

Le Premier Ministre
N° 640/00/SC

*Monsieur Gérard GOUZES
Député de Lot-et-Garonne
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP*

Paris, le 19 juillet 2000

Monsieur le Député,

À la suite de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale de la proposition de loi relative à l'adoption internationale, le texte issu de ces travaux permet, grâce aux amendements qui ont été adoptés, d'envisager une poursuite de la navette parlementaire.

De nombreux problèmes restent néanmoins posés, tant sur le plan interne que sur celui des relations avec les pays tiers.

Au niveau national, un important travail d'explication doit être conduit en concertation avec les représentants des familles adoptives et des associations concernées. La Constitution et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'adoption rénové doivent aussi être expertisés.

Au niveau international, un travail d'explication est également indispensable en direction des pays d'origine des enfants concernés, que ce soit vis-à-vis des autorités centrales ou d'organismes non gouvernementaux, pour présenter les orientations de la proposition de loi en cours de discussion et en faciliter la compréhension par l'ensemble des parties concernées et, le moment venu, l'entrée en vigueur dans les meilleures conditions.

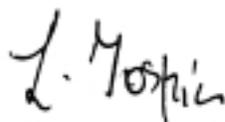
J'ai donc décidé, conformément aux dispositions de l'article LO 144 du code électoral, de vous placer en mission auprès de Mme Elisabeth Guigou, garde des Sceaux, ministre de la Justice, M. Hubert Vedrine, ministre des Affaires étrangères et Mme Ségolène Royal, ministre délégué à la Famille et à l'Enfance, afin de conduire ce travail d'explication, de concertation et de proposition destiné à éclairer la position du Gouvernement pour la suite du débat parlementaire et de

faciliter, le moment venu, l'application de la loi. Vous tiendrez naturellement compte des projets que prépare le Gouvernement en matière de droit de la famille, notamment en ce qui concerne la stabilité du lien de filiation, lorsque ces projets peuvent avoir des conséquences sur les procédures d'adoption internationale.

Vous bénéficierez du soutien des services du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Affaires sociales et de la Mission pour l'adoption internationale.

Vous me rendrez compte de vos initiatives, de vos contacts et de vos propositions avant le 30 novembre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Jospin', written in a cursive style. The signature is positioned above a horizontal line.

Lionel JOSPIN

Sommaire

Introduction	5
Première partie	
Définition de l'adoption internationale	9
Chapitre 1	
Fondements de l'adoption	13
Histoire de l'adoption	13
Les modalités de l'adoption internationale	19
Chapitre 2	
La moralisation de l'adoption internationale	39
À partir des traités internationaux	39
À partir des opérateurs de l'adoption internationale	57
Deuxième partie	
Difficultés de l'adoption internationale	71
Chapitre 1	
Les difficultés d'ordre juridique	75
L'absence d'ordre juridique	75
La circulaire du 16 février 1999	79
La procédure d'exequatur du jugement étranger	88
Chapitre 2	
Les difficultés pratiques de l'AI	91
L'aide aux familles	91

Le problème de la recherche des origines	94
La nécessité de connaître ses origines	98
Chapitre 3	
La réglementation des conflits de lois internationales	107
La diversité des situations internationales	107
La législation française	135
L'intérêt d'une nouvelle loi	148
Conclusion	155
Propositions et pistes de réflexion du rapporteur	163
Annexe	
Personnes contactées	167
Personnes consultées en France	167
Personnes rencontrées en Roumanie	168
Personnes rencontrées au Viêt-nam	169
Personnes rencontrées au Maroc	170
Table des matières	171

Introduction

L'adoption est, pour beaucoup de couples ou de personnes célibataires ayant opté pour cette démarche, une épreuve parsemée d'obstacles sans cesse renouvelés.

Les démarches administratives, les requêtes, les entretiens psychologiques, les interrogatoires, les voyages, les déceptions, les attentes... rien ne leur est épargné.

Mais l'adoption c'est aussi et surtout la joie d'accueillir un enfant abandonné, de lui donner l'amour et l'affection qu'il n'a jamais eus... c'est aussi le voir grandir et devenir un adulte comme les autres, avec des parents aussi comme les autres.

Le docteur Colette Destombes, pédopsychiatre et psychanalyste, mais aussi présidente de « Jeune Enfance Nord », déclarait : « On parle très peu des difficultés des familles adoptantes. Les parents adoptifs veulent être des parents parfaits et ils culpabilisent lorsque surviennent des problèmes. Du coup, ils n'osent pas en parler. De plus, très peu de psychiatres sont formés à ces situations particulières. Un jour, une mère adoptive m'a transmis ce message destiné aux couples tentés par l'adoption : “il ne suffit pas d'aimer” ».

En effet, lorsqu'un couple veut adopter un enfant, il doit préalablement à toute démarche vérifier s'il remplit bien les conditions minimum prévues par la loi.

Les articles 343 à 359 du Code civil régissent l'adoption plénière, les articles 360 à 370-2 l'adoption simple. Des textes complémentaires se retrouvent aux articles 20 et 21 du Code civil ; 1158 à 1178 du Nouveau Code de procédure civile ; 54 à 65 du Code de la Famille et de l'Aide sociale.

Code civil

Chapitre 1^{er}

De l'adoption plénière

Section I – Des conditions requises pour l'adoption plénière

Art. 343 (Modifié, L. n° 96 604, 5 juill. 1996, art. 1^{er}). – *L'adoption peut être demandée par deux époux non séparés de corps, mariés depuis plus de deux ans ou âgés l'un et l'autre de plus de vingt-huit ans.*

Art. 343-1 (Modifié, L. n° 96-604, 5 juill. 1996, art 2). – *L'adoption peut être aussi demandée par toute personne âgée de plus de vingt-huit ans.*

Si l'adoptant est marié et non séparé de corps, le consentement de son conjoint est nécessaire à moins que ce conjoint ne soit dans l'impossibilité de manifester sa volonté.

Art. 343-2 (L. n° 76-1179, 22 déc. 1976, art. 3). – *La condition d'âge prévue à l'article précédent n'est pas exigée en cas d'adoption de l'enfant du conjoint.*

Art. 344 – *Les adoptants doivent avoir quinze ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter. Si ces derniers sont les enfants de leur conjoint, la différence d'âge exigée n'est que de dix ans.*

(L. n° 76-1179, 22 déc. 1976, art. 4) *Toutefois, le tribunal peut, s'il y a de justes motifs, prononcer l'adoption lorsque la différence d'âge est inférieure à celles que prévoit l'alinéa précédent.*

C'est au service de l'Aide sociale à l'Enfance de son département que s'adressera ce couple pour obtenir un agrément indispensable à toute adoption.

Cette première démarche est en soi déjà difficile car les services de l'ASE, et chacun le comprend, font une véritable enquête sur les motivations, les moyens, le mode de vie... des postulants et il arrive, en raison d'un refus de délivrance d'un agrément, qu'une procédure longue et pénible devant un tribunal administratif finisse par aboutir..., mais à quel prix !

Mais faut-il s'étonner que pour un acte aussi important, il soit nécessaire de s'entourer de tant de précautions ? C'est tout un véritable projet qui devra être construit avec les assistantes sociales de l'ASE et cela nécessite du temps et de la réflexion.

Adopter un enfant est une épreuve sur soi-même qui nécessite une grande capacité d'écoute et d'adaptation, un équilibre matrimonial sérieux et solide, car rien ne serait pire qu'un deuxième abandon de l'enfant adopté. Voilà pourquoi, on n'adopte pas un enfant comme on acquiert un objet ; voilà pourquoi on n'en demande pas tant à des parents biologiques qui désirent avoir un enfant, surtout lorsqu'il s'agit d'adoptions internationales.

Les parents adoptifs ou adoptants savent très vite qu'un enfant adopté a subi le traumatisme de l'abandon, qu'il somatise souvent de manière médicale. La société, toujours si soucieuse de la protection des enfants, devrait mieux accompagner les futurs parents adoptifs dans cette « nouvelle naissance » de l'enfant désiré. D'un côté, la souffrance d'un enfant abandonné, de l'autre l'espoir d'un couple qui ne peut pas ou plus avoir d'enfant. L'adoption est une façon de rendre le bonheur aux uns et aux autres.

Pourtant les choses ne se sont pas toujours passées de cette façon-là. Aujourd'hui l'institution de l'adoption est généralement présentée comme une « nouvelle naissance » de l'adopté. Celui-ci devient l'enfant que l'on attendait, c'est l'enfant que l'on sauve d'un qualificatif de « pupille de l'État », ou bien que l'on ramène d'un pays très pauvre où cet enfant abandonné n'avait aucun avenir. C'est l'enfant irrévocablement adopté par une famille qui lui donnera son nom et sa succession. C'est l'adoption plénière définitive qui permet d'occulter à jamais la place de la parente biologique, voire même parfois de la nier.

Cette conception, que nous ne retrouvons pas dans d'autres pays, est le résultat d'une évolution importante et relativement récente.

Ce phénomène, qui fait de la France d'aujourd'hui l'un des premiers pays adoptants au monde, s'est inscrit dans une conception plénière : « adoptio plena », de l'adoption qui veut accentuer les effets de l'adoption pour les assimiler au maximum à ceux d'une filiation véritable.

Adopter un enfant c'est, en conséquence, établir un lien juridique fort de filiation entre des personnes qui ne sont pas nécessairement « parents par le sang ».

Au cours de l'histoire, l'adoption s'est donc faite par touches successives. Elle s'est faite soit dans l'intérêt de la famille d'accueil : c'était la survie et la continuité d'une famille qui justifiait le besoin d'adopter, ou bien encore la menace pesant sur un nom de famille menacé d'extinction. Soit dans l'intérêt de l'enfant, soit très souvent, il faut le reconnaître, dans un intérêt réciproque, ce qui d'ailleurs n'est nullement répréhensible d'un point de vue moral.

Aujourd'hui l'adoption est devenue, à la fois, un substitut à la filiation naturelle et en même temps une institution de sauvegarde de l'enfance destinée à procurer les avantages d'un foyer légitime aux enfants qui en sont dépourvus. C'est ainsi qu'il y a en France, chaque année, plus de 4 000 enfants adoptés dont les $\frac{2}{3}$ résultent de l'adoption internationale.

Cette démarche, empreinte incontestablement d'amour et d'affection partagés, s'accompagne, très souvent, d'un refus, conscient ou inconscient, de discuter des contraintes et des vérifications nécessaires à la réussite d'une bonne adoption.

Elle pousse parfois celui qui l'entreprend à ne pas respecter totalement les législations étrangères, les mœurs et les coutumes, la religion... Par une volonté, parfaitement compréhensible par ailleurs, d'affermissement et de renforcement des effets de l'adoption plénière, elle

conduit à l'assimilation la plus complète possible de l'enfant adopté à l'enfant légitime de sa nouvelle famille.

Ainsi la rupture, aussi complète que possible avec la famille d'origine, assure la sécurité de la famille adoptive, dont dépend principalement le succès de l'adoption.

Afin de répondre à la mission que nous a confiée Monsieur le Premier ministre, auprès de Madame le garde des Sceaux, ministre de la Justice, de Monsieur le ministre des Affaires étrangères et de Madame la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, il nous faut préciser d'abord la définition de l'adoption internationale dans son approche consensuelle et traditionnelle.

Nous évoquerons donc, dans une première partie, le contexte actuel de l'adoption internationale. Cette institution séculaire s'appuie sur une longue évolution tant sociologique, juridique que jurisprudentielle. Elle suppose, avant tout, un consensus sur l'intérêt de l'enfant.

Les autres impératifs seront recherchés dans le respect des engagements internationaux de la France au regard et à la confrontation des lois des pays d'origine et de la loi française.

Chacun pourra alors mesurer la complexité qui découle de l'adoption internationale en raison des différences de cultures, de civilisations, de religions, de lois et jugera de la nécessité d'avoir des *règles de conflits de lois irréfutables, sécurisées et efficaces*.

Tout le monde a en effet en tête, l'actuelle réclamation du Président du Rwanda, Monsieur Paul Kagamé, qui demande le retour d'Italie de 59 enfants adoptés et qui en fait une question nationale. Cette tentative toute récente de chantage d'état doit nous interpeller : et s'il s'agissait là des premières manifestations d'un nouveau problème ? Plus que jamais cette question nous oblige à légiférer dans les règles de conflits de loi.

Mais ces règles de conflits de loi que la proposition de loi de Monsieur Jean-François Mattei, votée en première lecture à l'Assemblée nationale le 28 mars 2000, veut établir, ne pourront prospérer que si quatre autres impératifs sont sincèrement examinés :

- le respect des engagements et des traités internationaux ;
- le respect de l'éthique de l'adoption internationale ;
- la question de la connaissance des origines des enfants adoptés ;
- celle de l'évolution de l'institution de l'adoption plénière en France.

C'est de l'examen simple, objectif et sincère des données d'une institution qui concerne près de 6 000 à 8 000 familles par an dans notre pays que votre rapporteur, après être allé en Roumanie, au Maroc et au Viêt-nam, après avoir visité de nombreux orphelinats dans ces pays, après avoir rencontré beaucoup de monde concerné par l'adoption internationale... tentera de formuler quelques propositions de nature à faire avancer la compréhension des difficultés de chacun tant dans la lecture des conventions internationales, que dans la composition d'un nouveau Conseil supérieur de l'adoption, comme dans le fonctionnement plus ouvert de la mission pour l'Adoption internationale ou du Conseil supérieur de l'adoption.

Première partie

Définition de l'adoption internationale

Avant toute chose, l'adoption est un acte d'amour. Son histoire, son évolution même n'ont pas toujours justifié cette définition car l'objectif de l'institution a changé avec le temps.

Le fondement juridique de l'adoption, comme sa traduction législative, a reflété les craintes comme les espoirs de chaque époque.

Enfin, l'évolution récente est principalement marquée par la volonté d'organiser, de réguler et de réglementer ce qui, pour les adoptants, est d'abord un cri du cœur et pour les gouvernants, un piège politique.

Les enfants représentent toujours, dans une nation, l'avenir : l'avenir d'un peuple, d'un pays... bref, une richesse naturelle dont on ne peut se séparer sans ressentir collectivement une mutilation.

Pour autant, il revient à chaque pays de développer une politique de la protection de l'enfance, ce qui n'est pas toujours le cas.

L'abandon d'enfants est très souvent la règle et, dans ces cas douloureux, les enfants deviennent des proies faciles pour des réseaux où l'argent est le seul objectif.

Au-delà des lois et des conventions internationales, c'est donc d'éthique dont on doit parler.

Il existe désormais, dans les sociétés démocratiques, un principe supérieur : celui des droits de l'homme. Ils sont aussi ceux des enfants : celui d'être respecté dans son intégrité physique ou morale, celui de connaître ses origines, celui de ne pas être considéré comme une marchandise choisie au gré d'un caprice.

C'est tout cela l'adoption internationale dont nous allons rappeler brièvement les fondements et l'éthique, à travers son évolution et ses définitions juridiques et morales.

Fondements de l'adoption

Histoire de l'adoption

L'adoption dans le temps

L'histoire de l'adoption s'est toujours confondue avec celle de l'enfance abandonnée.

Les Romains connaissaient bien l'adoption qu'il réservait à un enfant, même s'ils connaissaient ses parents biologiques, en vue de perpétuer le culte des ancêtres.

Dès le VI^e Siècle après Jésus Christ, sous l'empereur Justinien, on vit se créer des institutions hospitalières destinées à recueillir des orphelins ou des enfants abandonnés.

L'adoption préexistait à cette époque et les exemples de Remus et Romulus, comme d'Œdipe... recueillis par des bergers ne manquent pas.

À l'époque féodale, il revenait aux seigneurs d'élever les enfants abandonnés, ce qu'ils concédaient habituellement à des institutions religieuses.

Saint-Vincent de Paul lui-même devait créer « l'Hôpital des enfants trouvés ». Mais aucun statut juridique ne garantissait aux enfants ainsi recueillis, une protection légale.

Les premiers décrets s'occupant des enfants abandonnés reviennent à la convention et furent aménagés par Napoléon 1^{er} dans le Code civil. Mais il fallait à l'époque pour être adopté, avoir 21 ans et avoir été logé et nourri par l'adoptant depuis 6 ans.

La première guerre devait faire évoluer les choses et l'adoption devint plus précise. De nombreux enfants étaient des orphelins de guerre. Dès 1923 (loi du 19 juin 1923), le législateur autorisa l'adoption des mineurs.

Jusqu'aux années 70, les Français préféraient « l'adoption simple », c'est-à-dire « l'adoptio minus plena », qui ne rompt pas les liens de l'adopté avec sa famille d'origine.

Selon une enquête de Madame Marie-Pierre Marnier sur la sociologie de l'adoption en région parisienne à cette époque, on relève que

60 % des adoptions étaient faites sous la forme d'adoption simple, parce que ce mode répondait à la fonction successorale recherchée. Les adoptants étaient plutôt âgés, sans descendant et animés d'un « esprit testamentaire » à l'égard de l'adopté.

Mais très vite, deux phénomènes complémentaires vont faire évoluer l'institution :

- la rareté des enfants à adopter en France ;
- la volonté d'assurer la sécurité et l'irrévocabilité de l'adoption.

Au cours des trente dernières années, les adoptions simples ont fortement diminué. Elles sont principalement réservées à des enfants déjà âgés et déjà membres de familles recomposées.

Aujourd'hui l'adoption ne s'inscrit plus dans ce schéma ancien. Il n'y a plus cette volonté d'identification et de transmission successorale. Hier on se voulait « parent ». On tend aujourd'hui à « vouloir un enfant » et c'est dans un rapport affectif à celui-ci que l'on voudra rechercher le bonheur : le nôtre et le sien !

Voilà pourquoi l'adoption plénière est devenue la règle générale, y compris en matière d'adoption internationale.

La prééminence de l'adoption plénière

Il existe en effet, en droit français, deux types d'adoption : l'adoption simple et l'adoption plénière.

Pour l'adoption simple

L'adoptant c'est-à-dire celui qui adopte doit remplir certaines conditions pour pouvoir adopter

* Il peut être soit un célibataire de plus de 28 ans, soit un couple marié depuis plus de deux ans. Si le couple est marié depuis moins de deux ans, mais qu'ils ont plus de 28 ans, l'adoption est possible.

* L'adoptant doit avoir au moins 15 ans de plus que l'adopté, 10 ans s'il s'agit de l'enfant du conjoint.

* Il doit saisir le tribunal de grande Instance qui vérifiera les conditions et le respect de l'intérêt de l'adopté avant de se prononcer sur l'adoption.

Concernant l'adopté

Tout d'abord, il peut être majeur ou mineur. S'il a plus de 13 ans, son consentement est nécessaire. Si l'adopté est mineur, ses parents par le sang doivent consentir à cette adoption (c'est-à-dire donner leur consentement). Si l'adopté mineur n'a pas de parent, le Conseil de famille donnera son consentement.

Les effets à l'égard de la famille par le sang, c'est-à-dire la famille d'origine

- * L'obligation alimentaire subsiste entre les parents et l'adopté.
- * L'adopté conserve le nom de sa famille d'origine auquel il rajoute celui de l'adoptant. Ce nom composé est transmissible.
- * La famille par le sang perd l'exercice de l'autorité parentale.
- * L'adopté garde le droit à la succession de sa famille d'origine.

Les effets à l'égard de l'adoptant

- * L'exercice de l'autorité parentale lui incombe.
- * L'obligation alimentaire entre l'adopté et l'adoptant est créée.
- * Le nom de l'adoptant est rattaché au nom d'origine de l'adopté.

Pour l'adoption plénière

Les conditions de fond

Ce sont les mêmes que pour l'adoption simple, mais avec des conditions supplémentaires.

* L'adopté doit avoir moins de 15 ans, sauf si l'enfant a été accueilli avant l'âge de 15 ans par des personnes qui ne remplissaient pas les conditions pour l'adopter, l'adoption sera alors possible jusqu'à ses 20 ans.

* L'adoption n'est possible que pour les enfants ayant fait l'objet d'un placement depuis au moins six mois. Placement qui résulte de la remise effective de l'enfant aux adoptants.

* L'adoptant doit également s'adresser au Tribunal de Grande Instance pour faire sa demande d'adoption plénière.

Les effets

Ici, il y a une rupture totale avec la famille d'origine. L'enfant a les mêmes droits qu'un enfant légitime. Cette adoption est irrévocable. La loi de 1996 permet désormais l'adoption simple d'un enfant adopté par une adoption plénière. L'adoption plénière d'un enfant décédé est possible.

L'adoption, au plan national ou international, est aujourd'hui pratiquée, pensée, légiférée sur le modèle de la substitution à la filiation de sang défaillante.

Des raisons sociologiques ont petit à petit amené les parents adoptifs à préférer l'adoption plénière à l'adoption simple.

C'est pour mettre un terme aux conflits qui opposaient les familles adoptives aux familles biologiques illustrés par l'affaire « Novak » que la loi du 11 juillet 1966 a fait la distinction essentielle entre l'adoption simple et l'adoption plénière, qui institue pour l'adopté une rupture irrévocable avec la famille d'origine.

CHAPITRE II

DE L'ADOPTION SIMPLE

(Modifié, L. n° 76-1179, 22 déc. 1976)

Section I. – Des conditions requises et du jugement

Art. 360. – L'adoption simple est permise quel que soit l'âge de l'adopté.

(Alinéa créé, L. n° 96-604, 5 juil. 1996, art. 13.) S'il est justifié de motifs graves, l'adoption simple d'un enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière est permise.

(Alinéa modifié, L. n° 93-22, 8 janv. 1993, art. 31.) Si l'adopté est âgé de plus de treize ans, il doit consentir personnellement à l'adoption (5).

Art. 361 (L. n° 76-1179, 22 déc. 1976, art. 11). – Les dispositions des articles 343 et 344, 346 à 350, 353, 353-1, 355 et 357, dernier alinéa, sont applicables à l'adoption simple.

Art. 362. – Dans les quinze jours de la date à laquelle elle est passée en force de chose jugée, la décision prononçant l'adoption simple est mentionnée ou transcrite sur les registres de l'état civil à la requête du procureur de la République.

Section II. – Des effets de l'adoption simple

Art. 363 (Remplacé, L. n° 93-22, 8 janv. 1993, art. 32). – L'adoption simple confère le nom de l'adoptant à l'adopté en l'ajoutant au nom de ce dernier.

Le tribunal peut, toutefois, à la demande de l'adoptant, décider que l'adopté ne portera que le nom de l'adoptant. Cette demande peut également être formée postérieurement à l'adoption. Si l'adopté est âgé de plus de treize ans, son consentement personnel à cette substitution de patronyme est nécessaire.

Rédaction antérieure :

Art. 363 (L. n° 66-500, 11 juil. 1966, art. 1^{er}). – L'adoption simple confère le nom de l'adoptant à l'adopté en l'ajoutant au nom de ce dernier. Le tribunal peut toutefois décider que l'adopté ne portera que le nom de l'adoptant.

Art. 364. – L'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits, notamment ses droits héréditaires.

Les prohibitions au mariage prévues aux articles 161 à 164 du présent code s'appliquent entre l'adopté et sa famille d'origine.

Art. 365. – L'adoptant est seul investi à l'égard de l'adopté de tous les droits d'autorité parentale, incluant celui de consentir au mariage de l'adopté, à moins qu'il ne soit le conjoint du père ou de la mère de l'adopté ; dans ce cas, l'adoptant a l'autorité parentale concurremment avec son conjoint, mais celui-ci en conserve l'exercice.

Les droits d'autorité parentale sont exercés par le ou les adoptants dans les mêmes conditions qu'à l'égard de l'enfant légitime.

Les règles de l'administration légale et de la tutelle de l'enfant légitime s'appliquent à l'adopté.

Art. 366 (Modifié, L. n° 96-604, 5 juil. 1996, art. 14). – Le lien de parenté résultant de l'adoption s'étend aux enfants de l'adopté.

Le mariage est prohibé :

- 1° Entre l'adoptant, l'adopté et ses descendants ;
- 2° Entre l'adopté et le conjoint de l'adoptant ; réciproquement, entre l'adoptant et le conjoint de l'adopté ;
- 3° Entre les enfants adoptifs du même individu ;
- 4° Entre l'adopté et les enfants de l'adoptant.

Néanmoins, les prohibitions au mariage portées aux 3° et 4° ci-dessus peuvent être levées par dispense du Président de la République, s'il y a des causes graves.

(L. n° 76-1179, 22 déc. 1976, art. 12.) La prohibition au mariage portée au 2° ci-dessus peut être levée dans les mêmes conditions lorsque la personne qui a créé l'alliance est décédée.

Art. 367. – L'adopté doit des aliments à l'adoptant s'il est dans le besoin et, réciproquement, l'adoptant doit des aliments à l'adopté.

L'obligation de se fournir des aliments continue d'exister entre l'adopté et ses père et mère. Cependant, les père et mère de l'adopté ne sont tenus de lui fournir des aliments que s'il ne peut les obtenir de l'adoptant.

Art. 368 (Remplacé, L. n° 96-604, 5 juil. 1996, art. 15). – L'adopté a, dans la famille de l'adoptant, les droits successoraux d'un enfant légitime.

Les descendants de l'adopté ont, dans la famille de l'adoptant, les droits successoraux prévus au chapitre III du titre 1^{er} du livre III.

L'adopté et ses descendants n'ont cependant pas la qualité d'héritier réservataire à l'égard des ascendants de l'adoptant.

Rédaction antérieure :

Art. 368 (L. n° 66-500, 11 juil. 1966, art. 1^{er}). – L'adopté et ses descendants légitimes ont dans la famille de l'adoptant les mêmes droits successoraux qu'un enfant légitime sans acquiescer cependant la qualité d'héritier réservataire à l'égard des ascendants de l'adoptant.

Art. 368-1. – Si l'adopté meurt sans descendants, les biens donnés par l'adoptant ou recueillis dans sa succession retournent à l'adoptant ou à ses descendants, s'ils existent encore en nature lors du décès de l'adopté, à charge de contribuer aux dettes et sous réserve des droits acquis par les tiers. Les biens que l'adopté avait reçus à titre gratuit de ses père et mère retournent pareillement à ces derniers ou à leurs descendants.

Le surplus des biens de l'adopté se divise par moitié, entre la famille d'origine et la famille de l'adoptant, sans préjudice des droits du conjoint sur l'ensemble de la succession.

Art. 369. – L'adoption conserve tous ses effets, nonobstant l'établissement ultérieur d'un lien de filiation.

Art. 370 (1^{er} alinéa remplacé, L. n° 96-604, 5 juil. 1996, art. 16).

– S'il est justifié de motifs graves, l'adoption peut être révoquée, à la demande de l'adoptant ou de l'adopté, ou, lorsque ce dernier est mineur, à celle du ministre public.

Art. 370 (Rédaction antérieure : 1^{er} alinéa, L. n° 66-500, 11 juil. 1966, art. 1^{er}). – S'il est justifié de motifs graves, l'adoption peut être révoquée, à la demande de l'adoptant ou de l'adopté.

La demande de révocation faite par l'adoptant n'est recevable que si l'adopté est âgé de plus de quinze ans.

Lorsque l'adopté est mineur, les père et mère par le sang ou, à leur défaut, un membre de la famille d'origine jusqu'au degré de cousin germain inclus, peuvent également demander la révocation.

Art. 370-1. – Le jugement révoquant l'adoption doit être motivé.

Son dispositif est mentionné en marge de l'acte de naissance ou de la transcription du jugement d'adoption, dans les conditions prévues à l'article 362.

Art. 370-2. – La révocation fait cesser pour l'avenir tous les effets de l'adoption.

L'adoption est devenue le prolongement substitutif de l'enfantement dont la modalité est soit additive, complémentaire ou palliative.

Certains n'hésitent pas, sur ce sujet, à écrire que l'enfantement est un processus réel, mais qu'il peut être aussi imaginaire ou symbolique et que l'adoption, qui est le primat du symbolique sur le réel et sur fond d'imaginaire, lui ressemble beaucoup.

C'est ainsi qu'il est autant, sinon plus, émouvant parfois d'entendre le récit de parents adoptifs, des derniers instants ayant précédé la remise de l'enfant adopté, que celui de l'accouchement d'une mère dans une maternité.

Engendrement et filiation peuvent-ils être vraiment séparés ? Cette question implique des réponses claires en ce qui concerne l'éventualité d'adoptions par les couples homosexuels. Voilà pourquoi lorsque l'enfantement est inconcevable, même symboliquement, l'adoption est psychologiquement impossible et si elle se faisait, ne pourrait l'être sans préjudice pour l'enfant.

Il n'y a donc pas de « droit à l'enfant » admissible lorsque les postulants à l'adoption ne se présentent pas comme des parents réels ou potentiels, mais attendent simplement du « dire social » qu'ils le seraient.

C'est en cela que le préjudice serait celui de l'enfant ! Or sur ce point, le consensus national comme international, reste, demeure et s'affirme « l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Pourtant il existe aujourd'hui une évolution législative et jurisprudentielle qui pourrait être interprétée comme un recul des principes mêmes de la filiation.

Avant 1966, il était impossible d'adopter un enfant en présence d'enfants légitimes. Timidement la loi du 11 juillet 1966 devait autoriser l'adoption en présence d'autres descendants, mais de manière restrictive. La loi du 22 décembre 1976 libéralisera totalement cette question. Cela fait dire à M^{me} Claire Neirink que si l'adoption permettait auparavant de donner un enfant à une famille qui n'en avait pas, elle donnait en 1976 « une famille à un enfant qui en était dépourvu ». (*définition de la Cour de Cassation du 13 décembre 1989 Bull. Civ. I n° 387*).

Mais petit à petit, le simple constat « d'une affection réciproque » entre l'adoptant et l'adopté va permettre de valider l'adoption.

C'est ainsi que la loi du 5 juillet 1996 va accorder la possibilité d'opérer une adoption posthume, qui, il faut en convenir, contrevient au principe de l'adoption assimilée à l'enfantement.

Ainsi, la manière dont la loi et la jurisprudence ont évolué ces dernières années sur les conditions mêmes de l'adoption, qu'il s'agisse de l'âge des adoptants, de la différence d'âge devant exister entre adoptant et adopté... dans un sens toujours plus libéral.

En cas de mariage depuis deux ans, l'âge minimum pour être adoptant a même été écarté et même supprimé en cas d'adoption de l'enfant de son conjoint.

L'écart entre l'adoptant et l'adopté n'est plus une réelle condition lorsque le tribunal trouve de « justes motifs » pour prononcer une adoption.

La cour d'appel de Paris (10 février 1998 – *Droit de la famille juin 98 p. 15 Obs Murat*) a même autorisé une sœur à adopter son propre frère cadet dans une décision « qui confond le maternage et la maternité... et réalise un brouillage généalogique sur fond sentimental et fiscal ». (C. Neirink).

Aussi, comme on peut le constater, l'adoption successorale n'est plus l'objet principal de l'institution au point que l'article 65-3 du Code de la famille et de l'aide sociale allège désormais les parents adoptifs du droit à l'entretien et du droit alimentaire.

Depuis la loi du 22 décembre 1976, on relève que l'adoption plénière de l'enfant du conjoint est désormais possible, alors que l'impossibilité se justifiait par le fait que cet enfant avait une famille dont il était peu logique de l'en séparer pour lui en donner une autre au seul motif que l'un des parents s'était remarié.

Même la famille d'accueil est désormais autorisée à adopter et l'article 63 du Code de la famille et de l'aide sociale précise que les pupilles de l'État peuvent être adoptés par « les personnes à qui le service de l'Aide Sociale à l'Enfance les a confiés pour en assurer la garde » *lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure* « . La famille d'accueil bénéficie même d'une préférence que le Conseil de famille doit respecter. Dans ce cas, les assistantes maternelles sont même dispensées de la procédure d'agrément.

Cette évolution cependant ne touche finalement pas au fond de l'adoption.

Les modalités de l'institution : âge de l'adopté, rupture irrévocable avec la famille d'origine..., comme les formes : adoption simple ou plénière... hier légitimation adoptive, ont pu voir leurs conditions modifiées mais l'adoption est restée créatrice d'un véritable lien de filiation reliant ascendants et descendants. Or, chacun le sait, la filiation représente le premier maillon de la parenté, c'est-à-dire le « lien du sang » réel ou virtuel qui relie ascendant au descendant.

C'est cela que veulent toutes les associations d'adoptants.

L'être humain a un réel besoin de fonder par rapport à sa filiation un rapport de différenciation et d'identification généalogique : l'adoption plénière lui donne aussi ce double rapport que recherchent les adoptants aujourd'hui dans leur immense majorité.

Le lien d'amour vaut parfois plus que le lien du sang et c'est pour cela que les familles adoptantes sont si sensibles à tout ce qui peut, de près ou de loin, porter atteinte au caractère irrévocable de l'adoption plénière ¹.

L'adoption est une nouvelle naissance pour l'adopté et cette conception occulte nécessairement la parenté biologique.

Ceci est le résultat d'une évolution importante et relativement récente.

L'adoption est une institution de sauvegarde de l'enfance nationale ou internationale, destinée à procurer tous les avantages d'un foyer légitime aux enfants qui en sont dépourvus.

Les modalités de l'adoption internationale

Le contexte de l'Adoption internationale Son importance

Apparue dans les années 1960, l'Adoption internationale a connu récemment une expansion rapide, sous le double effet du développement de préoccupations humanitaires à l'égard de pays frappés par la pauvreté ou la guerre et de la réduction du nombre d'enfants adoptables en France, elle-même liée aux évolutions de notre société : baisse de la natalité, diminution du nombre de grossesses non désirées, attitude plus ouverte à l'égard des mères célibataires.

Il faut relever que si l'adoption internationale a pris un tel essor et si se pose tant de problèmes d'éthiques, c'est parce que dans notre pays les enfants adoptables se sont raréfiés. Il conviendrait, au regard des statistiques officielles, de constater que si le nombre de demandes est important, le nombre d'enfants nés en France et susceptibles d'être adoptés pourrait être plus important.

Trois sources statistiques existent au niveau national, qui ne se recoupent pas.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Par sa direction de l'action sociale recueille tous les deux ans les données sur la situation administrative des enfants pupilles de l'État et sur les décisions départementales en matière d'agrément : au 31 décembre 1999, on dénombrait en France métropolitaine 3 089 enfants ayant le statut de pupilles de l'État dont seulement 1 047 étaient placés en vue de

(1) Cf. Pierre Legendre, *L'inestimable objet de transmission*, étude sur le principe généalogique en Occident, Fayard, 1985

l'adoption. 2 042 enfants restaient donc pupilles en attente d'une adoption contre 1 193 en 1997.

Dans le même temps, on décomptait fin 1999, 20 000 familles titulaires d'un agrément.

De manière plus générale, on observe que le « flux » de pupilles de l'État décroît régulièrement tandis que le « stock » remonte légèrement. Ceci signifie que plus d'enfants se retrouvent sans sortie ou sortent moins rapidement du statut de pupilles de l'État.

L'étude détaillée permet de relever effectivement une augmentation des placements d'enfants âgés ou en fratrie avec, en parallèle, une légère augmentation des échecs de l'adoption.

Dans le même temps, on relève que de nombreux jugements d'adoption d'enfants placés en vue de l'adoption plénière sont en souffrance. 735 enfants ainsi placés n'étaient toujours pas sortis de l'effectif des pupilles, alors que placés, ils attendent un jugement depuis plus de 6 mois !

On peut d'autre part s'interroger sur le fait que presque un tiers des 4 193 pupilles de l'État recensés en 1999, avaient plus de 12 ans et ce chiffre augmente alors que ceux de 1 an à 12 ans diminuent.

En 1999, sur les 3 089 pupilles déclarés, 1 057 seulement ont été placés en vue d'adoption dont 62 % étaient âgés de moins de deux ans ; les plus âgés, au-delà de 12 ans, étant généralement adoptés par les familles d'accueil.

Que deviennent les 2 194 autres pupilles de l'État non placés en vue d'adoption ? 71 % restent en famille d'accueil et 19 % restant en établissement, les 10 % restant continuant les deux modes d'accueil.

Cela signifie que plus de 1 500 enfants en situation difficile ne sont même pas proposés à l'adoption. Les explications données tiennent à la bonne insertion de plus de 27 % de ces enfants dans la famille d'accueil, à leur état de santé ou à un handicap (39,1 %), au maintien des liens familiaux (7,9 %), à l'âge (6,1 %) ou à des situations familiales conflictuelles.

Pourtant, la baisse du nombre d'enfants pupilles de l'État semble désormais avoir atteint un seuil incompressible : hormis les enfants admis en bas âge, la plupart des pupilles demeurent dans le statut en raison de situations qui rendent leur adoption difficile du fait de l'absence de famille pouvant accueillir leur état de santé ou leur handicap (à noter la création par les départements lorrains d'un dispositif départemental spécialisé : l'ORCA – organisation régionale de concertation sur l'adoption – qui intervient en appui des services d'aide sociale à l'enfance de 4 départements pour préparer les projets d'adoption pour les pupilles pour lesquels les services ont besoin de cette prestation spécifique qui consiste à chercher une famille en fonction du profil de l'enfant, de sa préparation, des adoptants).

Un projet de constitution d'un service identique serait en cours en Nord Picardie, sous l'impulsion de l'association EFA de l'Aisne.

Des organismes intermédiaires recueillent plus spécialement des enfants handicapés. Le service « enfants en recherche de famille » de la Fédération enfance et familles d'adoption contribue également à ces actions.

La loi du 5 juillet 1996 a prévu, au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, la mise en place de fichiers nationaux des agréments et des enfants pupilles. On ne peut que regretter que ces fichiers ne soient toujours pas mis en place à ce jour.

De notre côté, nous proposons que le système de l'ORCA soit généralisé au plan national.

Le ministère des Affaires étrangères

Sa mission pour l'Adoption internationale relève au 31 décembre 1999 que 3 592 visas d'adoption ont été délivrés dont 732 du Viêt-nam, 303 de Colombie, 218 de Madagascar, 302 de Roumanie, 186 du Guatemala, 116 de Russie, 151 de Haïti, 142 d'Éthiopie et 129 du Cam-
bodge...

Le service statistique du ministère de la Justice

Il établit le nombre de requêtes en adoption simple ou plénière déposées chaque année : En 1998, on dénombre 6 310 demandes nouvelles d'adoption simple et 4 394 demandes d'adoptions plénières (nationales ou internationales).

Ces chiffres permettent d'évaluer à environ 5 000 le nombre d'enfants adoptés en 1999.

La diminution régulière du nombre de pupilles de l'État sur une longue période (ils étaient 50 600 au 31 décembre 1966 contre 3.3.50 au 31 décembre 1999) a conduit les candidats français à se tourner vers l'adoption internationale qui représente aujourd'hui les 3/4 de l'adoption en France.

De 1979 à 1999, on estime qu'environ 25 000 enfants pupilles de l'État et 50 000 enfants étrangers ont été adoptés par des familles françaises.

La France est ainsi devenue, après les États Unis, le deuxième pays au monde pour l'accueil d'enfants de pays étrangers. L'adoption internationale, qui n'y concernait encore que moins de 1 000 enfants en 1980, représentait plus de 3 000 adoptions en 1995, plus de 3 500 en 1997 et près de 3 800 en 1998. On ne peut d'ailleurs que souligner avec satisfaction à quel point cet essor de l'adoption internationale contredit les insinuations ou les exploitations abusives de sondages qui prétendent déceler dans le tempérament de nos compatriotes des relents de xénophobie.

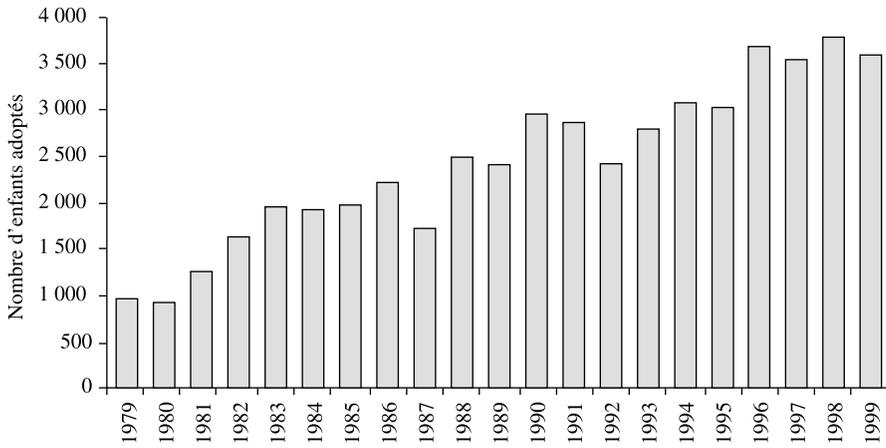
Comme le montrent les tableaux suivants, l'adoption d'enfants nés à l'étranger représente ainsi plus de deux tiers de l'ensemble des adoptions d'enfants en France.

Il est frappant de constater la part majeure qu'occupe aujourd'hui le Viêt-nam dans ces adoptions : 1 069 enfants en 1995 ; 1 393 en 1996 ; 1 328 en 1997 ET 1 343 en 1998, soit (selon les années) entre 35 % et 38 % de l'ensemble des adoptions internationales. Au cours de l'année 1999, marquée par la suspension des procédures au cours du deuxième trimestre, 731 enfants vietnamiens étaient encore adoptés, soit 20,4 % de l'ensemble des adoptions internationales.

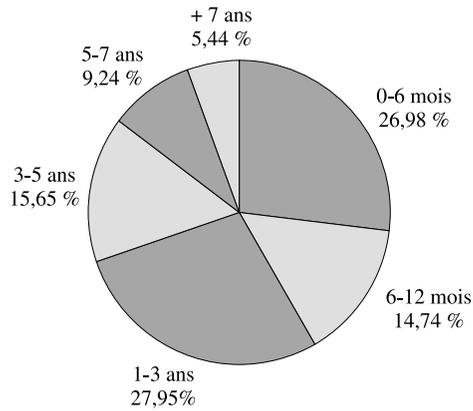
Répartition, par pays d'origine,
des adoptions internationale de 1995 à 1999

Pays	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Viêt-nam	1 069	1 393	1 328	1 343	731	5 864
Colombie	321	303	234	294	303	1 455
Roumanie	123	175	132	178	302	910
Brésil	208	234	167	143	143	895
Madagascar	125	161	174	174	218	852
Guatemala	80	108	161	151	186	686
Bulgarie	97	110	121	140	188	656
Russie	42	145	173	1 556	116	632
Ethiopie	121	76	110	155	142	604
Haïti	52	79	75	90	151	447
Corée	96	70	77	87	89	419
Mali	70	102	92	73	70	407
Pologne	64	67	61	78	54	324
Inde	69	64	79	52	58	322
Cambodge	34	41	53	62	129	319
Thaïlande	52	48	51	77	86	314
Lettonie	32	60	56	83	72	303
Djibouti	54	48	43	71	72	288
Burkina Faso	37	39	22	30	34	162
Mexique	40	35	32	30	23	160
Chili	31	25	38	25	30	149
Tunisie	32	31	18	17	16	114
Cote d'Ivoire	15	24	17	9	27	92
Chine	3	0	2	23	57	85
Liban	11	13	27	30	13	84
Ukraine	0	0	3	29	51	83
Autres pays	150	215	182	187	231	965
Total	3 028	3 666	3 528	3 777	3 592	17 591

Évolution de l'adoption internationale de 1979 à 1999

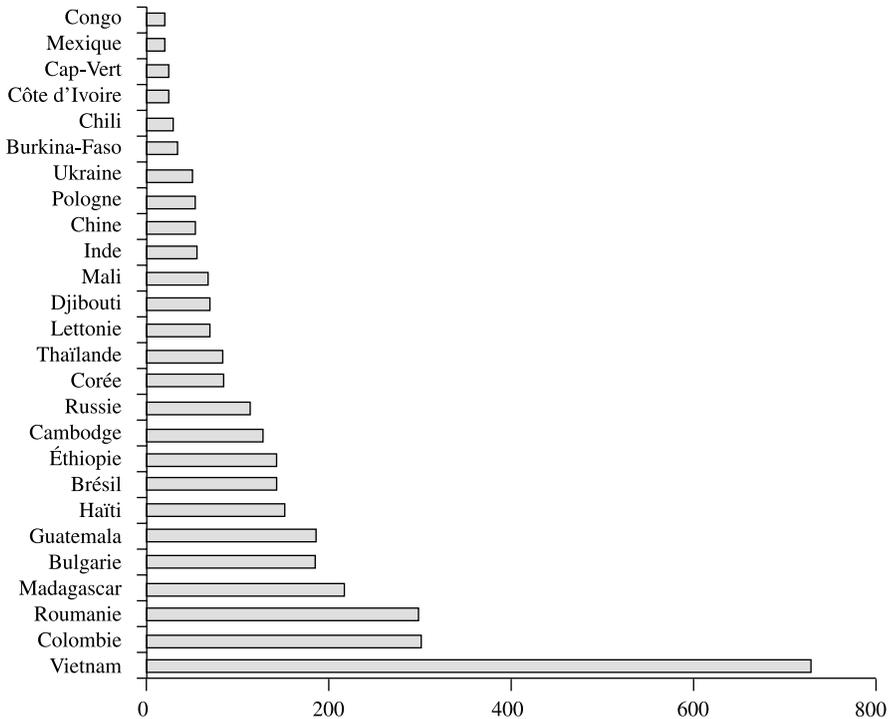


Tranches d'âges des enfants adoptés en 1999



Visas accordés en 1999

Pays dont le nombre des visas est > 20



Le graphique 3 fait apparaître que parmi les principaux pays d'origine, sept sont parties à la convention de La Haye, et que deux, la Colombie et la Roumanie se situent au deuxième et troisième rang des pays d'origine, avec respectivement 303 et 302 visas délivrés.

