

## AFFAIRE RELATIVE À L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE 1902 POUR RÉGLER LA TUTELLE DES MINEURS

Arrêt du 28 novembre 1958

L'affaire relative à l'application de la Convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs, entre les Pays-Bas et la Suède, concernait la validité de la mesure d'éducation protectrice (*skyddsuffostran*) prise par les autorités suédoises à l'égard d'une mineure, Marie Elisabeth Boll, de nationalité néerlandaise, résidant en Suède. Alléguant l'incompatibilité de cette mesure avec les dispositions de la Convention de La Haye de 1902 pour régler la tutelle des mineurs, aux termes de laquelle c'est la loi nationale de ceux-ci qui doit s'appliquer, les Pays-Bas, dans leur requête introductive d'instance, demandaient à la Cour de déclarer la mesure d'éducation protectrice non conforme aux obligations qui incombent à la Suède en vertu de la Convention et d'en prescrire la mainlevée.

Par 12 voix contre 4, la Cour a rejeté cette demande.

MM. Kojevnikov et Spiropoulos, juges, ont joint à l'arrêt des déclarations.

M. Badawi, sir Hersch Lauterpacht, MM. Moreno Quintana, Wellington Koo et sir Percy Spender, juges, se prévalant du droit que leur confère l'Article 57 du Statut, ont joint à l'arrêt l'exposé de leur opinion individuelle.

M. Zafrulla Khan, vice-président, a déclaré se rallier d'une façon générale à l'opinion de M. Wellington Koo.

MM. Winiarski et Cordova, juges, et M. Offerhaus, juge *ad hoc*, se prévalant du droit que leur confère l'Article 57 du Statut, ont joint à l'arrêt l'exposé de leur opinion dissidente.

Rappelant les faits essentiels et non contestés qui se trouvent à la base de l'affaire, l'arrêt expose que la mineure néerlandaise Marie Elisabeth Boll est née du mariage de Johannes Boll, de nationalité néerlandaise, et de Gerd Elisabeth Lindwall, décédée le 5 décembre 1953. A la demande du père, les autorités suédoises avaient tout d'abord, le 18 mars 1954, enregistré la tutelle de celui-ci et nommé un curateur à la mineure, conformément au droit suédois sur la tutelle. Puis, le 26 avril 1954, l'enfant avait été placée par les autorités suédoises sous le régime de l'éducation protectrice, organisé par l'article 22a de la loi suédoise du 6 juin 1924 sur la protection de l'enfance et de la jeunesse.

Le 2 juin 1954, le juge cantonal d'Amsterdam avait organisé la tutelle conformément au droit néerlandais. Le père et le subrogé-tuteur avaient alors sollicité la mainlevée de l'éducation protectrice, demande qui fut rejetée par le Gouvernement de la province d'Ostergötland. Le 5 août 1954, le tribunal de première instance de Dordrecht, à la demande du conseil de tutelle de cette ville, et avec le consentement du père, avait relevé celui-ci de ses fonctions de tuteur et désigné en son lieu et place une tutrice, en prescrivant que l'enfant serait remise à celle-ci. Le 16 septembre 1954, le tribunal

suédois de Norrköping annulait l'enregistrement antérieur de la tutelle du père et rejetait une demande tendant à relever le curateur suédois de ses fonctions. Enfin, le 21 février 1956, la Cour suprême administrative suédoise avait, par un dernier arrêt, maintenu la mesure d'éducation protectrice.

L'arrêt de la Cour internationale de justice constate que, dans l'ensemble des décisions intervenues soit en Suède soit au Pays-Bas, celles qui visent l'organisation de la tutelle sont hors de cause. Le différend se rapporte aux décisions suédoises qui ont institué et maintenu l'éducation protectrice. C'est sur elles uniquement que la Cour doit statuer.

Aux yeux du Gouvernement des Pays-Bas, l'éducation protectrice suédoise met obstacle à ce que la mineure soit remise à la tutrice, alors que la Convention de 1902 établit que la tutelle des mineurs est régie par la loi nationale de ceux-ci. L'exception visée par l'article 7 de la Convention ne s'applique pas, parce que l'éducation protectrice suédoise n'est pas une mesure permise par cet article et parce que la condition d'urgence exigée n'a pas été remplie.

