autorités allemandes conformément aux règlements 2201/2003 et 4/2009. Cette suspension devrait courir aussi longtemps que les juridictions européennes et les instances internationales n'auront pas l'assurance que les prétendues ingérences illégales du Jugendamt dans les procédures judiciaires ont cessé.

Les traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne ne confèrent à cette dernière aucun pouvoir d'intervention sur une question qui ne relève pas du droit de l'Union. Or, dans le cas décrit par la pétitionnaire, l'Office allemand de l'enfance et de la jeunesse a appliqué le droit allemand de la famille, et non le droit de l'UE. La législation de l'Union en la matière se limite à un ensemble de règles communes en matière de compétence, de reconnaissance et d'exécution des jugements existants dans les autres États membres. Le principal instrument juridique mis en place par l'Union dans ce domaine est le règlement (CE) n° 2201/2003¹ (règlement «Bruxelles II bis»). Ni ce règlement, ni la législation allemande le transposant en droit national n'attribuent au Jugendamt un rôle particulier dans la mise en œuvre de cet instrument juridique. Quant à la Commission, elle est chargée de contrôler la bonne application du règlement «Bruxelles II bis» dans les États membres. Si le Jugendamt venait à appliquer le règlement, la Commission examinerait attentivement, dans chaque dossier porté à son attention, la conformité des activités de cet Office avec les droits fondamentaux définis dans les traités et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La pétitionnaire juge que la décision rendue par la juridiction allemande saisie restreint sa libre circulation. Elle dénonce également la décision de la placer sur la liste d'Interpol afin de l'empêcher de quitter l'Italie. La Commission souligne qu'en vertu de l'article 21, par. 1^{er}, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. Les limitations et conditions en question sont précisées dans la directive 2004/38/CE².

Comme le prévoit le chapitre VI de la directive susmentionnée, les États membres peuvent restreindre les droits des citoyens de l'UE à l'entrée et au séjour sur leur territoire pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Les mesures prises pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné, qui doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

La liberté de séjour et d'établissement constituant l'un des piliers de l'UE, il convient

¹ JO L 338, 23.12.2003, p. 1.

² Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO L 158 du 30 avril 2004, p. 77.

d'interpréter largement les dispositions qui la définissent, alors que les dérogations à ce principe doivent, quant à elles, faire l'objet d'une interprétation stricte et conforme aux principes généraux du droit de l'Union, et notamment au principe de proportionnalité.

De plus, les règles européennes relatives à la liberté de circulation doivent être appliquées dans le respect des droits fondamentaux, reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans certains cas, des raisons graves liées à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant peuvent justifier une dérogation au droit de circulation et de séjour, moyennant le respect des sauvegardes prévues par les règles européennes en matière de libre circulation. La Commission n'est pas en mesure d'établir si tel est le cas en l'espèce.

En ce qui concerne les objections émises par la pétitionnaire à propos des procédures menées devant la cour italienne, la Commission souligne que le tribunal doit agir dans le respect du règlement «Bruxelles II bis». Conformément aux dispositions relatives au retour de l'enfant en cas d'enlèvement, tout tribunal saisi d'une demande de retour d'un enfant doit conduire la procédure dans les meilleurs délais. Il doit utiliser les procédures les plus rapides prévues par le droit national. Sauf circonstances exceptionnelles, il doit rendre sa décision six semaines au plus tard après sa saisine.¹

Dans un document joint à sa pétition, la pétitionnaire demande que les décisions rendues par des juridictions allemandes dans des cas de responsabilité parentale et de garde d'enfant au terme de procédures ayant impliqué le Jugendamt ne soient pas reconnues ou exécutées dans les autres États membres. Cela ne semblerait pas pertinent en l'espèce, dès lors qu'au vu du texte de la pétition, l'autre parent exerce la garde des deux enfants sur leur lieu de résidence habituel et qu'aucune décision n'a été rendue par le tribunal allemand à propos de la garde. En d'autres termes, il ne semble pas y avoir en l'espèce une quelconque décision d'une juridiction allemande qui doive être reconnue ou exécutée dans un autre État membre.

La pétitionnaire affirme que, dans l'ensemble des procédures liées à ses enfants, les autorités allemandes n'ont pas agi dans l'intérêt supérieur de l'enfant. En vertu de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, les États membres doivent veiller à ce que l'intérêt supérieur de celui-ci soient une considération primordiale dans tous les actes relatifs aux enfants. Les juridictions nationales sont les mieux en mesure de veiller à l'application de ce principe dans les différents cas qui leur sont soumis.

Les traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne ne confèrent à cette dernière aucun pouvoir d'intervenir sur une question qui ne relève pas du droit de l'Union. Pour ce qui est des allégations de la pétitionnaire relativement à de prétendues infractions aux articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lors de la procédure de divorce et de détermination de la responsabilité parentale, les questions de fond sont du ressort exclusif des États membres. La pétitionnaire devrait donc tenter d'éventuels recours à l'échelon national. Une fois

¹ Article 11 du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000.

épuisées les voies de recours, elle pourrait alors se tourner vers la Cour européenne des droits de l'homme.

Cela étant, la décision d'interdire à la pétitionnaire de quitter le territoire allemand, puis celle de lui interdire de quitter l'Italie, méritent d'être examinées à l'aune du principe de proportionnalité mentionné supra. La Commission attend plus de détails sur ces décisions pour pouvoir les examiner en fonction de ces éléments.