Les autres pays parties à la convention de La Haye ne sont pas ou peu représentés soit en raison de l'entrée en vigueur tardive de la convention sur leur territoire en 1999 (Brésil et Chili), soit en raison du faible nombre d'enfants proposés à l'adoption internationale (Philippines, Moldavie, Paraguay, Venezuela...).

Par ailleurs, en dépit de la mesure provisoire de suspension prise au mois d'avril 1999, le Viêt-nam reste le premier pays d'origine des enfants pour l'année 1999.

Rapport PPL Mattei 2000 – AN

Par ailleurs, on constate la diversité croissante des pays d'origine : inférieur à dix en 1979, leur nombre, qui atteignait la trentaine en 1990, a connu, depuis dix ans, une brutale augmentation puisqu'on dénombre soixante-trois pays d'origine en 1999.

Cette évolution tient en grande partie à l'ouverture des pays de l'Est, à la grande pauvreté de certains pays d'Afrique et d'Asie, aux importantes disparités économiques des États d'Amérique latine et aux politiques démographiques forcées de certains États. L'Asie est traditionnellement le premier continent d'origine, notamment en raison du développement, depuis 1987, des adoptions d'enfants originaires du Viêt-nam, premier pays d'origine des enfants adoptés en 1998, avec près de 1 350 visas délivrés, de même qu'en 1999, malgré la mesure de suspension provisoire des procédures d'adoption entre la France et le Viêt-nam prise en avril dernier. La part des adoptions d'enfants nés en Afrique a considérablement augmenté entre 1979 et 1993, passant de 3,5 % à 20,5 %, puis s'est stabilisée.

L'Europe s'ouvre progressivement à l'adoption internationale puisque les enfants qui en sont originaires représentent 24 % des adoptés en 1999, la Roumanie se situant au troisième rang des pays d'origine, avec 302 visas délivrés en 1999. À l'inverse, après avoir fortement augmenté en 1979 et 1986, passant de 12 % à plus de 30 %, la part relative des adoptions d'enfants originaires d'Amérique du Sud décline.

La Colombie qui, à la différence du Viêt-nam, a ratifié la convention de La Haye et a introduit dans sa législation des dispositions assimilables à celles relatives à l'adoption plénière française, demeure toutefois au deuxième rang des pays d'origine, avec 303 visas accordés en 1999.

La France se situe désormais au deuxième rang mondial pour le nombre d'enfants adoptés, nés à l'étranger, juste derrière les États-Unis et au premier rang si l'on rapporte le nombre des adoptions à la population.

Son nécessaire encadrement

L'importance de ce phénomène justifie son encadrement et cela a été l'objet de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 28 mars 2000.

En effet, les différences qui existent entre notre législation et celles des autres pays concernant les conditions de fond, de forme..., les effets souvent très différents en fonction des cultures diverses de chacun... sont très souvent sources de conflits.

Les difficultés sont d'autant plus graves que la législation de certains pays ignore ou prohibe de manière plus ou moins péremptoire l'adoption elle-même.

À ces difficultés juridiques s'ajoutent de manière plus ou moins importante selon les pays des pratiques qui ne peuvent être acceptées sur le plan éthique et moral.

C'est Madame D. Housset, présidente de l'une des plus importantes associations d'adoptants qui écrivait, dans un éditorial de la revue de son association, *Accueil* : « Je crois que la plus grande majorité des adoptants, s'ils veulent devenir parents de toutes leurs forces, de tout leur amour à partager, ne souhaitent jamais que leur enfant ait été enlevé ou acheté, que les parents de naissance aient été trompés.

Notre responsabilité d'associations, en militant pour le droit inaliénable à l'enfance, nous impose de ne pas admettre d'ignorer comment nos enfants nous sont parvenus, comment ils sont devenus adoptables et donc de transmettre à ceux qui se tournent vers l'enfant délaissé notre conception de l'adoption. »

Tout récemment, encore, on pouvait lire des dépêches de l'AFP sur les exemples suivants :

Un avocat polonais jugé pour trafic d'enfants vers les USA et la France

Varsovie, 26 juil. 2000 (AFP) – Un avocat polonais de Cracovie (sud) sera jugé pour trafic d'enfants à l'étranger, principalement vers les États-Unis et la France et encourt à ce titre une peine pouvant aller de 3 à 15 ans de prison, a indiqué mercredi le tribunal régional de Cracovie.

L'acte d'accusation contre Adam W. (la loi polonaise interdit la publication des noms des suspects) a été transmis au tribunal régional de Cracovie, a dit le porte-parole du tribunal Andrzej Almert.

Le parquet reproche à l'accusé d'avoir entre 1988 et 1993 « vendus » 26 enfants à des parents adoptifs étrangers, dont 21 aux États-Unis et 4 en France pour la somme globale d'au moins 372 800 zlotys (92 280 EUR).

L'avocat aurait recherché, à la demande des familles étrangères, principalement des enfants nés dans des familles polonaises modestes du sud du pays auxquelles il aurait proposé de l'argent moyennant leur accord pour l'adoption étrangère.

Il aurait ainsi empêché entre quelques centaines et une quinzaine de milliers de dollars par enfant, alors qu'il aurait versé aux parents naturels quelque 23 000 zlotys (5 690 EUR) au total, selon l'acte d'accusation.

Adam W. plaide non coupable et refuse de déposer. Il avait saisi en juin la Cour européenne de Strasbourg d'une plainte contre la

justice polonaise pour « vices de procédure » dans l'enquête à son encontre qui dure depuis 1993, précise PAP.

L'UNICEF met en garde contre les adoptions à l'étranger

Berlin, 31 juil. 2000 (AFP) – L'antenne allemande de l'UNICEF a mis lundi en garde face au nombre croissant d'adoptions d'enfants de pays pauvres par des familles des pays industrialisés, phénomène qui vire, selon l'agence des Nations Unies, au « commerce d'enfants ».

Selon une étude menée par l'UNICEF dans cinq pays européens, les États-Unis et le Canada, 23 000 enfants en provenance de pays pauvres y avaient été adoptés en 1997 contre 16 000 EN 1993.

Selon le porte parole de l'UNICEF Allemagne, Rudi Tarneden, cette augmentation s'explique par une demande insatisfaite à l'intérieur du territoire national : en Allemagne, on compte 15 à 20 postulants par enfant à adopter.

Les offres émanant d'agences privées aboutissent à plus de la moitié des adoptions d'enfants venant des pays pauvres, a-t-il expliqué lors d'une conférence de presse. Selon lui, ces pratiques d'adoption tendent à transformer la recherche des meilleurs parents possibles en une quête d'enfants acceptables pour de riches couples demandeurs.

Du coup, « les frontières qui distinguent ces adoptions de commerce d'enfants sont floues » a dit M. Tarneden, exhortant l'Allemagne à ratifier la convention de la Haye, qui place l'intérêt de l'enfant au centre de l'adoption.

Les agences intermédiaires et les avocats peuvent gagner jusqu'à 40 000 Marks (20 000 euros) par dossier d'adoption. La situation est particulièrement critique au Guatemala où les adoptions vers l'étranger sont passées de 731 en 1996 à 2 000 cette année, et représentent un chiffre d'affaire de 25 millions d'euros par an, selon l'antenne de l'UNICEF dans ce pays d'Amérique centrale.

Trafic d'enfants avec achats et ventes facilitées par l'extrême pauvreté de certains pays, constitution de réseaux pourvoyeurs de prostitution ou de pédophilie, actions de certaines sectes... et même parfois de « réserves d'organes », ce qui ne peut être acceptable, admis ou toléré à l'aube du XXI^e siècle.

Sans oublier l'exploitation, voire parfois le racket de parents adoptants sincères d'abord soucieux de permettre à un enfant de sortir de la misère de son pays d'origine.

18 / LE MONDE / MARDI 21 MARS 2000

Enfants vendus, enfants bafoués, enfants trahis

par Claire Brisset

A Moscou, un nouveau-né peut être acheté pour 31 000 francs. A Odesa, le congé est un peu plus élevé : 53 000 à 100 000 francs. A Beyrouth, sans lieu de capitalisme restant, le tarif va jusqu'à 200 000 francs. Il n'y a pas seulement, mais vite, des vendeurs. Il y a aussi des acheteurs, qui adoptent ou bien payent comptant, selon leur degré de hâte ou leur patience. Et puis, au milieu de ce marché, d'hommes gras perdus, qui ne savent plus à quelle administration se vouer pour adopter un enfant, lui donner une famille et tout simplement, leur amour. Ils se refusent à payer : ils craint, de Bucarest à Hanoï, de Bogota à Bombay, sans comprendre, renouant sur leur passage des pédophiles avérés, des prostituées affaiblies, des intermédiaires profes-

sionnels d'insérer bon marché et difficile, prestataires distributeurs de miroirs pour les maisons closes, producteurs et acheteurs de films pornographiques pédophiles : la ligne est longue des activités dans lesquelles les enfants sont transformés en marchandises. Ainsi, aux Etats-Unis, l'adoption est une activité commerciale, à l'échelle nationale comme à l'échelle du pays. La base arrière des post-voies d'enfants est large : l'Amérique latine dans son ensemble, principalement l'Amérique centrale, et, plus récemment, l'Europe de l'Est. Il prospère de multiples officines qui n'hésitent pas à opérer des vols de nouveau-nés, revendus ensuite moyennant une très confortable marge, en Amérique du Nord. Un scandale a ainsi éclaté récemment au Guatemala, où les enfants étaient non seulement vendus mais aussi « pro-

duisant groupe de pression cherché, au nom de la liberté d'expression, à s'opposer à la criminalisation de ces activités. Un courant de pensée tente aussi d'accréditer l'idée que les « travailleurs de sexe », notion née aux Pays-Bas, sont des travailleurs comme les autres, même si ce qu'ils vendent n'est autre que leur personne, et les prestataires des employeurs comme les autres. Un pas supplémentaire est franchi lorsque les enfants exploités sexuellement sont eux aussi représentés comme des enfants travailleurs dont il conviendrait de protéger les droits. Ce qui revient, si plus si motus, à accepter le phénomène, à le réglementer, donc à lui donner droit de cité. C'est pour étayer de telles dérivées que plusieurs pays particulièrement touchés, pays d'Amérique latine en tête, ont élaboré avec la France un projet de « protocole facultatif » concernant la vente d'enfants, la prostitution enfantine et la pornographie mettant en scène des mineurs, un protocole qui résulterait

de l'Assemblée générale de l'ONU, puis soumis à la ratification des pays membres. L'issue des débats qui commenceront cette semaine à Genève est imprévisible. Selon certains, ce protocole est indispensable pour essayer le développement stupéfiant de la notion d'enfant-marchandise. Pour d'autres, ce sera un techniquement insuffisant et risque de se retourner contre les intérêts des enfants qu'il cherche à protéger. Fruit d'un compromis, il mériterait amplement d'être juridiquement sanctionné, de manière à restreindre les dispositions de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, et non à les affaiblir. Mais les débats qui s'ouvrent cette semaine à Genève ont un enjeu d'une autre ampleur : rappeler au monde que les enfants n'ont d'autres protecteurs que les adultes avec lesquels le hasard les a fait vivre. Et que les transformés en objets seraient porte un nom : traite-

sexe. Mais les débats qui s'ouvrent cette semaine à Genève ont un enjeu d'une autre ampleur : rappeler au monde que les enfants n'ont d'autres protecteurs que les adultes avec lesquels le hasard les a fait vivre. Et que les transformés en objets seraient porte un nom : traite-

Le protocole en discussion à Genève vise à criminaliser systématiquement les auteurs de ventes d'enfants - que ce soit en vue d'adoption, de travail, de pornographie ou de prostitution

sexe. Mais les débats qui s'ouvrent cette semaine à Genève ont un enjeu d'une autre ampleur : rappeler au monde que les enfants n'ont d'autres protecteurs que les adultes avec lesquels le hasard les a fait vivre. Et que les transformés en objets seraient porte un nom : traite-

sexe. Mais les débats qui s'ouvrent cette semaine à Genève ont un enjeu d'une autre ampleur : rappeler au monde que les enfants n'ont d'autres protecteurs que les adultes avec lesquels le hasard les a fait vivre. Et que les transformés en objets seraient porte un nom : traite-

sexe. Mais les débats qui s'ouvrent cette semaine à Genève ont un enjeu d'une autre ampleur : rappeler au monde que les enfants n'ont d'autres protecteurs que les adultes avec lesquels le hasard les a fait vivre. Et que les transformés en objets seraient porte un nom : traite-

sexe. Mais les débats qui s'ouvrent cette semaine à Genève ont un enjeu d'une autre ampleur : rappeler au monde que les enfants n'ont d'autres protecteurs que les adultes avec lesquels le hasard les a fait vivre. Et que les transformés en objets seraient porte un nom : traite-

sexe. Mais les débats qui s'ouvrent cette semaine à Genève ont un enjeu d'une autre ampleur : rappeler au monde que les enfants n'ont d'autres protecteurs que les adultes avec lesquels le hasard les a fait vivre. Et que les transformés en objets seraient porte un nom : traite-

Claire Brisset est directrice de l'Information au Comité français pour l'Unicef.

Votre rapporteur a pu constater lui-même, au cours de sa mission en Roumanie, au Maroc ou au Viêt-nam, que ces situations étaient hélas encore trop fréquentes. Ces témoignages font apparaître qu'au milieu de tant de gestes d'amour, il y a des dérives graves et même dans certains cas, extrêmement préoccupantes, au regard des droits de l'homme et de l'enfant.

Le Cambodge vient d'arrêter totalement toutes ses procédures d'adoption en raison de situations et de dérives qui ne pouvaient plus durer.

Il en a été de même le 20 avril 1999 au Viêt-nam avant qu'une convention spécifique ne vienne préciser les conditions de l'adoption dans ce pays.

Ainsi, les exemples d'achat et de revente d'enfants, la corruption à tous les niveaux de certaines administrations existent un peu partout, à des degrés divers selon les pays.

Sur l'éthique des intermédiaires

Aucune personne honnête avec elle-même ne peut nier une évidence hélas criante : il y a eu beaucoup d'abus et il y a encore beaucoup d'abus, de par le monde, commis par des intermédiaires indéliçats, en particulier ceux que l'on qualifie d'indépendants, parce qu'il s'agit de simples particuliers, mus par des sentiments divers, des plus altruistes aux plus intéressés. Les médias télévisés ou écrits nous rapportent périodiquement les méfaits de ces intermédiaires, tant incompetents, tant malhonnêtes.

En voici un exemple tiré du titre bien évocateur, du contenu d'un article publié dans un journal anglais « Les partisans de John Davies le nomment l'Indiana Jones de l'adoption ; ses détracteurs le qualifient de trafiquants de bébés “baby trader” ».

The Independent, 4 avril 1995, p18. Selon cette source, le dénommé John Davies, qui figurait sur une liste d'Interpol comme “baby traffiker” aurait été condamné en Grande-Bretagne pour fraude, se faisant payer l'équivalent de 150 000 FF par enfant vendu pour adoption. Il opérait depuis la Transylvanie en ex-URSS, en Albanie, en Macédoine... Pour se justifier, il déclarait : « All I ever did was arrange adoptions for mothers who would otherwise have had an abortion. What's wrong with that ? »

Dans un autre pays, jusqu'en 1992, toutes les adoptions étaient « privées » avec des intermédiaires sans contrôle. Un escroc Anversois pourvoyeur de petits cambodgiens achetés à leur famille d'origine fut arrêté. Son tarif de vente était de 100 000 FF par enfant livré. Or, les petites victimes de son trafic n'étaient pas toutes orphelines. Le rêve de quelques familles belges d'adoptants vira

alors au cauchemar, lorsqu'elles se virent obligées de rendre les enfants à leurs parents biologiques !

Michel Verwilghen. professeur de droit à l'université catholique de Louvain paru dans Accueil, février 2000

Dans des pays comme le Guatemala, les pratiques sont en contradiction manifeste avec les principes et les traités internationaux.

Un rapport de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies intitulé : « Droits de l'enfant – Rapport de la rapporteuse spéciale chargée d'étudier la question de la vente des enfants, de la prostitution et de la pornographie impliquant des enfants : M^{me} Ofélia Calcetas-Santos », apporte des preuves flagrantes de la violation par le Guatemala de la Convention relative aux droits de l'enfant à laquelle ce pays a pourtant souscrit.

Ce rapport dénonce la traite d'enfants devenus orphelins et abandonnés à la suite de nombreux conflits internes. L'extrême pauvreté, un taux de natalité très élevé et l'absence de contrôle des procédures d'adoption ont favorisé un commerce fructueux.

Extrait du rapport de M^{me} Ofélia Calcetas-Santos

« Le Guatemala présente actuellement un taux d'adoption très élevé. (...) Quatre-vingt-quinze pour cent des adoptions de bébés guatémaltèques sont internationales ; on dit que le Guatemala est le quatrième "exportateur" d'enfants dans le monde. Les statistiques du Bureau du Procureur général (Procuraduria General de la Nacion) montrent que les cinq premiers pays d'accueil étaient en 1997 et 1998 les suivants : États-Unis, France, Canada, Espagne et Italie. Bien entendu, certaines procédures d'adoption sont parfaitement légales. (...). Cependant, selon les renseignements obtenus, l'adoption légale semble être l'exception plutôt que la règle. Comme il peut être source d'énormes bénéfices, l'enfant est devenu un objet de transaction commerciale qui n'est guère protégé par la loi. Il semble que dans la majorité des cas, l'adoption internationale s'accompagne d'un certain nombre d'infractions pénales : achat et vente d'enfants, faux et usage de faux, hébergement de bébés en attente d'adoption dans des foyers et crèches privés établis à cette fin. (...) Localisation des enfants adoptifs. Presque toutes les personnes avec lesquelles la rapporteuse spéciale s'est entretenue à Guatemala ont décrit dans les mêmes termes la façon dont on repère les enfants destinés à l'adoption internationale. L'avocat ou le notaire chargé de l'adoption est l'acteur principal dans toute cette procédure (et la personne qui en tire le plus gros bénéfice) : il trouve les bébés devant être adoptés, représente à la fois la mère naturelle

et le parent adoptif et délivre le certificat d'adoption. Les avocats chargés des adoptions, en collusion avec d'autres, gèreraient également des maisons dans lesquelles des enfants volés ou achetés sont pris en charge en attendant l'issue de la procédure d'adoption internationale. Ces maisons sont connues sous le nom de "casas cunas" ("maisons berceaux"), mais sont souvent désignées par le sobriquet de "casas de engordeza" ("maison d'engraissement"). (...) D'après les informations reçues, les réseaux de recruteurs (généralement féminins), engagés par les avocats, paient les accoucheuses traditionnelles environ 50 dollars des États-Unis pour enregistrer la naissance d'un enfant inexistant, en donnant un faux nom à la mère naturelle. Contre une nouvelle somme d'environ 50 dollars des États-Unis, une autre femme "devient" la mère, se voit remettre un bébé – généralement volé – et reçoit pour instruction de l'emmener à Guatemala afin de le faire adopter.

La femme signe les documents que lui présente le notaire, attestant qu'elle abandonne « son » enfant, et le bébé est placé dans un milieu nourricier en attendant que s'enclenche la procédure d'adoption. (...) Un pourcentage élevé des enfants abandonnés aux fins d'adoption internationale sont des enfants de prostituées. Celles-ci se voient non seulement offrir de l'argent pour l'enfant, mais bénéficient d'une aide financière au cours de leur grossesse et après la naissance. (...) Lorsqu'une mère biologique refuse obstinément d'abandonner son enfant, les recruteurs ont souvent recours à la menace et vont même jusqu'à voler l'enfant. (...) Moins nombreux sont les enfants issus de familles vivant dans une extrême pauvreté, qui les abandonnent pour des raisons économiques. (...) Un fait nouveau inquiétant a été signalé par la rapporteuse spéciale. Des femmes passent contrat pour avoir un enfant qu'elles enregistrent une fois né, puis dont elles s'occupent pendant trois mois et qu'elles finissent par abandonner pour adoption. Au cours de ces trois mois, elles reçoivent des soins médicaux, de la nourriture, de l'argent. (...) En conclusion, la rapporteuse spéciale est convaincue de l'existence sur une grande échelle au Guatemala d'un trafic de nouveau-nés et de jeunes enfants destinés à l'adoption dans des pays étrangers. «

Des dérives ont été, et chacun le sait, constatées à Madagascar où la multiplication des intermédiaires locaux est devenue préoccupante...

Bien entendu, chaque pays a ses procédures ou n'en a pas. Certains tentent de maîtriser ces situations, d'autres laissent faire. Il existe des pays qui sont signataires de traités internationaux et qui ne les respectent pas et d'autres qui n'ont rien signé et qui présentent des situations globalement contrôlées.

Cette multiplicité de situations, qui se conjugue avec la multiplicité encore plus grande des histoires individuelles, ne permet pas de mesurer avec exactitude l'ampleur des dérives décrites.

Heureusement, toutes les adoptions internationales ne procèdent pas de ces méthodes et l'immense majorité des parents adoptifs n'ont rien à voir avec ces procédés. Mais la sincérité et l'amour prodigués par des parents honnêtes sont des motifs suffisants pour attirer les intermédiaires malhonnêtes, les tentatives de chantage et de corruptions. S'il faut donc continuer à permettre aux parents qui désirent faire le bonheur d'un enfant de l'accueillir....., il faut aussi rappeler un certain nombre de principes dont on ne peut s'exonérer sans porter, par là même, un coup mortel à l'acte d'adopter.

Car, aussi minimes que seraient ces dérives, il nous paraît indispensable pour tous de rechercher quelques orientations qui feraient que la pratique reflète l'éthique.

Les engagements internationaux de la France

La raréfaction dans notre pays du nombre d'enfants adoptables a poussé les parents adhérents à cette institution à s'orienter vers les pays étrangers plus prolifiques en matière démographique et malheureusement aussi plus pauvres et plus misérables que les pays développés.

On rappellera que dans ce domaine deux conventions internationales ont été récemment ratifiées par la France après l'échec de la première convention de La Haye de 1965 :

- la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;
- la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Au-delà de ces textes qui engagent notre pays dans notre droit interne même, il existe aussi une éthique morale de l'adoption que de nombreux organismes Français ou internationaux s'appliquent à répandre et qui découle naturellement de notre conception admise, reconnue et défendue des droits de l'homme.

La convention des Nations Unies de 1989

Cette convention affirme le principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant » ainsi que le caractère subsidiaire de l'adoption internationale. Dans ses articles 20 et 21, elle prend en compte l'adoption qui peut être internationale, comme « protection de remplacement pour l'enfant ».

Elle insiste sur la nécessité que le consentement ait été donné en connaissance de cause et recommande de veiller à ce que l'adoption ne se traduise pas par un bénéfice financier « inconvenant » pour les personnes qui y prennent part.

En effet, l'adoption n'est pas un arrangement entre des personnes, c'est une mesure sociale et légale de protection de l'enfant. Elle ne doit être envisagée et autorisée que dans ce seul but. Elle doit être offerte à tous les enfants dont la situation personnelle et familiale le justifie, sans préjudice de situation sociale, raciale, ethnique, culturelle, médicale ou mentale.

Dans son article 3, la convention des Nations Unies de 1989 relative aux Droits de l'enfant précise que toute mesure protectrice prise à l'égard d'un enfant doit être gouvernée par la recherche de *l'intérêt supérieur de l'enfant* et le respect de ses droits fondamentaux.

Cela signifie que l'enfant doit être le point de départ du processus aboutissant à son adoption et non l'inverse. Ce processus est tout d'abord mis en marche parce que la situation de l'enfant le justifie puis ensuite parce que des personnes expriment le souhait d'adopter ou sont en recherche d'un enfant.

L'article 18 de la convention des Nations Unies précise bien que la priorité est de permettre à l'enfant d'être élevé dans sa propre famille.

Pour cela, les pays doivent prévenir les abandons en favorisant le maintien de l'enfant avec ses parents biologiques ou sa famille élargie. Les situations de pré-abandon doivent particulièrement être surveillées en créant des procédures de réinsertion de l'enfant dans son milieu familial. Les gouvernements doivent tout entreprendre pour que les familles d'origine aient la possibilité de prendre soin de leur enfant.

L'article 20 de la convention des Nations Unies réaffirme le principe, simple à admettre, que la pauvreté en soi, ne doit pas être un critère autorisant la rupture des liens de l'enfant avec sa famille d'origine même si l'on doit veiller à ce qu'elle ne devienne pas non plus, un critère de refus à un enfant de l'alternative d'une famille de substitution qui soit respectueuse des droits de l'enfant.

Enfin, l'alternative familiale doit être préférée à tout : offrir une famille de substitution à un enfant doit être, sauf cas particulier justifié, préféré à tout placement ou tout maintien à long terme dans une institution ou un orphelinat.

Il est de la responsabilité de toutes les autorités compétentes de veiller à ce que les enfants ne restent pas dans les institutions sans que leur situation personnelle et familiale ne soit rapidement analysée et traitée par des mesures de protection familiale adaptées. (*Art 20-3 de la CDE*)

La convention de La Haye « sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale »

Signée par la France le 29 mai 1993 et ratifiée le 1^{er} octobre 1998, cette convention l'a également été par plus de 40 pays dans le monde.

Cette convention doit s'appliquer selon son article 2 : « lorsqu'un enfant, résidant habituellement dans un état contractant (État

d'origine) a été, et ou doit être déplacé vers un autre état contractant (État d'accueil), soit après son adoption dans l'état d'origine par des époux ou par une personne résidant habituellement dans l'état d'accueil, soit en vue d'une telle adoption dans l'état d'accueil ou dans l'état d'origine.

Nature de la convention

L'adoption internationale est souvent l'occasion de trafics, de pressions financières et autres pratiques scandaleuses dont les enfants sont victimes.

Ces agissements sont unanimement condamnés par la communauté internationale. Mais jusqu'à présent, les mesures unilatérales prises par les États, les traités bilatéraux et même les instruments multilatéraux disponibles se sont tous révélés insuffisants pour lutter contre ces dérives.

Ainsi, les efforts d'harmonisation entrepris par la convention de La Haye du 15 novembre 1965 sur la compétence des autorités, la loi applicable et la reconnaissance des décisions en matière d'adoption n'ont eu qu'une portée fort limitée. Seuls les membres de la Conférence y avaient participé et seulement trois d'entre eux avaient ratifié la convention.

D'où l'élaboration d'une nouvelle convention sur l'adoption d'enfants en provenance de l'étranger, ouverte à des États non membres de la Conférence avec une approche pragmatique qui tend, non pas à l'unification des règles de droit international privé, mais à la mise en place d'un cadre permanent pour la coopération inter-étatique, autour de quelques principes de base définis en commun.

Objet de la convention

Objectif général : les États signataires ont cherché à établir des dispositions communes « pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants ». Il s'agit d'encadrer et de contrôler la réalisation des adoptions internationales.

À cet égard, la convention a pour objet de définir, sous forme de règles matérielles, les principes et les conditions minimales qui doivent être respectés dans la concrétisation de tout projet d'adoption ainsi que d'instaurer un système de coopération inter-étatique.

Elle cherche également à garantir une certaine homogénéité du statut juridique de l'adopté sur le plan international, ce qui suppose avant tout « d'assurer la reconnaissance dans les États contractants des adoptions réalisées selon la convention ».

Les adoptions visées

L'adoption est entendue comme l'adoption qui établit un lien de filiation. Sont exclues du champ d'application de la convention, les institutions juridiques telles que la Kafala du droit islamique qui ne crée pas de lien de filiation entre l'enfant et son foyer d'accueil.

La convention est, en revanche, applicable aux différentes formes d'adoption simple ainsi qu'aux différentes formes d'adoption plénière.

La notion d'adoption internationale

La convention s'applique aux adoptions impliquant le déplacement de l'enfant de son pays d'origine vers celui où vit sa famille adoptive.

Elle s'applique lorsque l'État d'origine et l'État d'accueil sont tous deux des États contractants.

La convention s'applique, que l'adoption soit prononcée dans l'État d'origine, ou qu'elle le soit dans l'État d'accueil.

La convention fixe à 18 ans l'âge limite de l'enfant, au-delà duquel son adoption n'est plus gouvernée par les règles conventionnelles.

Conditions de fond

La convention partage entre l'État d'origine et l'État d'accueil la responsabilité de s'assurer que sont bien satisfaites les conditions de fond de l'adoption : aux autorités de l'État de résidence habituelle de l'enfant et à la loi désignée par les règles de conflit de cet État reviendrait le contrôle des conditions relatives à l'enfant et aux consentements requis ; aux autorités de l'État de la résidence habituelle des futurs parents adoptifs et à la loi applicable selon le droit de cet État reviendrait le contrôle des conditions relatives aux adoptants. Ces règles n'établissent que des normes minimales. Rien n'interdit donc à l'État d'origine ou à celui d'accueil d'exiger le respect de conditions plus strictes.

Le contrôle de l'État d'origine (article 4)

Cet article confie aux autorités compétentes de l'État d'origine, le soin de vérifier que sont remplies les conditions relatives à l'enfant et au consentement des personnes qualifiées pour le donner.

Cet État doit vérifier que l'enfant est adoptable. Ainsi, pour la détermination des conditions de l'adoptabilité de l'enfant (par ex. l'âge maximum), les autorités compétentes de l'État d'origine appliqueront leur propre droit, y compris leurs propres règles de conflit.

C'est également à cet État que revient le soin d'apprécier si l'adoption internationale répond à l'intérêt supérieur de l'enfant, et pour contrôler le principe de subsidiarité. Ce principe s'inspire de la convention des Nations Unies, selon lequel l'intérêt de l'enfant est *a priori* de n'être pas coupé de son milieu d'origine. Il impose en conséquence d'examiner en priorité les possibilités de placement de l'enfant dans l'État d'origine et de n'envisager une adoption internationale que si aucune solution d'accueil satisfaisante ne peut être trouvée localement.

Le consentement : la convention, posant une règle de droit matériel, exige que les personnes dont le consentement est requis (la détermination de ces personnes est laissée à la loi applicable) aient été « entourées des conseils nécessaires et dûment informées sur les conséquences de leur consentement, en particulier sur le maintien ou la rupture, en raison d'une adoption, des liens de droit entre l'enfant et sa famille d'origine ». La

convention exige donc que le consentement soit éclairé et en particulier, qu'il soit donné en vue de l'un des deux types d'adoption que la convention distingue, selon qu'elle a ou non pour effet d'entraîner la rupture du lien préexistant de filiation.

La conversion d'une adoption simple en adoption plénière

Elle n'est possible que si les consentements ont été donnés en vue d'une adoption ayant pour effet de rompre le lien préexistant de filiation.

Ceci est conforme avec la jurisprudence de la Cour de cassation, *arrêt Pistre, du 31 janvier 1990*, qui énonce une règle matérielle aux termes de laquelle « le contenu même du consentement – à savoir s'il a été donné en vue d'une adoption simple ou plénière – doit être apprécié indépendamment des dispositions de la loi nationale de l'adopté », au regard de « la volonté expresse ou présumée de la personne qui y a consenti ».

En l'espèce, le consentement avait été donné en vue d'une adoption simple, la loi brésilienne, loi de l'enfant, prohibant à cette époque l'adoption plénière d'enfants brésiliens par des étrangers.

La convention prévoit également que les autorités compétentes de l'État d'origine doivent vérifier que « les consentements n'ont pas été obtenus moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte ».

Le contrôle des autorités de l'État d'accueil (article 5)

Les autorités compétentes doivent s'assurer que les futurs parents adoptifs sont « qualifiés et aptes » à adopter, c'est-à-dire qu'ils remplissent toutes les conditions légales (qualification) et satisfont aux exigences socio-psychologiques (aptitude) dont dépend le succès de l'adoption.

Il faut aussi qu'elles aient « constaté que l'enfant est ou sera autorisé à entrer et à séjourner de façon permanente dans cet État ». Ceci constitue une garantie essentielle pour l'enfant en tant que condition de fond de toute adoption internationale.

Portée internationale de la décision d'adoption

L'objectif essentiel des dispositions conventionnelles est d'assurer à l'enfant adopté un statut aussi cohérent que possible sur le plan international. Ceci suppose que soit assurée la reconnaissance internationale de l'adoption faite conformément aux dispositions conventionnelles afin d'éviter les situations boiteuses et, ensuite, que soit garantie une certaine équivalence des effets de l'adoption dans tous les États où elle est appelée à déployer ses effets.

La reconnaissance de l'adoption

Cette reconnaissance est de plein droit dans la mesure où les règles conventionnelles garantissent une certaine qualité, notamment au regard de l'intérêt de l'enfant, de la préparation de l'adoption et de l'acceptabilité de celle-ci par les deux États.

Le certificat de conformité

Pour cela, l'adoption doit avoir été certifiée conforme à la convention par l'autorité compétente de l'État contractant où elle a lieu.

Ce certificat constitue une présomption irréfragable de régularité de l'adoption au regard des règles conventionnelles et lui assure corrélativement le bénéfice du régime conventionnel de reconnaissance internationale.

La reconnaissance de plein droit

Une fois revêtue du certificat de conformité, la décision d'adoption est reconnue de plein droit dans tous les États contractants.

En revanche, les effets attachés à la force exécutoire de la décision étrangère sont subordonnés à l'exequatur et ils le demeureront dans le système conventionnel qui ne concerne que la reconnaissance.

L'apport du système conventionnel de reconnaissance réside dans ce que la régularité internationale d'une adoption est subordonnée à la seule condition de sa conformité à l'ordre public de l'État requis. Mais la convention n'admet l'intervention de l'ordre public qu'en termes restrictifs : seule une contrariété manifeste de l'adoption à l'ordre public de l'État requis est susceptible de justifier un refus de reconnaissance.

De plus, il conviendra toujours de prendre en compte « l'intérêt supérieur de l'enfant » en fonction duquel il pourra s'avérer souhaitable d'atténuer encore l'effet de l'ordre public.

Les effets de l'adoption

L'équivalence des droits

La difficulté provient de ce que le domaine de la convention n'a pas été limité à une seule forme d'adoption. Or, cette institution juridique présente des aspects très différents suivant les législations. Certaines lois ne connaissent qu'un seul type d'adoption, dans d'autres, en revanche, l'adoption simple et l'adoption plénière coexistent. Une harmonisation des règles de conflits aurait été impuissante. D'où la nécessité d'élaborer des règles matérielles garantissant une équivalence minimale des effets de l'adoption.

Aux termes de l'article 26-1, la reconnaissance de l'adoption emporte au minimum celle du lien de filiation adoptive et celle de la « responsabilité parentale » des adoptants.

S'agissant de l'adoption qui a pour effet, dans l'État où elle a lieu, de rompre le lien préexistant de filiation, les dispositions conventionnelles tendent à ce que cet effet particulier ne puisse être remis en cause dans l'État requis, et à ce que l'enfant qui bénéficie d'une adoption mettant fin à la filiation d'origine jouisse dans tout État contractants de « droits équivalents » de ceux qui découlent dans cet État d'une adoption produisant ce même effet.

La subsidiarité

Les états signataires de cette convention ont reconnu que, pour l'épanouissement de sa personnalité, un enfant devait grandir dans une famille « dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension ».

Pour cela, ils ont préalablement considéré que chaque État devait prendre, *pour priorité, des mesures appropriées pour permettre le maintien de l'enfant dans sa famille d'origine*. L'adoption internationale ne pouvant être admise que si aucune famille appropriée n'était trouvée dans le pays d'origine, *c'est dire que l'adoption internationale doit être la dernière solution envisageable pour l'enfant*.

Les dispositions communes adoptées se veulent être une garantie afin que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants.

Enfin, la convention de La Haye fait expressément référence à la Déclaration des Nations Unies sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien être des enfants, envisagée surtout sur l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international (Résolution 41/85 du 3/12/86).

Cette subsidiarité qui prend pour appui l'idée que l'enfant né d'un milieu ne peut s'épanouir mieux que dans son pays d'origine, dans sa famille d'origine, voire dans une famille de son pays d'origine n'est pas toujours compris par certaines familles adoptives françaises.

Pourtant, ce préalable doit être respecté du fait des accords internationaux signés par la France mais aussi parce qu'il faut avoir de sa propre civilisation une idée plus relative.

La moralisation de l'adoption internationale

À partir des traités internationaux

La convention de la Haye

La convention de La Haye est un traité qui a pour principal objectif de moraliser l'adoption internationale en organisant une étroite coopération entre pays d'origine et pays d'accueil de l'enfant adopté sur la base d'une éthique commune.

La garantie de l'intérêt supérieur de l'enfant

Son article premier dispose que la convention a pour objet :

- d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect des droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international ;
- d'instaurer un système de coopération entre les États contractants pour assurer le respect de ces garanties et prévenir ainsi l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants ;
- d'assurer la reconnaissance dans les États contractants des adoptions réalisées selon la convention.

La coopération entre États

Malheureusement, cette convention ne lie que les pays qui l'ont expressément ratifiée ou y ont adhéré, soit une quarantaine de pays :

Les États signataires de la convention de La Haye

Pays	Signature
Costa Rica	29 mai 1993
Mexique	29 mai 1993
Roumanie	29 mai 1993
Brésil	29 mai 1993
Colombie	1 ^{er} septembre 1993
Uruguay	1 ^{er} septembre 1993
Israël	2 novembre 1993
Pays-Bas	5 décembre 1993
Royaume-Uni	12 janvier 1994
Etats-Unis d'A.	31 mars 1994
Canada	12 avril 1994
Finlande	19 avril 1994
Burkina Faso	19 avril 1994
Equateur	3 mai 1994
Sri Lanka	24 mai 1994
Pérou	16 novembre 1994
Chypre	17 novembre 1994
Suisse	16 janvier 1995
Espagne	27 mars 1995
France	5 avril 1995
Luxembourg	6 juin 1995

Pays	Signature
Pologne	12 juin 1995
Philippines	17 juillet 1995
Italie	11 décembre 1995
Norvège	20 mai 1996
Irlande	19 juin 1996
Suède	10 octobre 1996
El Salvador	21 novembre 1996
Venezuela	10 janvier 1997
Danemark	2 juillet 1997
Allemagne	7 novembre 1997
Bélarus	10 décembre 1997
Australie	25 août 1998
Autriche	18 décembre 1998
Belgique	27 janvier 1999
Brésil	10 mars 1999
Slovaquie	1 ^{er} juin 1999
Panama	15 juin 1999
Chili	13 juillet 1999
Portugal	26 août 1999
Rép. Tchèque	1 ^{er} décembre 1999

Les États qui ont ratifié la convention

Pays	Ratification	Entrée en vigueur
Mexique	14 septembre 1994	1 ^{er} mai 1995
Roumanie	28 décembre 1994	1 ^{er} mai 1995
Sri Lanka	23 janvier 1995	1 ^{er} mai 1995
Chypre	20 février 1995	1 ^{er} juin 1995
Pologne	12 juin 1995	1 ^{er} octobre 1995
Espagne	11 juillet 1995	1 ^{er} novembre 1995
Equateur	7 septembre 1995	1 ^{er} janvier 1996
arPérou	14 septembre 1995	1 ^{er} janvier 1996
Costa Rica	30 octobre 1995	1 ^{er} février 1996
Burkina Faso	11 janvier 1996	1 ^{er} mai 1996

Pays	Ratification	Entrée en vigueur
Philippines	2 juillet 1996	1 ^{er} novembre 1996
Canada	19 décembre 1996	1 ^{er} avril 1997
Venezuela	10 janvier 1997	1 ^{er} mai 1997
Finlande	27 mars 1997	1 ^{er} juillet 1997
Suède	28 mai 1997	1 ^{er} septembre 1997
Danemark	2 juillet 1997	1 ^{er} novembre 1997
Norvège	25 septembre 1997	1 ^{er} janvier 1998
Pays-Bas	26 juin 1998	1 ^{er} octobre 1998
France	30 juin 1998	1 ^{er} octobre 1998
Colombie	13 juillet 1998	1 ^{er} novembre 1998
Australie	25 août 1998	1 ^{er} décembre 1998
El Salvador	17 novembre 1998	1 ^{er} mars 1999
Israël	3 février 1999	1 ^{er} juin 1999
Brésil	10 mars 1999	1 ^{er} juillet 1999
Autriche	19 mai 1999	1 ^{er} septembre 1999
Chili	13 juillet 1999	1 ^{er} novembre 1999
Panama	29 septembre 1999	1 ^{er} Janvier 2000
Italie	18 janvier 2000	1 ^{er} mai 2000

Les États qui ont adhéré à la convention

Pays	Adhésion	Entrée en vigueur
Andorre	3 janvier 1997	1 ^{er} mai 1997
Moldavie	10 avril 1998	1 ^{er} août 1998
Lituanie	29 avril 1998	1 ^{er} août 1998
Paraguay	13 mai 1998	1 ^{er} septembre 1998
Nlle Zelande	18 septembre 1998	1 ^{er} janvier 1999
Maurice	28 septembre 1998	1 ^{er} janvier 1999
Burundi	15 octobre 1998	1 ^{er} février 1999
Georgie	9 avril 1999	1 ^{er} août 1999
Monaco	29 juin 1999	1 ^{er} octobre 1999
Islande	17 janvier 2000	1 ^{er} mai 2000

La convention est entrée en vigueur le premier mai 1995

On relèvera et on regrettera que les États Unis d'Amérique (USA) n'aient pas signé ou adhéré à la convention de La Haye. L'opinion publique internationale comme l'ensemble des États devraient faire

pression sur ce pays afin qu'il adopte rapidement les règles de la convention de la Haye.

Bien entendu, cette convention n'a aucune conséquence sur les pays non signataires et les adoptions dans ces pays se poursuivent dans les mêmes conditions qu'auparavant. De même, les dossiers d'adoption dont le pays d'origine a été saisi avant l'entrée en vigueur de la convention de La Haye n'en subissent aucune conséquence.

Par contre, la convention de La Haye repose sur la responsabilisation des pays d'accueil et d'origine par la mise en place d'une Autorité centrale, chargée du contrôle dans chacun d'entre eux.

Le pays d'origine a la responsabilité de s'assurer que l'enfant est bien adoptable, que les consentements des parents biologiques (lorsqu'il en a) du représentant légal... mais aussi à un certain âge celui de l'enfant lui-même ont bien été régulièrement obtenus.

De son côté, le pays d'accueil doit s'assurer que les adoptants remplissent toutes les conditions juridiques exigées pour l'adoption, qu'ils ont été entourés des conseils nécessaires et que toutes les mesures seront prises pour que l'enfant soit autorisé à entrer et séjourner de façon permanente dans ce pays.

Le rôle de l'Autorité centrale

L'Autorité centrale exigée par la convention de la Haye a été instituée en France par les dispositions de l'article 56 de la loi du 5 juillet 1996.

Sa composition a été précisée par le décret n° 98 863 de la manière suivante : un président, deux représentants du ministère de la Justice, deux représentants du ministère des affaires étrangères, deux représentants du ministère chargé de la famille et deux représentants des conseils généraux désignés par l'assemblée des présidents de conseils généraux.

Le président de l'Autorité centrale est nommé par décret pour une durée de trois ans, renouvelable une fois.

Cette Autorité centrale, qui se réunit au moins deux fois par an et dont le secrétariat est assuré par le ministère des affaires étrangères, concourt à la définition de la politique de coopération internationale dans le domaine de l'adoption d'enfants étrangers.

Les fonctions de l'Autorité centrale sont exercées la mission de l'Adoption internationale ou MAI. Il s'agit d'une structure mixte réunissant les représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité dans ses compétences familiales et du ministère des Affaires étrangères. Y siègent également les présidents de Conseils Généraux.

L'interlocuteur du public est le secrétariat permanent de la MAI qui siège au Quai d'Orsay à Paris.