De son côté, le Gouvernement suédois ne conteste pas que l'éducation protectrice entrave temporairement la garde que détient la tutrice en vertu du droit néerlandais, mais il soutient que cette mesure ne constitue pas une violation de la Convention de 1902, en premier lieu parce que, quand cette mesure a été prise, le droit de garde appartenant au père était un attribut de la puissance paternelle qui n'est pas régie par la Convention de 1902; une tutrice ayant succédé à ce droit, la Convention de 1902 ne s'applique pas davantage dans son cas. En second lieu, la loi suédoise sur la protection de l'enfance est applicable à tout mineur domicilié en Suède; la Convention règle exclusivement des conflits de lois relatifs à la tutelle, et l'éducation protectrice étant une mesure d'ordre public ne constitue pas une violation de cette Convention: les Etats contractants conservent le droit d'imposer aux pouvoirs des tuteurs étrangers les limitations réclamées par l'ordre public.

Sur le premier moyen invoqué par la Suède, la Cour constate que la distinction entre la période où le père était investi de la tutelle et celle où la tutelle a été confiée à un tiers peut conduire à distinguer entre l'établissement initial du régime de l'éducation protectrice et son maintien en face de la tutelle conférée à un tiers. La Cour estime n'avoir pas à s'attacher à cette distinction. Les motifs de sa décision s'appliquent à l'ensemble du différend.

Pour apprécier la valeur de la thèse d'après laquelle l'éducation protectrice constitue une tutelle rivale de la tutelle néerlandaise, l'arrêt note qu'un certain nombre de décisions suédoises relatives à l'administration des

biens de la mineure procèdent de la reconnaissance de la tutelle néerlandaise.

L'arrêt de la Cour suprême administrative du 21 février 1956 mérite une mention particulière. La Cour suprême administrative n'a pas contesté la qualité de la tutrice pour agir; elle a par là reconnu sa qualité. Elle n'a pas élevé l'éducation protectrice en institution dont l'effet serait d'absorber complètement la tutelle néerlandaise. Elle s'est bornée, pour des motifs qui ne relèvent pas de l'examen de la Cour, à ne pas faire droit au désir de la tutrice. Enfin, sous le régime ainsi maintenu, celui à qui l'enfant a été confié en application de la mesure d'éducation protectrice n'a pas la qualité et les droits d'un tuteur.

L'éducation protectrice, telle qu'elle apparaît dans les données de fait du litige, ne saurait être considérée comme une tutelle rivale de celle constituée aux Pays-Bas conformément à la Convention de 1902.

En rejetant la demande de la tutrice, la Cour suprême administrative suédoise s'est sans doute bornée à statuer sur le maintien de l'éducation protectrice mais, en même temps, elle a apporté un obstacle au plein exercice du droit de garde appartenant à la tutrice.

Pour savoir si c'est là un manquement à la Convention de 1902 qui prescrit que "l'administration tutélaire s'étend à la personne... du mineur", la Cour a estimé n'avoir pas à rechercher les motifs des décisions critiquées. En présence d'une mesure établie en application d'une loi suédoise, elle doit dire si l'établissement et le maintien de cette mesure sont incompatibles avec la Convention. Pour cela, elle doit déterminer quelles sont les obligations imposées par cette Convention, jusqu'où elles s'étendent et si la Convention a entendu interdire l'application à une mineure étrangère d'une loi telle que la loi suédoise sur la protection de l'enfance.

La Convention de 1902 prescrit l'application de la loi nationale du mineur, qu'elle étend expressément à la personne et à l'ensemble des biens du mineur, mais elle ne va pas au-delà. Son objet a été de mettre fin aux oppositions de vues touchant la préférence à donner à la loi nationale du mineur, à la loi de son domicile, etc., mais sans établir, spécialement dans le domaine du droit de garde, une immunité du mineur et du tuteur au regard de l'ensemble de la législation locale. La loi nationale et la loi locale présentent parfois des points de contact. Mais il n'en résulte pas que la loi nationale du mineur doive alors l'emporter toujours sur la loi locale et que l'exercice des pouvoirs du tuteur échappe toujours à l'application des lois locales portant sur d'autres objets que l'attribution de la tutelle et la détermination des pouvoirs et obligations du tuteur.