Désormais, pour les adoptions envisagées dans les pays signataires de la convention de La Haye, les postulants à l'adoption ne peuvent

plus s'adresser directement, ni auprès d'un orphelinat étranger, de quelques intermédiaires que ce soit, ou de tout autre autorité publique étrangère : *les postulants doivent obligatoirement s'adresser à la mission de l'Adoption internationale ou bien encore à un organisme agréé autorisé dans le pays d'origine* et qui sont habilités, conformément au décret du 10 février 1989 à exercer les fonctions prévues à la convention de la Haye.

La MAI vérifie que les adoptants remplissent toutes les conditions juridiques pour adopter et en tout premier lieu s'ils ont l'agrément délivré par les services de l'ASE et s'ils sont qualifiés pour adopter au regard de notre loi.

La MAI doit veiller, en collaboration avec l'Autorité centrale du pays d'origine de l'enfant, au bon déroulement de la procédure d'adoption à l'étranger.

Enfin, c'est la MAI qui autorise l'entrée et le séjour de l'enfant adopté sur le territoire français : c'est-à-dire les visas long séjour adoption, au profit des enfants adoptés à l'étranger.

Dans cette procédure, les organismes agréés ne prennent en charge que les dossiers des candidats à l'adoption qui se sont adressés à eux et qu'ils ont sélectionnés.

La MAI, quant à elle, ne sélectionne pas les candidats à l'adoption. Elle n'opérera qu'un contrôle de légalité et non un contrôle d'opportunité.

Les étrangers, résidant en France, sont concernés par cette convention s'ils ont choisi d'adopter un enfant dans un pays où la convention s'applique.

Ce principe est également valable pour une adoption intra-familiale dans l'un de ces pays ou pour l'adoption dans l'un des pays concernés dès lors que les candidats ont la double nationalité.

Les étrangers résidants en France doivent produire un « certificat de coutume » établi par le consulat du pays dont ils sont ressortissants, établissant qu'ils répondent aux conditions légales de leur loi nationale.

Les Français résidant habituellement à l'étranger et qui veulent adopter un enfant doivent prendre l'attache de l'Autorité Centrale de leur pays de résidence si celui-ci est adhérent à la convention de La Haye.

Les procédures d'adoption internationale

Les premières démarches

Quelle est la première démarche à effectuer ?

Il convient de choisir le pays dans lequel les adoptants souhaitent entreprendre une démarche en s'aidant des fiches techniques élaborées pays par pays par la mission de l'Adoption internationale.

À ce stade, il est extrêmement important de vérifier que les adoptants répondent aux « exigences relatives aux adoptants » imposées

par la législation locale (par exemple : conditions d'âge maximum, ou minimum, durée de mariage, absence d'enfant biologique au foyer).

Qui contacter après avoir choisi le pays d'origine de l'enfant ?

La mission de l'Adoption internationale ou l'un des organismes français autorisés et habilités dans le pays d'origine de l'enfant choisi.

En effet, la convention prévoit que la transmission du dossier des (ou du) candidats à l'adoption se fait obligatoirement soit par l'Autorité centrale française pour l'adoption (dont l'organe exécutif est la mission de l'Adoption internationale), soit par un organisme autorisé et habilité français.

Comment et quand contacter la mission de l'adoption internationale ?

La mission de l'Adoption internationale ne doit pas être contactée en vue d'un rendez-vous, ou ne doit être tenue destinataire du dossier de candidature que lorsque celui-ci est entièrement constitué, c'est-à-dire lorsque sont rassemblées toutes les pièces traduites et légalisées ou apostillées.

Afin d'aider les postulants à l'adoption internationale dans la constitution de leur dossier, ils trouvent dans les fiches relatives à chaque pays d'origine, la liste des pièces à fournir dont l'ordre de présentation doit être scrupuleusement respecté.

Dès lors que leur dossier est prêt, ils peuvent soit :

- l'adresser à la mission de l'Adoption internationale par courrier (ministère des Affaires étrangères / mission de l'Adoption internationale, 244 boulevard Saint-Germain -75303 Paris 07 SP) ;
- téléphoner au 01 43 17 90 90 pour prendre un rendez-vous afin de déposer un dossier. Afin de permettre un traitement personnalisé des dossiers par des agents spécialement formés à cet effet, les candidats n'ayant pas pris au préalable de rendez-vous ne sont pas reçus.

L'accueil des adoptants, ayant pris rendez-vous, se fait à la mission de l'Adoption internationale, 244 boulevard Saint Germain, 75007 Paris (métro « rue du Bac ») du lundi au vendredi de 9h30 à 12h30.

Quand contacter un organisme autorisé et habilité français ?

Dès lors que les postulants ont choisi le pays d'origine de l'enfant de leur choix, les coordonnées des organismes autorisés et habilités français mentionnées dans chaque fiche pays leur sont communiquées.

La mission de l'adoption internationale est-elle susceptible de prendre en charge le dossier de candidats à l'adoption qui n'auraient pas été acceptés par des organismes autorisés et habilités français ?

Oui, dès lors que les candidats à l'adoption sont titulaires d'un agrément, délivré par les services de l'aide sociale à l'enfance de leur département, leur dossier sera transmis dans le pays d'origine de leur choix, bien entendu sous la réserve que les candidats remplissent les conditions légales imposées par le pays d'origine de l'enfant.

La mission de l'Adoption internationale n'opérera qu'un contrôle de légalité et non un contrôle d'opportunité.

Quels sont les changements introduits par la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale dans les procédures d'adoption internationale ?

La convention introduit *deux nouveautés* dans le traitement des dossiers d'adoption internationale :

* La transmission du dossier des (ou du) candidats à l'adoption se fait obligatoirement soit par la mission de l'Adoption internationale, soit par un organisme autorisé et habilité français dès lors que les candidats ont leur résidence habituelle sur le sol français, quelle que soit leur nationalité. Les candidats à l'adoption ne peuvent donc plus se rendre dans le pays d'origine pour déposer leur dossier et rechercher un enfant localement.

* L'accord préalable (dit accord à la poursuite de la procédure) donné conjointement d'une part par la mission de l'Adoption internationale ou l'organisme autorisé et habilité français et, d'autre part, par l'autorité chargée du dossier dans le pays d'origine (Autorité centrale du pays d'origine ou organisme agréé du pays d'origine), de l'enfant est indispensable pour :

- engager la procédure locale d'adoption dans le pays d'origine de l'enfant ;
- permettre la sortie du territoire de l'enfant et la délivrance d'un visa en vue de l'établissement en France.

Quelles sont les étapes de la procédure d'adoption dans un pays où la convention s'applique ?

• Étape n° 1 : la constitution du dossier

Les candidats ont recours à la mission de l'Adoption internationale : les candidats doivent constituer eux-mêmes leurs dossiers, à leurs frais, sur le modèle décrit dans la fiche du pays d'origine de l'enfant.

Les candidats ont recours à un organisme autorisé et habilité français : le dossier est élaboré avec l'organisme autorisé et habilité français.

• Étape n° 2 : l'envoi du dossier

Les candidats ont recours à la mission de l'Adoption internationale : les dossiers sont vérifiés par la mission de l'Adoption internationale : si le dossier est incomplet il est restitué aux candidats avec la liste des pièces manquantes.

Si les adoptants ne remplissent pas les conditions légales françaises (ex. absence d'agrément) ou les conditions légales du pays d'origine de l'enfant, le dossier ne peut pas être transmis et il est restitué aux adoptants, qui sont orientés, le cas échéant, vers un autre pays d'origine.

En application de l'article 15 de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, le dossier doit être transmis soit à l'Autorité centrale du pays d'origine, soit à un organisme agréé du pays d'origine.

Le choix du destinataire est fait par les adoptants, qui peuvent bénéficier des conseils de la mission de l'Adoption internationale.

Il est certain que seules la pratique et l'expérience apportées par les premiers contacts de la mission de l'Adoption internationale avec les autorités centrales et les organismes agréés pour l'adoption des pays d'origine permettront d'affiner les informations et conseils susceptibles d'être apportés par la mission de l'Adoption internationale aux candidats.

Si les adoptants n'ont pas de préférence particulière (par exemple pour une région déterminée dans un pays fédéral) la mission de l'Adoption internationale adresse le dossier des candidats à l'Autorité centrale du pays d'origine de l'enfant.

Le dossier des adoptants est transmis avec un rapport type, dont une copie est remise aux adoptants.

Les candidats ont recours à un organisme autorisé et habilité français : l'organisme autorisé et habilité français transmet le dossier des adoptants soit à l'Autorité centrale du pays d'origine, soit à un organisme agréé du pays d'origine avec le rapport type.

Il informe obligatoirement la mission de l'Adoption internationale de la transmission du dossier dans le pays d'origine.

• Étape n° 3 : l'apparement

Les candidats ont recours à la mission de l'Adoption internationale : la mission de l'Adoption internationale n'est pas directement partie prenante dans cette phase. Sous réserve des modalités internes d'application de la convention, propres à chaque pays, l'Autorité centrale du pays d'origine ou l'organisme agréé du pays d'origine proposera directement l'enfant aux adoptants en leur transmettant au moins tous les éléments relatifs à l'histoire de l'enfant et à son dossier médical.

Dans ce cas, les adoptants donneront directement à leur interlocuteur leur accord à l'apparement. Si les adoptants se déplacent dans le pays d'origine de l'enfant, la MAI n'a pas besoin d'être tenue informée de l'apparement. Si les adoptants ne se déplacent pas dans le pays d'origine de l'enfant, *la MAI a besoin d'être tenue informée le plus tôt possible de l'apparement.*

Les candidats ont recours à un organisme autorisé et habilité français : la proposition d'apparement et l'accord des parents adoptifs se font via l'organisme autorisé et habilité français, qui n'a pas besoin d'informer la mission de l'Adoption internationale.

• **Étape 4 : la procédure locale d'adoption**

En toute hypothèse, cette procédure ne peut pas être engagée sans que l'accord à la poursuite de la procédure n'ait été donné par le pays d'accueil (France) et par le pays d'origine.

Les candidats ont recours à la mission de l'Adoption internationale : lorsque Les adoptants se déplacent dans le pays d'origine pour accomplir la procédure locale, Il appartient aux adoptants de prendre l'attache de leur interlocuteur sur place pour se faire remettre le dossier de l'enfant qui doit obligatoirement comporter les documents suivants :

- 1) l'accord à la poursuite de la procédure donné par l'Autorité centrale du pays d'origine de l'enfant ou par l'organisme agréé du pays d'origine ;
- 2) l'acte de naissance d'origine de l'enfant ;
- 3) l'acte d'abandon et/ou le consentement à l'adoption.

NB : La présence des adoptants lors de la procédure est parfois exigée par le pays d'origine.

Dès que les adoptants ont ces pièces et avant toute autre démarche locale, il leur appartient de remettre ces documents au consulat de France localement compétent, afin d'obtenir de la mission de l'Adoption internationale l'accord à la poursuite de la procédure.

Si cette étape n'est pas respectée, l'enfant ne sera pas autorisé à sortir du pays d'origine et ne pourra pas bénéficier d'un visa adoption

Dès que la mission de l'Adoption internationale aura donné son autorisation à la délivrance de l'accord à la poursuite de la procédure, ce document sera délivré par le consulat de France aux adoptants, qui pourront alors entreprendre les démarches locales en vue du prononcé d'une adoption conformément à la procédure locale du pays d'origine.

Lorsque les adoptants ne se déplacent pas dans le pays d'origine pour accomplir la procédure locale, il appartient à la mission de l'Adoption internationale d'obtenir la communication du dossier de l'enfant pour pouvoir donner son accord à la poursuite de la procédure.

NB : Ceci suppose que la présence des adoptants n'est pas exigée à ce stade par la procédure locale

Il est donc indispensable que les adoptants informent la mission de l'Adoption internationale de leur accord à l'apparement et de l'identité de leur interlocuteur.

Dès lors que la mission de l'Adoption internationale sera informée de l'accord des adoptants à l'apparement et de leur non déplacement dans le pays d'origine, elle se fera communiquer le dossier de l'enfant afin de pouvoir donner son accord à la poursuite de la procédure.

La mission de l'Adoption internationale informera les adoptants de cet accord et de la possibilité d'entreprendre les démarches en vue du prononcé local de l'adoption. Mais la mission de l'Adoption internationale ne diligentera pas sur place la procédure locale en vue du prononcé de l'adoption pour le compte des adoptants.

Les candidats ont recours à un organisme autorisé et habilité français : l'organisme autorisé et habilité se fera communiquer le dossier de l'enfant ainsi que l'accord à la poursuite de la procédure donné par l'Autorité centrale du pays d'origine de l'enfant ou par l'organisme agréé du pays d'origine.

L'organisme autorisé et habilité français donnera lui-même son accord à la poursuite de la procédure pour le compte du pays d'accueil de l'enfant (France).

Il avisera la mission de l'Adoption internationale de cet accord.

• **Étape 5 : la délivrance du certificat de conformité**

Ce certificat prévu à l'article 23 de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale est délivré par les autorités compétentes du pays où est prononcée l'adoption, c'est-à-dire en général le pays d'origine de l'enfant.

Ce certificat atteste que l'adoption de l'enfant a été faite selon les règles prévues par la convention.

Les candidats ont recours à la mission de l'Adoption internationale : il leur appartient d'en obtenir la délivrance auprès de leur interlocuteur local.

Les candidats ont recours à un organisme autorisé et habilité : l'organisme autorisé et habilité se fera communiquer ce document qu'il remettra aux adoptants.

• **Étape 6 : la délivrance du visa long séjour adoption**

À ce stade, la procédure est identique que les adoptants aient eu recours à la mission de l'Adoption internationale ou à un organisme autorisé et habilité français

Les adoptants (qui doivent alors être sur place pour assurer le retour de l'enfant en France) ou l'organisme autorisé et habilité français déposent auprès du consulat de France localement compétent un dossier de demande de délivrance de visa au profit de l'enfant.

Ce dossier doit comporter les justificatifs suivants :

- l'agrément de l'ASE ;
- l'accord à la poursuite de la procédure donné par l'Autorité centrale du pays d'origine de l'enfant ou par l'organisme agréé du pays d'origine ;
- l'acte de naissance d'origine de l'enfant ;
- l'acte d'abandon ou le consentement à l'adoption ;
- la décision d'adoption ;
- le certificat de non-appel ;
- le nouvel acte de naissance de l'enfant, après transcription de la décision locale sur les registres de l'état civil.

Quels sont les avantages de la convention de la Haye du 29 Mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale pour les candidats à l'adoption, par rapport à une procédure d'adoption internationale dans un pays d'origine concerné ?

– La convention assure aux adoptants que l'enfant proposé à l'apparement, n'a pas la possibilité de grandir « dans une famille appropriée dans son pays d'origine » et est juridiquement adoptable. La vérification de l'adoptabilité de l'enfant est l'une des responsabilités du pays d'origine.

* La convention facilite la délivrance du visa MAI dès lors qu'un contrôle intermédiaire de la procédure est institué par l'accord à la poursuite de la procédure.

* La convention facilite la reconnaissance, en tant qu'adoption plénière en France, des adoptions prononcées dans le pays d'origine qui entraînent la rupture du lien préexistant de filiation. L'enfant bénéficie également du statut juridique conféré par l'adoption plénière dans tous les États contractants à la convention qui connaissent ce type d'adoption.

Quelles sont les dernières formalités à accomplir ?

La décision étrangère entraînant rupture de l'enfant adopté avec sa famille biologique, peut-être transcrite, à la demande du (des) adoptants (s), sur les registres du Service Central de l'État Civil sur réquisitions du Procureur de la République de Nantes. C'est cette transcription qui servira ensuite d'acte de naissance français à l'enfant.

Où adresser le dossier ?

Monsieur le procureur de la République

Tribunal de grande instance de Nantes

Service civil du parquet – Adoptions

Quai François Mitterrand -44921 Nantes cedex 9

Le dossier doit comprendre les pièces suivantes :

- une lettre du (des) adoptant (s) sollicitant la transcription de la décision étrangère d'adoption et rappelant l'orthographe exacte du (des) prénom (s) attribués à l'enfant par cette décision,
- la décision étrangère, sa traduction par expert, et la preuve de son caractère définitif (certificat de non appel) ;
- l'acte de naissance étranger de l'enfant adopté faisant apparaître sa filiation résultant de l'adoption ;
- la copie intégrale de l'acte de naissance de l'adoptant. En cas de demande d'adoption pour un couple, la copie intégrale de l'acte de naissance de chacun des adoptants ainsi que leur acte de mariage ;
- le certificat de conformité délivré par les autorités compétences du pays d'origine ;
- l'accord, en vue de la poursuite de la procédure, délivré *conjointement* par l'Autorité centrale étrangère et par la mission de l'Adoption internationale.

Après transcription, le service central de l'état civil envoie aux adoptants une copie intégrale de l'acte de naissance de leur enfant.

Ce n'est qu'après avoir reçu cet acte que les adoptants sont invités par le Service central de l'état civil à s'adresser à lui en vue de l'établissement ou de la mise à jour de leur livret de famille.

Par la suite, toute demande de délivrance de copies ou d'extraits de l'acte de naissance de l'adopté doit être adressée par courrier au :

Ministère des Affaires étrangères

Service central d'état civil

44941 Nantes Cedex 09

ou par Minitel : 3615 code Francemonde * code SCEC.

Ces procédures qui peuvent paraître contraignantes découlent de fondements éthiques et de conventions internationales qui les intègrent. Ces règles sont incontournables. Le traitement du cas de chaque enfant ne peut pas être laissé aux parents biologiques contraints par la misère ou l'appât du gain, à des intermédiaires douteux non qualifiés ou ayant une éthique discutable. Il doit être effectué par des services compétents en matière de protection de l'enfance, dans la mesure du possible pluridisciplinaires et soumis à un agrément et à un contrôle périodique de la part des autorités nationales compétentes.

Il justifie la recherche permanente d'une véritable éthique de l'adoption internationale dans l'intérêt supérieur des enfants et dans l'intérêt bien compris des familles adoptantes.

Éthiques et procédures

Nous réalisons parfaitement la folle prétention à prétendre réduire toutes les atteintes à la dignité des enfants. Certaines de ces dérives sont souvent l'œuvre de réseaux mafieux alimentant la pédophilie, la prostitution, des sectes et même des « réserves d'organes » et la coopération internationale contre la grande criminalité reste encore balbutiante.

Nous espérons simplement aider à promouvoir des pratiques plus respectueuses de l'enfant.

Nous savons que des pays d'origine ont des difficultés à rassembler les moyens humains et matériels, à mettre en place une administration sérieuse et renforcée nécessaire au contrôle minimum des procédures d'adoption. Nous voudrions aussi rappeler la responsabilité des pays d'accueil qui devraient aider davantage les pays d'origine à acquérir la capacité de faire face à leurs responsabilités.

Appliquer les droits de l'enfant en matière d'adoption est une responsabilité tant des pays d'accueil, que des pays d'origine. Seule une véritable coopération entre eux permettra d'améliorer la protection des enfants et de réduire, sinon de faire disparaître, les graves perversions relevées.

Pour que la pratique reflète bien l'éthique souhaitée, trois concepts doivent être bien définis : l'adoptabilité de l'enfant, la capacité adoptive des parents, la relation adoptive entre un enfant et une famille.

L'adoptabilité de l'enfant

L'adoptabilité de l'enfant concerne à la fois l'enfant lui-même, surtout s'il est en capacité d'exprimer sa volonté, sa famille biologique ou ce qui en reste, son tuteur légal ou les autorités légales de son pays d'origine.

Le moment

Dans tous les cas, l'adoptabilité de l'enfant doit être établie avant tout contact avec la famille adoptante. Cela peut paraître évident, mais si l'on veut éviter les sordides tractations, les achats scandaleux ou les problèmes, il faut respecter absolument ce principe.

L'adoptabilité ne doit pas être seulement une notion juridique. Elle doit prendre en compte divers éléments incontournables : psychologiques, sociaux, médicaux et... juridiques. L'enfant concerné ne doit plus pouvoir être maintenu ou réinséré dans sa famille d'origine. Il doit être en « besoin d'une famille adoptive ». Il doit, d'autre part, être en capacité psychologique et médicale et bénéficier d'une adoption. Certaines adoptions internationales se sont déroulées de manière extrêmement douloureuse : des enfants se sont révélés, après leur adoption et leur rapatriement en France, atteints de handicaps ou de maladies très lourdes, qui ont quelques fois provoqué leur nouvel abandon. Certains enfants, à cause de leur vécu antérieur, n'ont plus l'aptitude, ni le désir d'établir une nouvelle relation affective de filiation. D'autres présentent de sérieuses limitations à s'adapter dans un environnement familial, au surplus à un nouveau pays et à une nouvelle civilisation.

Heureusement, la grande majorité des enfants échappe à ces situations et s'adapte vite à leur nouvel environnement familial.

L'adoptabilité d'un enfant est donc un concept plus complexe qu'il n'y paraît et donc la principale condition reste qu'il soit légalement adoptable. Cela nécessite que l'adoptabilité soit établie sur la base d'enquêtes psycho-médico-sociales relatives à l'enfant et sa famille d'origine.

Même si chacun mesure la difficulté à faire réaliser ce travail dans des pays d'origine très souvent très pauvres, très démunis et administrativement carenciels.... Il faut, avec l'aide des associations ou des œuvres, encourager ces pays à s'organiser dans ce domaine.

Dès que l'enfant entre dans une institution reconnue : hôpital, orphelinat, maternité, nourrice agréée, institution de garde temporaire ou permanente.... sa situation devrait être analysée. Cela permettrait d'éviter les choix faits au hasard, voire parfois aux goûts des adoptants et à leurs moyens financiers.

À chaque enfant recueilli devrait être attribué un « livre de vie » recueillant son histoire et les détails de son évolution.

Cela nécessiterait qu'une aide internationale importante soit affectée à la formation de professionnels en matière de protection de l'enfant.

Chaque enfant recueilli dans une institution devrait ainsi être l'objet d'une enquête aussi approfondie que possible, car son destin futur en dépend.

Le consentement dans le pays d'origine

De la même façon, il serait indispensable que l'État d'origine de l'enfant prenne toutes les mesures nécessaires à s'assurer que la situation de délaissement de l'enfant n'est pas le résultat d'abus, de trafic, de vente ou d'enlèvement.

Lorsque l'enfant aura été déclaré adoptable, suite à un consentement des parents, les états d'origine devraient vérifier que le consentement a bien été donné librement, sans pression, sans contrepartie matérielle ou autre.

Cette situation idéale est loin de refléter certaines pratiques où les autorités du pays d'origine, corrompues, ont pu délivrer à des adoptants des faux certificats attestant du consentement des parents d'origine.

La seule réponse possible, bien que très contraignante, serait dans certains cas et dans certains pays *de demander aux ambassades françaises d'enregistrer elles-mêmes lesdits consentements*, mais on mesure bien la difficulté pratique d'un tel dispositif qui, s'il ne devait pas être généralisé, pourrait être requis au moins dans les situations suspectes.

Les parents, qui consentent à une adoption internationale, ne mesurent souvent pas les implications irrévocables et définitives pour eux-mêmes et pour leur relation sociale et personnelle avec l'enfant.

Il faudrait, conformément à tous les engagements internationaux, informer également ces parents biologiques de l'éventualité d'une reprise de contact futur en cas de recherche de ses origines par l'enfant devenu grand.

De même, les autorités du pays d'accueil, en l'occurrence, la France pour ce qui nous concerne, devraient faire mieux respecter les engagements d'adoptants de donner des nouvelles de l'enfant après son rapatriement dans notre pays. (Le Viêt-nam se plaint du silence des familles adoptantes françaises malgré les engagements écrits pris par elles).

Dans tous les cas, le consentement des parents et de la mère en particulier, ne doit pas être donné avant la naissance ou dans les premières semaines de l'enfant.

L'opportunité doit toujours être donnée à la mère ou au père de tisser des liens avec l'enfant et de disposer d'une période de réflexion après sa naissance.

Durant cette période et pendant la grossesse, il est très important d'apporter un accompagnement psychosocial et économique aux

parents pour réduire les risques d'abandon et au cas où celui-ci se confirme, pour les aider à se séparer dignement de leur enfant.

Encore une fois, seule l'aide internationale pourra aider certains pays d'origine à mettre en place des dispositifs d'allocations familiales susceptibles de tarir les abandons dus à la pauvreté.

Le projet de vie

C'est en définissant, à partir de son pays d'origine, un projet de vie, que l'enfant pourra voir son intérêt protégé.

Chaque enfant est un être unique dont le projet doit être bâti à partir d'un portrait aussi complet que possible, afin d'aider les entités compétentes à réaliser l'apparemment le plus favorable à l'intérêt de l'enfant et de la famille qui l'adoptera.

Ce projet devra veiller à ne pas séparer les frères et les sœurs. Si exceptionnellement la fratrie devait être séparée, le projet devrait obligatoirement prévoir le maintien de contacts pour l'avenir.

L'adoption, elle-même, ne devra être choisie comme projet de vie que, lorsqu'en dépit des efforts faits en ce sens, le maintien ou la réinsertion de l'enfant dans son noyau familial d'origine ou dans sa famille élargie s'avère impossible ou contraire à l'intérêt de l'enfant.

L'adoption internationale d'un enfant ne doit être prise en considération que lorsque l'enfant n'a pas pu bénéficier d'une adoption par une famille de son pays d'origine et qu'elle apparaît appropriée aux caractéristiques personnelles de l'enfant, c'est-à-dire avant tout de ses capacités d'adaptation à un milieu familial, social, ethnique, culturel, linguistique, scolaire, physique,... différent du sien. Mais dans tous les cas, l'adoption doit être préférée à l'institutionnalisation à délai indéfini pour ces enfants abandonnés.

C'est grâce aux éléments contenus dans le dossier de l'enfant et dans son « *livre de vie* » que les familles d'adoptants pourront mieux connaître l'enfant et son vécu antérieur, afin de mieux le comprendre, l'accueillir et l'accompagner tout au long de sa vie. La famille adoptante pourra aussi et ainsi mieux répondre aux questions que l'enfant ne manquera pas de poser sur son histoire.

De même, les informations sur les origines de l'enfant devraient être conservées par les autorités locales du pays d'origine. Afin que cette suggestion devienne une réalité, ne faudrait-il pas y suppléer au niveau des ambassades et des consulats habilités à délivrer les visas d'adoption.

De la même façon, il serait indispensable que les ambassades et les consulats français à l'étranger puissent organiser les reprises éventuelles de contact avec les familles d'origine et que ces rencontres puissent faire l'objet d'un encadrement psychosocial spécialisé.

La capacité adoptive des parents

Une famille pour un enfant

Il faut sans cesse le rappeler. L'adoption est le droit pour un enfant d'avoir une famille. Ce n'est jamais le droit pour une famille ou une personne d'avoir un enfant. Ce n'est pas un droit des adultes à se voir confier un enfant parce qu'ils le désirent.

On utilise trop souvent le droit à l'égalité des personnes pour justifier la reconnaissance du droit d'adopter à tout un chacun.

N'oublions jamais qu'un enfant, en besoin d'adoption, est un enfant qui a souffert de carences graves, son histoire, sa situation d'adopté et parfois son apparence physique en font un être très différent dans l'environnement du pays ou du milieu où son placement est envisagé.

La famille qui l'accueille ne doit pas ajouter à ces différences ou à ces carences, mais lui offrir les références maternelles et paternelles dont il a manqué ou souffert et lui assurer un environnement facilitant son intégration sociale.

L'enquête

La famille adoptante doit être capable de faire face aux difficultés spécifiques de la relation familiale adoptive, au surplus lorsque l'adoption est internationale.

Ces raisons justifient qu'un couple constitué par un homme et une femme, marié ou en concubinage, stable et notoire, d'un âge en rapport avec celui de l'enfant, présente un environnement plus favorable au développement de l'enfant que celui d'une personne seule, même s'il faut dire que des familles monoparentales biologiques élèvent aussi des enfants normalement.

Il apparaît, au regard de tous les principes et les constats évoqués ci-dessus, que l'adoption d'un enfant par deux personnes d'un même sexe, vivant ensemble, constitue un facteur d'inadaptation aux besoins de l'enfant et une exaspération du principe dénoncé du « droit à l'enfant » contraire à l'intérêt supérieur de celui-ci.

La famille adoptante doit, donc, avoir la capacité de prendre soin de manière durable et satisfaisante d'un enfant qui lui est étranger, qui a déjà un vécu qui doit être respecté, qui a eu un passé traumatisant, tel que décès, abandon, institutionnalisation prolongée, privations, carences affectives et qu'ils sont porteurs d'une culture, d'une langue...

La capacité adoptive doit être établie avant tout contact entre parents et enfants.

Ici aussi, la capacité adoptive doit prendre en considération toute une série d'éléments psychologiques, éthiques, sociaux, médicaux établis à partir d'une enquête psycho-médico-sociale approfondie, menée par des professionnels.

Les candidats à l'adoption doivent comprendre que ces enquêtes, souvent fastidieuses, voire parfois même humiliantes et exaspérantes, sont indispensables à la réussite du projet d'adoption.

Rien ne serait plus dramatique, et cela arrive encore trop souvent, qu'un nouvel abandon, un nouvel échec pour l'enfant déjà traumatisé par un premier abandon. Que deviendrait un enfant provenant d'un pays lointain abandonné une seconde fois dans notre pays ? Les échecs de l'adoption existent..... ils ne sont que plus dramatiques !

Pour éviter cela, l'enquête devant déboucher sur l'agrément doit être la plus approfondie possible. Autant de précautions ne sont pas prises pour des parents biologiques, mais il serait impossible d'interdire à certains couples d'enfanter au nom de nos principes constitutionnels là où il sera très possible d'éviter une catastrophe !

Parmi les renseignements à prendre en compte, il y a notamment les motifs pour lesquels les personnes souhaitent adopter.

Enfin, il apparaît que les parents adoptants aient accès à une préparation systématisée et approfondie sur l'adoption, de préférence avant la détermination de leur capacité adoptive.

Une bonne préparation, mais aussi, après l'adoption, un meilleur suivi des familles adoptantes serait une mesure dans l'intérêt de l'enfant et de toute la famille adoptive.

La relation adoptive

Comme nous le constatons, l'adoption doit être entourée de nombreuses précautions. C'est ainsi qu'il faut comprendre pourquoi il n'est pas bon, ni souhaitable de chercher un enfant par contact Internet, relations douteuses ou réseaux illicites.

L'interdiction de l'adoption directe

L'adoption directe d'une famille à une autre doit être prohibée.

Les professionnels intervenants dans le processus d'adoption doivent être formés et guidés par les besoins de l'enfant. Ils doivent veiller à garder une attitude d'écoute, de respect et de compréhension à l'égard des requêtes des futurs parents adoptifs ou des exigences des familles biologiques.

Ils doivent être conscients qu'une adoption dans l'intérêt supérieur de l'enfant est celle qui permet la création d'une situation où des relations familiales satisfaisantes s'établissent pour toutes les personnes impliquées.

Toutes ces recommandations pourraient se retrouver dans *une charte de l'adoption* qui regrouperait les principes suivants :

1) L'adoption est une mesure sociale et légale de protection de l'enfant.

- 2) L'adoption doit toujours se faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect de ses droits fondamentaux.
- 3) La priorité est de permettre à l'enfant d'être élevé dans sa famille.
- 4) Une famille de substitution doit être préférée au placement de l'enfant dans une institution.
- 5) Les solutions permanentes doivent être préférées aux solutions provisoires à terme indéfini.
- 6) L'adoption internationale est subsidiaire à l'adoption nationale.
- 7) L'adoptabilité de l'enfant doit être déterminée avant tout processus d'adoption.
- 8) La famille adoptive doit être reconnue qualifiée et avant même qu'un processus d'adoption soit entamé. Cette capacité doit faire l'objet d'une attestation officielle.
- 9) L'enfant, la famille adoptive et la famille biologique doivent être préparés à l'adoption.
- 10) De même après l'adoption, la famille adoptive doit faire l'objet d'un appui post-adoption.
- 11) Le droit à la confidentialité doit être officiellement reconnu.
- 12) L'enfant a le droit de connaître ses origines.
- 13) La protection de l'enfant interdit toute source de profit matériel ou autre.

Ces principes qui ne peuvent que recevoir l'assentiment de tous requièrent aussi une coopération internationale sans faille, ce qui n'est pas toujours le cas.

La nécessaire coopération inter-gouvernementale

Votre rapporteur a pu constater, en effet, le peu d'intérêt apporté par certaines ambassades européennes, notamment sur ces problèmes d'adoption, l'ignorance des dispositions de la convention de La Haye, y compris chez certains signataires et la non application des principes pourtant paraphés par eux.

D'autre part, l'attitude de couples adoptants américains, dont le pays n'a pas signé la convention de La Haye, parasite l'ensemble des systèmes de protection mis en place.

Tant que cette situation perdurera, nous devons nous convaincre que la rigueur et l'honnêteté risquent aussi de tarir, pour les Français, la source des adoptions, puisque d'autres pays ne participent pas à ces efforts-là et que certaines filières, pour des raisons évidentes, préféreront offrir des enfants à ces pays-là !

Enfin, il apparaît que les gouvernements doivent mettre en place toute une politique de formation des acteurs du terrain. Cela doit requérir la formulation de politiques et de programmes qui doivent prendre en compte le développement humain et l'équité.

Ces éléments incitent en ce moment à développer des programmes d'accompagnement psychosocial avec des appuis financiers pour les mères ou les familles en difficulté, des démarches auprès des familles élargies et en particulier des grands-parents afin qu'elles aident à éviter l'abandon, la sensibilisation à l'importance du rôle du père, la formation à la parentalité, la sensibilisation aux besoins et aux droits de l'enfant, l'éducation à une sexualité et une planification familiale consciente et responsable, la promotion et le respect des droits de la femme, des salaires justes, des soutiens à l'emploi, et surtout la réduction des inégalités économiques mondiales.

Peu de programmes de financements internationaux semblent consacrer à ces tâches malgré les actions nombreuses d'institutions comme l'Union européenne ou bien d'associations comme l'Unicef.

En attendant, l'adoption internationale reste la résultante d'un rapport entre pays riches et pays pauvres et c'est dans ce cadre qu'il est nécessaire d'œuvrer.

L'essentiel est donc de s'opposer avec force aux profits et aux gains matériels indus ou manifestation exagérés, que doivent verser les parents adoptants pour adopter un enfant dans un pays étranger. La protection de l'enfant ne doit pas devenir une source de lucre ou de bénéfice pour quiconque.

Il conviendrait que soit mis à jour périodiquement, au niveau international et national, dans les pays d'accueil et les pays d'origine, par conventions bilatérales ou plus générales, une liste des éléments du processus d'adoption qui peuvent faire l'objet de paiement (taxe, traduction, frais de jugement, hébergement...) et des fourchettes d'émolument, de frais et de prix à ne pas dépasser.

À partir des opérateurs de l'adoption internationale

Entre les nombreuses procédures qu'il faut suivre, les nombreuses formalités à remplir, les parents adoptifs sont naturellement très sensibles à la généralisation de la suspicion pesant sur l'adoption internationale. En effet, les abus périodiquement énoncés par les médias, entachent l'ensemble de l'adoption internationale. Mais les parents refusent, à juste titre, tout amalgame !

Il est donc nécessaire de condamner fermement ces abus et de lutter contre certaines pratiques pour redonner toute sa valeur au geste formidable qu'est l'adoption d'un enfant, notamment à l'étranger.

Tous les acteurs de l'adoption internationale, les associations de familles adoptantes, d'enfants adoptés et les pouvoirs publics des pays d'accueil et des pays d'origine œuvrent dans un intérêt commun : l'intérêt supérieur de l'enfant.

Une concertation indispensable

Le rôle des familles adoptantes semble particulièrement important à souligner. Les rencontres organisées avec leurs représentants ont été particulièrement fructueuses. Le rapporteur a pu constater la force de leur conviction, de leur réelle volonté d'œuvrer pour le bien-être des enfants adoptés, de la justesse de nombreuses de leurs analyses.

Les associations d'adoptants

Sans ces associations, en pratique, beaucoup de parents se retrouveraient totalement démunis face « au parcours du combattant » que constitue trop souvent la procédure de l'adoption internationale. La pratique acquise sur le terrain par des parents ayant eux-mêmes adoptés un enfant à l'étranger est un plus indéniable qui explique en grande partie la deuxième place qu'occupe la France en matière d'adoption internationale.

Deux grands types de catégories d'associations sont à distinguer : des associations que l'on pourrait qualifier de « généralistes » dont « Enfance et Famille d'Adoption » et des associations de familles adoptantes par pays d'origine, associations regroupées dans un collectif.

La complémentarité de ces associations est un atout indéniable pour la France en matière d'adoption internationale.

Ainsi, par exemple, les associations de familles adoptantes par pays d'origine sont d'un conseil précieux aussi bien au niveau juridique, psychologique et surtout pratique pour les futurs parents adoptifs. Par un échange de conseil concret aussi bien quant aux interlocuteurs, aux adresses, etc., elles permettent à de nombreux futurs parents de profiter de leur expérience et d'éviter ainsi d'éventuels désagréments, voire des dérives.

Dans le domaine des conseils aux futurs adoptants, le rôle des associations est irremplaçable.

Leur consultation régulière par les pouvoirs publics est à souligner. Si la décision politique relève en dernier lieu des pouvoirs publics, il est nécessaire que celle-ci soit éclairée en amont par des consultations des principaux intéressés, les « usagers » de l'adoption internationale que sont les familles adoptantes mais également les enfants adoptés.

Il apparaît donc intéressant de créer un lieu de représentation de ces usagers « comité des associations d'adoptants et d'adoptés » qui regrouperait associations de familles adoptantes et associations d'adoptés.

Ce comité serait consulté obligatoirement de manière périodique par les pouvoirs publics en charge de l'adoption internationale sur les grandes orientations dans ce domaine. Il ne s'agit nullement de créer une structure concurrente au conseil supérieur de l'adoption, à la composition plus large et aux compétences rigoureusement définies mais d'établir un échelon informel de dialogue.

Le Conseil supérieur de l'adoption

Il convient d'associer ces représentants aux grandes orientations de l'adoption internationale. On ne peut ainsi que se féliciter de leur participation au Conseil supérieur de l'adoption prévue en l'état actuel de la navette parlementaire par la proposition de loi en cours de discussion.

Mais il semble également nécessaire de ne pas oublier de cet organisme les représentants de familles d'adoptés, trop souvent oubliés dans les consultations.

Sa composition

Dans la lettre de mission confiée au rapporteur, le Premier ministre attache une importance particulière au CSA. Il demande que la Constitution et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'adoption soit rénové et expertisé.

Il est effectivement prévu à l'article 3 de la proposition de loi de M. Jean-François Mattei, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 mars 2000, que le CSA est désormais créé auprès du Premier ministre. Il s'agit là d'une consécration législative qui était demandée depuis longtemps.

Sa composition a été fixée, sans que le nombre de chaque catégorie soit déterminé par la loi, de manière la plus ouverte possible : y siègent des parlementaires, des représentants de l'État, des conseillers généraux, des magistrats, des représentants des organismes autorisés ou habilités pour l'adoption, des représentants des associations de familles adoptives et de pupilles de l'État, d'un représentant de la mission pour l'Adoption internationale, des personnes qualifiées...

Cette composition, très ouverte, mériterait semble-t-il d'être élargie aux associations d'adoptés qui le demandent.

D'autre part, la proposition de loi, en son article 3, prévoit un fonctionnement plus actualisé. Le souhaitant réuni plus fréquemment, les députés l'ont directement rattaché au Premier ministre.

Avec l'adoption du nouveau texte, le CSA sera réuni, au moins une fois par semestre à la demande son président, du garde des Sceaux ministre de la Justice, du ministre des Affaires Sociales, du ministre des Affaires étrangères ou de la majorité de ses membres.

Il pourra émettre des avis et formuler toutes les propositions qu'il estimera utiles, relatives à l'adoption y compris l'adoption internationale.

Enfin, le CSA devra être consulté sur les mesures législatives prises en ce domaine.

Cette redéfinition du CSA va dans le bon sens, dans la mesure où il deviendra un véritable organisme de dialogues, de concertation et de débats sur tous les problèmes qui concernent l'adoption.

Il est cependant regrettable que, pour une maladresse de rédaction, il puisse être considéré que sa consultation ne soit obligatoire que sur les mesures législatives et réglementaires prises dans le seul domaine de l'adoption internationale.

En fait, le CSA est une vieille institution créée par le décret du 16 juillet 1975, qui a été modifié par le décret du 22 mars 1983. Le CSA est actuellement rattaché auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice, et du ministre chargé de la Famille. (cf. Décret n° 75-640 du 16 juillet 1975 et Décret du 22 mars 1983). Il est actuellement composé de 30 membres désignés par arrêté du 15 juin 2000.

Arrêté du 15 juin 2000 portant nomination du président du Conseil supérieur de l'adoption

NOR MESA0021986A

Par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice, et de la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance en date du 15 juin 2000, M. Derosier (Bernard), député du Nord, est nommé président du Conseil supérieur de l'adoption.

Liste des membres du Conseil supérieur de l'adoption au 01.01 2001

M. Abenhaim

Directeur générale de la santé

Arrêté de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 03.01 1998

Ministère de l'Emploi et la Solidarité

8 Avenue de Ségur

75350 PARIS 07 SP

Tél : 01.40.56.40.40

Fax : 01.40.56.46.26

M. Benet
Membre de la FNADEPAPÉ
Arrêté de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 03.01 1998
188, rue de la Burgonce
79000 Niort
Tel : 05.49.24.84.85

M^{me} Brunet
Écrivain
Arrêté garde des Sceaux/ ministre de l'emploi et de la solidarité du
03.01 1998
611, Chemin du Coudray-Bay
74190 Passy
Tél : 04.50.93.87.40

M^{me} Chalon
Directrice de la famille adoptive française
Arrêté de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 03.01 1998
Famille adoptive française
90, rue de Paris
92100 Boulogne
Tél : 04.50.93.84.85

M^{me} d'Ornano
PCG du Calvados
Membre désigné le 02.10 1996 par l'assemblée des présidents de
conseils généraux, aujourd'hui assemblée des départements de
France
9, rue Saint Laurent
14035 Caen
Tél : 02.31.57.14.14
Fax : 02.31.57.14.94

M. de Baynast
Service des affaires européennes et internationales
Représentant du Grade des sceaux (art. 4-II décret du 16.07 1975)
Ministère de la Justice
13, place Vendôme
75042 Paris cedex 01
Tél : 01.40.56.40.40
Fax : 01.40.56.46.31

M. Dejoie
PCG de Loire-Atlantique
Membre désigné par l'APCG le 02.10 1996
3, quai Ceineray
44000 Nantes
Tél : 02.40.99.10.00

M. Derosier
Député du Nord
Membre désigné par l'Assemblée nationale le 02.03 2000
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP
Tél : 01.40.63.60.00

M. Desmaison
DDASS de la Gironde
Arrêté de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 25.02 2000
Quartier de l'Hôtel de ville
Terrasse Maréchal Kœnig
BP922 -33062 Bordeaux
Tél : 05.56.90.88.88

M^{me} Duboc
Conseillère technique DDS de Seine-Maritime
Arrêté garde des Sceaux/ ministre de l'Emploi et de la solidarité du
03.01 1998
DASD
Quai Jean Moulin
76101 Rouen
Tél : 02.35.69.79.84
Fax : 02.35.62.83.73

M. Curieux
Conseiller à la cour de Cassation
Arrêté garde des Sceaux du 20.01 1996
2, rue Salesses
45000 Orléans
Tél : 02.38.54.10.31
Fax : idem

M. le directeur
Directeur de l'Action sociale
Ministère de l'Emploi et la Solidarité
11 place des cinq Martyrs du Lycée Buffon
75696 PARIS 14
Tél : 01.40.56.85.56

M^{me} Goget
Premier substitut du procureur de la République près le TGI de
Paris
Arrêté garde des Sceaux du 20.01 1996
Palais de Justice
3^{ème} section du Parquet
2&4 Bd du Palais
75001 PARIS
Tél : 01.44.32.67.18
Fax : 01.44.32.60.67

M. Golse
Professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent
Arrêté garde des Sceaux/ ministre de l'Emploi et de la Solidarité du
03.01 1998
Service de Pédiopsychiatrie à l'Hôpital St Vincent de Paul
82 Avenue Denfert Rochereau
75674 PARIS Cedex 14
Tél : 01.40.48.81.84
Fax : 01.40.48.81.85

M^{me} Guillemet
DDASS de l'Aveyron
Arrêté de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 03.01 1998
4, rue Paraire
12031 Rodez Cedex
Tél : 05.65.73.69.00
Fax : 05.65.73.69.40

M^{me} Housset
Présidente de EFA
Membre de droit
Art 4-1 décret du 16.07 1975
8, rue Gilbert Brutus
66330 Cabestany
Tél : 04.68.66.96.27
Fax : 04.68.67.50.16

M^{me} Job
Présidente des Amis des enfants du monde
Arrêté de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 03.01 1998
9, rue Delerue -91120 Montrouge
Tél : 01.42.53.98.16

M^{me} Labrusse-Riou
Professeur de droit à l'Université de Paris I
Arrêté garde des Sceaux/ ministre de l'Emploi et de la Solidarité du
03.01 1998
UFR5 – Droit des affaires
12, Place du Panthéon
75231 Paris Cedex 5
Tél : 01.46.34.97.35
Fax : 01.43.54.97.54

M. Lafon
Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France
Représentant du ministre des Affaires étrangères
Art 4-II décret du 16.07 1975
Ministère des Affaires étrangères
244, Bd St Germain
75007 PARIS
Tél : 01.43.17.91.12
Fax : 01.43.17.99.01

M^{me} Le Boursicot
Conseiller à la cour d'appel de Versailles
Arrêté garde des Sceaux du 20.01 1996
5, Rue Carnot
78011 Versailles cedex
Tél : 01.39.49.69.44
Fax : 01.47.49.04.73

M. Matteï
Député des Bouches du Rhône
Arrêté garde des Sceaux/ ministre de l'Emploi et de la Solidarité du
03.01 1998
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP
Tél : 01 40.63.60.00

M. Mazars
Conseiller à la cour de Cassation
Arrêté garde des Sceaux/ ministre de l'Emploi et de la Solidarité du
03.01 1998
Palais de Justice
2&4 Bd du Palais
75001 PARIS
Tél : 01.39.97.59.37

M^{me} Raingeard de la Bletière
Directeur des Affaires civiles et du Sceau
Représentant du garde des Sceaux
Art 4-II décret du 16.07 1975
13, Place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Tél : 01.46.34.97.35
Fax : 01.43.54.97.54

M. Rufin
Sénateur de la Meuse
Membre désigné par le Sénat le 14.04 1993
Palis du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75029 Paris Cedex 06
Tél : 01.42.34.32.75

M^{me} Sylvain
DDASS du Nord
Arrêté de la ministre de l'Emploi
et de la Solidarité du 03.01 1998
Cité administrative
BP 2008 -59011 Lille Cedex
Tél : 03.20.85.08.26

M. Valette
Directeur général adjoint chargé de la Vie sociale
Proposé par l'APCG le 08.07 1998 pour remplacer M. Farez
désigné sur proposition de l'APCG par arrêté de la ministre de
l'Emploi et de la Solidarité du 03.01 1998
4 rue des Trois Meules
42010 Saint-Étienne Cedex
Tél : 03.38.25.45.45
Fax : 03.23.24.63.25

Son fonctionnement

Dans son fonctionnement, le CSA a principalement souffert d'être réuni très rarement et d'être oublié à l'occasion du dépôt de textes législatifs concernant l'adoption. Le CSA s'est réuni en mars 1998 afin d'examiner les décrets relatifs à la loi Matteï de 1996, mais en réalité, il ne s'était pas réuni depuis 1990.

N'ayant pas été consulté avant la publication de la circulaire du 16 février 1999, il constitue l'un des points de mécontentement du milieu associatif lors de promulgation par le ministre de la Justice de la dite circulaire relative aux procédures d'adoption.

Comme cela a été évoqué lors des débats sur la proposition de loi Matteï en mars 2000, le fait que le CSA dépende de deux ministères n'a pas facilité le bon fonctionnement de l'institution. Son rattachement au Premier ministre lui-même devrait lui donner un rôle plus important dans l'avenir.

Le CSA s'est réuni le 5 mars 1998. Il ne s'était plus réuni depuis 1990.

Il devait examiner deux projets de décrets d'application de la loi du 5 juillet 1996 ainsi que le projet de décret modifiant le décret du 23 août 1985 sur les conseils de famille des pupilles de l'État, et d'autre part sur le projet de décret relatif à l'agrément des candidats à l'adoption.

Par arrêté du garde des Sceaux,

Résumé des travaux du CSA le 5 mars 1998.

Cette première séance du Conseil supérieur de l'adoption, qui ne s'était plus réunie depuis 1990, a été consacrée principalement à l'examen de deux projets de décrets d'application de la loi du 5 juillet 1996, d'une part le projet de décret modifiant le décret du 23 août 1985 sur les conseils de famille des pupilles de l'État, d'autre part le projet de décret relatif à l'agrément des candidats à l'adoption.

Des débats ont eu lieu, essentiellement à l'initiative des représentants d'associations, sur les aspects suivants :

- désignation de membres suppléants au conseil de famille des pupilles de l'État ;*
- traitement des demandes d'agrément de français résidant à l'étranger ;*
- suivi des agréments pendant les 5 ans de leur validité et les notifications que doivent transmettre chaque année les candidats sur leur situation ;*
- durée des mandats des membres de la commission d'agrément.*

Au cours de cette réunion, le représentant du ministre des Affaires étrangères a été sollicité par le Président du Conseil sur des projets de texte alors en cours d'élaboration par ce ministère et concernant d'une part la création de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale, d'autre part la mission de l'adoption internationale. Une information générale sur ces textes avait alors été fournie au Conseil, à la suite de quoi la présidente avait émis le souhait que les textes relatifs au Conseil soit réformés, de manière à lui donner explicitement compétence d'avis sur les sujets relatifs à l'adoption internationale (souhait qui devrait se réaliser avec la proposition de loi sur l'adoption internationale votée à l'Assemblée nationale en mars 2000).

Cette année, le CSA a pu enregistrer la démission de sa présidente Madame Véronique Neiertz et la nomination par arrêté du 15 juin 2000, du garde des Sceaux, ministre de la Justice, et de la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance de Monsieur Bernard Derosier, député du Nord et président du conseil général en qualité de président du CSA.

Depuis, le CSA s'est réuni sous la nouvelle présidence deux fois : le 13 juillet et le 20 octobre 2000.

Il apparaît nécessaire, si l'on veut donner à cette institution sa raison d'être et si l'on veut le faire fonctionner convenablement, de lui donner désormais les moyens de remplir les missions pour lesquelles elle a été créée :

- le CSA devrait se réunir deux à trois fois par an ;

- le président doit avoir la possibilité de réunir le CSA, concomitamment avec le Premier ministre ;
- le CSA doit être saisi pour avis de toutes les questions relatives à l'adoption même de manière plus restreinte pour un problème plus spécifique ;
- l'organisation du travail de l'institution justifierait la création de groupes de travail ad hoc. Cela permettrait de donner du CSA une capacité de propositions ;
- en matière d'adoption internationale, un rapport de la MAI devrait y être présenté annuellement. De même pourrait être prévues des rencontres entre les présidents de la MAI et du CSA qui pourraient échanger des informations et des messages.

Cette institutionnalisation de la concertation indispensable et nécessaire dans cette matière de l'adoption a été, de fait, doublé par une quasi institutionnalisation des audiences des associations d'adoptants par la Chancellerie, qui pourrait constituer le « Comité des associations d'adoptants et d'adoptés » évoqué ci-dessus.

L'attachement à la double voie : MAI-OAA

C'est la mission de l'Adoption internationale qui a été désignée pour exercer les fonctions procédurales dévolues à l'Autorité centrale, instance instituée en France, par l'article 56 de la loi du 5 juillet 1996 et par le décret du 23 septembre 1998 et qui, au titre de l'article 6 de la convention de La Haye est chargée de « satisfaire aux obligations imposées par la convention », c'est-à-dire d'assurer le contrôle de légalité et la transmission, à ses homologues étrangers, des dossiers des candidats à l'adoption qui ne souhaitent pas ou ne peuvent s'adresser à des organismes d'adoption.

Les organismes autorisés pour l'adoption (OAA)

Associations loi 1901, dirigées par des bénévoles, le plus souvent eux-mêmes parents adoptants, les organismes autorisés pour l'adoption sont actuellement au nombre de 39 et réalisent environ un tiers des adoptions en France. Ils ont un rôle d'intermédiaire autorisé entre les autorités étrangères et les candidats à l'adoption auxquels ils apportent toutes garanties nécessaires quant à la légalité et au coût des procédures.

Les règles d'autorisation, d'habilitation et de fonctionnement de ces organismes sont définies par le décret n° 89-95 du 10 février 1989, actuellement en cours de révision pour tenir compte des évolutions de la législation en France (réforme du Code pénal, modifications apportées par la loi du 5 juillet 1996 sur l'adoption) et de la ratification de la convention de La Haye.

Conformément aux dispositions de la convention de La Haye, la MAI s'efforce de donner à ces organismes – du moins ce qui en font la

demande – les moyens de remplir correctement les missions qui leur sont confiées par les pouvoirs publics, pour assister les candidats à l'adoption dans les différentes étapes de la réalisation de leur projet et pour agir, en tant qu'intermédiaires légaux pour l'adoption, dans les pays d'origine des enfants où ils ont été habilités.

C'est ainsi que depuis 1999, des subventions sont accordées par le ministère des Affaires étrangères à ces organismes pour les aider à se professionnaliser ; à ce titre, ont notamment été encouragés les projets ayant trait à l'informatisation, à l'acquisition de matériel bureautique et à la formation des personnels. De même, ont été retenus les déplacements effectués, à la demande de la MAI, dans le but soit, d'améliorer les contacts avec les pays pour lesquels ces OAA ont été habilités, soit d'étendre leurs activités vers de nouveaux pays, et notamment vers ceux qui ont ratifié la convention de La Haye. Ces subventions, qui constituent pour certains de ces organismes leurs seules ressources, ont été reconduites en 2000 et le seront aussi en 2001.

Ces organismes, dont les principaux représentants ont été reçus par le rapporteur, ont, tout comme les associations de familles adoptantes, des compétences soit par pays d'origine soit de manière générale.

Même si elles font un travail remarquable, elles ne peuvent correspondre à tous les besoins. En effet, la grande majorité des adoptants (environ $\frac{2}{3}$) ne passe pas par elles mais par la voie individuelle par l'intermédiaire de la MAI

L'interactivité OAA-MAI

Cette inadéquation relative entre l'attente de futurs parents et certains OAA, vient notamment du fait que ceux-ci proviennent pour partie d'anciennes œuvres d'origine confessionnelle. Face à l'afflux de demandes, certains organismes élaborent des critères qui peuvent apparaître subjectifs et restrictifs comme par exemple des refus en raison de l'âge, de divorce antérieur, etc.

Étant donné que ces organismes relèvent du domaine privé, il apparaît tout à fait légitime que ceux-ci élaborent leurs propres critères mais à l'unique condition de permettre aux futurs parents de choisir une autre voie.

Cette spécificité française d'une double voie pour adopter à l'étranger semble ainsi convenir à tous les acteurs de l'adoption internationale et couvrent ainsi l'ensemble des attentes. Elle est donc à cultiver en ayant soin de conserver un organisme public fort.

Si cette double voie a fait ses preuves, il semblerait intéressant de réfléchir à un rapprochement entre les deux principales institutions chargées de l'adoption, à savoir le conseil général et la mission de l'Adoption internationale.

En effet, on peut remarquer que la plupart des associations fonctionnent sur un mode déconcentré ou décentralisé, ce qui permet l'instauration d'une relation de proximité avec les futurs parents adoptifs.

Un plus indéniable serait apporté par l'institution d'un échelon déconcentré de la mission pour l'Adoption internationale.

Instituer un correspondant régional ou interdépartemental de la mission de l'Adoption internationale par voie de convention État-Région ou département permettrait aux futurs parents d'avoir un représentant plus proche et surtout plus facile matériellement à rencontrer.

Il est, en effet, évident qu'un contact direct entre les futurs parents et les agents de la mission est préférable à des échanges téléphoniques ou télématiques. Si la MAI à Paris arrive à recevoir environ une dizaine de futurs parents par jour, il apparaît difficile, à moyens constants, de lui demander plus.

De plus, la proximité de ce représentant de la MAI, tant avec l'autre acteur de l'Adoption internationale qu'est le département, qu'avec de nombreuses associations de familles adoptantes au niveau local, permettrait l'instauration de relations de confiance, d'une communauté de travail, de liens d'échange et d'information qui ne pourraient qu'être bénéfiques, non seulement aux futurs parents, mais également à l'Adoption internationale en général et donc à l'enfant adopté.

Aussi, les intervenants directement impliqués dans le processus d'adoption seront classés en deux catégories : ceux qui sont autorisés et ceux qui sont à proscrire.

Sont ici définis comme intervenants, les organismes ou personnes qui jouent, quels qu'en soient l'importance et le niveau d'intervention, un rôle dans le processus de l'adoption.

La convention de La Haye de 1993 sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale mentionne les intervenants décrits ci-dessous de 1 à 3. Les intervenants considérés sous 4 et 5 ne sont pas acceptés par la convention.

La préférence absolue doit être donnée à l'intervention des organismes mentionnés sous 1 et 2 et, parmi eux, aux organismes dont le personnel est formé de professionnels en matière de protection de l'enfant, pluridisciplinaire dans sa composition (travailleurs sociaux, psychologues, juristes), qui a bénéficié d'une formation spécifique en matière d'adoption et de droits de l'enfant et qui est guidé par une éthique de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il faut reconnaître que l'expérience de la parentalité adoptive n'est pas une qualification suffisante pour intervenir dans le processus d'adoption. En outre, bien qu'il faille reconnaître au bénévolat une valeur incontestable, il ne peut être reconnu comme une compétence en soi et n'autorise pas à faire l'impasse sur des qualifications professionnelles en protection de l'enfant.

* *Autorité centrale* en matière d'adoption nationale et/ou internationale (CLH art. 6)

* Autres autorités gouvernementales et judiciaires compétentes (CLH art. 7,8,9)

* *Organismes agréés* nationaux du pays d'accueil – du pays d'origine (CLH : art. 10, 11, 12)

* *Organismes ou personnes*, non agréés mais qui bénéficient d'une reconnaissance officielle (dans le cadre de la convention de La Haye) pour intervenir en matière d'adoption (CLH art. 22-2). Ils ne sont pas soumis à toutes les exigences requises pour les organismes agréés (entre autres d'être à but non lucratif).

Un État, membre de la CLH, peut refuser que ces intervenants participent au processus d'adoption (dans les étapes à réaliser dans son pays ou dans les autres pays impliqués) quand ce processus concerne des personnes qui résident dans son État. Il doit, pour cela, faire la déclaration prévue sous CLH art. 22-4.

Par contre, il convient de proscrire :

* les organismes et les personnes qui interviennent dans le processus d'adoption sans être agréés ou sans avoir une reconnaissance officielle pour ce faire (dans le cadre de la convention de La Haye), sans que cela soit contraire à la loi ou aux règles administratives du pays (de leur pays ou de l'autre pays concerné), mais qui sont hors du cadre de la CLH ;

* les organismes et les personnes intervenant dans le processus d'adoption sans être agréés ou sans avoir une reconnaissance officielle pour ce faire (dans le cadre de la convention de La Haye), cela étant contraire à la loi ou aux règles administratives du pays (de leur pays ou de l'autre pays concerné).

Deuxième partie

Difficultés de l'adoption internationale

L'intérêt de l'enfant adopté est d'avoir une famille « comme les autres » et d'être au regard de tous un enfant « comme les autres ».

Pour aboutir à cet objectif, il conviendrait de mettre fin à ce qui est vécu aujourd'hui par les parents comme un véritable « parcours du combattant ».

Si la procédure d'Adoption internationale est plus complexe et doit être entourée de toutes les garanties nécessaires quant au choix de la famille la plus adaptée au cas de l'enfant abandonné, elle doit être d'une clarté et d'un respect exemplaire.

Cela doit nécessiter, nous l'avons vu, une éthique sans faille des États, des administrations et des familles adoptantes.

Cela devrait également conduire au respect exemplaire des procédures, à la clarté des solutions et, en particulier, de la jurisprudence de nos tribunaux.

Pourtant, les familles adoptantes vont rencontrer tout au long du processus d'adoption de nombreuses difficultés d'ordre pratique et d'ordre juridique.

Les difficultés d'ordre juridique

Peu de dispositions ont été consacrées dans notre droit à l'Adoption internationale. L'adoption n'est quasiment envisagée que sous l'angle national. Même la loi du 5 juillet 1996, dont le rapporteur était Monsieur Matteï, n'a pas abordé réellement la question de l'adoption des enfants venant de l'étranger.

L'absence d'ordre juridique

L'article 3 du Code civil précise bien que les lois concernant l'État et la capacité des personnes régissent les Français même lorsqu'ils résident à l'étranger et de tout temps les juges du fond ont interprété souverainement le contenu de la loi étrangère.

Jusqu'en 1984, les conditions comme les effets de l'adoption étaient régies, par la loi nationale de l'adoptant, celle de l'enfant devant seulement déterminer les conditions du consentement ou de la représentation de l'adopté (Arrêt Torlet cf. Cour de Cassation 7 novembre 1984 D 1985-459 N. Poisson-Drocourt).

Le contenu même du consentement – à savoir s'il avait été donné au vu d'une adoption simple ou plénière – devait être apprécié indépendamment des dispositions de la loi nationale de l'adopté, le juge devant s'attacher à la volonté expresse ou présumée de la personne qui avait consenti.

L'article 100-3 du Code de la Famille impose aux personnes qui souhaitent accueillir, en vue de l'adoption, un enfant étranger, d'obtenir *l'agrément* prévu à l'article 63 du même code pour les pupilles de l'État.

Il est à noter que ce texte est sans sanction et qu'il conviendrait pour le moins de considérer comme irrégulière une adoption qui voudrait intervenir sans un agrément minimum de la personne adoptante.

Le décret n° 89-95 du 10 février 1989 soumet les œuvres d'adoption qui veulent servir d'intermédiaire pour l'adoption d'enfants étrangers à une habilitation qui intervient par arrêté du ministre des

Affaires étrangères après avis du ministre chargé de la Famille. Ceci suppose que cette œuvre est déjà habilitée par un président du conseil général.

Pour le reste et jusqu'à la circulaire du 16 février 1999 et le vote de la proposition de loi du 28 mars 2000 les règles relatives à l'adoption d'un enfant étranger sont essentiellement d'ordre jurisprudentiel.

L'agrément

Il est nécessaire aussi pour l'Adoption internationale et se trouve même exigé par les conventions internationales (cf. Convention franco-vietnamienne).

C'est un document délivré par le président du conseil général après consultation d'une commission d'agrément qui atteste de la capacité « adoptive » de la famille qui se propose d'adapter.

Il s'agit d'une décision administrative susceptible de faire l'objet de recours devant les tribunaux administratifs et qui veille à « l'absence de contre indication au projet d'adoption dans la personne du candidat ».

L'agrément est donc « une condition préalable obligatoire » mais insuffisante à obtenir des enfants à adopter.

le président du conseil général a deux mois pour statuer et le candidat à l'agrément en vue d'une adoption peut pendant cette phase se faire accompagner et avoir accès à tous les documents nécessaires.

La procédure peut faire l'objet d'un recours gracieux auprès du président du conseil général et d'un recours contentieux devant la juridiction administrative.

La procédure d'agrément

Textes de référence

Décret 85 937 du 23 août 1985 relatif au conseil de famille des pupilles de l'État.

convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Loi n° 96 604 du 5 juillet 1996 (art. 63 et 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale)

Décret n° 98 771 du 1^{er} septembre 1998 (dispositions relatives à l'agrément et à la commission d'agrément)

Généralités (d'après l'art. 63 du CFAS)

L'agrément est accordé pour 5 ans, dans un délai de 9 mois, par le président du conseil général. Tout refus ou retrait d'agrément doit être motivé. Après un refus ou un retrait d'agrément, le délai à partir duquel une nouvelle demande peut être déposée est de 30 mois, refus

ou retrait demeurant opposables en cas de déménagement. En cas de changement de département, l'agrément (ou son refus) demeure valable, sous réserve d'une déclaration adressée au président du conseil général du nouveau département de résidence dans le mois suivant le déménagement.

Aboutissement de l'enquête sociale, le plus souvent effectuée par des assistantes sociales (plus rarement par des éducateurs) et d'une évaluation (confiée à des psychologues territoriaux ou des médecins psychiatres) du contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'adopter, l'agrément est délivré par le président du conseil général, après avis d'une commission spécialisée. Il a valeur nationale ;

Les enquêtes sociales et psychologiques détaillées sont indispensables au moment de l'apparement.

La convention de la Haye précise, quant à elle qu'il s'agit d'évaluer :
– *la qualification et l'aptitude des postulants à assumer une adoption internationale ;*
– *la connaissance des particularités de l'adoption internationale.*

De la transparence

Les candidats doivent être informés, au moins 15 jours avant la réunion de la commission d'agrément, qu'ils peuvent avoir communication des documents établis à l'issue des investigations. Ceci afin de pouvoir rectifier d'éventuelles erreurs matérielles ou encore émettre leurs observations, voire repreciser par écrit leur projet d'adoption, qui a pu évoluer ou être mal compris. Cette note est portée à la connaissance de la commission. Les candidats peuvent être entendus par la commission, soit à leur demande, soit à celle d'au moins deux de ses membres. La commission délibère en présence du représentant du président du conseil général, gardien de l'enfant, hors de la présence du demandeur.

Une information préalable

L'instruction d'une demande d'agrément implique naturellement une information préalable concernant :
– *la situation des enfants adoptables dans le département (âge, effectif, particularités) ;*
– *les dimensions psychologiques, éducatives et culturelles de l'adoption pour l'enfant et ses parents adoptifs ;*
– *les principes régissant l'adoption internationale, ses spécificités ;*
– *les organismes autorisés pour l'adoption dans le département ;*
– *le nombre de demandeurs et de personnes agréées dans le département.*

C'est seulement après avoir reçu, par écrit, cet ensemble d'informations que la confirmation de la demande peut être adressée au service.

Accueil n° 2 et 3 – mai 2000.

Le jugement d'adoption

S'il s'agit de l'adoption d'un enfant étranger prononcée en France, il suffit que celui-ci soit accueilli depuis plus de six mois pour être autorisé à déposer une requête en adoption.

Le tribunal compétent sera celui du lieu où réside l'adoptant quelle que soit sa nationalité.

Quelle est alors la loi applicable ?

D'autres questions viennent compliquer le processus à ce stade :

- Peut-on prononcer l'adoption si la loi étrangère l'interdit ?
- Comment interpréter le consentement des parents d'origine si leur loi ne connaît pas l'adoption ?

L'arrêt de principe était « l'arrêt Torlet » (cour de Cassation 7 novembre 1984) qui précisait bien l'imperium de la loi française qui régissait les conditions et les effets de l'adoption.

Cet arrêt laissait la loi étrangère déterminer les conditions du consentement et de la représentation de l'adopté.

Les difficultés demeuraient entières si le pays d'origine de l'enfant prohibait l'adoption. Plusieurs courants s'affrontaient.

La cour d'appel de Grenoble dans un arrêt du 9 avril 1987 décidait d'écarter la loi étrangère considérée dans ce cas comme contraire à l'ordre public international. Une fois la loi étrangère écartée, le juge ne devait plus que vérifier la volonté de celui qui était habilité à donner son consentement à l'adoption et plus particulièrement à l'adoption plénière avec toutes ses conséquences irrévocables (Jurisdata n° 001131) (CA Dijon 25 février 1992 jurisdata n° 043746).

La cour de Cassation première chambre civile décidait le 31 janvier 1990 que la prohibition de l'adoption dans un pays d'origine de l'enfant interdisait au juge français de prononcer ni l'adoption plénière ni l'adoption simple (JCP 1991 cd G II 21-635).

Mais le 10 mai 1995, contre toute attente, la cour de Cassation revenait quelque peu sur cette position en affirmant que la loi étrangère, lorsqu'elle interdisait l'adoption, ne pouvait « ipso facto » entraîner le refus de l'adoption, notamment en matière d'adoption plénière. (D 1995 mf. rap. p. 133).

La cour justifiait sa décision en s'appuyant sur l'article 3 du Code civil mais en s'opposant manifestement à la convention de New York (article 21) et à la convention de La Haye signée en 1993 et ratifiée en 1998.

Les partisans de cette solution, choquante à plus d'un titre sur le plan international considéraient qu'il fallait consulter cumulativement les lois nationales en présence et passer outre à la loi de l'adopté si celui-ci vivait dans le pays du futur adoptant (français).

D'autres auteurs, encore plus audacieux et impérieux dans l'application de la loi française indiquaient que la loi de l'adopté pouvait carrément être écartée lorsqu'il y avait une certitude quant au désintéret total des parents par le sang vis-à-vis de l'enfant.

Comme le soulignait l'un de ces auteurs : « La création d'une situation boiteuse est moins grave dès lors que l'on est sur de la rupture entre l'adopté et ses parents biologiques. » (H. Gaudemet-Tallon : *L'adoption internationale* : RID comp. 1990 p. 581).

La signature par la France de la convention de La Haye du 29 mai 1993 par le Gouvernement de Monsieur Balladur devait changer totalement ce raisonnement.

En effet, bien qu'elle n'énonce pas de règle de conflit de lois, cette convention laisse désormais une grande place à la loi de l'adopté et surtout interdit toute adoption d'un enfant lorsque celle-ci est prohibée par sa loi nationale.

La convention de La Haye indique que la loi personnelle de l'enfant doit être respectée et compte tenu des solutions instables proposées par la Cour de Cassation, les pouvoirs publics ont publié la circulaire du 16 février 1999.

La circulaire du 16 février 1999

Cette circulaire relative à l'adoption internationale est parue au J.O. du 2 avril 1999 p. 4930 (JCP 1999 III 20071) abrogeait une précédente circulaire du 6 juillet 1979 et se présentait comme « un exposé didactique du droit de l'adoption internationale » (cf. F. Moneger : « Mise au point du ministère de la Justice en matière d'adoption internationale » JCP 5 mai 1999 p. 877).

Même si le vote de la loi du 5 juillet 1996 sur l'adoption avait été précédé de très nombreuses auditions notamment d'associations de parents adoptifs et des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, promulguée sans concertation, sans dialogue avec les associations, sans convocation du Conseil supérieur de l'adoption, cette circulaire, peut-être écrite également de manière trop abrupte, devait soulever de nombreuses polémiques de la part des associations d'adoptants.

Les réactions négatives

Dans un article brûlot du 16 septembre 1999, Madame Dominique Grange s'indignait avec virulence : « Nous devons rester pays d'adoption », s'adressant au garde des Sceaux, elle déclarait : « l'obsession des trafics, sur lesquels vous vous fondez pour imposer, sans consultation des intéressés votre nouvelle jurisprudence, constitue une accusation

diffamatoire à l'égard des adoptants citoyens, car elle les désigne d'emblée comme des suspects aux yeux de l'opinion publique, nationale ou internationale ».

En fin de compte, cette circulaire adressée à tous les procureurs de la République avait pour premier objectif de faire retrouver à la jurisprudence une unité qui lui faisait défaut et ainsi de mettre fin à l'insécurité juridique qui commençait à se développer.

Cette circulaire garantissait enfin le respect des engagements internationaux de la France.

Malgré cela, de nombreux parlementaires posèrent de nombreuses questions écrites qui manifestaient l'incompréhension des familles d'adoptant.

Dans ces réponses, Madame le garde des Sceaux tente de rassurer les familles inquiètes de l'application de cette circulaire.

Le 23 octobre 1999, Madame le garde des Sceaux expliquait, par un message au Congrès EFA : « Ces questions juridiques ne sont certes pas les seules considérations à prendre en compte en matière d'adoption, mais elles ont une incidence évidente sur les conditions dans lesquelles va se construire le lien entre l'enfant et ses parents adoptifs et revêtent par conséquent une particulière importance ».

Il est vrai que les règles admises par les conventions internationales et la jurisprudence composaient un ensemble particulièrement complexe.

Dans ce contexte général, alors que les pratiques des parquets et les décisions des tribunaux devenaient de plus en plus divergentes sur tout le territoire français, il était devenu indispensable :

- de rappeler les principes posés par les conventions internationales : lutte contre les trafics d'enfants ; respect de leurs origines ;
- de mettre l'accent sur les modifications qui en résultaient ;
- de définir des modalités de traitements uniformes des dossiers ;
- d'unifier la jurisprudence afin d'assurer l'égalité devant la loi et la sécurité juridique de tous les justiciables.

Par ailleurs, la publication de la circulaire s'inscrivait dans le cadre du mouvement général de réforme du droit de l'adoption résultant du vote de la loi du 5 juillet 1996.

Véritable outil de travail destiné aux procureurs de la République, la circulaire du 6 juillet 1999 a tout de même clarifié un domaine extrêmement complexe.

D'une manière générale, elle s'inscrivait dans une certaine continuité puisqu'elle faisait le point de l'état de la législation applicable dans différents domaines touchant à l'Adoption internationale et reprenait les solutions traditionnelles de la jurisprudence en matière de droit international privé telles que les conditions de reconnaissance des décisions étrangères, ou bien la condition du prononcé en France de l'adoption d'un enfant étranger.

La circulaire innovait toutefois sur deux points :

* Sur la question du recueil direct d'enfants de moins de deux ans, qui est interdit en France depuis la grande réforme de l'adoption de 1966.

Cette question avait été longuement discutée au Parlement qui avait estimé que « cette disposition protectrice des droits de la mère en détresse était destinée à empêcher dorénavant des abus pouvant faire penser à un véritable marché noir d'enfants en bas âge ». Les parlementaires avaient même ajouté que « ces marchés monstrueux auraient beaucoup moins de chance de se produire si le bébé devait être remis à une œuvre d'adoption qui mettrait la mère face à ses véritables responsabilités ».

Si l'introduction dans notre Code civil d'une telle interdiction a paru nécessaire dans notre pays en 1966, il est évident qu'elle ait pu paraître encore plus indispensable, s'agissant d'enfants recueillis dans des pays où le poids des traditions et la misère placent les familles et particulièrement les mères dans une situation de grande vulnérabilité.

L'expérience a confirmé, hélas, que les pays qui admettent le recueil direct d'enfants en bas âge sont ceux qui ont favorisé le plus les dérives : le Cambodge, le Guatemala, le Viêt-nam...

Contrairement à certaines interprétations, la circulaire n'a jamais imposé que les enfants étrangers soient remis à des organismes français.

Elle n'a pas davantage imposé aux pays étrangers l'adoption de notre système. Elle recommande simplement que les systèmes étrangers qui apportent des garanties similaires soient considérés comme offrant les conditions exigées par notre Code civil.

En toute hypothèse, peu de pays admettent le recueil direct d'enfants et le nombre d'enfants qui auront pu être adoptés dans ces conditions doit être extrêmement faible.

* Sur la question de l'assimilation des adoptions prononcées à l'étranger à l'adoption plénière française.

Contrairement à ce qui a été dit, la circulaire n'a jamais interdit l'adoption plénière aux enfants de certains pays.

Bien au contraire, après la convention de La Haye, le tableau annexé porte à 46 le nombre de pays dont la législation prévoit l'adoption plénière assimilable à la nôtre alors que la circulaire de 1979 n'en prévoyait que 12 !

Par ailleurs, la circulaire rappelait, pour les enfants ayant fait l'objet à l'étranger d'une adoption simple, les conditions de prononcé en France d'une véritable adoption plénière, recommandées par la circulaire de 1979 et reprises par la jurisprudence de la Cour de Cassation : Il s'agit du consentement donné selon la loi de l'enfant à une adoption emportant rupture complète et irrévocable des liens antérieurs de l'enfant.

Par contre, la circulaire du 16 février 1999 clarifiait une question résolue de manière très contradictoire par les juges : celle de l'adoptabilité des enfants originaires de pays régis par le droit coranique.

Pour cela, elle s'opposait à une partie de la jurisprudence de la Cour de Cassation, en rendant impossible l'adoption d'un enfant dont la loi étrangère prohibait l'adoption.

Il en est ainsi dans les pays islamiques qui ont intégré, à l'exception de la Turquie, l'Indonésie, la Tunisie et le Sénégal, dans leur code de statut personnel les versets de la Sourate XXXIII « Les coalisés » : « Dieu ne loge pas deux cœurs au-dedans de l'Homme... non plus qu'il ne fait vos fils de ceux que vous adoptez ».

Les pays de droits coraniques ont un autre système d'accueil des enfants abandonnés : « La Kafala ».

La convention de l'ONU (1989), la convention de La Haye (1993) engageant la France à respecter la législation du pays d'origine de l'enfant, il était naturel d'interrompre toute adoption dans ces pays.

Rappelons que l'article 4 de la convention de La Haye dispose que les adoptions ne peuvent avoir lieu que si les autorités de l'État d'origine ont établi que l'enfant était adoptable. Acceptez dans ces conditions que ces enfants soient adoptés en France, c'est agir en fraude de la législation de ces pays et c'est par là même encourager les trafics dans leur pays d'origine. Malgré ces explications rationnelles, cette position ne fait pas l'unanimité et a été très critiquée par le milieu de l'adoption.

Le consentement à l'adoption

La circulaire du 16 février 1999 insistait sur la distinction entre les pays qui prohibaient l'adoption et ceux qui ne l'interdisaient pas sans en parler, comme ceux qui n'en autorisaient qu'une version édulcorée.

Cela a conduit la jurisprudence à s'assurer de la réalité du consentement des représentants de l'enfant à l'adoption de ce dernier en France, et de la précision des informations délivrées préalablement au consentement. La rupture irrévocable du lien de filiation étant le point le plus important.

Comment donc apprécier le contenu du consentement ?

La portée du consentement des parents d'origine, lorsqu'ils n'est pas précisé pour quel type d'adoption il est donné (simple ou plénière), découle de la règle matérielle de compétence dégagée par l'arrêt Torlet. (Cass. Civ. 7 novembre 1984 – D 1985 p. 459). C'est-à-dire que la loi de la famille adoptante, la loi nationale des époux français ou bien la loi de leur domicile commun, régit tant les conditions, que les effets de l'adoption. Par contre, c'est la loi de l'adopté, donc la loi étrangère, qui détermine les conditions du consentement et de la représentation de l'adopté.

Ce principe de solution au conflit de lois conduit à appliquer principalement la loi française, qui est en général la loi du pays d'accueil

où l'enfant va vivre. La loi nationale de l'adopté n'est pas totalement écartée : elle désigne les personnes appelées à donner leur consentement, ainsi que la forme de celui-ci.

Ainsi, en application de ce principe, plusieurs solutions se sont fait jour : Si le consentement ne précisait pas en considération de quel type d'adoption il avait été donné, il valait pour l'une ou l'autre forme que connaît le droit français.

le 31 janvier 1990, la Cour de Cassation (arrêt Pistre) nuance sa position en invitant le juge du fond « indépendamment des dispositions de la loi de l'adopté, à s'attacher à la volonté expresse ou présumée de la personne qui a consenti ». En l'espèce, l'adoption avait été qualifiée de simple à l'étranger, mais la mère avait clairement manifesté sa volonté d'abandonner l'enfant, sachant que c'était une adoption plénière qui allait être demandée en France.

Cette jurisprudence est confortée par la circulaire du 16 février 1999 sous la double réserve que l'adoption soit réellement possible dans le pays concerné et que les parents ou les représentants légaux de l'enfant adopté, consentent réellement à une rupture irrévocable du lien de filiation.

Le juge doit donc vérifier que le consentement, donné par l'adopté ou son représentant légal, l'a été en pleine connaissance des effets attachés par la loi française à cette institution, en particulier, lorsqu'il s'agit d'une adoption plénière, du caractère complet et irrévocable de la rupture des liens qui unissent l'enfant à sa famille par le sang (Cass. Civ. 1^{er} -1^{er} juin 1994).

Ainsi, si la mère a clairement manifesté sa volonté d'abandonner l'enfant irrévocablement, l'adoption plénière peut être prononcée, même si cette adoption a été qualifiée de simple dans le document étranger ou bien encore si certains effets de l'adoption plénière sont ignorés de la loi du pays de l'adopté.

Par contre, au seul vu d'un jugement étranger prononçant une adoption simple, le tribunal doit refuser de prononcer l'adoption plénière, s'il n'apparaît pas que la mère ait donné clairement son consentement à l'irrévocabilité de la rupture des liens de filiation, qui l'unissent à l'enfant adopté.

En cas de doute sur la portée véritable du consentement, il a été jugé que « l'intérêt de l'enfant doit permettre de retenir la forme d'adoption qui le sert le mieux » (C.A. Toulouse -6 nov. 1990 – Jurisdata n° 000461).

Aujourd'hui, et sous réserve de nouvelles interprétations jurisprudentielles, suite à une nouvelle loi sur les conflits de lois, on doit porter son attention sur le consentement du représentant légal de l'enfant.

Avec la production du « certificat de conformité » prévu par la convention de la Haye, il ne devrait plus y avoir de problème avec les pays l'ayant ratifiée, sauf preuves de fraudes (ce qui n'est pas exclu pour des pays comme la Roumanie).

Pour les autres pays, le juge judiciaire doit s'assurer que le consentement à l'adoption plénière a été donné de manière libre et éclairé, sous peine de censure de la Cour de Cassation. Le contenu du consentement lui-même sera déterminant.

Dans 4 arrêtés du 1^{er} juillet 1999, la Cour d'appel de Versailles, après avoir rappelé les principes dégagés par la jurisprudence en matière d'adoption internationale, considère que *la loi de l'adoptant régit les conditions et les effets de l'adoption, alors que la loi étrangère détermine les conditions du consentement et de la représentation de l'adopté.*

Cela fait dire à M.-C. Le Boursicot, magistrat et membre du Conseil supérieur de l'adoption : « Les conditions de validité du consentement relèvent donc de la loi de l'adopté, de sorte que, implicitement la Cour d'Appel de Versailles écarte l'application des dispositions de l'article 348-5 du Code Civil... La cour se réfère donc au droit vietnamien pour examiner la forme du consentement, ce qui exclut l'application de l'article 348-5, lequel implique le recours obligatoire à un organisme agréé pour les enfants nés en France de moins de deux ans. »

Les arrêts en question n'ont pas fait l'objet de pourvois en cassation. Le rapporteur conseille plutôt la prudence dans cette matière et préférerait que, pour les pays d'origine non adhérents à la convention de la Haye, il soit fait une stricte application de toutes les précautions possibles et le recours à un organisme agréé reste la première de ces précautions.

Sa validité juridique

Dés le 02 juin, puis le 14 octobre 1999, plusieurs associations de familles adoptives :

- l'association des familles adoptives d'enfants nés au Chili (Afaenac) ;
- l'association des familles adoptives d'enfants nés au Viêt-nam (Afaenav) ;
- l'association des parents adoptifs d'enfants colombiens (Apaec) ;
- l'association Enfance et famille d'adoption (Efa) ;
- l'association des parents adoptifs d'enfants du Viêt-nam (Apaev) ;
- l'association Aconchego ;
- l'association Aralya ;
- l'association de soutien aux universités populaires du Brésil (Asup) ;
- le collectif association Pernambuco

ont déposé des requêtes et des mémoires demandant au Conseil d'État :

- 1) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du ministre de la Justice en date du 16 février 1999 ;
- 2) de condamner l'État à leur verser une somme de 30 000 francs au titre des dispositions de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991.

Dans un arrêt n° 208555 en date du 27 novembre 2000, le Conseil d'État vient de rendre sa décision.

Il a considéré tout d'abord que cette circulaire était destinée par le garde des Sceaux aux procureurs généraux et aux procureurs de la

République, en vue de commenter l'évolution du droit international et interne en matière d'adoption internationale.

Le Conseil d'État a, d'autre part, considéré que cette circulaire ne faisait qu'inviter le ministère public « à susciter une unification de la jurisprudence en faisant prévaloir sur l'ensemble du territoire, une même conception des principes qui doivent en régir la matière ».

Enfin, le Conseil d'État a estimé que le ministère public ayant dans ce domaine des pouvoirs restreints et précis prévus par les articles 1168, 1170 et 1176 du nouveau code de procédure civile et cette circulaire ne leur en donnant pas davantage... elle était dépourvue de caractère réglementaire et ne pouvait dès lors faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Cette décision, qui paraît, a priori, comme favorable à l'État dans son interprétation des textes pouvant régir l'adoption internationale, laisse en réalité entiers tous les problèmes posés par l'absence de règlement des conflits de lois entre pays d'origine et pays d'accueil.

Elle rend encore plus nécessaire le vote d'une loi donnant aux magistrats du siège, seuls compétents en matière d'adoption, les principes souhaités par le législateur, en conformité avec les engagements internationaux de la France.

N° 208555

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme OHAYON

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mlle Landais
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1ère et 2ème sous-sections réunies)

Mlle Fombeur
Commissaire du Gouvernement

Sur le rapport de la 1ère sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 6 novembre 2000
Lecture du 27 novembre 2000

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaires, enregistrés les 2 juin et 14 octobre 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Stella OHAYON, demeurant 3, rue du Général de Larminat à Créteil (94000), l'ASSOCIATION DES FAMILLES ADOPTIVES D'ENFANTS NES AU CHILI (A.F.A.E.N.A.C.), dont le siège est 12, rue de Stalingrad à Montreuil (93100), représenté par son président en exercice, l'ASSOCIATION DES FAMILLES ADOPTIVES D'ENFANTS NES AU VIET-NAM (A.F.A.E.N.A.V.), dont le siège est 6, allée des Mugues à Noisy-sur-Ecole (77123), représenté par son président en exercice, l'ASSOCIATION DES PARENTS ADOPTIFS D'ENFANTS COLOMBIENS (A.P.A.E.C.), dont le siège est 11, quai Anatole France à Paris (75007), représenté par son président en exercice, l'ASSOCIATION ENFANCE ET FAMILLE D'ADOPTION (E.F.A.), dont le siège est 28, place Saint-Georges à Paris (75009), représenté par son président en exercice, l'ASSOCIATION DES PARENTS ADOPTIFS D'ENFANTS DU VIET-NAM (A.P.A.E.V.), dont le siège est 26, rue des Teinturiers à Avignon (84000), représenté par son président en exercice, l'ASSOCIATION ACONCHEGO, dont le siège est 2, rue de Belgrade à Grenoble (38000), représenté par son président en exercice, l'ASSOCIATION ARALIYA, dont le siège est 22, rue Le Cordelier à Pontault-Combault (77340), représenté par son président en exercice, l'ASSOCIATION DE SOUTIEN AUX UNIVERSITES POPULAIRES DU BRESIL (A.S.U.P.), dont le siège est au lieu-dit "Le Bois Dieu" à Pouilly-le-Monial (69400), représenté par son président en exercice et l'ASSOCIATION COLLECTIF ASSOCIATION PERNAMBUC, dont le siège est au lieu-dit "Le Bois Dieu" à Pouilly-le-Monial (69400), représenté par son président en exercice ; Mme OHAYON et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du ministre de la justice en date du 16 février 1999 relative à l'adoption internationale ;

2°) de condamner l'Etat à leur verser une somme de 30 000 F au titre des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant ;

Vu la convention de La Haye du 29 mai 1993 relative à la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale ;

Vu le code civil et notamment ses articles 343 à 370-2 ;

Vu le code de la famille et de l'aide sociale et notamment ses articles 63 et 100-3 ;

Vu le nouveau code de procédure civile et notamment ses articles R. 1166 à R. 1178 ;

Vu le décret n° 75-640 du 16 juillet 1975 modifié portant création d'un conseil supérieur de l'adoption ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de Mlle Landais, Auditeur,

- les conclusions de Mlle Fombeur, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que la circulaire du 16 février 1999 adressée par le garde des sceaux, ministre de la justice, aux procureurs généraux, procureurs de la République et magistrats du parquet a pour objet, d'une part, de commenter l'évolution du droit international et interne en matière d'adoption internationale, d'autre part, d'inviter le ministère public "à susciter une unification de la jurisprudence en faisant prévaloir sur l'ensemble du territoire une même conception des principes qui doivent régir la matière" et de recommander quelques critères pour son action ;

Considérant que les seuls pouvoirs dont dispose, en matière d'adoption, le ministère public sont ceux, prévus aux articles 1168, 1170 et 1176 du nouveau code de procédure civile, de transmettre au tribunal compétent la demande d'adoption adressée par le requérant, même dans les cas où, comme le rappelle la circulaire, les conditions du prononcé d'une telle décision sont pas remplies, d'émettre un avis lorsque le tribunal examine la demande et d'exercer éventuellement les voies de recours à l'encontre du jugement prononcé ; qu'en particulier s'il lui appartient, dans le cas où il est saisi par un requérant qui ne dispose pas de l'assistance d'un avocat d'inviter ce dernier, pour une bonne administration de la justice, à lui adresser les informations ou pièces manquantes dans le dossier, il ne peut opposer une irrecevabilité fondée sur le caractère incomplet de ce dossier ni même s'abstenir de transmettre dans un délai bref la demande au tribunal et que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la circulaire attaquée n'a pas pour effet d'élargir les pouvoirs décrits ci-dessus ; qu'en rappelant l'état du droit et en précisant

principes ou critères à l'intention des membres du parquet qui ne disposent d'aucun pouvoir de décision pour la mise en oeuvre de l'adoption internationale, le garde des sceaux, ministre de la justice, n'a pas formulé de prescription nouvelle ; que sa circulaire est donc dépourvue de caractère réglementaire et ne peut, dès lors, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'il suit de là, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres fins de non-recevoir opposées par le garde des sceaux, ministre de la justice, que la requête de Mme OHAYON et autres n'est pas recevable ;

Sur les conclusions des requérantes tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à payer aux requérantes la somme qu'elles demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme OHAYON et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Mme Stella OHAYON, à l'ASSOCIATION DES FAMILLES ADOPTIVES D'ENFANTS NES AU CHILI (A.F.A.E.N.A.C.), à l'ASSOCIATION DES FAMILLES ADOPTIVES D'ENFANTS NES AU VIET-NAM (A.F.A.E.N.A.V.), à l'ASSOCIATION DES PARENTS ADOPTIFS D'ENFANTS COLOMBIENS (A.P.A.E.C.), à l'ASSOCIATION ENFANCE ET FAMILLE D'ADOPTION (E.F.A.), à l'ASSOCIATION DES PARENTS ADOPTIFS D'ENFANTS DU VIET-NAM (A.P.A.E.V.), à l'ASSOCIATION ACONCHEGO, à l'ASSOCIATION ARALIYA, à l'ASSOCIATION DE SOUTIEN AUX UNIVERSITES POPULAIRES DU BRESIL (A.S.U.P.), à l'ASSOCIATION COLLECTIF ASSOCIATION PERNAMBOUC et au garde des sceaux, ministre de la justice.