Les lois locales sur l'instruction obligatoire, la surveillance sanitaire des enfants, la formation professionnelle ou la participation de la jeunesse à certains travaux sont applicables aux étrangers. Le droit de garde du tuteur, qu'il tient de la loi nationale du mineur, ne peut mettre obstacle à l'application de ces lois à un mineur étranger.

L'arrêt constate que la loi suédoise sur la protection de l'enfance et de la jeunesse n'est pas une loi sur la tutelle et qu'elle s'applique, que le mineur soit sous la puissance paternelle ou sous tutelle. La Convention de 1902 a-t-elle entendu prohiber l'application de toute loi

portant sur un objet différent et dont l'effet indirect limiterait, sans le supprimer, le droit de garde du tuteur ? La Cour estime que l'admettre serait dépasser le but de la Convention qui se limite aux conflits des lois. Si la Convention avait entendu régler le domaine d'application de lois telles que la loi suédoise sur la protection de l'enfance, celle-ci devrait être appliquée aux mineurs suédois en pays étrangers. Or, nul n'a prétendu lui attribuer un tel effet extraterritorial.

L'arrêt reconnaît que la tutelle et l'éducation protectrice ont certains buts communs. Mais, si l'éducation protectrice contribue à la protection de l'enfant, elle est en même temps et surtout destinée à protéger la société contre les dangers résultant de la mauvaise éducation, de l'hygiène défectueuse ou de la perversion morale de la jeunesse. Pour atteindre son but de protection individuelle, la tutelle, d'après la Convention, a besoin d'être régie par la loi nationale du mineur. Pour atteindre le sien, la garantie sociale, la loi suédoise sur la protection de l'enfance a besoin de s'appliquer à toute la jeunesse vivant en Suède.

On a soutenu que la Convention de 1902 devait s'entendre comme comportant une réserve implicite autorisant à faire échec, pour motifs d'ordre public, à l'application de la loi étrangère normalement compétente. La Cour n'a pas estimé nécessaire de se prononcer sur cette thèse. Elle s'est attachée à savoir plus directement si, compte tenu de son objet, la Convention de 1902 pose des règles que les autorités suédoises auraient méconnues.

Dans cette recherche, la Cour a constaté que la Convention de 1902 s'est placée en face d'un problème de conflit de lois de droit privé et qu'elle a donné la préférence à la loi nationale du mineur. Mais quand on se demande quel est le domaine d'application de la loi suédoise ou de la loi néerlandaise sur la protection de l'enfance, on constate que les mesures prévues ont été prises en Suède par un organe administratif qui ne peut agir que selon sa propre loi. Ce que le juge suédois ou néerlandais peut faire en matière de tutelle, à savoir appliquer une loi étrangère, les autorités de ces pays ne peuvent le faire en matière d'éducation protectrice. L'extension à cette situation de la Convention de 1902 conduirait à une impossibilité. Cette convention a pour but de mettre fin à la prétention concurrente de plusieurs lois de régler un même rapport de droit. Une telle prétention concurrente n'existe pas quand il s'agit des lois sur la protection de l'enfance et de la jeunesse. Une telle loi n'a pas et ne peut avoir d'aspirations extraterritoriales. Une interprétation extensive de la Convention conduirait à une solution négative si l'on refusait d'appliquer la loi suédoise aux enfants néerlandais vivant en Suède, la loi néerlandaise sur le même objet ne pouvant s'appliquer à eux.

Il est à peine besoin d'ajouter, dit la Cour, qu'aboutir à une solution écartant l'application de la loi suédoise sur la protection de l'enfance à un mineur étranger vivant en Suède serait méconnaître le but social de cette loi. La Cour a déclaré ne pouvoir aisément souscrire à une interprétation de la Convention de 1902 qui ferait un obstacle sur ce point au progrès social.

Il apparaît ainsi à la Cour que, malgré leurs points de contact et les empiètements que la pratique révèle, la loi

suédoise sur la protection de l'enfance ne rentre pas dans le cadre de la Convention de 1902 sur la tutelle. Celle-ci n'a donc pu créer des obligations à la charge des Etats signataires dans un domaine étranger à ses préoccupations. Dès lors, la Cour, en l'espèce, n'a pas

relevé de manquement à la Convention à la charge de la Suède.

Pour ces motifs, elle a rejeté la demande du Gouvernement des Pays-Bas.