La procédure d'exequatur du jugement étranger

D'après le rapport de M. Jean-François Matteï (p. 187 et s.) les deux tiers des adoptions internationales sont prononcées dans l'État d'origine des enfants.

En effet, en réponse à la complexité et aux difficultés de l'adoption, les candidats préfèrent souvent tenter leur chance dans le pays d'origine de l'enfant.

Ils obtiennent alors un jugement d'adoption conforme à la loi étrangère qui autorise l'adopté à sortir du territoire.

En effet, en vertu d'un principe constant, les décisions relatives à l'état et à la capacité des personnes « produisent leurs effets en France indépendamment de toute déclaration d'exequatur ».

Ces décisions étrangères ont donc l'autorité de la chose jugée et s'imposent d'elles-mêmes.

Mais en pratique, cette procédure a priori simple, s'avère pleine de difficultés et parfois de problèmes insurmontables.

La reconnaissance de plein droit

C'est vrai que des adoptants peuvent se rendre directement dans le pays d'origine de l'enfant adopté, mais cette démarche ne les dispense pas de la nécessité d'obtenir un agrément du conseil général de leur domicile.

Dans tous les cas, l'enfant doit disposer d'un visa pour entrer en France. Ce visa est délivré par un consul de France, mais il nécessite que soit produit préalablement l'agrément et l'attestation d'autorisation de quitter le pays d'origine.

Certains adoptants ont pu, parfois, accueillir un enfant étranger. Ils peuvent déposer une requête en adoption auprès du TGI de leur domicile. Mais, là encore, le juge risque d'être très pointilleux sur les conditions d'entrée sur notre territoire de l'enfant adopté et le refus de l'adoption sera ressenti comme un acte d'hostilité à l'égard des parents adoptants.

Il faut donc voir que les adoptants doivent être considérés comme les parents de l'adopté, dès le jugement d'adoption étranger.

Cette reconnaissance, de plein droit, du jugement étranger est cependant subordonnée à *sa régularité internationale*.

Pour cela, six conditions doivent être remplies :

1. la compétence de l'autorité étrangère qui a rendu la décision ;
2. la régularité de la procédure suivie devant sa juridiction ;
3. l'application de la loi compétente selon le système français ;
4. conflit de lois français ;
5. la conformité à l'ordre public français ;
6. l'absence de toute fraude à la loi.

Dans tous les cas et pour éviter toute contestation, la décision d'exequatur vient conforter la décision étrangère. En effet, rien n'interdit qu'une juridiction française soit saisie dans les conditions prévues à l'article 311-1 du Code de l'organisation judiciaire, d'une demande d'exequatur, c'est-à-dire d'un ordre d'exécution donné par l'autorité judiciaire française d'une décision rendue par une autorité étrangère.

Le contentieux sur ses limites

Mais normalement, l'exequatur ne modifie pas la portée de la décision étrangère. Si elle correspond à une adoption simple impliquant la conservation des liens d'origine ou bien la révocabilité de l'adoption, elle est traitée comme telle.

En réalité, la difficulté juridique la plus importante réside dans la volonté et le souci des parents adoptifs français d'obtenir une adoption plénière en France, ce qui oblige les tribunaux français à qualifier les décisions étrangères et suscite un important contentieux.

Ce contentieux est en principe réglé par la convention de La Haye, qui institue un régime favorable à la reconnaissance de plein droit de la décision rendue dans un État signataire, sauf dans le cas d'une atteinte à l'ordre public.

Le jugement étranger est applicable en France de plein droit.

En ce qui concerne les jugements rendus dans un État non signataire de la convention de La Haye, leur régularité sera examinée par l'examen de la compétence de l'autorité étrangère, de la loi applicable et de la conformité à l'ordre public.

La qualification de l'adoption obtenue à l'étranger, implique de procéder à une comparaison des caractères et des effets essentiels, résultant du jugement avec ceux de l'adoption simple ou plénière française.

Toutes ces raisons font que les adoptants français préfèrent, d'une manière générale, obtenir un jugement d'adoption plénière en France. Ils profitent de cette nouvelle instance judiciaire pour obtenir le changement des prénoms de l'adopté et les magistrats français acceptent de rendre une décision au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est ainsi que l'on peut relever que la plupart des décisions de ce type concernent des requêtes en adoption plénière déposées devant des juges français, sur la base d'un jugement étranger prononçant une adoption simple.

Pour résoudre les difficultés résultant des différentes conceptions de l'adoption selon les pays, la convention de La Haye, en son article 27, précise que lorsqu'une adoption faite dans l'État d'origine de l'enfant n'a pas eu pour effet de rompre le lien préexistant de filiation, celle-ci peut être convertie, dans le pays d'accueil, en adoption produisant cet effet, à la condition que les consentements requis aient été donnés librement en connaissance de cause de cet effet irrévocable.

Ce dispositif, qui impose, pour les signataires de la convention de La Haye, à l'État d'origine la reconnaissance de la rupture du lien de filiation biologique, permet de mesurer les limites du respect des lois étrangères.

La tendance pousse encore plus loin à la transposition automatique de toute adoption en adoption plénière. Le principe de territorialité des lois s'en trouve peut-être renforcé mais, outre les engagements internationaux de la France, l'on doit s'interroger sur le fait que la situation, l'état civil, la filiation... de l'enfant adopté ne sera pas la même dans chaque pays

Les difficultés pratiques de l'AI

Elles sont très nombreuses et l'adoption est souvent présentée comme un « parcours du combattant ». Les adoptants acceptent généralement très mal l'attente de l'enfant et les vérifications effectuées par l'administration. Ils considèrent, pour certains, que le passage devant un tribunal, même civil, est diffamant. Ils ne comprennent ni les contraintes, ni les précautions à prendre dans un domaine pourtant très délicat.

Heureusement les associations, qui jouent un rôle prépondérant, atténuent grâce à leurs actions et leurs conseils, cette perception tout de même caricaturale des choses de l'adoption.

Il convient aujourd'hui, souvent par des mesures simples d'accompagnement, de mettre fin à ce qui est vécu de manière trop bureaucratique, là où ils ne voient que générosité et amour des enfants abandonnés.

L'aide aux familles

Dans son ouvrage sur la famille adoptive et le pays d'origine de l'enfant : D. Grange, « une famille étrangère pour un enfant : regards sur l'adoption internationale » p. 20, explique que les deux tiers des adoptions internationales résultent de demandes individuelles de futurs parents adoptifs informés de certains « réseaux », de certaines « filières » et de relations au demeurant honnêtes et respectueuses de la morale la plus élémentaire.

La volonté d'échapper aux procédures et aux lenteurs administratives est donc attestée par le faible nombre d'adoptions internationales réalisées par des œuvres d'adoption. Dans ce cas, c'est souvent l'agrément qui fera défaut. Pourtant et cela doit être dit, les échecs de l'adoption internationale sont nombreux, hélas, lorsque des parents vont se « procurer » sur place l'enfant et le rejettent avant ou après l'adoption. Ils démontrent la nécessité du contrôle préalable de l'agrément.

Le contrôle préalable de l'agrément

Nous l'avons vu précédemment, l'agrément est un élément indispensable à l'éthique même de l'adoption.

Pourtant la loi ne donne pas à cet agrément toute l'importance qu'il nécessite pour éviter les difficultés de l'adoption. La loi du 5 juillet 1996 spécifie à l'article 353-1 du Code Civil, que le juge doit vérifier que l'agrément a été obtenu. Malheureusement, l'alinéa 2 de ce même article affaiblit considérablement la portée de cette obligation en ajoutant : « le tribunal peut prononcer l'adoption, même lorsque l'agrément a été refusé ou n'a pas été délivré dans les délais, s'il estime que les requérants sont aptes à recueillir l'enfant et si celle-ci est conforme à son intérêt ».

Votre rapporteur considère que l'agrément devrait être préalable et obligatoire pour toute forme d'adoption d'un mineur de 15 ans, pour une adoption nationale ou internationale.

Il serait nécessaire, d'autre part, de mettre en place par voie de circulaire du ministère des affaires sociales, les critères objectifs que devraient respecter les départements pour attribuer l'agrément à l'adoption.

Certes, avant le recueil de l'enfant étranger en France, les futurs adoptants doivent, en application de l'article 100-3 du Code de la Santé publique, avoir été agréés. Cet agrément est ainsi devenu une condition administrative et même une condition de fond de l'adoption internationale... mais, semble-t-il, non absolue.

Dans tous les cas, cette question devrait être éclaircie car elle est aussi à l'origine de difficultés majeures et de dérives potentielles graves

Le coût de l'adoption

Comme le rapporteur a pu le constater, les familles adoptantes ne sont pas, loin s'en faut, et contrairement à une idée trop souvent répandue, des familles aisées.

Pourtant, nous l'avons aussi constaté, l'argent est aussi au cœur de l'adoption.

Même si l'adoption est le symbole même de la générosité, du bénévolat, elle a aussi un coût.

Les démarches entreprises auprès de l'ASE sont sans frais. Le passage par une association entraîne le remboursement de frais réels.

Sur le plan international, les pièges de l'argent sont multiples. Il existe des filières douteuses et lucratives que l'on ne découvre que trop tard !

D'après les milieux autorisés (Maire-Laure Fortune-Cavalié : l'argent et l'adoption p. 259), adopter légalement coûte environ 80 000 F, compte tenu des frais d'avocats, de médecins, de déplacements... parfois de dons à l'orphelinat, à ceux qui se sont occupés de l'enfant...

En Chine, un don de 16 000 F à l'orphelinat est obligatoire. En Roumanie, la visite médicale de l'enfant coûte 7 000 F !

Les filières illégales ont des coûts encore plus élevés, de 150 000 F en Amérique du Sud, à 60 000 F en Europe de l'Est, 90 000 F en Turquie... et jusqu'à 50 000 \$ US, soit 350 000 F en Roumanie.

Tout dépend de la « qualité de l'enfant ainsi vendu ! »

C'est bien parce que le Viêt-nam était véritablement corrompu, qu'il a fallu arrêter les adoptions dans ce pays en 1999.

L'article 32 de la convention de La Haye dispose : « Nul ne peut tirer un gain matériel indu en raison d'une intervention à l'occasion d'une adoption internationale. »

Des prêts pourraient être faits aux familles adoptantes d'enfants étrangers. Les caisses d'allocations familiales généralement ont dans leurs produits cette proposition.

L'adoption par Internet

Certains évoquent désormais la possibilité d'adopter par l'intermédiaire d'Internet.

Au cours des débats du 30 mai 1996, le rapporteur M. Matteï déclarait : « Internet est le champ ouvert des possibles... vaste supermarché de l'information, il permet de pousser le petit chariot de ses envies personnelles jusqu'au plus intime des désirs : celui de l'enfant. » Ainsi, c'est sur catalogues d'enfants que l'on choisit. À l'aide de questions ciblées, on arrive à choisir l'enfant rêvé avec une liste de prénoms et des photos. En fonction de ses goûts et de son argent, le choix s'effectue.

Cette méthode est profondément choquante au XXI^e Siècle ! Elle heurte l'éthique et la morale ! Il ne sert à rien d'essayer de moraliser l'adoption par des traités internationaux, si dans le même temps, les états laissent se développer une situation dans laquelle l'enfant n'est qu'un objet de consommation.

Aux USA, personne ne s'émeut de cette « vente par correspondance ». Le bébé coûte 11 500 \$, soit plus de 70 000 F, dont le tiers est déductible des impôts.

La France, quant à elle, continue d'ignorer ce procédé qui n'a que faire des lois nationales.

La seule solution, de l'avis de tous les observateurs de cette question, est que l'agrément ne soit plus donné automatiquement, si un enfant arrive en France avec un jugement prononcé dans son pays d'origine et dans des circonstances aussi troubles.

Votre rapporteur propose la suppression de l'alinéa 2 de l'article 353-1 du Code civil.

Le développement sur Internet d'un véritable marché de la pédophilie recommande, pour éviter toutes sortes de difficultés, de s'interdire ce genre de méthode dégradante à plus d'un titre.

Le problème de la recherche des origines

Parmi les difficultés que rencontrent les adoptants et les adoptés, il y a celles qui découlent, à un moment ou à un autre, de la volonté pour l'enfant adopté de connaître son histoire, de rechercher ses origines.

Dans un courrier récent, (6 juin 2000) adressé à Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Monsieur Bernard Stasi, médiateur de la République attirait son attention sur la situation des personnes privées de la possibilité de connaître leurs parents biologiques parce que ces derniers ne sont pas connus ou parce qu'ils avaient eux-mêmes demandé expressément que leur identité soit gardée secrète ou que cette identité n'avait pas été recueillie.

Les personnes concernées ressentent, en effet, de manière douloureuse le refus qui leur est opposé lorsqu'elles ont la conviction que les informations qu'elles recherchent sont effectivement détenues par une administration ou par un organisme privé, autorisé pour l'adoption.

Cette quête du passé se trouve contrariée par les conditions mêmes dans lesquelles la procédure d'adoption s'est déroulée.

Plus l'adoption aura cédé aux irrégularités, aux intermédiaires douteux, aux pièges de l'argent... moins l'adopté aura de chance de retrouver son passé.

Plus l'adoption aura été régulière et aura suivi les directives officielles, quelles qu'en soient les longueurs et les attentes, moins l'adopté aura de difficulté à retrouver ses origines.

D'autre part, la question des origines ne se pose pas dans l'adoption simple. Par contre, dans l'adoption plénière, il y a rupture totale des liens entre l'enfant et sa famille d'origine. L'adoption plénière donne l'illusion aux parents adoptifs qu'ils sont les véritables géniteurs du nouveau-né accueilli au foyer.

Mais, faut-il rappeler une évidence : l'enfant, préalablement à l'adoption à un passé que lui nie l'article 352 alinéa 1 du Code civil.

L'enfant qui fait l'objet d'une adoption plénière ignore légalement ses parents biologiques. Ainsi, et paradoxalement, c'est parce que chacun s'attache à stabiliser et à sécuriser l'adoption que surgit, aujourd'hui plus que jamais, cette question angoissante des origines.

La question du secret des origines familiales

En droit français, le dispositif juridique relatif au secret des origines familiales repose sur un ensemble de normes éditées par plusieurs codes : le code civil, le code pénal, le code de la santé et le code de la famille et de l'aide sociale (CFAS).

C'est de ce renvoi à des règles juridiques issues de sources distinctes et concernant des aspects différents de la question du secret des origines que résulte la difficulté d'appréhender ce sujet dans sa globalité.

Par ailleurs, la possibilité pour les personnes, auxquelles est opposé le secret de leur filiation, d'obtenir des informations sur leurs origines est organisée par la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, ainsi que par la loi du 5 juillet 1996 réformant le régime juridique de l'adoption.

La question de l'accès aux origines revêt cependant un caractère très sensible, à la fois humainement et politiquement, elle suscite donc la recherche de nouvelles améliorations à apporter au dispositif juridique existant.

La demande du secret

La question du secret des origines conduit à distinguer deux situations :

- celle où l'enfant n'a aucune filiation connue. Il s'agit des enfants dont la mère a accouché en demandant le secret ;
- celle où l'enfant dispose d'une filiation mais a été remis au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) avec demande de secret de l'identité de ses parents.

Dans les deux cas, en France, l'enfant confié au service de l'ASE est admis comme pupille de l'État, conformément aux dispositions de l'article 61 du CFAS. Le préfet en tant que tuteur, assisté d'un conseil de famille spécifique aux pupilles de l'État, est chargé d'assurer sa protection et exerce à ce titre l'autorité parentale.

L'enfant peut également être confié à un organisme autorisé pour l'adoption (les œuvres), une cinquantaine d'enfants par an, qui n'ont donc pas le statut de pupille, sont adoptés par leur intermédiaire.

L'accouchement sous X

L'article 341-1 du Code civil prévoit que lors de l'accouchement, la mère peut demander que le secret de son admission et de son identité soit préservé ; de plus selon l'article 341 du code précité, la demande d'accouchement secret fait juridiquement obstacle à toute action en recherche de filiation maternelle.

Le code de la santé précise – article 20 du décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 – qu'il est interdit au service hospitalier d'effectuer

quelque enquête que ce soit auprès de la future mère qui a demandé le secret ou de lui réclamer des documents relatifs à son identité.

L'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale, dans le cadre de dispositions concernant l'hébergement des mères isolées, indique que le coût financier dû à un accouchement secret est pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance.

L'enfant né dans les conditions d'un accouchement secret est habituellement déclaré au service de l'état civil sous trois prénoms, dont le dernier lui tient lieu de nom patronymique.

Selon l'enquête statistique bisannuelle relative aux pupilles de l'État, réalisée par la direction de l'action sociale, le nombre de pupilles accueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance sans filiation établie ou connue s'élevait au 31 décembre 1997 à 640 enfants.

L'admission comme pupille avec demande de secret de l'identité des parents

L'admission comme pupille de l'État n'implique pas nécessairement que l'enfant soit privé de la connaissance de sa filiation. Ceci n'est le cas que lorsque les parents ont expressément demandé le secret, au moment de l'accueil de l'enfant par le service de l'ASE conformément aux dispositions de l'article 62-4° du CFAS. La loi du 5 juillet 1996 a limité la possibilité de demander le secret aux parents d'enfants âgés de moins d'un an.

Ainsi, lorsqu'il y a lieu de préserver l'identité des parents, alors que la filiation de l'enfant avait été préalablement établie à leur égard, il est procédé à l'établissement d'un acte de naissance provisoire ne mentionnant plus cette filiation. En cas d'adoption, un nouvel acte de naissance sera établi mentionnant cette nouvelle filiation.

L'accès aux origines

L'accès aux documents administratifs

C'est la loi du 17 juillet 1978, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs, qui permet à l'enfant avec l'accord de son représentant légal, ou à l'enfant devenu majeur, de prendre connaissance de son histoire familiale, éventuellement des raisons de son abandon, en demandant au service de l'ASE la consultation de son dossier personnel.

Selon l'article 6 de cette loi, lorsque le secret a été demandé, les informations concernant l'identité des parents ne peuvent être communiquées à l'enfant. Toutefois, conformément à la « jurisprudence » de la Commission d'accès aux documents administratifs, ce sont les seuls renseignements relatifs à l'identité des parents qui ne sont pas communicables et non l'ensemble du dossier.

Par ailleurs, la loi du 5 juillet 1996 sur l'adoption, prévoit que lors de l'admission de l'enfant comme pupille avec demande de secret, le

service de l'ASE doit inviter la personne qui confie l'enfant à laisser au dossier de celui-ci des renseignements ne portant pas atteinte à ce secret. Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, organise les modalités de ce recueil d'informations (cf. III).

La loi indique également, article 62 du CFAS, que la personne qui a demandé le secret peut revenir à tout moment sur cette demande, dans ce cas, le secret des origines ne serait plus opposable à l'enfant qui souhaiterait consulter son dossier.

L'amélioration du dispositif

La direction de l'Action sociale a rédigé en 1997 un avant-projet de décret relatif au recueil des renseignements non identifiant en réunissant un groupe de travail composé de représentants des services de l'aide sociale à l'enfance. Conformément à la loi du 5 juillet 1996, ce texte s'inscrit dans la logique du maintien du secret de l'accouchement et du secret de l'identité des parents de naissance. Par la suite, la procédure de consultation des partenaires institutionnels du ministère a été ajournée en raison de la réflexion menée sur ces questions par le groupe de travail de Madame Dekeuwer-Defossez. En outre, il a été nécessaire de tenir compte de la réflexion menée sur les questions de filiation lors de différents travaux tels que les rapports Théry ou Bret-Fabius proposant une importante réforme du dispositif législatif relatif au secret des origines familiales et par conséquent de la loi du 5 juillet 1999 elle-même.

Le ministre ayant fait connaître récemment son accord pour lancer cette procédure de consultation, le texte vient d'être transmis pour avis au ministère de la justice.

Dans son rapport *Rénover le droit de la famille*, remis au garde des Sceaux en septembre 1998, Françoise Dekeuwer-Defossez, après avoir rappelé les souffrances ressenties, plus tard, tant par l'enfant à la recherche de ses origines que par la mère repentante d'avoir abandonné son enfant, que provoque un accouchement sous X, propose d'admettre l'établissement de la filiation maternelle par la seule indication du nom de la mère dans l'acte de naissance de l'enfant, tout en conservant le principe selon lequel cette indication serait une faculté et non une obligation.

Elle suggère d'organiser clairement une voie concurrente à l'accouchement anonyme qui permette la conservation de l'identité de la femme dans la confidentialité.

Elle propose de supprimer la possibilité pour les parents de demander le secret de leur identité, lors de la remise de l'enfant aux services sociaux, lorsque la filiation de l'enfant est déjà établie à leur égard.

Enfin, elle demande que soit conservée la possibilité d'entrer anonymement dans un établissement médical pour y accoucher, tout en favorisant une mise en œuvre réversible du droit à la discrétion de la femme qui accouche.

En outre, à la demande du ministre de la famille, un projet de texte législatif prévoyant la création d'un conseil national des origines, destiné aux personnes à la recherche de leur histoire personnelle ou de leurs parents de naissance a été envisagé déposé par M^{me} Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille.

Rappelant l'article 7 de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, puis l'article 30 de la convention de la Haye qui stipule que « les autorités compétentes de l'État contractant veillent à conserver les informations qu'elles détiennent sur les origines de l'enfant, notamment celles relatives à l'identité de sa mère et de son père... Elles assurent l'accès de l'enfant ou de son représentant à ces informations avec les conseils appropriés, dans la mesure permise par la loi de leur État », l'exposé des motifs du projet propose de créer un Conseil national d'accès aux origines (CNAOP) qui recueillerait, sous le sceau du secret, l'identité de la femme qui accouche et l'organisation de la reversibilité de ce secret après l'accord express de la mère. Ce projet s'inscrit dans la suite logique des demandes exprimées par les adoptés en quête de leurs origines.

De leur côté, les associations d'adoptants réclament la parution de tous les décrets relatifs à la loi de juillet 1996 : le décret sur les renseignements relatifs aux parents de naissance et la mise en place du service central de l'adoption.

La complémentarité de ces dispositifs devrait apporter une solution aux problèmes des origines qui est un sujet d'actualité brûlante.

La nécessité de connaître ses origines

La ratification de la Convention internationale sur les droits de l'enfant encore appelée convention de New York ou convention des Nations Unies est entrée en vigueur le 6 septembre 1990.

Dans son article 7, cette convention stipule que : « l'enfant est enregistré aussitôt à sa naissance et a, des celle-ci, le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux ».

Nous noterons que le droit à la connaissance de ses origines n'est que relatif : « dans la mesure du possible ». Il faut cependant conclure qu'un enfant abandonné peut très difficilement, retrouver la trace de ses parents biologiques.

L'accouchement sous X protégé par la loi du 8 janvier 1993 a, créé une impossibilité juridique et pratique pour l'enfant, de rechercher d'où il vient.

Nous pouvons affirmer ici que l'impact de la convention de New York sur le droit interne français est finalement très limité. Mais il semble qu'au-delà de ce débat, il y ait une confusion entre le secret de l'adoption et le secret des origines.

Le secret de l'adoption

Tout le monde est d'accord aujourd'hui : il faut informer le plus tôt possible l'adopté de la réalité de sa situation afin d'éviter le choc qui pourrait provoquer une rupture avec ses parents adoptifs.

Selon l'article 1174 du NCPC, le jugement d'adoption est prononcé en audience publique et fait l'objet à une mesure de publicité.

L'acte de naissance

Dans les quinze jours du jugement définitif, le procureur de la République le fait transcrire sur les registres de l'état civil du lieu de naissance de l'adopté, ou s'il est né à l'étranger au service central de Nantes.

Cette transcription tient lieu d'acte de naissance. Elle ne contient aucune indication relative à la filiation directe de l'enfant adopté.

Les adoptants y sont mentionnés comme étant ses parents et l'adopté voit figurer son nouveau prénom à côté du patronyme de ses parents adoptifs (cf. ART 357 du Code Civil).

L'adoption n'est donc pas secrète, mais la publication du jugement efface tous les actes civils de l'enfant qui auraient pu être dressés auparavant.

En quelque sorte, la fiction et la substitution se prolongent avec un nouvel acte de naissance. Que fait-on alors de l'acte de naissance d'origine ? L'article 354 du Code Civil les déclare nuls et les marque définitivement de la mention « Adoption ». Dès lors, aucun extrait, ni aucune copie de l'acte de naissance d'origine ne peuvent être délivrés.

La publicité des actes d'État Civil

En outre, les conditions de publicité des actes de l'état civil régies par le décret du 3 août 1962 modifié par le décret du 15 février 1968 permettent à un adopté qui désire consulter les documents de l'état civil de le faire directement mais avec l'autorisation du Procureur de la République. Mais un extrait d'acte de naissance ne permet jamais d'avoir connaissance de l'adoption car la famille adoptive y figure comme parents de l'adopté. Aucun élément ne laisse apparaître qu'un jugement d'adoption a été rendu.

À ce stade, deux volontés contradictoires se télescopent. Souvent, les parents adoptants ont un souci fondamental, celui de voir l'enfant adopté devenir irrévocablement le leur et pour cela sont prêts à tout. À la mention « fils de », ils préfèrent « nés de » !

Cette vision se heurte à la volonté des adoptés qui désirent retrouver la trace de leur famille originelle.

Pierre Verdier et Nathalie Margiotta et la Cadco (Coordination des actions pour le droit à la connaissance des origines, 43 rue Liancourt 75014 Paris) dans un ouvrage intitulé *Le droit à la connaissance de son origine ; un droit de l'Homme* écrivent : « Dans toutes les civilisations, les enfants » circulent « comme disent les ethnologues. Mais cela n'efface pas pour autant le lien premier. En France, et en France seulement, il n'en est pas ainsi. En France, on peut faire comme si la mère n'avait pas existé et a fortiori le père... la loi française organise le mensonge, le déni et le vide... elle crée des souffrances » un vide à l'origine « , dont les enfants et leur mère de naissance ne se remettent jamais ».

Rappelons tout de même qu'un adopté peut obtenir la communication de son acte de naissance d'origine en réclamant *une copie intégrale de son acte de naissance*. Cette copie fera obligatoirement référence au jugement d'adoption. Malheureusement, il n'est pas rare que les services de l'état civil refusent de délivrer une copie intégrale et préfèrent donner alors un extrait ! (c. f. D n° 62-921 D n° 68-148 ART 9) : « En Espagne, en Belgique ou en Allemagne, l'adoption d'un enfant est mentionnée en marge de l'acte de naissance. L'acte de naissance initial n'est pas annulé. Il n'existe alors aucun secret dans l'adoption ».

En France, en général, les fonctionnaires municipaux de l'état civil ne délivrent pas une copie intégrale de l'acte de naissance, ils préfèrent donner un extrait (incomplet) au prétexte que les extraits de la vie civile suffisent à tous les événements.

Cette méthode crée un secret là où il n'y en a pas.

Il faudrait donc commencer par modifier sur ces points ces méthodes et peut-être même par supprimer le deuxième acte de naissance consécutif à l'adoption et compléter tout simplement le premier.

Rappelons encore qu'un adopté peut, à partir de la copie intégrale de son acte de naissance obtenir une copie auprès du greffe du tribunal de grande instance qui a prononcé l'adoption. En effet, comme le stipule l'article 11-3 de la loi du 5 juillet 1972 : « les tiers sont en droit de se faire délivrer copies des jugements prononcés publiquement » et l'article 29 du NCPC. précise « qu'un tiers peut être autorisé par le juge à consulter le dossier de l'affaire et à s'en faire délivrer copie, s'il justifie d'un intérêt légitime ».

Cependant, outre les difficultés pratiques et les réticences rencontrées, l'adopté n'aura aucune indication sur l'identité de ses père et mère biologiques si ces derniers ont expressément demandé le secret de leur identité.

Les pupilles de l'état auront encore la possibilité de consulter leur dossier administratif au service de l'aide sociale à l'enfance de leur département de naissance.

La loi du 11 juillet 1979 modifiant celle du 17 juillet 1978 organise cette consultation dont le refus peut faire l'objet d'un recours auprès de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) puis du tribunal administratif.

Malheureusement, l'adopté peut se trouver face à un dossier vide si les parents biologiques ont souhaité rester dans l'anonymat !

La loi de 1976, dans l'article 62-4° du CFAS, permet cependant le recueil de renseignements non identifiant.

L'accouchement sous X

Les associations d'adoptés s'organisent aujourd'hui de plus en plus pour demander la disparition de l'accouchement sous X.

*« Je suis un estropié »,
article de Pascal-Frédéric-Damien,
31 ans, né sous X*

Trois prénoms sur un bout de papier. C'est tout ce que Pascal-Frédéric-Damien, ainsi rebaptisé à 4 mois par ses parents d'adoption, a trouvé un jour, à 11 ans, en fouillant en cachette dans le bureau de son père. « Mes parents ne savaient rien de ma mère d'origine, elle ne m'avait pas reconnu et elle a accouché sous le secret. Mes parents ne m'ont jamais caché mon adoption, mais il ne fallait pas en parler. J'ai grandi en dissimulant au fond de moi un dialogue secret avec ma mère biologique ».

Élève brillant, Pascal se rebelle violemment à l'adolescence, rate sa troisième, redouble sa terminale pour décrocher le diplôme au finish. Il entame une descente aux enfers dans des virées alcoolisées, des nuits entières dans Paris où il hante les bars à hôtesse. « J'étais persuadé que ma mère n'avait pas eu le choix de m'abandonner, qu'on l'avait obligée à se prostituer. Je refusais son chemin de croix ». C'est entre les mains d'une de ces filles, paumée autant que lui, qu'il remet son destin. Laura tombe enceinte.

Ensemble, ils bâtissent une vie réglée sur le rythme de Thomas, 2 ans. « À sa naissance, j'ai commencé à chercher ma mère. La seule chose obtenue en dix ans, c'était un dossier vide des services sociaux, avec l'adresse de l'œuvre privée qui m'avait recueilli. »

Pascal file sur place, la congrégation religieuse est dissoute, les bonnes sœurs encore en vie frappées d'amnésie, les dossiers envolés. La seule personne légalement destinataire de ces dossiers lui enjoint de « ne pas remuer le passé » et affirme qu'elle a tout détruit. Il s'entête, cherche des traces de la maternité : fermée. Il retrouve la trace d'une association caritative détenant les anciens registres d'admission... Année 1969, 12 mars, à la main, à côté de ses trois

prénoms de naissance, est consignée l'identité d'une étudiante âgée de 18 ans. « Je suis né à cet instant, l'année dernière, à 30 ans », se souvient Pascal.

Nouvelle enquête, kafkaïenne, pour enfin localiser sa génitrice. Pascal la dénicha finalement dans le Nord où elle a refait sa vie, mariée à un chirurgien et maman d'un garçon de 20 ans. « Elle n'avait jamais parlé de moi à sa famille, mon apparition l'a terrorisée. Elle a finalement accepté de me rencontrer à l'aéroport, s'est expliquée, puis on ne s'est dit que des banalités. Je n'ai encore jamais vu ce frère inconnu. J'attends encore qu'elle me reconnaisse ».

« L'accouchement sous X réformé », article dans Famille, 20 novembre 2000

La France est l'un des derniers pays à autoriser l'accouchement sous X. En toute légalité, une mère qui abandonne son enfant est censée n'avoir jamais accouché...

Critiquée par les psychiatres et les juristes, cette « fiction légale » dénie à l'enfant le droit de connaître un jour ses parents. Un droit pourtant inscrit dans la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par 191 pays, dont la France.

Ségolène Royal, et ses quatorze homologues européens chargés de l'enfance, sont réunis, aujourd'hui à Paris, à l'occasion du 11^e anniversaire de cette convention. La ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance annoncera publiquement l'examen, le 20 décembre prochain, par le Conseil des ministres, du projet de loi sur l'aménagement de l'accouchement secret et la création d'un Conseil national d'accès aux origines personnes (CNAOP).

« Invitées » à choisir la confidentialité plutôt que l'anonymat

Les « nés sous X en colère » manifesteront à Paris aujourd'hui pour réclamer la suppression de l'anonymat et un réel droit d'accès aux origines. Dans notre pays, 400 000 personnes, dont 700 nouveaux bébés par an, sont concernés par cette réforme. Pour le gouvernement, il n'est pas question de supprimer l'accouchement sous X, le droit des femmes à protéger leur vie privée est maintenu, mais il s'agit d'adopter le principe de la réversibilité du secret. Les femmes seront « invitées » à consigner leur identité lors de l'accouchement, pour choisir la confidentialité plutôt que l'anonymat, et pourront lever le secret à tout moment.

« Toutes, nous avons subi l'accouchement sous X dans la misère et la détresse, sous la pression de l'entourage, des médecins, des services sociaux, évoque Laetitia Buron, présidente de l'Association des mères de l'ombre. Certaines femmes ne réalisent pas ce qui se joue, tout leur échappe ». Quant aux enfants « même adoptés dans les

meilleures conditions, ils sont pris tôt ou tard dans une souffrance inimaginable », observe le psychiatre Jean-Marie Delassus, chef du service de maternologie de Saint-Cyr-l'Ecole.

Un filet de sécurité pour les cas extrêmes

La levée du secret sera grandement facilitée par la création du CNAOP, un guichet unique, chargé de centraliser les documents de filiation jusqu'alors dispersés dans les services sociaux, les mairies, les maternités, etc. Les enfants nés sous X sont souvent contraints à une quête ubuesque auprès d'administrations pas toujours bienveillantes. Désormais, ils pourront saisir le CNAOP pour lancer la recherche des origines, et déclencher une action de médiation avec la mère biologique, si celle-ci y consent.

Ségolène Royal, qui a arraché un accord unanime du Conseil supérieur de l'adoption, défend cette « avancée énorme » en faisant un pari : « je ne crois pas possible de supprimer l'accouchement sous X. Mon idée, c'est de faire le bilan de ce nouveau dispositif, et ma conviction profonde est que l'accouchement sous X va s'étioler de lui-même, car les femmes seront informées individuellement, protégées des pressions. Tout en maintenant un filet de sécurité pour les cas extrêmes ».

Afin de clarifier ce débat, il y a lieu de rappeler que la femme qui désire cacher la naissance de son enfant a deux possibilités juridiques d'abandon :

- la formule de l'accouchement « sous X, très médiatisée qui ne peut être demandée que par la mère et avant l'accouchement. Ce dispositif est régi par l'article 47 alinéa 1 du CFAS et par l'article 341 du Code Civil qui interdit la recherche de maternité. Dans ce cas, il n'y a aucune faculté de repentir, ni de possibilité pour le père de reconnaître l'enfant. L'accouchement sous X est irrévocable et absolu dans ses conséquences. Deux mois après son recueil par l'ASE, l'enfant devient, à titre définitif, pupille de l'État, c'est-à-dire adoptable ;
- la formule de demande de secret sur l'identité des parents. Dans ce cas l'enfant doit être âgé de moins d'un an et possède un acte de naissance avec le nom de ses parents d'origine. Un nouvel acte d'état civil est donc établi sans référence à l'identité des parents par le sang. La date, l'heure, le lieu de naissance sont exacts. L'enfant a 3 prénoms dont le dernier sert de patronyme.

Les parents peuvent se rétracter dans un délai de deux mois.

Une lacune juridique, celle de la remise de l'enfant à des organismes agréés pour l'adoption avec demande de secret. Cette lacune pose, par la suite, des difficultés sur la possibilité de donner des renseignements non identifiant.

Dans tous les cas, celui qui demande le secret peut faire connaître ultérieurement son identité, mais l'ASE ne doit pas en aviser l'enfant qui ne sera informé que s'il fait la demande de la rechercher.

La connaissance des origines pour l'adoption internationale

Nous avons noté combien la connaissance pour un enfant adopté de son identité était importante. Les enfants étrangers adoptés n'ont très souvent aucun mal à s'identifier, différents en raison de leurs différences ethniques, l'enfant seul s'apercevant fort bien de sa différence.

Toutefois, la connaissance de ses parents biologiques est, pour un enfant étranger, plus difficile.

Pourtant, au terme des articles 16 et 30 de la convention de La Haye, tous les états doivent conserver des informations sur les parents d'origine.

Lorsque des enfants étrangers passent par des œuvres agréées d'adoption, on aurait pu espérer y trouver la connaissance des parents biologiques. En vain, car aucun texte ne le prévoit et par conséquent ne réglemente la conservation des archives de ces œuvres. La loi du 5 juillet 1996 organise la collecte de renseignements non identifiant pour les pupilles de l'état seulement.

En outre, et il faut avoir le courage de le reconnaître, les parents adoptifs veulent à tout prix faire de l'enfant étranger adopté leur enfant.

Il est difficile de voir un étranger dans la personne de son propre enfant, même si l'adoption internationale révèle aux dires de tous l'acceptation d'une nouvelle filiation non fondée sur les liens du sang et sur la ressemblance.

Cette vision se retrouve dans la présence ou l'absence de photos antérieures à l'adoption. Quelques parents adoptifs, de plus en plus nombreux, n'hésitent plus à rassembler les données photographiques de leur voyage à l'étranger en vue du recueil de l'adopté.

Ainsi, l'attention exprimée et manifestée par les parents « adoptifs » à l'égard de « l'histoire individuelle » de chaque enfant quant à son adoption apparaît nouvelle.

Cette attitude a été particulièrement ressentie chez de nombreuses familles ayant pratiqué l'adoption internationale par le rapporteur qui en déduit que l'acceptation d'une modification du droit en ce sens semble faire son chemin.

Dans ce domaine, toutes les analyses convergent pour relever que les familles adoptives se détachent de plus en plus de la conception dominante des liens de parenté fondée sur la métaphore biologique.

C'est dans ce contexte qu'il apparaît indispensable de légiférer désormais dans le domaine de la recherche des origines.

Cette acceptation de l'identité de l'enfant adopté rejoint le respect des impératifs édictés dans le pays d'origine de l'enfant.

À cet égard, plusieurs situations peuvent se présenter qui multiplient les difficultés pratiques et juridiques que doivent rencontrer les familles adoptantes et que la proposition de loi Mattei a tenté de résoudre.

Il y a tout d'abord la situation des pays qui, telle la Roumanie, ont signé la convention de La Haye et celle d'autres pays qui, pour des raisons différentes, n'ont pas adhéré à la convention de La Haye, comme le Maroc ou le Viêt-nam.

La réglementation des conflits de lois internationales

La diversité des situations internationales

Aux classifications juridiques doit s'ajouter le particularisme de chaque pays, qui éclaire d'une manière toujours originale les situations de l'adoption internationale.

Pays ayant ratifié la convention de la Haye : La Roumanie

L'exemple de la Roumanie, où le rapporteur s'est rendu, est très révélateur des obstacles au respect des règles édictées.

La situation actuelle

Après le changement de régime politique intervenu en Roumanie au cours de la dernière décennie, le nombre d'adoptions réalisées par des familles françaises dans ce pays est passé de quelques dizaines par an à plus de 300 en 1990, puis à quelque 700 en 1991. L'élaboration d'une nouvelle législation et la restructuration des organes chargés de la protection de l'enfance ont conduit une fluctuation des chiffres (300 adoptions en 1999 pour la France, contre plus de 1 000 pour les USA).

Depuis le 1^{er} octobre 1998, date de l'entrée en vigueur à l'égard de la France de la convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, les procédures avec la Roumanie sont menées officiellement dans ce cadre.

Cependant, l'enquête menée sur place par le rapporteur l'autorise à affirmer que la mise en œuvre de la coopération prévue par la convention de la Haye n'a malheureusement pas permis de mettre fin aux dérives constatées quelque temps auparavant.

En effet, la Roumanie, n'étant pas en mesure de faire face au coût de la prise en charge des enfants abandonnés, a mis en place, depuis le début des années 1990, un système reposant sur l'apport et la participation active de fondations privées.

Le « Comité roumain des adoptions » (CRA), qui constitue l'Autorité centrale prévue par la convention de La Haye, octroie régulièrement à chaque fondation privée un quota d'enfants adoptables proportionnel à leur contribution financière au fonctionnement des organes de protection de l'enfance existant sur le territoire Roumain et en particulier, au fonctionnement des nombreux orphelinats de ce pays.

Naturellement, certaines de ces fondations se livrent, dès lors, à une surenchère qui leur permet d'obtenir de l'administration des enfants adoptables pour en confier à des étrangers demandeurs d'enfants un maximum à des tarifs de plus en plus élevés. Des prix allant en moyenne de 9 000 \$ US à 30 000, voire même 50 000 \$ US, nous ont été communiqués.

Dans ce marché, les enfants les plus jeunes et les mieux portants sont les plus côtés, tandis que les autorités centrales et les organismes habilités, en application de la convention de La Haye, se voient proposer les enfants les plus âgés, les plus malades ou les plus handicapés.

Les certificats médicaux les plus farfelus circulent et trompent souvent les parents adoptants, qui se retrouvent avec des enfants très malades sans le savoir.

Cette situation est en contradiction flagrante avec les objectifs de la convention visant, dans l'intérêt de l'enfant, à lui trouver d'abord une famille dans son pays avant d'envisager l'adoption internationale.

Des circuits parallèles continuent donc à exister en Roumanie, permettant à des adoptants aisés d'obtenir un bébé adoptable en bonne santé, en contournant, moyennant le versement de sommes considérables, le système officiel de coopération internationale.

Ces difficultés, constatées par plusieurs pays d'accueil partis à la convention de La Haye de 1993, ont conduit à l'organisation récente, par la Conférence de La Haye, elle-même, d'une réunion des autorités centrales intéressées avec la Roumanie.

Une volonté apparente de réforme

Lors de la visite du rapporteur en Roumanie en octobre 2000, les représentants du gouvernement Roumain ont pourtant souligné les efforts de leur pays quant au respect de la convention de La Haye dans le système normatif international de la Roumanie depuis 1997, année de sa ratification.

Les représentants du CRA, comme les directeurs des Fondations rencontrés, ont affirmé qu'ils travaillaient à « rechercher, dans tous les cas, une famille pour un enfant » et non l'inverse.

M. Chiudjea, conseiller d'État au cabinet du Premier ministre, ainsi que M. Dijmarescu, secrétaire d'État à l'intégration européenne, ont déclaré que la question de la protection de l'enfant était désormais « une priorité du gouvernement dans le cadre du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne ».

Toutes les autorités roumaines consultées ont évoqué, pour preuves de cette volonté, la réforme institutionnelle de 1996 instaurant un département pour la protection des droits de l'enfant, puis la mise en place de l'Agence nationale pour la protection des droits de l'enfant en décembre 1999.

De même, elles ont évoqué les objectifs principaux de la stratégie nationale adoptée par le gouvernement Roumain :

- lancement d'une campagne de sensibilisation contre l'abandon ;
- aide financières aux familles en difficulté et aux familles d'accueil pour éviter l'institutionnalisation des abandons ;
- promotion de l'adoption nationale.

En effet, le nombre considérable d'enfants Roumains expatriés par le biais de l'adoption internationale, non seulement en direction de la France, mais surtout vers le Canada et les USA, constitue une perte indiscutable pour ce pays.

En réponse aux discours officiels, plusieurs points méritent d'être soulevés :

- le nombre excessif de fondations : officiellement 109, créées notamment par des intermédiaires de l'adoption ;
- l'incohérence du système de points, selon lequel plus la fondation recueille de fonds, plus elle se voit accordée de points et donc d'enfants à faire adopter ;
- la liberté pour chaque fondation d'évaluer le coût de l'adoption.

Tous les observateurs consultés sur place ont rappelé qu'à partir d'un chiffre estimé à près de 100 000 enfants ainsi confiés aux orphelinats et autres institutions spécialisées, l'adoption internationale était aujourd'hui en Roumanie, un « marché » important générant des flux importants avec de nombreux pays, au premier rang desquels semblent se situer les États-Unis (+de 1 000 adoptions/an), qui n'ont pas adhéré à la convention de La Haye.

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998 de la convention de La Haye, la Roumanie est, après le Viêt-nam et avec la Colombie, le second pays d'origine des enfants adoptés par des Français : 302 enfants adoptés en 1999 et plus de 450 en 2000.

Les inquiétudes et les dérives demeurent

De l'avis général, la crise économique, qui frappe la Roumanie, notamment la diminution du pouvoir d'achat des classes sociales aux revenus « figés », a conduit à la montée d'une très grande pauvreté et donc à une augmentation du recours aux placements en institutions et aux abandons. À cela s'ajoute un recours peu fréquent des femmes Roumaines aux

méthodes contraceptives en raison du coût de celles-ci et de la faiblesse du planning familial. Tout cela génère un nombre important d'enfants non désirés, pour lesquels la solution « institutionnelle » demeure encore trop souvent l'abandon dans les orphelinats.

La situation dramatique des orphelinats, très largement dénoncée par la communauté internationale après la chute du régime de Causcescu, a conduit dès 1990, à une forte mobilisation des bailleurs de fonds internationaux et des ONG, qui ont multiplié les programmes d'assistance à l'enfance. Sur le terrain, et cela nous a été fortement dénoncé par M. Foutiadis, délégué de la commission européenne, les améliorations n'ont été que faibles et sporadiques. Selon ce dernier, les tarifs exorbitants pratiqués par les fondations serviraient en réalité principalement à enrichir certains de leurs dirigeants ayant construit de somptueuses villas en bordure de lacs.

Les interlocuteurs Roumains rencontrés par le rapporteur ont reconnu le bien-fondé des questions posées, estimant nécessaire de réformer un système qui donne une mauvaise image de la Roumanie et qui incite à une concurrence économique peu compatible avec la moralisation des adoptions.

Ces inquiétudes sont, par ailleurs, renforcées par l'absence de contrôle financier sur la gestion des fonds par les fondations, alors que le CRA s'était engagé à procéder à des audits de ces fondations, qui n'ont jamais été réalisés, sans doute faute de moyens, mais également sans réelle volonté politique.

L'actualité politique de la Roumanie et les élections qui s'y déroulent actuellement, bloquent toute évolution.

En outre, sur la centaine de fondations reconnues, certaines, comme la fondation SERA, auraient d'autres activités économiques et seulement une quinzaine s'occuperait sérieusement d'adoption.

Même si aucune preuve tangible n'a été constatée par le rapporteur, il apparaît que le risque du « marché » roumain de l'adoption internationale génère des dérives graves : trafics d'enfants, réseaux de pédophilie, trafics d'organes....

En conclusion, le sentiment prédominant est que la Roumanie, qui compte de très nombreux « enfants de rue » à Bucarest notamment, qui dès l'âge de 4 ou 5 ans mendient dans les rues et dorment dans les égouts de la ville, ne respecte que d'une manière formelle ses engagements internationaux. La pratique d'un « commerce » d'enfants avec les pays étrangers ne fait aucun doute et se trouve largement encouragée par un système officiel qui délègue au secteur privé la procédure d'adoption internationale, sans contrôle réel minimal de la part des autorités roumaines.

Cette dégradation associe la quasi-totalité du pouvoir ministériel, l'absence de structures réelles de contrôle vis-à-vis de l'exécutif, l'infiltration « d'intérêts privés » au plus haut niveau de la structure politique et administrative, la dilution des responsabilités gouvernementales

dans ce domaine précis et le laxisme du ministère des Finances et celui de la Justice.

De nombreuses situations de « conflit d'intérêts » ont été signalées au rapporteur : en particulier, la position de M. Christian Tabacaru, secrétaire d'État à la protection de l'enfance chargé du CRA, qui était auparavant directeur roumain de la fondation Sera, dont la présidence est assurée par M. de Combret. Aujourd'hui, M. Tabacaru aurait réintégré la fondation Sera, dont le bras séculier pour l'adoption serait « Copii Fericitii ».

De nombreux incidents auraient émaillé les relations avec la France : erreurs d'état civil, communications de télécopies en lieu et place d'originaux, dossiers incomplets, certificats médicaux douteux....

Paradoxalement, c'est encore la France qui est le pays le plus respectueux de la convention de La Haye en Roumanie. La concurrence de pays n'ayant pas ratifié la convention de La Haye voue obligatoirement à l'échec toute tentative de coordination des attitudes nationales vis-à-vis des autorités roumaines et a pour conséquence d'imposer l'argent comme seul vecteur de régulation.

La pression internationale, notamment de la part de l'Union européenne dans la perspective de l'adhésion de la Roumanie, est certes importante, mais le gouvernement roumain ne semble pas disposer actuellement de moyens suffisants pour impulser une autre politique.

L'inquiétude sur ce point est d'autant plus forte que, aux dires de nombreux interlocuteurs, la conjonction de la baisse importante de la natalité et les flux de plus en plus importants d'adoption internationale pourraient poser des problèmes graves à ce pays en terme de renouvellement de la population pour les trente années à venir.

Ces constats démontrent plus que jamais la prudence que doivent adopter les familles Françaises désirant adopter un enfant Roumain.

Pays n'ayant pas ratifié la convention de la Haye : Le Maroc

D'autres pays n'ont pas adhéré à la convention de la Haye, car leur propre législation prohibe l'adoption.

Ce sont principalement les pays de droit coranique où la religion islamique joue encore un rôle prépondérant dans tous les domaines du droit civil ou du droit pénal.

L'application de la « Charia », comme la montée des courants religieux voire intégristes dans les débats politiques de ces pays, conduit à une application stricte de l'interdiction de l'adoption.

Tous les pays musulmans sont dans cette situation à l'exception de la Tunisie, de l'Indonésie, du Sénégal et de la Turquie.

Dans d'autres pays comme le Liban ou l'Égypte, un régime spécial et différent est appliqué aux populations chrétiennes ou coptes.

Le rapporteur s'est rendu au Maroc, du 9 au 12 octobre 2000.

Cette mission lui a permis de présenter les orientations de la France en matière d'adoption internationale, d'exposer aux autorités marocaines les difficultés existantes mais aussi de recueillir la position des Marocains sur ce sujet très sensible dans ce pays, où les enfants abandonnés sont plus nombreux que ne le laissent supposer les statistiques officielles.

La situation de l'enfance au Maroc

Il y a au Maroc des enfants abandonnés qu'il faut distinguer des enfants de la rue. Tous font partie de la catégorie des enfants en situation difficile sinon précaire relevant d'une même problématique : l'absence de famille.

La majorité des enfants ainsi abandonnés l'est après la naissance sur la voie publique la plupart du temps.

Les mères qui agissent ainsi sont dans la majorité des cas, selon les personnes autorisées comme M^{me} Rita Zniber, présidente de la Fondation du même nom, des mères célibataires, divorcées ou veuves, très souvent jeunes, de condition modeste ou sans revenus personnels, qui ne peuvent recevoir aucune aide, aucune reconnaissance, aucun appui de leur père ou de leur famille.

Au contraire, l'opinion publique, très forte, les considérerait comme des prostituées à bannir. Assez souvent, il s'agit dans un pays qui veut ignorer l'IVG, le cas de lycéennes, d'étudiantes, ou bien de jeunes femmes analphabètes issues de l'exode rural et presque toujours sans emploi.

L'abandon de l'enfant est la conséquence d'un rejet et d'une marginalisation que provoquerait sa reconnaissance par la société marocaine.

Les importantes mutations économiques et sociales que traverse le Maroc, la croissance démographique, l'urbanisation rapide et la paupérisation croissante devraient augmenter les abandons dans les années qui viennent.

Jusqu'au Dahir du 10 septembre 1993, relatif aux enfants abandonnés, 80 % des abandons se faisaient dans les hôpitaux, les cliniques, les centres d'accouchement par le biais des services sociaux qui plaçaient les nourrissons dans des institutions d'accueil.

Fin 1994, une mauvaise interprétation entraîna un surcroît d'abandon de bébés sur la voie publique. Une mère célibataire tombait sous le coup de la loi pénale et il lui était impossible de déclarer un abandon auprès du Procureur du Roi sans être condamnée à la prison.

Le taux de mortalité des enfants abandonnés est donc élevé (66 % de ces enfants décèdent dans les 3 premiers mois de leur vie).

Sous l'impulsion de l'Association marocaine de soutien à l'Unicef des recherches de solutions ont été avancées en 1994, lors du premier congrès national des droits de l'Enfant qui sera érigé, par le Roi Hassan II, en Observatoire national.

En 1996, le Maroc ratifie la Convention des droits de l'enfant et en octobre de la même année, le Maroc signe la nouvelle convention de la Haye, en y introduisant l'institution de la « Kafala » devenant ainsi *tout en interdisant l'adoption*, le premier pays musulman signataire de cette convention qu'il n'a jamais ratifiée.

En effet, le Maroc a ratifié la Convention des droits de l'enfant avec une réserve à l'article 14 lié à l'ordre public marocain, mais pas la convention de la Haye.

L'Islam étant religion d'état et l'adoption ayant valeur de filiation au sens biologique du terme, elle est formellement interdite.

Le Maroc a donc fait introduire dans la convention de la Haye, au titre des mesures de protection de l'enfant (article 3. e) portant sur « le placement d'un enfant dans une famille d'accueil ou dans un établissement *ou son recueil par Kafala* ou par une institution analogue ».

Mais de longs efforts restent encore à accomplir pour que ce pays prenne la véritable mesure de la situation de milliers d'enfants de rue ou abandonnés que l'on voit mendier auprès de tous les touristes dans les grandes villes comme dans les zones rurales.

Les décrets d'application des dahirs de 1993, 1999 sont toujours en attente et de nombreux projets de lois promis ne sont toujours pas promulgués.

De nombreux orphelinats recueillent les enfants en très bas âge avec un dévouement admirable. Nous pensons en particulier à l'orphelinat Lalla Hasnaa dirigé par le docteur Solange Lahlou Bouflet (300 enfants) et à celui de la fondation Rita Zniber « le nid » qui siège au 5^{ème} étage de l'hôpital Mohamed V à Mekhnès et qui recueille, dans des conditions extraordinaires d'ingéniosité, plus de 380 enfants de la naissance à 14 ans. Même si ces orphelinats procèdent de démarches et d'analyses différentes, ils méritaient l'un et l'autre d'être cités.

Chaque enfant a droit à une famille et à défaut de la sienne à une famille de substitution. Le Maroc qui défend son droit interne doit se rappeler la Sourate de la Caverne : « El Kalif » qui dit « les enfants sont les beautés de ce monde ».

Ce pays qui se modernise de jour en jour ne peut plus laisser ces enfants abandonnés dans des mouiroirs, des institutions carencées ou des orphelinats dépendants plus de la charité que de fonds publics.

Sans procédure d'adoption, il se trouve ligoté par l'institution de la « Kafala » qui n'est pas reconnu comme un lien de parenté et qui n'autorise même pas les regroupements familiaux en France.

La loi marocaine de l'adoption : la « Kafala »

Le déplacement du rapporteur au Maroc et l'ensemble des entretiens obtenus lui ont permis d'exposer la position française, consistant à accepter l'interprétation marocaine, qui refuse d'assimiler de quelque manière que ce soit les décisions de « Kafala » à des décisions d'adoption, avec toutes les conséquences juridiques qui s'attachent à cette impossibilité d'assimilation.

Mais qu'est ce que la « Kafala » ?

La « Moudawnana », code du statut personnel et des successions marocaines, dispose en son article 83 : « l'adoption n'a aucune valeur juridique et n'entraîne aucun des effets de la filiation ».

Aussi, selon le droit musulman, l'adoption est bien identifiée comme l'acte par lequel une personne attribue sa propre filiation à un enfant dont la filiation est connue ou inconnue et déclare qu'elle le prend pour fils, alors qu'en réalité il ne l'est pas.

Avant l'avènement de l'islam en Arabie, cette pratique était courante. La Sourate 33 dite des « coalisés » – versets 4 et 5, l'interdit désormais totalement.

« Dieu n'a pas fait que vos enfants adoptifs soient comme vos propres enfants. Ce n'est qu'une parole dans votre bouche, mais Dieu dit la vérité : c'est lui qui dirige l'homme dans le chemin droit. Appelez ces enfants adoptifs du nom de leurs pères, ce sera plus juste auprès de Dieu, mais si vous ne connaissez pas leurs pères, ils sont vos frères en religion, ils sont des vôtres ». (Traduction par D. Masson, revue par le Dr Sobih El Saleh – Éditions Dar Alkitab Al Masri, Dar Alkitab Allubnani)

Si l'Islam a interdit l'adoption et a mis un terme à sa pratique, il a néanmoins permis la mise en place d'œuvres de bienfaisance et d'entraide sociale.

Ainsi, il encourage le musulman à offrir le gîte et le couvert à l'enfant indigent en état de nécessité, à veiller à son éducation, à sa protection et à lui faire éventuellement des dons et des legs. C'est le recueil légal ou Kafala.

Conformément à la Sourate 3 « la famille d'Imram », verset 37 « son seigneur accueillit la petite fille en lui faisant bonne réception, il la fait croître d'une belle croissance et la confia à Zakarie », les législations d'inspirations musulmanes ont non seulement concrétisé la « Kafala » mais elles en ont fait le modèle privilégié du traitement des enfants abandonnés.

Au Maroc, en conséquence, la « Kafala » des enfants abandonnés par jugement est confiée aux institutions publiques chargées de la protection de l'enfance, ainsi qu'aux organismes et organisations à caractère

social connu d'utilité publique, mais aussi aux époux musulmans mariés depuis au moins 3 ans.

Ces époux musulmans qui peuvent seuls prendre en Kafala un enfant, lui-même musulman, doivent disposer de moyens suffisants, ne pas être atteints de maladies contagieuses et ne pas avoir fait l'objet de condamnation pour atteinte à la morale ou pour infraction commise à l'encontre des enfants.

Ainsi, le code du statut personnel et des successions marocains, comme de toutes les législations issues du droit islamique, dispose que l'adoption n'a aucune valeur juridique et qu'elle est interdite. Seule la prise en charge des enfants abandonnés est organisée dans le cadre de la « Kafala » (loi du 10 sept. 1993)

Mais la « Kafala » ne crée aucun lien de filiation et n'emporte aucun droit à succession.

L'impossibilité d'assimiler les décisions de « Kafala » à des décisions d'adoption apparaît parfaitement établie et reconnue au Maroc et doit être reconnue en France pour toutes les dispositions tenant au pays d'origine d'un adopté.

Une exception demeure cependant pour les Marocains de confessions différentes de la majorité musulmane.

En ce qui concerne les juifs marocains, ceux-ci se soumettent aux lois du pays d'accueil : « la loi de l'État est la loi » à l'exception des règles régissant le statut personnel et successoral qui sont régies par des tribunaux rabbiniques faisant partie intégrante de l'organisation judiciaire.

De 1993 à 1998, la MAI a délivré chaque année quelques visas à des enfants marocains recueillis par des familles françaises, tout en avertissant celles-ci de l'impossibilité juridique du prononcé de l'adoption. Les demandes d'adoption présentées malgré tout par ces familles devant les tribunaux français ont parfois été accueillies parfois rejetées. La confusion la plus totale s'était instaurée jusqu'à la parution de la circulaire du 16 février 1999.

En conséquence, l'adoption en France d'enfants marocains est prohibée du fait de l'application de nos engagements internationaux et notamment de la convention internationale des droits de l'enfant de 1989 et de la convention de la Haye de 1993, qui disposent que seule l'adoption autorisée par les autorités compétentes de l'État d'origine de l'enfant peut être prononcée dans les États.

De leurs côtés, les services des ministères des Affaires étrangères et de la Justice marocaine ont insisté sur l'intangibilité d'une législation basée sur le coran, sur la nature de la « Kafala » et sa capacité à assurer, pour l'essentiel, la protection de l'enfant sans qu'il soit nécessaire de toucher à la filiation, à l'héritage et au patronyme. Tout en regrettant toujours que les liens créés par cette forme de prise en charge d'un enfant par une famille, nécessairement musulmane par ailleurs, ne soient pas pris en compte par la France pour justifier une procédure de regroupement

familial, ces services n'ont manifestement pas souhaité s'écarter d'une analyse strictement juridique et n'ont pas laissé envisager une évolution du droit en ce domaine.

L'évocation de situations de fait créées par une jurisprudence française quelque peu erratique jusqu'à ces dernières années et la suggestion d'une extension de compétence de la commission mixte consultative instituée par la convention franco-marocaine du 10 août 1981 (relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire) aux cas concrets les plus douloureux dans le domaine de l'adoption, ont été accueillies avec circonspection, sans que l'éventualité d'un examen en commun dans le cadre de cette instance soit cependant écartée a priori.

Cependant, les entretiens au niveau ministériel ont revêtu une toute autre tonalité.

Conscients de l'ampleur prise par les conséquences d'une double nationalité de plus en plus fréquente, du changement de nature du mouvement migratoire qui rend les retours aujourd'hui hypothétiques, comme de l'inéluctabilité de l'intégration de ces populations dans un autre cadre juridique, les ministres rencontrés ont évoqué une nécessaire adaptation, à terme, des statuts personnels aux réalités sociologiques. Ils ont cependant reconnu, en des termes analogues, que la politisation de ces problèmes par les partis religieux et l'argument électoral qu'ils tireraient de toute forme d'atteinte à la Charia, ou de tout ce qui pourrait apparaître comme tel auprès d'une population d'autant plus facilement accessible à la démagogie qu'elle est majoritairement d'origine rurale illettrée et fortement attachée aux traditions, rendait illusoire pour le moment la définition précise d'une évolution du statut personnel et plus encore de son rythme.

Mais ils ont exprimé leur conviction que le droit civil marocain pouvait évoluer, sans qu'il soit porté atteinte aux principes religieux, en s'adaptant aux réalités sociales et à l'état de mœurs, même s'il n'était sans doute pas opportun, ni efficace, aujourd'hui de vouloir accélérer le cours des choses.

Une mission conjointe du ministère de la Justice et du ministère des Affaires étrangères français s'est déroulée au Maroc les 1^{er} et 2 février 1999.

Les contacts à haut niveau pris avec le ministère de la Justice marocain ont permis de confirmer l'analyse faite par les deux départements concernant l'impossibilité d'assimiler d'une manière ou d'une autre, les décisions de « Kafala » à des décisions d'adoption.

Cette position a été confirmée lors de la réunion de la commission mixte franco-marocaine relative aux statuts des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire qui s'est tenue à Rabat, les 19, 20 et 21 avril 2000. Le procès verbal de cette réunion indique de façon très explicite : « la partie marocaine a exposé que la Kafala ne crée pas de lien de filiation et que l'adoption n'a aucune valeur juridique et n'entraîne aucun des effets de l'adoption ».

Ainsi, afin d'éviter tout risque de confusion entre l'institution de l'adoption et celle de la « Kafala », risque pouvant aboutir à des solutions préjudiciables pour les adoptés eux mêmes qui pourraient se voir attribuer en France un statut non susceptible d'être reconnu dans leur pays d'origine, les autorités marocaines ont établi une circulaire, adressée à toutes les personnes concernées et notamment les interprètes assermentés pour leur demander d'éviter toute traduction du terme « Kafala ».

De leur côté, les autorités françaises se sont refusées à délivrer des visas de long séjour « adoption » aux enfants marocains recueillis par voie de « Kafala », étant rappelé au surplus que la Kafala ne peut davantage donner lieu à un visa au titre du regroupement familial puisqu'on l'a rappelé, la « Kafala » ne crée aucun lien de filiation.

Il convient de noter que la loi marocaine connaît l'institution du « Tanzil » acte notarié ayant pour effet, sans créer aucun lien de filiation, d'ouvrir des droits de succession au bénéfice d'une tierce personne. (Dahir du 10 sept. 1993). Les dispositions peuvent se rapprocher en droit français des articles 1002 et suivants du code civil.

Il s'agit d'une sorte de legs, utilisé fréquemment en faveur d'enfants recueillis par « Kafala » puisque cette dernière institution ne peut, à elle seule, conférer aucun droit à recueillir un quelconque héritage de la part de la personne qui a recueilli un enfant.

Dans ces conditions, la circulaire du ministère français de la Justice du 16 février 1999, est venue rappeler que « le prononcé de l'adoption est juridiquement impossible lorsque la loi de l'adoptant prohibe cette institution, par exemple lorsque l'adoption est demandée par deux époux de nationalité algérienne ou marocaine ». Ce qu'il faut en conséquence intégrer dans la proposition de loi Matteï en France.

Avec le Maroc, les difficultés engendrées par l'impossibilité d'adoption

Les principales difficultés qui ont été exposées aussi bien par les services de l'Ambassade que par les autorités marocaines tiennent à l'existence de couples franco-marocains installés en France.

Il a été rappelé qu'il existe actuellement environ 800 000 Marocains installés en France et que le chiffre dépasse le million si l'on considère les Français d'origine marocaine.

Traditionnellement, la politique marocaine à l'égard des ressortissants marocains installés à l'étranger était fondée sur l'idée que ces ressortissants avaient vocation à retourner à terme au Maroc.

Nos interlocuteurs ont indiqué qu'une évolution était maintenant perceptible du fait d'une reconnaissance par les autorités marocaines de l'intégration de leurs ressortissants dans les pays d'accueil.

Cette constatation ne peut être ignorée s'agissant des perspectives avec le Maroc de l'adoption internationale. Il faut signaler les cas de familles ayant déjà obtenu un visa, et qui bénéficient en France d'un

jugement d'adoption plénière qui ne pourra être reconnu comme telle à l'occasion de leur retour au Maroc.

Mais il faut décrire aussi le cas des couples franco-marocains ayant recueilli un enfant sous le régime de la « Kafala » qui, faute d'obtenir actuellement un visa, ne peuvent s'installer en France de façon durable.

En fait, il apparaît que les autorités marocaines admettent mal que l'on ait mis fin à la délivrance de visas, décision qui apparaît excessive eu égard aux considérations qui nous ont été exposées, il faut le dire, par les responsables de fondations qui prennent en charge les procédures de recueil d'enfants abandonnés se trouvant dans des orphelinats.

Nos interlocuteurs regrettent que la « Kafala », institution qui ne concerne que les familles musulmanes, ne puisse être prise en compte par la France pour justifier une procédure de regroupement familial. Une telle prise en compte étant précisément impossible, indépendamment des risques de fraudes qui sont redoutés, eu égard au fait que la « Kafala » ne crée aucun lien de filiation.

D'une part, nous avons visité l'orphelinat Lalla Hassna de Casablanca. Nous avons pu rencontrer au cours de cette visite un ressortissant marocain, marié à une Européenne. Le couple, qui vit actuellement en Suisse, vient de recueillir sous le régime de la « Kafala » un enfant marocain en vue d'une adoption plénière dans ce pays.

Nous avons ainsi appris qu'un certain nombre de pays européens acceptent de prononcer des adoptions plénières s'agissant d'enfants recueillis sous le régime de la « Kafala » en infraction avec la convention de la Haye.

Mais il nous a également été rapporté le cas de ressortissants marocains qui souhaiteraient venir s'installer en France pour des motifs professionnels avec un enfant recueilli sous le régime de la « Kafala », sans qu'il y ait de leur part de volonté de transformer cette institution en adoption et qui se voit refuser le visa pour cet enfant.

D'autre part, au cours de notre visite de l'orphelinat de la fondation Zniber, situé au dernier étage de l'hôpital Mohammed V à Mekhnès, nous avons eu un entretien avec M^{me} Rita Zniber, qui dirige la fondation avec une grande maîtrise et un grand courage.

M^{me} Zniber considère, quant à elle, que pour favoriser le placement des enfants abandonnés, actuellement destinés à connaître dès l'âge de 6 ans et jusqu'à leur majorité des conditions de vie matérielle, morale et affective extrêmement douloureuses dans les orphelinats où ils ont vocation à être placés, il faut favoriser à tout prix le placement dans des familles.

Pour ce faire, elle préconise un amendement au Dahir du 10 septembre 1993 afin de permettre à l'enfant ayant fait l'objet d'une « Kafala » de jouir d'un nom patronymique proche de celui des parents de substitution, ou mieux encore du leur.

En effet, elle insiste sur la proximité de fait de l'institution de la « Kafala » avec le véritable régime de l'adoption. Selon elle, la « Kafala » crée les mêmes liens affectifs entre l'enfant et sa famille d'accueil et par ailleurs les obstacles aux droits de succession peuvent facilement être compensés par l'institution du « Tanzil ».

Ces différents échanges nous ont montré que, par-delà les textes et les principes actuellement en vigueur et dont nous avons rappelé la détermination des autorités françaises à en assurer la stricte application, il n'en demeurerait pas moins que la recherche d'évolutions à court terme comme à plus long terme méritait d'être entreprise.

Les perspectives de solutions

L'évolution des mentalités, la prise de conscience des difficultés engendrées par nos différences de législation par une société marocaine qui s'ouvre à l'extérieur, la pression exercée par la communauté marocaine elle-même, nous amènent à penser que des évolutions ne sont pas à exclure, même si elles doivent nécessairement prendre du temps pour ne pas être à l'origine d'effets pervers.

À cet égard, a été particulièrement intéressant l'entretien avec le ministre de la Justice, M. Azziman, qui nous a reçus au titre de la fondation Hassan II dont l'objet est d'apporter aide et assistance aux Marocains de l'extérieur. Le président de la fondation Hassan II nous a dit être très impliqué sur ces questions qu'il a qualifiées de juridiquement sans véritable solution, mais d'humainement très sensibles.

Il souhaite poursuivre la réflexion indiquant que dans son pays les choses pourraient évoluer dès lors que serait adoptée une attitude pédagogique. Il convient donc de poursuivre le dialogue et la concertation avec les autorités marocaines qui semblent résolues dans ce domaine notamment à faire évoluer la société marocaine vers une modernité accrue.

Dans l'immédiat, il pourrait être proposé d'étudier, au cas par cas, les dossiers les plus critiques, c'est-à-dire les situations juridiquement les plus délicates dans l'état actuel des textes et de leur interprétation, qui causent les plus graves préjudices aux enfants recueillis sous le régime de la « Kafala » et aboutissent parfois à des situations paradoxales.

Il existe au Maroc une commission mixte consultative instituée par la convention franco-marocaine du 10 août 1981, relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire. Cette commission est destinée à rechercher des solutions amiables en matière de divorce.

Il pourrait être proposé d'étendre la compétence de cette commission aux questions touchant le sort des enfants abandonnés afin de rechercher aux cas par cas une solution juste et équitable aux difficultés les plus préjudiciables aux intéressés.

Cette proposition que nous formulons a été soumise à chacun de nos interlocuteurs. Elle a reçu un accueil favorable dans l'ensemble.

Pays ayant une convention bilatérale : le Viêt-nam

Le Viêt-nam est à plus d'un titre un pays particulier sur le plan de l'adoption internationale.

C'est d'abord un pays jeune où malheureusement des centaines de milliers d'enfants, sur une population de 80 millions d'habitants, vivent en situation de survie et d'abandon, surtout autour de Ho Chi Minh Ville et de Saïgon.

C'est aussi un pays qui a été bouleversé par une guerre de près d'un demi-siècle, contre les Français et les Américains. C'est d'autre part un pays qui reste encore francophone où les traces de la colonisation française sont partout présentes : villa coloniale, noms de rues, monuments... Le Viêt-nam est aussi le pays où les Français adoptent le plus d'enfants étrangers : près de 1 400 en 1998.

Enfin, ce pays qui n'est pas signataire de la convention de la Haye, mais qui en a compris tout l'intérêt, a négocié et signé, le 1^{er} février 2000, avec la France une convention bilatérale qui, après une suspension des adoptions de plus de 18 mois, devrait s'appliquer effectivement début 2001. En effet, les dérives en matière d'adoption y avaient pris une telle importance, qu'en avril 1999, à la demande de M^{me} Guigou, ministre de la Justice, il avait été décidé de stopper et d'interdire toute adoption nouvelle.

L'aventure de l'adoption d'un enfant vietnamien avant 1999

Tout commence par une demande d'agrément dont le résultat se fait attendre pendant plus d'un an. Puis c'est un ami qui annonce qu'une petite fille de 4 mois les attend à Ho Chi Minh Ville ? Comment ? par relation ! Une amie d'une amie qui connaît « une jeune mère en détresse qui souhaite confier son enfant qu'elle ne peut pas nourrir ».

Une course d'obstacles commence : agrément, tracasseries administratives, dossier à constituer et à remplir, traduction sur place, législation, visites médicales, envois de Paris, à Paris, et retour, visas... billets d'avions... Coups de téléphone... puis la catastrophe, la petite fille porte les anticorps de l'hépatite C. Les informations se suivent et ne se ressemblent pas ! À l'espoir succède l'abattement. Oui, l'enfant est seulement porteuse des anticorps de sa mère et elle effectue une « séronégativation ». Départ... arrivée : Ho Chi Minh Ville après 15 heures de vol et, dès le lendemain, c'est la visite à l'orphelinat et la rencontre avec l'enfant désiré...

Après 6 mois, il nous faut recommencer : re-dossiers, tracasseries administratives, attentes au consulat... le tout dans un pays plein de vie et d'agitation. Des liens se tissent avec l'enfant mais l'instruction du dossier n'en finit pas. Il faut repartir en France sans l'enfant. Plusieurs mois après... une éternité... un retour au Viêt-nam et une autorisation exceptionnelle de revoir l'enfant. Il faut maintenant recommencer la tournée des

bureaux, supporter sans broncher les suspicions des autorités françaises (c'est vrai qu'il y a tellement de trafic...).

Enfin, après diverses tractations, dont nul n'est très fier, ils deviennent, légalement pour les autorités vietnamiennes, parents adoptifs... mais il faut encore obtenir le passeport, le visa... re-dossiers, retards, obligations professionnelles... le consulat de France a fait remplir un questionnaire pour repérer les intermédiaires récurrents « c'est une véritable démarche vichyste encourageant la délation et constituant un fichier parallèle » s'indignaient les parents. Enfin, après une bonne année de « parcours du combattant », l'enfant s'envole avec ses nouveaux parents pour la France.

Oublié le passé, les tracasseries administratives ? et la mère biologique qui a sincèrement cru qu'elle ne faisait que confier son enfant ? En fait, c'est une nouvelle épreuve qui attend les parents adoptifs. 6 mois après, une demande d'adoption plénière est faite auprès du tribunal. Heureusement, ils ont un avocat mais cela n'empêche pas les questions désagréables du juge : « Cette enfant a-t-elle été achetée ? Combien ? le prix des voyages, des séjours, des traductions, des légalisations, des démarches légales, les “frais” de l'intermédiaire et du fonctionnaire du tribunal vietnamien ou du comité populaire, les dons versés à l'orphelinat, le prix de l'hôtel... », oui, mais ce n'est pas le prix de l'enfant tout cela ! Le procureur explique qu'il souhaite simplement ouvrir les yeux aux familles ! Les parents expliquent et expliquent, qu'en Asie la pratique du cadeau est normale... le procureur s'énerve et fustige les couples français qui « de bonne ou de mauvaise foi, se laissent aveugler par leur désir d'enfant ». Le magistrat s'adresse aux futurs candidats à l'adoption vietnamienne, pour qu'ils ne ramènent plus un enfant en bafouant les règles du droit. Pourtant, si c'était l'adoption plénière, l'enfant serait définitivement adopté... il changerait de nom et prendrait la nationalité française...

Cette histoire, comme des milliers, se termine plutôt bien, mais combien n'aboutissent jamais !

La situation des enfants au Viêt-nam

Il n'existe pas de chiffres officiels dénombrant les orphelins ou les enfants de la rue à Hanoï ou à Ho Chi Minh Ville. La liste des établissements accueillant ces enfants, orphelinats ou foyers, n'est pas non plus communicable. En effet, cette question est très sensible au Viêt-nam et les Vietnamiens n'apprécient pas ce « marché ».

Le nombre d'enfants vivant ou travaillant dans la rue serait approximativement de l'ordre de 70 000 et plus de 80 % d'entre eux proviendraient de zones rurales entourant les grandes villes. Le Gouvernement a initié une opération « retour à la famille » de ces enfants, sans grand succès. La pauvreté en milieu rural est la première cause de cette émigration. Les garçons représentent 60 à 80 % de ces enfants ; les filles, moins nombreuses, sont plus vulnérables. La police, dans le cadre de la « lutte nationale contre les maux sociaux » ramasse ces enfants et les place

dans une institution. Après une recherche sur leurs origines, ils sont souvent renvoyés dans leur famille dans leur village.

Ces enfants survivent en ville en vendant aux touristes toute sorte de choses : objets, pain, cartes postales, eau, petit objet... Certains volent ou mendient quand ils n'effectuent pas quelques petits travaux ou bien fouillent dans les poubelles.

Ces enfants sont évidemment extrêmement vulnérables à leur environnement extérieur : violences, coups, viols... Certaines ONG s'emploient à sauvegarder cette jeunesse :

- soit sous la forme de « parrainage » c'est le cas de l'association « Anai-parrainage » qui finance des programmes de formation ;
- soit sous la forme de « projet d'assistance » aux enfants de rue, c'est le cas de l'association « Enfants du monde » qui accueille ces enfants, les forme et les réinsère ;
- soit sous la forme d'initiative individuelle comme celle de M^{me} Bidault, directrice de l'école Hao Sua, qui éduque les enfants de rue qu'elle recueille et leur enseigne, avec une solide équipe de formateurs venus de France, les métiers de la restauration et de l'hôtellerie pour les garçons et de la couture et de la broderie pour les filles. Cette dame admirable par son dévouement à la cause des enfants a même mis sur pied un restaurant d'application et une boulangerie française qui permet de financer l'école. Cette école s'occupe aujourd'hui de plus de 200 enfants.

Combien existe-t-il d'orphelins ? Entre 100 000 et 350 000. Selon les estimations qui nous ont été communiquées, il y aurait chaque année 4 000 adoptions d'enfants vietnamiens par des étrangers et 1 300 par des familles vietnamiennes.

Beaucoup d'autres sont pris en charge par des proches mais ces adoptions s'effectuent dans la pratique et ne sont presque jamais officialisées. Les autres orphelins sont, et cette solution est assez récente, placés dans quelques familles d'accueil. L'immense partie des autres est placée dans des centres d'accueil (4 000 à 5 000 enfants). Il y aurait ainsi une quarantaine d'établissements accueillant environ 3 000 à 4 000 nouveaux orphelins chaque année.

Les autres, encore plus nombreux, retournent dans leur famille sous la surveillance du Comité national de protection et de soins des enfants. Le gouvernement vietnamien affirme ainsi avoir réduit de 80 % le nombre de ces jeunes vagabonds, ce qui semble peut être quelque peu exagéré.

En réalité, l'enfant définitivement abandonné ou chassé de chez lui à la suite du divorce ou du remariage de ses parents.... ne reste pas en « famille » et retourne sur les trottoirs des villes.

Malgré cela, on relève en outre 4 millions d'IVG pratiquées chaque année et la politique nataliste du pays, poussant à n'avoir que 2 enfants, repose à chaque troisième enfant le problème de son devenir.

Depuis 1991, (loi sur la protection de l'enfance) un organe spécial a été créé pour sensibiliser toutes les couches de la société aux problèmes liés à l'enfance : le Comité de protection et de soin des enfants.

Les problèmes posés par l'adoption au Viêt-nam

Dans la région de Hanoï, où le rapporteur s'est rendu, on trouve quatre orphelinats dans le district de Tu-Liem :

- le centre de réhabilitation des orphelins mal nourris (Hanoï) subventionné par la « Halt International Children's Service ». En échange, cet organisme se réserve l'exclusivité des adoptions sur ce centre ;
- le « village SOS » subventionné par « SOS enfants international » ;
- le « village de Birla » subventionné par l'Inde car créé par un Indien fortuné ;
- l'orphelinat de Nguyen Viet Xuan, financé par le service des affaires sociales du Viêt-nam.

Quatre autres centres existent dans la périphérie Nord et Est de Hanoï, tous avec des budgets très réduits octroyés par le comité populaire.

Il existe encore cinq maisons caritatives qui recueillent des orphelins :

- Hoan Kiem ;
- Hai Batrung ;
- Ba Dina ;
- Gia Lam (régulièrement aidé par la France) ;
- Dong Da.

Ces centres reçoivent des orphelins, enfants des rues, semi-orphelins, abandonnés, handicapés... Ces enfants souffrent, pour la plupart, de malnutrition et manquent de tout. Ils sont scolarisés jusqu'à 15 ans et, dès l'âge de 17 ans, ils doivent se débrouiller même s'ils sont handicapés (vendre de journaux, mendier, voler...). Le seul avantage de ces centres est d'offrir un toit à ces enfants.

D'une manière générale, et principalement dans les centres que nous avons pu soit visiter, soit entendre, il apparaît que les responsables disent regretter qu'une coopération du même type que celle effectuée par les Américains, ne soit pas possible avec la France. Ils souhaiteraient qu'une ou plusieurs associations s'investissent totalement dans un ou plusieurs orphelinats susceptibles de leur faciliter les adoptions, conformément aux nouveaux textes bilatéraux intervenus entre la France et le Viêt-nam.

Par contre, tous ceux qui ont vu leurs enfants adoptés par des Français regrettent de ne pas pouvoir avoir de leurs nouvelles régulièrement et reprochent sévèrement à la France de ne rien faire pour résoudre ce problème.

Ils sont mécontents que les Français qui sont venus adopter des enfants ne respectent pas leurs engagements de donner des nouvelles et d'amener régulièrement ces enfants à l'orphelinat car pour eux, les enfants

adoptés « resteront toujours vietnamiens », car on dit ici : « à chacun son pays d'origine ».

La convention bilatérale signée le 15 février 2000 est désormais formelle sur ce point. Outre ce problème du non-respect par les Français de leurs engagements à donner des nouvelles des enfants vietnamiens adoptés, qui a pourtant donné lieu à une conférence, les 20 et 21 octobre 1998 à la Maison du droit à Hanoï, il apparaît que la France exige davantage de garantie et, par conséquent, d'actes administratifs pour la constitution d'un dossier d'adoption « en règle » que tous les autres pays.

Les autres étrangers, en effet, ne doivent fournir que 3 documents :

- la décision d'adoption prononcée par le Comité populaire ;
- le procès verbal de remise de l'enfant ;
- le passeport vietnamien.

La France y rajoute : l'acte de naissance et l'acte d'abandon. Pourtant, pour les Français, la quasi totalité des adoptés sont des nouveaux-nés abandonnés à la naissance. Ainsi, il résulte des pratiques de terrain que l'existence de contrats entre des associations notamment américaines, canadiennes, suédoises ou belges et des orphelinats, garantit à celles-ci l'exclusivité de l'adoption et facilite le contrôle des procédures d'adoption.

Les adoptions à Hanoï ayant diminué sensiblement depuis ces dernières années (avant la suspension), il convient de s'interroger sur le fait que les mêmes raisons évoquées ici, au contraire, n'ont pas empêché les adoptions par des Français dans les autres provinces.

Depuis 1995, nous le savons, compte tenu des dérives enregistrées, le gouvernement français a suspendu toute adoption et une convention bilatérale a été signée entre la France et le Viêt-nam, qui détermine de façon très précise les règles à respecter.

Dans son rapport sur la ratification de la Convention franco-vietnamienne du 1^{er} février 2000, M^{me} Bernadette Isaac-Sibille s'explique ainsi :

Le Viêt-nam et l'adoption internationale en France

La place particulière du Viêt-nam dans l'adoption internationale en France

Pratiquement absent des adoptions internationales au début des années 1990, le Viêt-nam est aujourd'hui l'un des principaux pays d'origine des enfants adoptés à l'étranger. Ce phénomène a pris une ampleur toute particulière avec la France qui accueille près de la moitié des enfants vietnamiens adoptés par des parents étrangers.

En 1993, 446 enfants vietnamiens ont été adoptés en France, soit 16 % des adoptions internationales, ce chiffre est passé à 1 069 en 1995, puis à 1 393 en 1996, soit 38 % des adoptions internationales. En 1998, dernière année avant la suspension de la délivrance des visas aux enfants originaires du Viêt-nam, encore 1 343 adoptions ont eu lieu (35,5 % des adoptions). Dans la mesure où plus de deux adoptions sur trois en France concernent des enfants nés à l'étranger, cela signifie que jusqu'à un quart des enfants adoptés en France sont d'origine vietnamienne. La question des relations avec le Viêt-nam est donc centrale dans la problématique de l'adoption en France.

Le développement des adoptions d'enfants d'origine vietnamienne se place dans le cadre plus général de l'essor de l'adoption internationale dont les causes sont liées à la diminution du nombre d'enfants adoptables en France, plus particulièrement d'enfant en bas âge. Les raisons en sont la baisse du nombre de grossesses non désirées et l'évolution des mentalités concernant les mères célibataires ou les enfants adultérins. À l'inverse, au Viêt-nam, pays très pauvre dont le PIB par habitant est évalué à 272 dollars, de nombreuses femmes, majoritairement des mères célibataires, ne peuvent assumer des grossesses non désirées. Il faut d'ailleurs préciser que le Viêt-nam connaît l'un des taux d'avortement les plus élevés du monde, près de 4 millions d'IVG chaque année.

Un pays qui n'a pas échappé au développement de certaines dérives

Dans mon rapport sur le projet de loi d'autorisation de la ratification des accords de la Haye en 1998, j'avais exposé les raisons qui avaient rendu nécessaire de combattre certaines dérives de l'adoption internationale. La voie d'accession individuelle à l'adoption notamment est souvent considérée comme la source de nombreuses dérives. Certaines personnes, peu scrupuleuses, n'hésitent pas à exploiter financièrement le désir de certains candidats d'obtenir coûte que coûte un enfant dans les délais les plus brefs. Ces pratiques sont non seulement immorales mais elles suscitent également, de la part des intermédiaires, des comportements délictueux : rapt d'enfants, offres d'achats de nouveaux-nés aux familles déshéritées, « fabrication » de faux orphelins... Dans un article du journal le Monde du 21 mars 2000, M^{me} Claire Brisset faisant état d'enfants vendus pour des sommes allant jusqu'à 200 000 francs au Liban.

Malheureusement, le Viêt-nam n'a pas échappé au développement de comportements tout à fait inacceptables en cette matière, certaines personnes ayant profité de façon éhontée de la détresse des couples ne pouvant avoir d'enfants et de la misère de certaines jeunes mères. Des pratiques inquiétantes ont en effet pu être observées : fraudes dans l'établissement de l'état civil, remise de l'enfant aux adoptants par des intermédiaires avant la remise officielle, négligence de l'avis des

familles biologiques, cadeaux divers offerts à certains intervenants officiels pour hâter la procédure, existence de nombreux intermédiaires clandestins dont les tarifs peuvent aller jusqu'à 10 000 dollars.

Les raisons d'une suspension des adoptions franco-vietnamiennes en 1999

Avec près de 1 400 enfants adoptés annuellement, la France était de très loin le pays qui accueillait le plus grand nombre d'enfants vietnamiens. D'autres pays, au contraire, freinaient voire même avaient arrêté, et dans tous les cas avaient considérablement réduit, l'accueil d'enfants vietnamiens, en raison des graves dérives que tout le monde pouvait constater.

À plusieurs reprises, les autorités françaises avaient tenté de lutter contre des pratiques illicites, mais sans succès. Ces dernières étaient dénoncées par différents médias en France et à l'étranger et l'attitude « laxiste » de notre pays était de plus en plus critiquée.

Les tribunaux français, de plus en plus méfiants, commençaient à refuser l'adoption d'enfants vietnamiens.

Des journaux vietnamiens publiaient des plaintes de parents vietnamiens contre des adoptants français qui les auraient trompés sur leurs intentions et des reportages sur des réseaux de trafic d'enfants étaient démantelés par la police à Hanoï et à Ho Chi Minh Ville.

Des « trafiquants » étaient arrêtés par les autorités vietnamiennes, à plusieurs reprises et les autorités françaises furent même saisies de dossiers de familles françaises ayant eu recours à ces « trafiquants ».

Il devenait urgent d'intervenir. La MAI, émue de cette situation, estimait qu'il était urgent de « donner un coup d'arrêt aux pratiques illicites dénoncées, dans l'attente d'un assainissement de la situation ».

C'est donc sur la recommandation de la MAI, et après consultation des autorités vietnamiennes, que le Gouvernement français a décidé, le 29 avril 1999, de suspendre toutes les procédures d'adoption entre le Viêt-nam et la France. Jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération entre les deux pays.

Dans le même temps, les négociations en vue de la conclusion d'un tel accord étaient engagées.

Compte tenu du nombre d'enfants vietnamiens adoptés par des Français, il était devenu nécessaire de retrouver les garanties de transparence requises pour être en conformité avec la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

Recommandations de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale

« À l'issue de la réunion du 12 mars 1999 ;

Vu le rapport établi par la mission pour l'adoption internationale, le 4 février 1999, sur la situation de l'adoption internationale au Viêt-nam ;

Ayant pris connaissance des observations de la partie vietnamienne lors des discussions bilatérales franco-vietnamiennes à Paris le 26 février 1999 ;

L'Autorité centrale pour l'adoption internationale constate que les principes posés par l'article 21 de la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (notamment subsidiarité de l'adoption internationale et absence de profit indu au bénéfice d'intermédiaires) sont trop fréquemment ignorés et donc bafoués, et que, dans beaucoup de cas, les procédures ne présentent pas les garanties requises pour assurer le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et la sécurité juridique des adoptants.

Par ailleurs, l'Autorité centrale pour l'adoption internationale constate que plus des deux tiers des enfants adoptés originaires du Viêt-nam sont âgés de moins de six mois et qu'environ la moitié d'entre eux sont adoptés directement dans leurs familles biologiques.

En conséquence, l'Autorité centrale pour l'adoption internationale recommande :

- *qu'un projet d'accord franco-vietnamien en matière d'adoption soit présenté aux autorités vietnamiennes dans les plus brefs délais ;*
- *que, dès la remise du projet aux autorités vietnamiennes – et après information préalable de ces autorités – les visas en vue d'adoption ne soient plus délivrés que pour les enfants remis et confiés aux familles françaises par l'intermédiaire d'organismes français habilités et des autorités vietnamiennes compétentes dont la liste nous sera communiquée par le gouvernement vietnamien ;*
- *que cette dernière mesure prenne effet dès la remise du projet d'accord mais sans affecter les procédures en cours.*

La reprise des nouvelles procédures d'adoption sera subordonnée à l'entrée en vigueur de l'accord. »

Conformément aux recommandations de la MAI, des mesures devaient être également prises pour éviter que la suspension des adoptions n'affecte les procédures en cours. Il a ainsi été décidé que la suspension n'affecterait pas les procédures engagées par les adoptants arrivés sur le sol vietnamien, avant le 9 mai 1999 inclus. Il en a été décidé de même pour les procédures ouvertes par des candidats à l'adoption rentrés en France dans

l'attente de la remise officielle de l'enfant. Il s'agissait d'éviter, autant que possible, le contrecoup de cette mesure.

Ainsi, la majorité des candidats à l'adoption concernés par des procédures en cours ont pu les mener jusqu'à leur terme. Entre mai et juin 1999, 220 visas d'adoption ont été délivrés.

Toutes les familles concernées ont pu, ainsi, revenir avec leurs enfants adoptifs en France, à la fin du mois de septembre 1999, à l'exception de 27 dossiers qui, pour des raisons diverses indépendantes de la mesure de suspension française, n'ont pu être réglés.

À ce jour, M. Nguyen Dinh Loc, ministre de la Justice, a pu affirmer au rapporteur que 9 cas seraient définitivement réglés fin 2000, début 2001, mais que 4 cas de la province de Kon-Tum étaient définitivement rejetés car les autorités locales s'opposaient pour des raisons semble-t-il religieuses à toute adoption.

En tous cas, la situation antérieure à avril 1999 ne pouvait perdurer car la plupart des enfants adoptés au Viêt-nam étaient des enfants ayant une famille alors que les orphelinats étaient pleins d'enfants qui, vivant dans des conditions misérables, n'étaient pas adoptés car ces mêmes orphelinats se refusaient à participer aux trafics dénoncés.

La nécessité de trouver une nouvelle procédure d'adoption

La France et le Viêt-nam ont conservé des liens très étroits de coopération qui leur ont valu de nombreuses conférences, colloques ou séminaires portant sur des problèmes juridiques.

En 1993, à l'occasion de la visite d'État du Président de la République, François Mitterrand, était créée la maison du Droit vietnamo-français, dirigé avec un directeur vietnamien par un éminent magistrat français, M. Joël Sollier, directeur adjoint.

M^{me} Élisabeth Guigou, garde des Sceaux et ministre de Justice, devait se rendre en visite officielle, les 17 et 18 avril 2000 pour présider, au côté de son homologue vietnamien, M. Nguyen Dinh Loc, la session annuelle du comité d'orientation de la Maison du Droit.

Les premières années de cette coopération ont permis l'élaboration de textes fondamentaux en matière de droit civil, de procédure civile ou pénale, de droit administratif...

Un projet « d'appui à l'État de droit au Viêt-nam », financé sur les fonds alloués aux pays de la zone de solidarité prioritaire, doit permettre dès cette année la formation de magistrats et de professionnel de la justice.

C'est sur cette même confiance qu'ont commencé, tout de suite après la suspension des adoptions en avril 1999, les négociations en vue de signer un protocole réciproque sur l'adoption.

Comme cela a été indiqué précédemment, la conclusion rapide d'un accord bilatéral, subordonnant la reprise des procédures d'adoption, était la contrepartie indissociable de l'interdiction du 29 Avril 1999.

Des négociations rapides ont été engagées sur divers points de procédures. Il fallait s'entendre sur :

- la définition des compétences respectives du pays d'accueil et du pays d'origine, lors du prononcé des décisions d'adoption. La France ayant souhaité, et obtenu, que les juridictions françaises puissent continuer à avoir la possibilité de prononcer des adoptions plénières ;
- la reconnaissance de plein droit des effets des décisions rendues dans chaque pays ;
- la définition de nouvelles procédures tenant compte des compétences dévolues aux autorités locales vietnamiennes en matière d'adoption, et notamment aux comités populaires provinciaux. En effet, ces derniers sont chargés de la transmission à la famille adoptante des renseignements relatifs à l'enfant adopté, alors que cette tâche revient, pour les pays signataires de la convention de la Haye, à l'Autorité centrale.

La convention bilatérale de coopération en matière d'adoption

Le 1^{er} février 2000, soit 9 mois seulement après la suspension des adoptions, la convention bilatérale était signée entre la France et le Viêt-nam, à Hanoï.

La cérémonie de l'échange des instruments de ratification de la convention eut lieu, le 26 septembre, entre M. Nguyen Van Nganh et M. l'ambassadeur de France, Serge Degallais, vice-ministre des Affaires étrangères, en présence de M. Ha Hung Cuong, vice-ministre de la justice.

L'Assemblée nationale devait la ratifier, le 6 juin 2000 et le Sénat, le 21 juin 2000. Le Gouvernement français a imposé à des délais inhabituels en matière de convention internationale, soulignant ainsi l'urgence de l'entrée en vigueur de cet accord bilatéral important pour les familles françaises et leurs futurs adoptés. Son application était fixée au 1^{er} novembre 2000.

Sur le fond, cette convention franco-vietnamienne est un cadre inspiré de la convention de la Haye pour mieux réguler et contrôler les adoptions entre le Viêt-nam et la France.

Son but est de garantir la régularité et la transparence des procédures d'adoption. Dans son préambule, la convention rappelle la nécessité de procéder aux adoptions d'enfants « dans le respect de la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, du 20 Novembre 1989, et notamment sur les dispositions concernant la garantie de l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que dans le souci de prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite des enfants et des profits matériels indus à l'occasion de l'adoption ».

La convention prévoit la mise en place d'une « Autorité centrale » garante de la régularité et de la transparence des procédures

d'adoption et qui se chargera d'assurer l'adoptabilité des enfants. Au Viêt-nam, cette Autorité centrale, sera le ministère de la Justice. En France, ce sera la MAI

Le problème au Viêt-nam, contre toute attente, est et demeure encore le pouvoir des comités populaires de provinces. La convention conduit à renforcer le poids de l'État central. C'est aux autorités centrales que revient, en effet, la charge de prendre toutes les mesures « pour prévenir des gains matériels indus à l'occasion d'une adoption » et « en vue de faire sanctionner de telles pratiques ».

De même, les autorités centrales ont pour mission d'échanger « des informations juridiques, des données statistiques et d'autres renseignements nécessaires » (art. 5).

C'est l'Autorité centrale qui procédera à l'attribution d'un enfant aux candidats à l'adoption, après examen de leurs dossiers et après s'être assuré que les conditions nécessaires à la régularité de l'adoption sont bien remplies (art. 10 & 11).

L'essentiel des garanties est :

- l'adoptabilité de l'enfant au regard de la législation du pays d'origine ;
- le principe de subsidiarité qui consacre d'abord l'intérêt de l'enfant dans sa famille, puis dans son pays avant d'envisager l'adoption internationale ;
- le consentement à l'adoption des personnes autorisées à le délivrer ;
- l'information précise et complète, préalable au consentement, sur les effets juridiques de l'adoption ;
- l'absence totale de paiement ou de contrepartie pour l'obtention du consentement.

Comme nous le constatons, le schéma retenu se distingue de celui prévu par la convention de la Haye. En effet, la proposition d'enfant émanera des autorités locales et sera adressée aux adoptants qui, s'ils souhaitent y donner suite, pourront alors se déplacer pour aller au Viêt-nam rencontrer l'enfant. *De ce fait, toute recherche individuelle d'enfants par des adoptants est évitée et prohibée*, même si la procédure ancienne, dont nous connaissons les difficultés et les pièges, peut rester en vigueur pour les Français résidant habituellement à l'étranger ou au Viêt-nam.

Cette procédure différente de celle de la convention de la Haye s'explique par le rôle dévolu aux provinces et aux comités populaires locaux, en matière d'adoption par la législation vietnamienne.

Le ministère de la Justice vietnamienne, après avoir vérifié que l'enfant est adoptable, procédera à son apparentement, transmettra au comité populaire concerné le dossier des adoptants, accompagné d'une note attestant que toutes les conditions nécessaires sont remplies et formulera un avis sur l'adoption envisagée.

En ce qui concerne la reconnaissance des décisions d'adoption, la convention prévoit des dispositions particulières. En effet, la législation vietnamienne ne connaît pas d'adoption plénière avec son irrévocabilité. L'article 7 de la convention prévoit que la décision de confier l'enfant, en vue de son adoption, relève de la compétence de l'État d'origine. Il précise

ensuite que lorsque la législation de l'État d'accueil prévoit une forme d'adoption différente, requérant une nouvelle décision d'adoption, cette dernière relève de la compétence judiciaire des autorités de l'État d'accueil.

Les décisions d'adoption vietnamiennes ne seront pas considérées comme des adoptions plénières dès leur prononcé au Viêt-nam. Elles ne pourront pas être directement transcrites sur le registre du service central de l'état civil de Nantes, comme cela est le cas pour toute adoption prononcée, en application de la convention de la Haye. Les candidats à l'adoption d'un enfant vietnamien devront donc, s'ils souhaitent le prononcé d'une adoption plénière en France, déposer une requête auprès du tribunal de grande instance de leur domicile. Dans ce cas, les tribunaux français devront vérifier la forme et le contenu du consentement donné dans le pays d'origine par les représentants légaux des enfants.

D'autre part, la convention prévoit l'intervention des organismes agréés, mais n'en définit pas clairement le rôle. Il faut noter en outre que la législation vietnamienne actuelle (cf. annexe) interdit toujours l'intervention d'intermédiaires.

Cependant, interrogées, les autorités vietnamiennes ont affirmé que, dans le cadre de la convention bilatérale, des organismes agréés pour l'adoption par des Français, pourront encore exercer des activités au Viêt-nam, à la condition qu'ils fassent l'objet d'un double agrément, de la part de la France et de la part des autorités vietnamiennes (ministère de la Justice ou organe spécial chargé des relations avec les ONG humanitaires).

L'intervention envisagée des OAA se situerait, en l'état actuel des réflexions, après des autorités locales pour le suivi de la procédure d'adoption, mais aussi auprès des orphelinats ou des centres sociaux afin de faciliter la remontée vers l'Autorité centrale d'informations relatives aux enfants adoptables pouvant être proposés à des familles françaises.

Dans cette perspective, la liste des OAA françaises habilitées pour le Viêt-nam devra être communiquée au ministère de la Justice et au ministère des Affaires sociales vietnamiens, qui joueront un rôle important dans le choix des institutions sociales avec lesquelles des relations privilégiées pourront être établies.

Il semble donc, sauf interprétations ou textes nouveaux, que les Associations ne pourront intervenir, du moins dans l'immédiat. *La MAI reste donc, aujourd'hui, l'unique interlocuteur de l'Autorité centrale vietnamienne pour la transmission des dossiers.*

Il faut rappeler qu'aucun visa n'est désormais délivré en matière d'adoption par les Ambassades et les Consulats français dans le monde, sans l'accord de la MAI Cette mesure, qui peut paraître contraignante, n'en demeure pas moins la seule susceptible d'arrêter les dérives qui pourraient se produire çà et là. Il apparaît donc que, si un enfant était introduit clandestinement, il ne pourrait pas être adopté et se trouverait « sans papier » !

La mise en œuvre de la convention devra nécessiter l'apport par la France au Viêt-nam d'une assistance technique (art. 21). Cette assistance portera sur la gestion informatisée des dossiers et l'organisation d'un

séminaire de formation, destiné aux personnels des Provinces en charge de l'adoption. Ce séminaire devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2000.

Un groupe de travail mixte et paritaire est créé, qui devra se réunir une fois par an, pour évaluer l'application de la convention et pour formuler des propositions, en vue de régler les éventuelles difficultés apparues.

La convention est conclue pour une durée de 5 ans et sera renouvelable par période de 3 ans, sauf dénonciation par l'une des parties avec un préavis de 6 mois.

La mise en œuvre de la convention

Cette convention sera appliquée, dans un premier temps, dans sept provinces préalablement sélectionnées par les autorités vietnamiennes. Cette sélection s'est faite en fonction des relations que les services judiciaires locaux entretiennent avec l'Autorité centrale, ainsi que de leur position au regard de l'adoption internationale. Les 7 provinces concernées retenues comme provinces pilotes sont : Hanoï, Ho Chi Minh-Ville, Khanh Hoa, Bac-Giang, Vinh-Phuc, Nam-Dinh, Thanh-Hoa.

Dans chacune d'entre elles, un orphelinat sera sélectionné et aucune adoption ne sera acceptée en dehors de ces orphelinats.

Mais, avant toute application et préalablement à l'étude des premiers dossiers des candidats à l'adoption, il convenait d'adapter la législation interne vietnamienne aux dispositions de la convention bilatérale. Lors de sa visite à Hanoï, du 13 au 17 novembre 2000, le rapporteur a longuement discuté avec le vice-ministre de la justice et avec tous les responsables administratifs de l'Autorité centrale vietnamienne. L'intérêt du gouvernement français pour une application rapide de la convention et une reprise des adoptions a été fortement explicitée auprès de l'ensemble des interlocuteurs.

Le décret d'application venait d'être mis au point avec les différentes instances concernées et l'on attendait le retour à Hanoï du ministre de la Justice, en tournée d'inspection dans le Sud, pour transmission et signature du Premier ministre.

Les délais de retard s'expliquaient selon le vice-ministre de la justice, par le soin apporté au texte lui-même et par le vote d'autres textes législatifs, comme la loi sur la famille ou la loi sur la nationalité.

Aux dernières nouvelles, le Premier ministre vietnamien a signé, le 11 décembre 2000, le décret d'application nécessaire à la mise en œuvre effective au Viêt-nam de la convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre le Viêt-nam et la France.

La traduction de ce document est en cours et les candidats à l'adoption, qui si l'on en croit les demandes de renseignements en cours s'élèvent à 800, seront informés, dès que possible de ces dispositions, notamment en ce qui concerne la constitution de leurs dossiers.

Ce retard réglementaire a obligé la MAI à différer la diffusion auprès du public de la fiche de procédure. Il ne reste plus qu'à attendre la formation du personnel des comités populaires pour commencer la reprise effective des adoptions.

Les questions sur la convention

Malgré tous les soins apportés à régler les procédures d'adoption avec le Viêt-nam, nous regrettons que la désignation de la MAI comme « Autorité centrale » soit trompeuse. En effet, l'Autorité centrale pour l'adoption internationale n'est pas officiellement la MAI mais une structure interministérielle créée par un décret du 23 septembre 1998. Ainsi, la même expression, celle d'Autorité centrale, désigne en fait deux structures distinctes. Cette confusion nous paraît regrettable.

Notre analyse fait apparaître également une lacune et une faille dans la convention franco-vietnamienne. La condition tenant à l'obligation de s'assurer du consentement de l'enfant, lorsque celui-ci est requis (à quinze ans selon la législation du Viêt-nam), ne figure pas dans la convention. Cela tiendrait à certaines particularités des adoptions d'enfants vietnamiens, et notamment le faible âge moyen des enfants adoptés.

En effet, l'adoption au Viêt-nam concerne tout d'abord des nouveaux-nés : 77 % des enfants adoptés ont moins de 6 mois. Pour autant, la convention s'applique pour toutes les adoptions, y compris d'enfants plus âgés. Elle concerne tous les enfants qui n'ont pas atteint la limite d'âge selon la législation nationale de leur État d'origine. Or, cette limite est de 15 ans au Viêt-nam, âge auquel l'enfant est en mesure de formuler un avis conscient depuis déjà longtemps. Il faut penser que l'adoption d'enfants contre leur volonté exprimée ne serait pas une bonne chose ni pour eux, ni pour les adoptants.

De même, il apparaît que l'exception faite pour l'application de la convention à des Français « ayant habituellement leur résidence à l'étranger » n'ait pas la même définition au Viêt-nam et en France.

La domiciliation en France des adoptants est contrôlée en premier lieu par le service de l'aide sociale à l'enfance, à l'occasion de l'instruction de la demande d'agrément, puis par l'Autorité centrale française pour l'adoption et la MAI, qui l'attestera dans la note relative aux requérants, accompagnant chaque dossier d'adoption.

Il appartiendra à la MAI d'exiger un justificatif de domicile auprès des adoptants afin d'être en mesure d'attester de leur domicile en France, mais il ne paraît pas nécessaire que les autorités vietnamiennes effectuent à leur tour le même contrôle, sauf si un français qui se considère « résident habituel à l'étranger » s'adresse directement à une autorité vietnamienne.

Une délégation vietnamienne s'est rendue en France, du 26 au 30 juin 2000, pour finaliser les éléments de la procédure d'adoption elle-même. La composition des dossiers, le nombre d'exemplaires requis, les problèmes de la législation et de traductions, la validité des pièces, le départ des dossiers et leur traitement ont été examinés avec minutie.

Cela devrait désormais faciliter les adoptions, à moins que cela les complique encore plus !

Conclusions sur le Viêt-nam

En fin de compte, le Viêt-nam nous est apparu comme un pays où persistait une situation très favorable à toutes les dérives (enlèvement, prostitution, drogue...) et où, malgré des progrès incontestables enregistrés ces dernières années dans la lutte contre la pauvreté et pour la planification familiale, la situation de l'enfance était difficile notamment dans les campagnes.

Mais des contacts pris, il apparaît également que les autorités vietnamiennes font de réels efforts pour endiguer ces phénomènes.

La volonté vietnamienne d'application de la nouvelle convention avec une Autorité centrale motivée, un ministère de la Justice compétent et un ambassadeur de France à Hanoï, M. Serge Degallais, particulièrement impliqué et efficace, auront permis de jeter les bases d'une coopération exemplaire à plus d'un titre.

Votre rapporteur espère que le sérieux et la rigueur des procédures mises en place ne seront pas mis à mal par l'exception concernant les Français résidant habituellement à l'étranger, qui risque de conduire à des contentieux ou à des tentatives de fraudes et, par le fait que les réseaux à l'origine des dérives abandonnent la filière française au profit d'autres pays moins scrupuleux et moins respectueux des traités internationaux et des droits de l'homme et de l'enfant.

Cette dernière hypothèse aurait pour effet de tarir sensiblement l'adoption par des Français d'enfants vietnamiens.

Il est clair cependant que l'application rapide et efficace de la convention bilatérale nécessitera, du côté français, un soutien principalement financier, aux orphelinats et aux centres sociaux accueillant des enfants adoptables, afin d'éviter que ceux-ci ne soient systématiquement offerts en priorité aux familles adoptantes d'autres nationalités qui, elles, continueraient à pouvoir pratiquer des procédures directes.

Il ne serait pas inutile que la France associe désormais les pays de l'Union européenne, si ce n'est tous les pays signataires de la convention de la Haye, à une action commune en matière d'adoption pour les pays non-signataires.

La législation française

La proposition de loi Matteï

Le 28 mars 2000 Monsieur Jean-François Matteï rapportait devant l'Assemblée nationale une proposition de loi dont il était l'auteur, relative à l'adoption internationale.

En effet, ce sujet est à nouveau d'actualité. Fin janvier 2000, le Conseil de l'Europe en parlait et la Commission des droits de l'homme préparaient un texte devant être examiné en assemblée générale afin qu'il n'y ait plus d'enfants vendus, bafoués ni trahis.

La convention de La Haye a été ratifiée par la France et les procédures dans les autres pays se sont complexifiées. Les juridictions françaises s'interrogeaient et parfois, trop peut-être, s'opposaient, soupçonnant, très souvent, à tort, les procédures utilisées d'être irrégulières ou clandestines.

Visant à assurer la sécurité juridique des adoptés, la proposition de loi de Monsieur Matteï voulait préciser les règles applicables en diverses circonstances notamment lorsque l'enfant faisait l'objet d'une adoption simple à l'étranger ou lorsque son pays d'origine émettait une interdiction absolue d'adopter.

Après un débat fort intéressant, l'Assemblée nationale adoptait le texte suivant :

Article 1^{er} A (nouveau)

Le titre VIII du livre 1^{er} du code civil est complété par un chapitre III intitulé : « Du conflit des lois relatives à la filiation adoptive ».

Article 1^{er}

Dans le chapitre III du titre VIII du livre 1^{er} du Code Civil, il est inséré un article 370-3 ainsi rédigé :

« Art. 370-3 – l'adoption régulièrement prononcée dans le pays d'origine de l'adopté produit les effets prévus par la loi française pour l'adoption plénière ou l'adoption simple lorsque l'adoptant est de nationalité française ou réside habituellement en France.

« Lorsque l'adoption prononcée dans le pays d'origine de l'adopté n'a pas pour effet de rompre le lien préexistant de filiation, celle-ci peut être convertie en adoption plénière si les consentements requis ont été donnés expressément en connaissance de cause de ses effets.

« Le prononcé de l'adoption en France d'un mineur, dont la loi personnelle reconnaît l'adoption, requiert le consentement du représentant légal de l'enfant. Le consentement doit être libre,

obtenu sans aucune contrepartie, après la naissance de l'enfant et éclairé sur les conséquences de l'adoption, en particulier s'il est donné en vue d'une adoption plénière.

La loi française s'applique aux conditions et aux effets de l'adoption si la législation du pays d'origine n'y fait pas obstacle « .

Article 2

Dans l'article 361 du Code Civil, après la référence : « 353-1 », est insérée la référence : « 353-2 ».

Article 3

Il est créé, auprès du Premier ministre, un Conseil supérieur de l'adoption.

Il est composé de parlementaires, de représentants de l'État, de représentants des conseils généraux, de magistrats, de représentants des organismes autorisés ou habilités pour l'adoption, de représentants des associations de familles adoptives et de pupilles de l'État, d'un représentant du service social d'aide aux émigrants, d'un représentant de la mission pour l'adoption internationale, ainsi que de personnalités qualifiées.

Il se réunit à la demande de son président, du garde des sceaux, ministre de la Justice, du ministre des Affaires sociales, du ministre des Affaires étrangères ou de la majorité de ses membres, et au moins une fois par semestre.

Le Conseil supérieur de l'adoption émet des avis et formule toutes propositions utiles relatives à l'adoption, y compris l'adoption internationale. Il est consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises en ce domaine.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.

Article 4

Le deuxième alinéa de l'article 56 de la loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption est ainsi rédigé :

« L'Autorité centrale pour l'adoption est composée de représentants de l'État et des conseils généraux, ainsi que de représentants des organismes agréés pour l'adoption et des associations de familles adoptives, ces derniers ayant voix consultative ».

Délibéré en séance publique, à Paris, le 28 mars 2000.

Le vice-président,

Signé : Raymond Forni

Le texte a été depuis envoyé en navette au Sénat où il fait l'objet d'un examen à la Commission des lois de la haute assemblée où Monsieur About a été désigné comme rapporteur et l'examen de ce texte devrait avoir lieu début janvier 2001.

Les principales dispositions du texte initial de M. Matteï s'articulent en cinq articles.

L'article 1 vise à introduire dans le Code civil une règle de conflit des lois afin de régler les cas d'adoption plénière d'enfants étrangers nés dans un pays n'ayant pas adhéré ou ratifié la convention de La Haye du 29 mai 1993.

Monsieur Matteï prévoit que, lorsque l'adoptant (ou l'un d'entre eux) est français ou bien encore, sans être français, réside habituellement en France, il y a lieu de faire produire à une adoption régulièrement prononcée dans le pays d'origine de l'adopté, les effets de l'adoption prévus par la loi française.

L'exposé des motifs indique que devaient être reconnues comme adoptions plénières, les adoptions prononcées à l'étranger qui emportaient les mêmes effets que l'adoption plénière française, à savoir la rupture définitive et irrévocable des liens avec la famille d'origine et l'assimilation totale avec la filiation de naissance.

Il rappelle, également que la reconnaissance de plein droit de l'adoption prononcée à l'étranger signifiait qu'il n'était pas nécessaire de demander en France un nouveau jugement d'adoption ni de demander l'exequatur du jugement étranger.

Ses imprécisions

Certaines critiques de formes ont été émises sur le texte lui-même. En effet, un décalage certain existait entre l'exposé des motifs et la rédaction même de la disposition dont le champ d'application était, de fait, plus étendu : l'article 1^{er}, alinéa premier, de la proposition ne précisait pas, en effet, que l'adoption internationale ne produirait en France que les seuls effets que la loi locale lui attachait. Il permettait, partout, de reconnaître en France, en tant qu'adoption plénière, une adoption prononcée dans un pays, qui tout en connaissant l'adoption plénière, n'attachait pas les mêmes effets que ceux prévus par la loi française, c'est-à-dire la rupture du lien préexistant de filiation et d'irrévocabilité, et de lui faire produire tout de même, en France, les effets de l'adoption plénière.

Dans son alinéa 2, l'article premier évoquait le cas, en revanche, d'une adoption prononcée en France d'un mineur né dans un pays ou un territoire ne relevant pas des dispositions du Code Civil français. Celle-ci requérait le consentement du représentant légal de l'enfant, consentement libre et obtenu sans aucune contrepartie, après la naissance de l'enfant et éclairé sur ses conséquences, en particulier s'il était donné en vue de l'adoption plénière.

Il faut rappeler que les règles de droit international privé ne renvoient pas au lieu de naissance mais à la loi personnelle de chacun, désignée en fonction de la nationalité.

L'exposé des motifs de la Proposition de Loi Matteï indiquait que ce dispositif s'appliquait en présence d'un pays d'origine ne connaissant que l'adoption simple.

En conséquence, les adoptions prononcées dans ces états auraient donné aux tribunaux français la faculté de prononcer une nouvelle adoption en France, qui en aurait tous les effets de l'adoption plénière, *à la condition qu'un consentement éclairé, en vue des effets que l'adoption plénière emporte, ait été donné par le représentant légal de l'enfant étranger.*

À ce stade, il faut noter que l'Assemblée nationale a corrigé les imperfections et les imprécisions relevées.

Le texte voté par l'Assemblée nationale

La proposition de loi a repris les principes énoncés par la jurisprudence de la cour de Cassation et par la convention de La Haye en matière de reconnaissance des décisions d'adoption prononcées à l'étranger (reconnaissance de plein droit en France des adoptions plénières régulièrement prononcées à l'étranger, possibilité de déposer une nouvelle requête d'adoption plénière, en France, lorsqu'un jugement d'adoption simple a été prononcé à l'étranger), mais étendait, semble-t-il, de manière trop extensive, l'imperium de la loi française. C'est ainsi que l'Assemblée nationale devait préciser que l'automaticité de la production des effets prévus par la loi française, s'appliquait tantôt pour l'adoption plénière, tantôt pour l'adoption simple... en fonction de la nature de l'adoption prononcée à l'étranger.

Pendant cette rédaction nous apparaît encore trop imprécise : en effet, rien n'indique dans quel cas la décision étrangère va produire les effets de l'adoption plénière ou au contraire ceux de l'adoption simple.

Or, compte tenu de l'extrême diversité des effets de l'adoption prévue par les différentes législations étrangères, il est indispensable de définir les critères de comparaison, au risque d'introduire une nouvelle incertitude juridique nécessitant une nouvelle clarification jurisprudentielle, laquelle ne pourra émerger qu'au terme de nombreuses années de contentieux.

Ces raisons impliquent qu'il soit mieux précisé que l'adoption régulièrement prononcée à l'étranger produise en France les effets de l'adoption plénière si elle rompt de manière complète et irrévocable le lien de filiation préexistant et qu'elle ne produise en France que les effets de l'adoption simple si ce n'était pas le cas, à charge d'appliquer la demande de consentement irrévocable devant un tribunal français, si l'adoption plénière était souhaitée.

Ainsi, l'adoption régulièrement prononcée à l'étranger pourrait être convertie en adoption plénière en France si les consentements requis étaient donnés expressément en toute connaissance de cause et sans contrepartie.

La critique du texte voté par l'Assemblée nationale

Il resterait alors, peut-être, à mieux définir le représentant légal car l'enfant étranger pourrait avoir, selon les lois de son pays plusieurs représentants légaux ayant des pouvoirs différents, de même qu'en France, par exemple, la délégation d'autorité parentale n'emporte pas attribution du droit de consentir une adoption !

Les associations d'adoptants ont également donné leur avis sur ce texte :

Le 1^{er} article a pour but de régler le conflit entre la loi française et celles des pays d'origine des enfants et donc de déterminer, au cas par cas, laquelle s'applique aux conditions et/ou aux effets de l'adoption.

Les conditions de l'adoption s'appliquent au recueil du consentement, au recueil de l'enfant (en particulier s'il doit être effectué par une autorité spécifique), à la remise de l'enfant (aux adoptants), aux règles de procédure judiciaire (notamment l'obligation de l'assistance d'un avocat et les délais d'appel des jugements). Les effets de l'adoption s'intéressent principalement à la rupture des liens juridiques avec la famille d'origine, à la révocabilité (ou non) de la filiation adoptive, aux droits et obligations de l'enfant dans sa famille d'adoption, à la nationalité.

Quatre cas sont prévus :

1. Le pays d'origine de l'enfant connaît une législation comparable à la nôtre et prononce un jugement. L'adoption prononcée dans le pays emporte directement les effets de la loi française et par suite les jugements d'adoption plénière sont directement transcritibles sur les registres de l'état civil à Nantes.

2. Le pays d'origine de l'enfant possède une législation sur l'adoption mais ne connaît pas une adoption assimilable à l'adoption plénière. Les conditions sont celles du pays qui prononce un jugement d'adoption. Au regard du consentement, un nouveau jugement prononcé en France ne peut convertir l'adoption étrangère en une adoption plénière. Le juge vérifie que celui qui a consenti à l'adoption était expressément éclairé sur les effets de la loi française.

3. Le pays d'origine reconnaît l'adoption. La famille adoptante se voit remettre un enfant dans les conditions de la loi du pays, par une décision administrative ou par un jugement autre que « d'adoption » (notamment les tutelles en vue d'adoption). La famille doit alors demander, en France, devant le tribunal de grande instance, un jugement d'adoption dont les effets sont conditionnés par le contenu du consentement. Le juge français vérifie dans la décision étrangère que le consentement a été donné librement et en connaissance des effets du type d'adoption (simple ou plénière) dont la famille demande le prononcé.

4. La législation du pays d'origine ne fait pas obstacle à l'adoption. De cette rédaction singulière, il ressortirait que :

– si la loi applicable à l'enfant l'interdit formellement aucun jugement d'adoption ne pourra intervenir en sa faveur ;
– en revanche, si le droit applicable à l'enfant est muet, les conditions et les effets seront ceux de la loi française et notamment les enfants de moins de 2 ans devront être remis obligatoirement à un service similaire de notre aide sociale à l'enfance ou à nos organismes autorisés pour l'adoption.

C'est bien sûr ce 4^{ème} alinéa qui a donné lieu aux plus larges débats, tout un chacun ayant en tête le cas des enfants originaires de pays de droit coranique. Beaucoup d'entre eux ont été, avant 1997, accueillis tout à fait régulièrement par des familles résidant en France. Confiés par des juges en vue « de leur adoption selon la loi française », ils sont entrés légalement dans notre pays, avec un visa pour « adoption ». Nous retenons, bien sûr, que M^{me} Guigou nous a expressément demandé de lui faire connaître les cas en suspens, afin que les enfants obtiennent enfin un statut juridique stable et définitif, en coordination avec les autorités de leur pays.

Nous regrettons cependant une fois de plus avec amertume que les droits des enfants dépendent de leur lieu de naissance. La discussion nous paraît ici inachevée.

La loi n'est pas encore définitivement votée. Si sur ce point elle demeure en l'état, il faudra s'assurer que lorsque des kafala sont prononcées en faveur d'enfants dont les « tuteurs » demeurent en France, ils pourront rapidement et de façon tout à fait régulière (avec des visas en bonne et due forme) rejoindre leur famille, bénéficiant de leur présence affective et attentive et de leur nom : un minimum d'ailleurs inscrit dans la loi algérienne en particulier.

Le 2^e article de la loi est de mise en concordance des articles du code civil.

Le 3^e article crée un Conseil supérieur de l'adoption auprès du Premier ministre. Sachant que ce conseil existait (?) dans un texte réglementaire, on devrait être déconcerté de le voir réapparaître dans la loi. En réalité, il resurgit de ses cendres, acquiert ses lettres de noblesse de par la volonté parlementaire. Sa compétence est textuellement élargie à l'adoption internationale. Au moins deux réunions annuelles sont obligatoires. Il sera consulté sur tous les textes législatifs ou réglementaires relatifs à l'adoption. Sa saisine, enfin, est organisée par la loi. Nous notons particulièrement les pluriels quant aux représentations des associations et la présence de membres de la mission pour l'adoption internationale.

Ce texte, qui reprend pour l'essentiel la proposition que nous avons faite à M^{me} la ministre de la Justice, et auquel elle a pleinement consenti, revient essentiellement à M^{me} Véronique Neiertz, député de Seine Saint Denis. Précédemment présidente du CSA, malgré la demande de M^{me} Guigou en août dernier, elle n'a pu réunir le CSA. Elle avait, de ce fait, présenté sa démission au mois de février.

Désormais, cette instance pourra user de sa réflexion au service de l'adoption.

On peut s'étonner, voire s'indigner, qu'un amendement ait proposé la présence de représentants d'associations « défendant les droits de l'enfant », sachant qu'Enfance et Famille d'adoption est membre du Cofrade (conseil français des associations pour les droits de l'enfant) depuis sa création. Nous rappelons ici, pour tous ceux qui ne sont pas adhérents à Enfance et famille d'adoption, qui n'ont jamais lu nos statuts ni notre revue, qui n'ont jamais siégé à nos côtés dans des commissions d'agrément ou dans des conseils de famille, qui ne fréquentent pas les unions départementales des associations familiales, nous rappelons donc à tous ceux qui ne nous connaissent pas, ou qui nous ignorent, que notre premier but est la défense des droits de l'enfant et notamment le droit de « grandir et de s'épanouir dans une famille ». Ces phrases, qui recouvrent des actions de tous les jours, sont dans nos statuts depuis 47 ans et dans la convention de New York, relative aux droits de l'enfant, depuis 1998.

L'article 4 ouvre la porte de l'Autorité centrale aux associations de familles adoptives et aux organismes autorisés pour l'adoption. Charnière du dispositif de la convention de la Haye, l'Autorité centrale concentre toutes les compétences de l'État (qui a ratifié la convention). Ce n'est que par délégation que d'autres autorités détiennent une part d'actions autonomes en matière d'adoption internationale.

Par ailleurs, elle ne peut déléguer sa compétence quant à la coopération entre les États. C'est dans ce cadre donc que les associations de familles adoptives et les OAA seront présentes, parties à la réflexion, écoutées et non pas informées a posteriori des décisions. Elles y apporteront le témoignage irremplaçable de ceux qui vivent l'adoption.

Faut-il regretter que l'association et OAA n'aient que voix délibérative dans une instance qui détermine la politique de l'adoption ? Non, si l'on croit que cette autorité pourrait prendre des décisions dont nous ne voudrions pas assumer la paternité alors que le jeu démocratique de la partition des voix nous obligerait à les expliquer ou à les défendre. En effet, dans toute instance de décision, la solidarité s'impose sur les choix votés.

Oui, si on croit que certaines décisions ne font jamais totalement l'unanimité, et que notre connaissance des réalités l'emporterait sur les considérations politiques, permettant de faire changer les mentalités et des majorités.

En l'état de la procédure législative, il est néanmoins notable que la nécessité de notre présence est pleinement reconnue.

D. Housset, 29 mars 2000

À l'égard des situations personnelles

Une deuxième question se pose et qui n'a pas été traitée de façon satisfaisante en première lecture à l'Assemblée nationale. Dans le texte adopté, il est indiqué que cette automaticité d'application entre l'adoption étrangère et l'adoption française s'appliquerait « lorsque l'adoptant est de nationalité française ou *réside habituellement en France* ».

Cette formulation introduit de nouvelles difficultés. En effet, l'application de l'ensemble de cette disposition aux étrangers résidant habituellement en France pose un certain nombre de problèmes.

Quel intérêt y aurait-il à faire produire à l'adoption étrangère les effets de la loi française à des adoptants et des adoptés étrangers quand bien même ceux-ci résideraient sur le sol français ?

Il faut rappeler que le droit international privé français, de même que les très nombreux droits étrangers qu'il a inspirés, fait régir les questions d'état des personnes *par la loi de la nationalité* de ceux-ci, sur la base de l'article 3 du code civil.

Il s'agit d'éviter que la façon dont la situation juridique des personnes intéressées sera appréhendée, ne soit modifiée au gré de leurs déplacements d'un pays à l'autre.

Que faudrait-il penser de la situation de français à l'étranger, adoptant un enfant français dans leur pays et qui se verrait appliquer une loi étrangère ?

En France, des adoptants étrangers pourraient contester le bien fondé d'une telle assimilation, dès lors qu'ils n'auraient pas eux-mêmes revendiqué, à un moment ou un autre, l'application de la loi française, alors qu'ils auraient saisi un tribunal étranger de la demande d'adoption et que les caractéristiques de l'adoption étrangère qu'ils auraient ainsi obtenue, pouvaient leur paraître préférables à celles de l'une des formes d'adoption du droit français !

Il conviendrait, en conséquence, dans le cadre d'une nouvelle lecture, de ne viser que l'adoptant français et non l'adoptant étranger résidant habituellement en France.

Reste posé le problème de l'adoption internationale qui met en présence un enfant étranger adopté et un ou plusieurs parents adoptants de nationalités différentes.

Il y a là une source de conflits entre deux ou plusieurs lois susceptibles d'être appliquées par la juridiction saisie.

La circulaire du 16 février 1999 a, à cet égard, des réponses qu'il convient d'analyser :

Elle rappelle : « qu'en l'absence de règles écrites, la Cour de Cassation donne compétence d'une part à la loi de l'adoptant en ce qui concerne les conditions et les effets de l'adoption et d'autre part à la loi personnelle de l'adopté pour ce qui a trait à la forme du consentement et à la détermination des personnes et des autorités habilitées à consentir ».

La circulaire distingue, alors, pour les conditions et les effets de l'adoption *entre la demande faite par une personne seule et celle faite par un couple*.

Pour la demande d'adoption faite par une personne seule, c'est la loi nationale de l'adoptant qui s'applique : la loi française pour un français, la loi algérienne pour un algérien.

Pour la demande d'adoption faite par un couple, c'est la loi qui régit les effets du mariage, c'est-à-dire la loi nationale commune qui doit être prise en compte.

Cette solution, d'une logique parfaite, conduit à refuser l'adoption à un couple marocain et à l'accepter à un couple franco-marocain.

À l'égard des jugements

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la nécessité d'introduire dans notre loi le parallélisme dans l'application des effets de l'adoption simple. En effet, il convient d'observer que ni la doctrine, ni la jurisprudence n'ont posé nettement la solution selon laquelle une adoption étrangère qui ne s'assimilerait pas à une adoption plénière devait être considérée comme une adoption simple.

Le principe général, en matière de reconnaissance des décisions étrangères est celui de la reconnaissance des effets prévus par le jugement étranger lui-même, compte tenu de la loi étrangère qui a été appliquée.

Or, lorsque l'adoptant est de nationalité française, seule présente à coup sûr un avantage l'assimilation d'une décision étrangère à l'adoption plénière française, *dès lors qu'elle attribue automatiquement à l'enfant étranger adopté la nationalité française*.

En revanche, l'assimilation d'une adoption étrangère à l'adoption simple française, alors qu'il s'agirait en réalité d'une adoption comportant des effets différents, peut être préjudiciable à l'adoptant comme à l'adopté, dès lors que la situation juridique créée par le jugement étranger d'adoption peut présenter pour eux des avantages que ne leur offre pas l'adoption simple telle que la connaît le droit français : il en est ainsi en matière de succession, ou bien encore de dettes d'aliments à l'égard de parents par le sang !

L'alinéa 2 de l'article premier (art 370-3) de la proposition de loi Matteï laisse enfin subsister une ambiguïté qu'il convient de lever, les travaux préparatoires de l'Assemblée nationale ayant produit des propos très contradictoires : « Lorsque l'adoption prononcée dans le pays d'origine de l'adopté n'a pas pour effet de rompre le lien préexistant de filiation, celle-ci peut être convertie en adoption plénière si les consentements... ».

Deux interprétations de cet alinéa sont possibles :

* Soit le prononcé d'une adoption plénière française n'est possible que lorsque l'adoption étrangère emporte le maintien des liens de

filiation de l'enfant avec des parents biologiques (interprétations a contrario), ce qui paraît improbable

Dans ce cas, l'adoption plénière en France, ne serait plus possible lorsque le jugement prononcé à l'étranger et qui prononcerait l'adoption, entraînerait une rupture des liens de filiation biologique de l'enfant mais de *manière révoicable*.

* Soit il faudrait comprendre, par une lecture a contrario des deux premiers alinéas, que l'adoption étrangère emportant rupture des liens de filiation de l'enfant est assimilée à l'adoption plénière du droit français et peut donc être convertie en adoption plénière, si les consentements des représentants légaux des adoptés ont été exprimés en pleine connaissance de cause sur le caractère irrévocable de la rupture des liens de filiation d'origine.

Sur un plan strictement juridique et au regard des principes généraux relatifs à la reconnaissance des décisions étrangères selon lesquels celles-ci ne doivent subir, lorsqu'elles sont admises à produire leurs effets en France, ni dénaturation ni révision, la deuxième interprétation peut surprendre. Surtout les décisions étrangères peuvent difficilement se voir ajouter des effets plus importants que ceux qu'elles comportaient à l'origine !

Pourtant, la convention de La Haye de 1993 a admis une dérogation à cette règle, pour les pays adhérents, même s'il faut rappeler qu'il s'agissait là d'une solution de compromis en attendant le rapprochement des législations sur l'adoption de tous les pays signataires.

En revanche, imposer unilatéralement à des états, non partis à la convention de La Haye, une modification des décisions rendues par leurs autorités peut paraître incompatible avec le respect des règles internationales. C'est pourtant ce que fait admettre le texte voté en première lecture à l'Assemblée nationale. Depuis l'arrêt Pistre du 31 janvier 1990, un consentement libre et éclairé en vue d'une rupture complète et irrévocable des liens de filiation biologique semble permettre de prononcer une adoption plénière, même si la loi de l'adopté ne connaît pas cette forme d'adoption.

Une telle attitude de la France a déjà amené certains états à s'interroger sur la loyauté de la coopération susceptible d'être mise en œuvre avec notre pays en matière d'adoption. (cf. *Bulletin d'information* diffusé par le service social international) et certains n'hésitent pas à parler de la volonté d'imposer ainsi l'impérium de la loi française.

Pourtant, dans cette affaire, l'intérêt même des familles adoptantes est en péril. En effet, dans la mesure où la loi française permettrait dans tous les pays d'assimiler automatiquement des adoptions étrangères qui en diffèrent, sans un nouveau jugement qui en contrôle le fondement, à l'adoption plénière française, on peut sérieusement craindre que les candidats à l'adoption ne se détournent des pays partis à la convention de La Haye puisque l'avantage offert par les mécanismes de celle-ci, en termes de portée reconnue à l'adoption prononcée dans le pays d'origine de

l'enfant, serait étendu à d'autres pays sans leur accord ! N'y aurait-il pas là, d'autre part, la meilleure méthode pour échapper aux règles contraignantes mais nécessaires de l'adoption internationale ?

Paradoxalement, les efforts de la Communauté internationale, en vue d'une moralisation de l'adoption, seraient par conséquent contrecarrés par le pays dont le pourcentage d'adoptions internationales par habitant est l'un des plus élevés du monde : la France.

Au contraire, c'est précisément parce que les enfants concernés viendraient de pays non partie à la convention de La Haye, et par conséquent dont les autorités n'ont pas pu, ou pas voulu, mettre en place les structures de coopération et de contrôle prévus par cet instrument, qu'il est indispensable de maintenir le regard d'un juge français sur la procédure suivie, avant d'accorder un caractère irréversible à la filiation adoptive.

Pour les pays non adhérents à la convention de la Haye, les jugements d'exequatur s'imposent et ne devraient, en aucun cas, aller au-delà du parallélisme juridique habituel.

L'impossible adoption

Le troisième alinéa de l'article 370-3 adopté par l'Assemblée nationale doit être très clairement interprété : « Le prononcé de l'adoption en France d'un mineur, dont la loi personnelle reconnaît l'adoption, requiert le consentement du représentant légal de l'enfant ».

A contrario, cette phase prohibe le prononcé de l'adoption d'un enfant, dont la loi personnelle interdit l'adoption.

Cette solution, maintes fois réaffirmée par le gouvernement, est en conformité totale avec les engagements internationaux de la France.

La Kafala

Dans les pays de droit coranique (musulmans), il y a prohibition absolue de l'adoption, à l'exception de la Tunisie, du Sénégal, de la Turquie ou de l'Indonésie.

La circulaire du 16 février 1999 s'orientait, dans ce domaine, dans le même sens que la convention de La Haye le consentement doit être accueilli *dans le pays d'origine* de l'enfant et selon les formes applicables localement. Son contenu doit être apprécié au regard de la législation du pays d'origine de l'adopté.

C'est donc le droit des pays d'origine qui détermine si l'enfant est bien adoptable.

La loi doit, donc, rendre impossible l'adoption d'un enfant dont la loi d'origine étrangère prohibe l'adoption.

Dans les pays musulmans, c'est la sourate XXXIII « Les coalisés » qui déclare : « Dieu ne loge pas deux cœurs au-dedans de l'homme, non plus qu'il ne fait vos fils de ceux que vous adoptez ».

Dans ces pays existe une autre forme d'accueil des enfants abandonnés : la « Kafala ».

La Kafala est un recueil d'enfant, le « Kafil » s'engageant à prendre bénévolement en charge l'entretien, l'éducation et la protection de ce dernier, au même titre que le ferait un père pour son enfant légitime. En aucun cas, l'enfant ne rentre dans la filiation du « Kafil ».

Un jugement de « Tanzil », c'est-à-dire octroyant une gratification testamentaire à l'enfant permet de le placer au rang d'héritier du premier degré sans toutefois établir un lien de filiation.

Il n'y a donc aucune possibilité d'adopter un enfant de pays de droit musulman.

La proposition de loi serait contraire aux accords internationaux signés par la France, si elle n'interdisait pas formellement les adoptions d'enfants originaires d'un pays qui les interdit.

En outre, cette position est conforme aux souhaits exprimés, par exemple, par les autorités marocaines, tels qu'elles l'ont exprimé au gouvernement français mais aussi au rapporteur.

La solution inverse nuirait non seulement à la qualité des relations de la France avec les pays islamiques mais laisserait le champ libre aux réseaux de trafic d'enfants qui se développent dès que la régularité des procédures n'est plus contrôlée dans le pays d'origine des enfants ni garantie par une coopération loyale entre états.

Une autre interprétation, a contrario, de l'alinéa 3 du 370-3, pourrait conduire à considérer que le consentement du représentant légal de l'enfant ne serait pas requis lorsque la loi personnelle de celui-ci ne permet pas l'adoption. Cette interprétation ne serait ni raisonnable, ni sérieuse.

Au cours de la navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat *il faudrait*, en conséquence, *énoncer plus clairement* que l'adoption ne peut être prononcée lorsque la loi personnelle de l'enfant prohibe cette institution.

Cette remarque s'étend au 4^e alinéa de l'article 370-3 précité : « La loi française s'applique aux conditions et aux effets de l'adoption si la législation du pays d'origine n'y fait pas obstacle ».

Par contre, rien n'est dit dans quel cas la loi française va s'appliquer, et laquelle ?

Le droit international privé français, suivi par tous les systèmes juridiques inspirés du Code Napoléon, applique aux questions d'état des personnes la loi personnelle des intéressés. Cette solution est adoptée pour permettre notamment la reconnaissance dans leur pays, des décisions prononcées en France au titre de la réciprocité.

Enfin, la formulation même du 4^e alinéa de l'article 370-3 est ambiguë : la loi française, en effet, s'applique-t-elle aux conditions et aux effets de l'adoption si la législation du pays d'origine de l'enfant ne fait pas

obstacle à l'application de cette loi ? ou bien la loi française s'applique-t-elle aux conditions et aux effets de l'adoption si la législation du pays d'origine de l'enfant ne fait pas obstacle à l'adoption. Il y a là aussi un débat à trancher avant le vote définitif de la loi.

Cette ambiguïté devra être levée à l'occasion d'une prochaine lecture du texte au Sénat ou à l'Assemblée nationale.

Le consentement à l'Adoption internationale

Sur les conditions d'obtention du consentement, qui reste finalement la seule possibilité d'agir en conformité avec la convention de La Haye, il y a lieu d'apporter quelques précisions : « Le consentement doit être libre, obtenu sans aucune contrepartie, après la naissance de l'enfant et éclairé sur les conséquences de l'adoption, en particulier s'il est donné en vue d'une adoption plénière ».

Le rapporteur considère qu'il persiste une omission importante prévue aux articles 4 et 29 de la convention de La Haye et dont la philosophie est celle de l'article 348-5 du Code Civil. Cette disposition introduite sagement il y a plus de 30 ans dans notre loi prévoit que le consentement ne doit jamais être recueilli directement par les adoptants, ou leur mandataire, auprès des parents biologiques de l'enfant.

L'enfant doit d'abord être considéré comme « abandonné » ou confié en vue de son adoption à une institution spécialisée, avant même de pouvoir être proposé à l'adoption.

Cette précision n'a pas été retenue dans la convention de la Haye, chaque pays s'étant engagé à contrôler l'adoptabilité des enfants à adopter.

Le rapporteur a pu constater, lors de ses missions à l'étranger que l'expérience démontrait que l'absence de phase transitoire de recueil de l'enfant conduisait aux pires dérives, telles que constatées au Viêt-nam avant la suspension des adoptions, ou au Guatemala à propos duquel un rapport vient d'être présenté à l'ONU. Il a pu constater que même dans un pays ayant ratifié la convention de la Haye, comme la Roumanie, le contrôle de l'adoptabilité restait très précaire.

Il conviendrait, par conséquent, de reprendre, ne fût-ce que par référence, les dispositions installant des garanties offertes depuis 1966 comme celles des articles 4 et 29 de la convention de La Haye et dans la plus élémentaire des précautions, exiger l'application de l'article 348-5 au moins dans les pays non adhérents à la convention de la Haye.

L'intérêt d'une nouvelle loi

Cet intérêt est incontestable et il doit principalement améliorer la concertation au sein de l'Autorité centrale et du Conseil supérieur de l'adoption.

La concertation au sein de l'Autorité centrale et du CSA

Tous ces problèmes nécessitent des explications et surtout une grande concertation... ce qui n'a pas toujours été le cas !

La composition de l'Autorité centrale pour l'adoption, était également l'une des propositions en discussion, de même que le fonctionnement du Conseil supérieur de l'adoption.

L'Autorité centrale française, prévue par la convention de La Haye et mise en place dès la loi du 5 juillet 1966 en France est une structure rattachée au Premier ministre. Elle concourt à la définition de la politique de coopération internationale dans le domaine de l'adoption d'enfants étrangers.

Nous l'avons vu, cette Autorité doit être l'interlocuteur privilégié du public.

Son élargissement aux représentants d'organismes agréés pour l'adoption et d'associations de familles adoptives, avec voix consultative est une revendication de l'association enfance et famille et adoption et de la Fédération des organismes agréés pour l'adoption, depuis fort longtemps.

L'Autorité centrale a donc un rôle politique et est chargée de coordonner l'action des administrations.

Dans ces conditions, et dans la mesure où le fonctionnement de la MAI n'en serait pas perturbé, il y a lieu d'associer les associations d'adoptants comme les organismes agréés, à son organisation, avec voix consultatives.

L'Autorité centrale a la mission de vérifier, selon les cas, que les requérants à l'adoption sont bien qualifiés et aptes à adopter, ou bien que l'enfant est adoptable et il apparaît, au rapporteur, tout à fait souhaitable d'impliquer ainsi les associations et les organismes qui pourront mieux percevoir les intérêts fondamentaux que remet parfois en cause l'adoption internationale, mais aussi mieux faire comprendre aux autres membres les problèmes qu'ils rencontrent sur le terrain de l'adoption internationale.

En première lecture, l'Assemblée nationale a accepté, à titre consultatif, la représentation des Associations de familles adoptives et des Œuvres agréées pour l'adoption.

Si cette proposition était définitivement adoptée, il faudrait qu'elle soit complétée par la présence réclamée des associations d'adoptés et que cet ensemble figure dans un collège spécial pouvant être associé aux délibérations et aux travaux de la MAI

Dans sa séance du 20 décembre 2000, la Commission des lois du Sénat a procédé à l'examen du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Les conclusions de la Commission des lois du Sénat

Réunie le mercredi 20 décembre 2000, sous la présidence de M. Pierre FAUCHON, la commission des lois a procédé, sur le rapport de M. Nicolas ABOUT, à l'examen de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 28 mars 2000, relative à l'adoption internationale.

Constatant que le principal objet de la proposition de loi était de poser une règle législative de conflit de lois en matière d'adoption internationale, elle a souligné le caractère très délicat de la question dans un domaine où interfèrent des relations inter-étatiques, des questions juridiques complexes et des relations humaines chargées d'affectivité.

Elle a observé que l'absence d'unité de la jurisprudence, aggravée par une circulaire du garde des Sceaux en date du 16 février 1999, ne permettait pas d'avoir actuellement de certitude sur certaines questions essentielles, telles la possibilité ou non d'adopter un enfant dont le statut personnel prohibe cette institution ou les conditions dans lesquelles une adoption prononcée à l'étranger peut produire en France les effets de l'adoption plénière.

Elle a donc considéré que l'intervention du législateur était pleinement justifiée pour apporter aux enfants et à leurs familles la sécurité juridique à laquelle ils aspiraient.

Souscrivant aux principes posés par l'Assemblée nationale, elle a considéré qu'il était très difficile de ne pas se rallier à l'interdiction prévue par elle d'adopter des enfants de statut personnel prohibitif, tels les enfants soumis au droit coranique. Elle n'a en effet pas jugé souhaitable d'imposer unilatéralement l'application du droit français à des États ayant des conceptions différentes des nôtres, à partir du moment où celles-ci n'étaient pas contraires à l'ordre public. Elle a espéré que la situation pourrait trouver une solution par voie de conventions bilatérales avec les États concernés.

S'agissant des conditions de l'adoption prononcée en France, elle a souhaité avant tout privilégier l'intérêt des enfants en évitant le prononcé d'adoptions « boiteuses » non susceptibles d'être reconnus dans le pays d'origine des parents adoptifs. Elle a considéré que l'application de la loi nationale des adoptants, telle qu'elle était

pratiquée actuellement par les juridictions, était à cet égard plus protectrice des droits de l'enfant adopté par des personnes étrangères que ne le serait l'application de la loi française prévue par l'Assemblée nationale.

Elle a souligné que le corollaire de ce principe était l'interdiction d'adopter pour des personnes dont le statut personnel interdisait l'adoption.

Enfin, elle a souhaité faire ressortir que le consentement donné à l'adoption plénière devrait être donné en fonction du caractère complet et irrévocable de la rupture du lien de filiation préexistant afin d'éviter tout malentendu avec les familles biologiques.

La commission a également souhaité apporter quelques précisions sur la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'adoption auquel la proposition de loi donne un fondement législatif.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter la proposition de loi ainsi modifiée.

L'examen du texte a eu lieu le 10 janvier 2001 au Sénat, et reviendra à l'Assemblée nationale avant les prochaines municipales et cantonales de mars 2001.

Le Sénat semble vouloir préciser et conforter l'interdiction d'adopter des enfants de statut personnel prohibitif.

S'agissant des conditions de l'adoption, il considère que le dernier alinéa du texte de l'Assemblée nationale, proposé par l'article premier, accorde à la loi française un « domaine exorbitant » alors même que le texte se veut respectueux des lois étrangères.

Il estime en conséquence qu'il y a plus de risque de créer une « adoption boiteuse » en ne respectant pas le statut des parents adoptifs qu'en ne tenant pas compte du statut de l'enfant et en conclut que les conditions de l'adoption doivent continuer à être régies par la loi nationale de l'adoptant.

Ceci signifie que la loi applicable en cas d'adoption par deux époux sera celle qui régit cette union.

Par contre, en matière d'effets de l'adoption, la commission des lois du Sénat a considéré comme l'avait fait l'Assemblée nationale, que la loi française devait s'appliquer à l'ensemble des adoptions prononcées en France comme à l'étranger pour éviter la multiplication des statuts différents sur le territoire français.

La Commission des lois du Sénat a cependant prévu des exceptions à cette prohibition de l'adoption posée par la loi personnelle des adoptés :

- pour les majeurs et pour les personnes acquérant la nationalité française sans perdre leur nationalité d'origine ;
- pour les enfants étrangers nés en France et y résidant ;
- pour les procédures en cours.

Sur le contenu du consentement, les Sénateurs ont approuvé le fait que celui-ci devait être donné en connaissance de cause du caractère complet et irrévocable de la rupture du lien de filiation préexistant.

Mais ils ont considéré qu'une adoption prononcée à l'étranger ne pourrait être assimilée d'emblée à une adoption plénière que si la loi locale prévoyait une rupture complète et irrévocable des liens de filiation.

Les Sénateurs enfin ont proposé d'inclure dans la composition du Conseil supérieur de l'adoption les associations d'adoptés ce que nous préconisons.

Réécrivant l'ensemble de la proposition, la commission des lois du Sénat a proposé le texte suivant :

Article 1^{er} A

Le titre VIII du livre 1^{er} du Code Civil est complété par un chapitre III intitulé : « Du conflit des lois relatives à la filiation adoptive et de l'effet en France des adoptions prononcées à l'étranger ».

Article 1er

Dans le chapitre III du titre VIII du livre 1^{er} du Code Civil, sont insérés les articles 370-3 à 370-5 ainsi rédigés :

« Art. 370-3 – les conditions de l'adoption sont soumises à la loi nationale de l'adoptant ou, en cas d'adoption par deux époux, par la loi qui régit les effets de leur union. L'adoption ne peut, toutefois être prononcée si la loi nationale de l'un et l'autre époux le prohibe.

L'adoption d'un mineur étranger ne peut être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution, sauf si ce mineur est né et réside habituellement en France.

Quelle que soit la loi applicable, l'adoption requiert le consentement du représentant légal de l'enfant. Le consentement doit être libre, obtenu sans aucune contrepartie, après la naissance de l'enfant et éclairé sur les conséquences de l'adoption, en particulier s'il est donné en vue d'une adoption plénière, sur le caractère complet et irrévocable de la rupture du lien de filiation préexistant. «

« Art. 370-4 – les effets de l'adoption prononcée en France sont ceux de la loi française. »

« Art. 370-5 – l'adoption régulièrement prononcée à l'étranger produit en France les effets de l'adoption plénière, si elle rompt de manière complète et irrévocable le lien de filiation préexistant. Au défaut, elle produit les effets de l'adoption simple.

Elle peut être convertie en adoption plénière si les consentements requis ont été donnés expressément en connaissance de cause. «

Article additionnel

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 370-3 du code civil s'appliquent aux procédures engagées à compter de l'

Article 2

Dans l'article 361 du Code Civil, après la référence : « 353-1 », est insérée la référence : « 353-2 ».

Article 3

Il est créé auprès du Premier ministre, un Conseil supérieur de l'adoption. Il est composé de parlementaires, de représentants de l'État, de représentants des conseils généraux, de magistrats, de représentants des organismes autorisés ou habilités pour l'adoption, de représentants des associations de familles adoptives, « de personnes adoptées » et de pupilles de l'État, d'un représentant du service social d'aide aux émigrants, d'un représentant de la mission pour l'Adoption internationale ainsi que de personnalités qualifiées.

Il se réunit à la demande de son président, du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du ministre chargé de la Famille, du ministre des Affaires étrangères ou de la majorité de ses membres, et au moins une fois par semestre.

Le Conseil supérieur de l'adoption émet des avis et formule toutes propositions utiles relatives à l'adoption, y compris l'adoption internationale. Il est consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises en ce domaine. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.

Article 4

Le deuxième alinéa de l'article 56 de la loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption est ainsi rédigé :

« L'Autorité centrale pour l'adoption est composée de représentants de l'État et des conseils généraux, ainsi que de représentants des organismes agréés pour l'adoption et des associations de familles adoptives, ces derniers ayant voix consultative ».

La loi personnelle des adoptants

En fin de compte, il apparaît au rapporteur que la proposition de loi Matteï est très opportune, en ce sens qu'elle peut apporter des solutions utiles et précieuses dans le domaine des conflits de lois, en normalisant la jurisprudence à venir et en normalisant les pratiques trop sujettes à

suspensions et par là même portées à rendre l'adoption internationale encore plus complexe et plus hasardeuse.

La nouvelle loi devra donner lieu à la refonte de la circulaire du 16 février 1999, qui avait soulevé tant d'émotions, et qui pourrait être réécrite dans des termes plus humains et plus sensibles aux difficultés rencontrées par les familles adoptantes, tout en étant aussi conforme à l'éthique souhaitée par tous.

Cependant, en aucune manière, cette proposition de loi ne doit aboutir à mettre la France en difficulté sur le plan international.

En aucune façon, elle ne doit conduire à la diminution des garanties et des précautions qui entourent les procédures d'adoption et surtout d'adoption internationale compte tenu des dérives toujours possibles.

La loi française ne doit donc pas s'appliquer indifféremment en matière d'adoption internationale quelle que soit la nationalité des intéressés qui se présentent devant le juge français, mais seulement lorsqu'un intérêt s'attache à l'application de cette loi.

Il y a un intérêt certain lorsque les adoptants ou l'un des adoptants sont français.

Il y a un intérêt certain, lorsque les couples adoptants français et étrangers, de nationalités différentes, ont établi en France leur résidence habituelle car il ne serait pas possible dans ce cas, de déterminer quelle loi étrangère devrait être appliquée.

Le lien le plus proche avec une autre loi devient dans ce cas celui de la loi du domicile de la famille.

Mais en réalité, en droit international privé, il est préférable d'éviter les règles unilatérales, ainsi ici, une règle faisant référence à une loi déterminée : la loi française. Ces règles unilatérales ne donnent jamais que des solutions partielles et peuvent rarement être étendues à toutes les situations données.

Lorsque la convention de la Haye ne sera pas la règle, il conviendra d'avoir recours à des règles bilatérales, qui peuvent être mises en œuvre par le juge, quel que soit le point de vue dont la situation devra être examinée, exemple : la convention avec le Viêt-nam.

C'est pourquoi, au lieu de viser la loi française, votre rapporteur propose de faire, en permanence, référence à *la loi personnelle des adoptants* et de prévoir ainsi que les conditions et les effets de l'adoption soient toujours régis par la loi personnelle de l'adoptant, ou la loi commune des adoptants, ou la loi de leur résidence habituelle lorsqu'il s'agit de deux étrangers de nationalité différente.

Dans le débat qui se prolonge aujourd'hui au Sénat, puis demain à nouveau à l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi Matteï, il y aura lieu :

- de soumettre, comme dit précédemment, les conditions de l'adoption à la loi nationale de l'adoptant et non à sa loi de résidence (sauf nationalités différentes) ;
- d'interdire clairement l'adoption pour deux époux dont la loi nationale prohiberait l'adoption (ex : Maroc) en attendant l'évolution de leur législation interne ;
- de réaffirmer nettement l'interdiction de l'adoption quand la loi personnelle d'un mineur étranger prohibe cette institution avec une exception pour les mineurs nés en France et y résidant, compte tenu de leur vocation à devenir français et à demeurer sur notre territoire, comme l'ont souhaité les Sénateurs ;

Ensuite, il conviendrait de prévoir des dispositions transitoires permettant de régler les procédures engagées avant l'entrée en vigueur de la loi de façon à ne pas laisser subsister des situations juridiques inextricables au regard de la loi nouvelle.

Enfin, il serait nécessaire de lever toutes les ambiguïtés que le texte voté en première lecture a fait apparaître.

Conclusion

Il y aura bientôt deux ans la circulaire du 16 février 1999 du ministère de la Justice, relative à l'adoption internationale, parvenait dans les cours et les tribunaux, avant d'être publiée au journal officiel du 2 avril 1999, en suscitant beaucoup d'émotion chez les adoptants.

Le bilan, que l'on peut faire aujourd'hui, est simple. Dans un domaine très sensible où l'affectif se heurte aux règles internationales, à la souveraineté des pays, à leurs traditions, leurs coutumes et même leurs religions, il était nécessaire d'agir et d'agir vite dans l'intérêt supérieur des enfants.

L'adoption internationale, substitut à l'adoption nationale, s'est progressivement développée dans notre pays. Marginale il y a une trentaine d'années, elle représente aujourd'hui près des trois quarts des adoptions de mineurs dans notre pays.

La diversification des pays concernés sur tous les continents et la continuation des démarches individuelles d'adoption, qui représentent plus des deux tiers des adoptions, ne permettait plus aux pays concernés d'occulter ce phénomène.

Les dangers et les dérives constatés, les ventes d'enfants, les constitutions de réseaux de toutes sortes en vue de l'exploitation de ce « marché » ne pouvaient pas laisser indifférent, ni la communauté internationale, ni notre pays si sensible aux droits de l'homme.

C'est dans la volonté affichée de limiter les trafics, que la communauté internationale a posé des principes dès 1989 avec la convention des Nations Unies du 20 novembre 1989, relative aux droits de l'enfant, comme elle l'avait déjà commencé le 25 octobre 1980 avec la convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants.

La convention de La Haye du 29 mai 1993, relative à la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale, est applicable à la France depuis le 1^{er} octobre 1998.

Dans cette convention, qui devient pour la France la norme internationale, les États signataires encore trop peu nombreux et que les

USA n'ont pas rejointe, c'est un système de coopération dans les procédures et la reconnaissance mutuelle des décisions fondées sur la réalisation de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui constitue la première véritable garantie concrétisée par l'institution d'autorités centrales et d'organismes agréés chargés de contrôler les procédures d'adoption.

Au 14 décembre 2000, 51 États avaient signé ou adhéré à cette convention applicable dans 38 pays.

Un quart déjà des adoptions internationales ont été réalisées dans ce cadre en 1999 et cette part tend à s'accroître en 2000.

Une convention bilatérale a été signée avec le Viêt-nam le 1^{er} février 2000, après que les adoptions ont été suspendues avec ce pays en raison des trafics révélés. Le décret d'application Vietnamien a été signé le 11 décembre 2000 et doit entrer en vigueur le 26 décembre 2000.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a voté le 26 janvier 2000 une recommandation relative au respect des droits de l'enfant dans l'adoption internationale, qui énonce clairement que l'adoption ne doit pas avoir pour objet de satisfaire un quelconque « droit à l'enfant » et qui n'hésite pas après s'être insurgée contre les dérives mercantiles de l'adoption à souligner les préjugés tenaces sur les bienfaits supposés pour un enfant étranger d'être adopté et de vivre dans un pays riche. Elle encourage les pays à adhérer à la convention de La Haye et recommande la vigilance sur les risques de dérives.

Nos tribunaux ont eux souvent hésité. Les règles n'étaient pas les mêmes dans toutes les régions. La cour de Cassation a longtemps tergiversé pour savoir s'il fallait appliquer la loi de l'adoptant ou celle de l'adopté.

Puis les difficultés jurisprudentielles se sont focalisées sur la possibilité d'assimiler une adoption prononcée à l'étranger à une adoption plénière française, lorsque ce type d'adoption n'existait pas dans le pays d'origine et même lorsque ce pays prohibait l'adoption.

Aujourd'hui, de cette jurisprudence parfois contradictoire, nous pouvons retenir quelques règles :

* Depuis l'arrêt Torlet du 7 novembre 1984, les conditions et les effets de l'adoption sont régis par la loi de l'adoptant, la loi de l'adopté déterminant les conditions du consentement à l'adoption et aux formes dans lesquelles il devait être reçu.

* Depuis l'arrêt Pistre du 31 janvier 1990, il a été admis que le contenu du consentement devait être apprécié indépendamment des dispositions de la loi nationale de l'adopté. Un consentement donné en vue d'une rupture complète et irrévocable des liens de filiation d'origine permettrait donc de prononcer une adoption plénière en France.

Cette jurisprudence vient d'être confirmée à nouveau par la Cour de Cassations, 1^{ère} Chambre Civile, le 24 octobre 2000.

Contrairement à ce qui est désormais admis dans la norme internationale et en attendant que la législation de ces pays évolue, l'arrêt Fanthou du 10 mai 1995 a autorisé l'adoption d'un enfant dont la loi d'origine interdit l'adoption.

La Cour de Cassation est heureusement revenue sur cette décision par l'arrêt Lorre du 1^{er} juillet 1997, alors qu'elle validait, à nouveau, dans l'arrêt Le Noir, du 16 décembre 1997, une adoption simple au motif qu'un tribunal marocain, en contradiction avec sa propre loi, avait donné un consentement à l'adoption !

Le 19 octobre 1999, la Cour de Cassation refusait le prononcé d'une adoption au bénéfice de personne dont le statut personnel interdisait l'adoption.

Une tentative d'unification des procédures et de la jurisprudence intervenait avec la circulaire du garde des Sceaux du 16 février 1999, dont le Conseil d'État vient de déclarer dans un arrêt du 27 novembre 2000, qu'elle n'avait aucune valeur normative.

Depuis 1996, le Parlement tente de régler toutes ces questions d'adoption, mais aura plus que jamais hésité à légiférer sur l'adoption internationale et sur le règlement des conflits de lois.

Il ne pourra y parvenir que s'il s'inscrit dans ce mouvement de moralisation réclamé par toute la communauté internationale, sans impérialisme de la loi française qui viendrait blanchir des irrégularités internationales.

Il ne pourra y parvenir s'il ne respecte pas les lois d'origine de l'adopté potentiel, même lorsque celles-ci interdisent l'institution de l'adoption.

Dans sa phase administrative, l'adoption internationale nécessite, comme l'adoption nationale, en préalable et sans exception deux exigences indispensables à leur réussite :

1. l'agrément du conseil général du domicile de l'adoptant ;
2. le visa d'adoption délivré par les autorités consulaires après l'autorisation express de la MAI.

Deux situations devront être désormais distinguées : celles où l'adopté vient d'un pays ayant ratifié la convention de La Haye, ou bien qui a signé avec notre pays une convention bilatérale ; celles où l'adopté vient d'un pays non-signataire de la convention de La Haye.

Dans le premier cas comme dans le second, la MAI joue un rôle central avec les Organisations agréées pour l'adoption. Mais, dans le premier cas, le rôle de l'Autorité centrale est obligatoire et le certificat de conformité délivré par le pays d'origine facilitera l'adoption souhaitée.

Dans le cas d'une adoption d'un enfant dont le pays d'origine n'a pas adhéré à la convention de La Haye, ces garanties n'existent pas et contrairement à une certaine jurisprudence, il serait souhaitable, dans un souci de moralisation, de réfléchir sur les conditions dans lesquelles est donné le consentement à l'adoption.

L'intervention d'un organisme autorisé pour l'adoption semblerait tout à fait nécessaire à la garantie de l'éthique de l'adoption.

La liste de ces organismes par pays est communicable par le bureau de droit européen et international du service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice.

Bien entendu, l'adoptant pourrait s'adresser à l'Ambassade de France, à un avocat ou un notaire, un orphelinat sur place ou directement à la famille biologique... Mais, reconnaissons qu'à double titre, ces méthodes sont bien la porte ouverte à toutes les dérives. Aucun véritable contrôle ne peut être exercé sur place et quel intérêt aurait l'adoptant à subir les contraintes prévues par la convention de La Haye s'il peut se passer d'agrément et de procédures contrôlées dans un pays non signataire.

L'éthique de l'adoption y gagnerait en crédibilité et en efficacité.

Rappelons que les adoptions par démarches individuelles représenteraient, à ce jour, les deux tiers des adoptions internationales, les organismes autorisés ne pouvant faire face à la demande (cf. Le Boursicot, *L'adoption par démarche individuelle*, p. 61).

Ce problème, comme celui du rôle des intermédiaires à but lucratif (cf États-Unis), devrait être réglé sinon par la loi, du moins par la jurisprudence.

Dans le même esprit de sécurité, d'éthique et de morale de l'institution, il y aurait lieu de ne plus faire passer les requêtes d'adoption ou les demandes d'exequatur devant un juge du tribunal, mais devant une chambre de la famille où pourraient siéger, aux côtés des magistrats, des représentants de l'ASE et même, pourquoi pas, des membres accrédités par les associations d'adoptants et d'adoptés et les organisations autorisées pour l'adoption.

De même et tel que nous l'avons expliqué précédemment, si la France veut respecter ses engagements internationaux, qui précisent que la règle de solution de conflit de lois renvoie à la loi personnelle de l'adopté en matière de consentement, il faut admettre que, lorsque cette loi interdit l'adoption, aucun consentement ne peut être valable.

L'article 4 de la convention de La Haye indique clairement que les adoptions ne peuvent avoir lieu, que si les autorités compétentes de l'État d'origine ont établi que l'enfant était adoptable. Certes, les pays qui interdisent l'adoption n'ont pas ratifié cet instrument international, mais reconnaissons là aussi, qu'il serait paradoxal de sanctionner là où il existe une norme internationale de moralisation et d'être neutre là où elle n'a pas été consacrée de part et d'autre. La France ayant donné son adhésion à une norme internationale, elle doit avant toute chose, s'appliquer à elle-même les règles qui en découlent.

En attendant l'évolution de la législation de ces pays et en réglant humainement et dans l'intérêt supérieur de l'enfant tous les cas antérieurs à la ratification de la convention de La Haye par la France, c'est-à-dire avant le 1^{er} octobre 1998, il faut admettre qu'aucune adoption

n'est possible d'enfant dont l'État d'origine prohibe cette institution, pour l'avenir.

Enfin, au titre du consentement à l'adoption, il faut rappeler que le fait de confier un enfant en « Kafala », ou recueil légal du droit musulman, législation étrangère au droit français, ne peut être assimilé à un consentement à adoption.

Il demeure pour les autres pays une question fondamentale que la loi doit s'efforcer de clarifier : quelle doit être la loi applicable aux effets de l'adoption ?

Il est toujours aisé de déterminer les conséquences d'une adoption sur les droits de succession, sur l'exercice de l'autorité parentale, sur la nationalité de l'adopté, sur l'état civil : les effets de l'adoption sont régis par la même loi que ses conditions. Il faut donc admettre la compétence de la loi nationale de l'adoptant, lorsque l'adoption est le fait d'une personne seule et de la loi des effets du mariage quand l'adoption est réalisée par deux époux. Nous l'avons vu pour des adoptants français ou étrangers, en particulier lorsque ceux-ci sont Algériens ou Marocains.

De même, la loi de l'adoption déterminera les effets propres à la filiation adoptive, ses conséquences sur les liens de l'adopté avec sa famille d'origine et sur les liens qu'elle crée avec la famille de l'adoptant, comme sa révocation éventuelle.

Il faut admettre que les jugements d'adoption prononcés à l'étranger, parce qu'il s'agit de jugements rendus en matière d'état des personnes, produisent leurs effets *de plein droit* dans notre pays. Tant que leur régularité internationale n'est pas contestée devant un tribunal français, ils doivent être reconnus en France sans exequatur. Cette reconnaissance de plein droit n'empêche pas que la famille adoptante saisisse une juridiction d'une reconnaissance officielle, afin de rendre incontestable l'adoption prononcée à l'étranger.

Mais il est admis que la procédure d'adoption est plus rapide qu'une procédure d'exequatur, et que la décision étrangère ne peut avoir en France une portée plus large que celle que lui a donné la décision étrangère. Dès lors se pose la question de l'analyse de la décision étrangère. Peut-elle être assimilée à l'adoption simple ou plénière ? Cette question se posera chaque fois qu'il y aura divergence entre les effets attachés à l'adoption prononcée à l'étranger et celle du droit français. Nous l'avons vu, c'est la question principale que pose également la proposition de loi Matteï, votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Lorsque l'adoption étrangère n'entraîne pas la rupture des liens avec la famille d'origine et lorsqu'il n'y a pas irrévocabilité de cette rupture comme le définit notre adoption plénière, le juge français doit savoir jusqu'où la loi française doit et peut aller, sans contrevenir aux traités internationaux qui ont priorité sur les lois nationales.

Lorsque le droit étranger possède un type d'adoption qui connaît cette rupture irrévocable de la filiation d'origine, l'adoption française sera, naturellement, assimilée à l'adoption plénière française.

Si, par contre, l'adoption étrangère ne peut être assimilée qu'à une adoption simple, la question reste posée. L'adoption plénière pourra-t-elle être prononcée ?

De l'avis du rapporteur, il faut considérer que cette possibilité existe, sans aucune ambiguïté !

Elle existe, tout d'abord, si l'adoption à l'étranger a été obtenue sans fraude et si elle n'est pas contraire à l'ordre public français.

Ce constat incite le rapporteur à recommander aux futurs adoptants d'être toujours autorisés par agrément à l'adoption et, lorsque le pays n'a pas ratifié la convention de La Haye, et lorsque l'enfant a moins de 2 ans de bien s'assurer qu'il est adoptable et remis de préférence et préalablement à un organisme autorisé pour l'adoption (OAA).

Pour les pays ayant ratifié la convention de La Haye, les choses sont facilitées par la remise d'un « certificat de conformité ». L'article 26, al. 2, de la convention de La Haye, assimile les adoptions plénières à toutes celles produisant les mêmes effets.

Il résulte en effet de l'article 27 de la convention de La Haye *que lorsqu'une adoption faite dans l'État d'origine n'a pas pour effet de rompre le lien préexistant de filiation, elle peut tout de même être convertie en une adoption produisant cet effet dans l'État d'accueil qui reconnaît l'adoption conformément à la convention à deux conditions cumulatives :*

1. *Si le droit de l'État d'accueil le permet.* La France le permettrait d'autant mieux que la proposition de loi Matteï l'autoriserait.

2. *Si les consentements ont été donnés préalablement à la naissance et sans contrepartie financière par les personnes représentant légalement l'enfant adopté, dûment informées sur les conséquences de leur consentement donné librement, en particulier sur la rupture irrévocable des liens de droit entre l'enfant et sa famille d'origine.*

Mais, nous l'avons relevé, ce dispositif dérogatoire du droit international privé a été rendu possible que parce qu'il résultait directement d'une disposition de nature normative internationale.

Nous ne pensons pas que ce dispositif puisse être étendu, sans convention, bilatérale, avec des pays n'ayant pas ratifié la convention de la Haye et en surplus à des pays qui n'autorisent pas l'adoption et même l'interdisent.

Ce serait faire abstraction des engagements de la France et mettrait à mal tout notre droit international privé.

Ce serait également mettre sur le même régime les pays signataires et les pays non signataires de la convention de La Haye et encourager, peut-être inconsciemment mais très certainement, ceux qui n'attachent pas l'attention nécessaire à une plus grande moralisation de l'adoption internationale et par conséquent, à une plus grande protection de l'enfant.

L'adoption plénière doit certainement rester la règle la plus avantageuse et la plus profitable aux jeunes enfants abandonnés, qui retrouvent ainsi une véritable famille. Elle est un cas d'attribution de la nationalité d'origine avec effet rétroactif, que la décision soit française ou étrangère et l'exequatur n'est pas obligatoire pour cela. Il faut rappeler que, si l'adoption simple n'exerce aucun effet sur la nationalité de l'adopté, celui-ci a jusqu'à sa majorité, la possibilité, par simple déclaration devant le juge d'instance, de la réclamer et de l'obtenir dès l'âge de seize ans.

L'adoption plénière pose, tout de même, de part la rupture avec la famille biologique et de part son irrévocabilité, le problème des origines.

Cette question devient aujourd'hui de plus en plus une question d'actualité. Nous l'avons constaté, les adoptés s'organisent et réclament la possibilité de connaître leurs origines. Parce qu'aucun humain ne peut véritablement se structurer s'il ne connaît pas son passé et les raisons qui ont pu conduire son ou ses parents à l'abandonner un jour, il faut leur donner la possibilité de retrouver leur histoire.

Le droit pour l'enfant de connaître ses parents est inscrit à l'article 7 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifié par la France en septembre 1990.

La question de l'accès aux origines fait débat depuis plusieurs années et depuis longtemps le Conseil d'État réclamait la création d'un Conseil pour la recherche des origines familiales.

Comme nous l'expliquons, Madame Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille, vient de déposer devant le Parlement un projet de loi, au nom du Gouvernement, portant création d'un Conseil national pour l'accès aux origines personnelles.

Les parents adoptifs et leurs associations sont de plus en plus conscients de la légitimité de la recherche de vérité de leurs enfants adoptés. Ils savent que cela ne remet pas en cause ni le lien de filiation établi légalement, ni l'amour et l'affection que leur portent leurs enfants adoptés.

Le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, qui sera une instance indépendante, pourra seul aider au rapprochement des volontés réciproques des parties en présence.

Tout ceci, nous l'espérons, est de nature à rassurer tous ceux qui ont accepté, un jour, de donner à un enfant abandonné l'affection et la chaleur d'une famille.

La moralisation de l'adoption internationale, le respect d'une éthique irréprochable, une subsidiarité consolidée dans chacune des nations pauvres, aujourd'hui « exportatrices d'enfants », la possibilité ouverte à la recherche des origines... Il y a là un tournant dans l'histoire de l'adoption internationale.

Ce tournant n'est pas celui de « l'adoption ouverte » telle qu'elle se transforme aux USA ou au Canada. Désormais, les parents adoptants vivent de manière plus détendue et plus communicative leur adoption.

La relation spécifique, que nourrissent les familles adoptantes avec leurs enfants adoptés, est aujourd'hui plus riche, plus désintéressée qu'elle ne l'a jamais été.

Leurs associations, régulièrement reçues dans les ministères concernés et plus particulièrement à la Chancellerie, participent et devront participer encore plus à l'élaboration de ce « parcours de vie » que constitue l'institution adoptive. Davantage de reconnaissance et de moyens devraient être accordés aux OAA.

La manière d'adopter, que l'évolution sociale de l'adoption exprime de nos jours, reflète déjà les changements des représentations de la filiation dans nos sociétés. Le monde évolue, l'institution de l'adoption aussi.

En concluant ce bref rapport, le rapporteur voudrait témoigner de son optimisme sur la régulation et la maîtrise que chacun contribue à conforter en s'astreignant au respect d'une éthique indispensable au respect de l'enfant, de ce qu'il était dans son pays, au sein de sa civilisation, au milieu des siens...

Comme nous avons pu le décrire après l'avoir constaté, l'adoption est un cri d'amour, mais il ne suffit pas d'aimer, cela est insuffisant. Il faut, comme pour un enfant naturel ou biologique, souffrir pour l'avoir, souffrir pour l'élever, souffrir pour lui donner sa chance... après tout, c'est peut-être cela aussi donner un sens à sa vie et une adoption mérite amplement ces sacrifices.

Propositions et pistes de réflexion du rapporteur

1. Création d'un « Comité consultatif » rassemblant toutes les associations de familles d'adoptants et toutes les associations d'adoptés pour préparer une réunion annuelle sur l'adoption.
2. Création d'un jour de fête de l'adoption.
3. Création auprès de chaque TGI d'une Chambre de la famille élargie pour statuer en matière d'adoption à la place d'un juge et pérennisation de l'assemblée des avocats généraux et des procureurs chargés de l'adoption.
4. Formation renforcée et actions de sensibilisation de tous les magistrats sur l'accueil et le dialogue avec les futures familles adoptantes.
5. Création d'une « *charte de l'adoption* » qui reprendrait tous les principes éthiques et moraux de l'adoption, après une concertation avec les associations et les organismes agréés pour l'adoption.
6. Institution de la présentation annuelle d'un rapport de la mission pour l'Adoption internationale au Premier ministre.
7. Institution d'un correspondant régional, voire départemental, de la MAI.
8. Développement des échanges entre le CSA et la MAI.
9. Amélioration du fonctionnement du CSA en créant des groupes de travail.
10. Développer l'information des parents adoptants et le suivi de l'insertion de l'adopté après l'adoption.
11. Assurer le suivi des informations sur les enfants adoptés, après leur adoption, en direction des pays d'origine.
12. Aider et donner les moyens aux pays d'origine de conserver les informations sur l'origine des enfants adoptés.

13. Améliorer la coopération entre pays d'accueil et pays d'origine et aider les plus pauvres à mieux s'organiser en matière de protection de l'enfant.
14. Demander aux pays d'origine de donner à chaque enfant adoptable une « livre de vie » relatant ses origines.
15. Développer les programmes d'aides à la formation professionnelle des acteurs de la protection de l'enfance dans les pays d'origine des adoptés.
16. Autoriser et organiser l'enregistrement des consentements libres et éclairés sur les conséquences de l'adoption plénière.
17. Mettre en place en France un programme d'accompagnement psycho-social et économique pour les parents adoptants.
18. Élaborer une grille unique d'appréciation de la capacité à adopter en vue de délivrer l'agrément départemental.
19. Imposer une présentation uniforme de cet agrément et de la notice l'accompagnant.
20. Étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle à tous les stades de l'adoption et en particulier lors des appels contre les refus d'agrément.
21. Rendre obligatoire y compris pour les OAA la motivation des refus d'agrément.
22. Supprimer, en matière d'adoption internationale, les frais de législation des documents étrangers.
23. Autoriser la Caisse d'Allocations Familiales à effectuer des prêts en matière d'adoption.
24. Engager une réflexion approfondie sur la procédure d'adoption lorsque la famille adoptante ne possède pas d'agrément.
25. Promulguer tous les décrets de la loi de juillet 1996 et en particulier celui qui doit mettre en place le Service Central de l'Adoption.
26. Suppression du 2^{ème} acte de naissance consécutif à l'adoption et compléter simplement le 1^{er} acte de naissance.
27. Faire disparaître les différents obstacles à la communication de certains documents (certificat de nationalité, fiche d'état civil...) une fois le jugement d'adoption rendu.
28. Inviter les adoptants et les adoptés par le biais de leurs associations respectives aux réunions du CSA et de l'Autorité centrale.
29. Étendre le congé dit d'adoption à certains statuts particuliers qui ont été oubliés (militaires, police...).
30. Réfléchir sur la situation successorale des enfants adoptés dans le cadre d'une procédure d'adoption simple.
31. Accepter la possibilité d'adoption pour les concubins notoires et stables.

32. Modifier par avenant les compétences de la commission consultative paritaire franco-marocaine en l'étendant aux problèmes posés par la Kafala.

33. Proposer la création de commission paritaire internationale pour tous les problèmes que posent, dans les principaux pays d'origine de l'adoption, certains cas très complexes en apparence inextricables

34. Élaborer, à la suite du vote futur de la proposition de loi en cours sur l'adoption, une nouvelle circulaire remplaçant celle du 16 février 1999.

Personnes contactées

Personnes consultées en France

Madame Raingeard de la Bletière, directrice des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice – France.

Monsieur Jean-Baptiste Avel, magistrat, adjoint au chef du service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice.

Monsieur Jean-Pierre Picca, magistrat, chef du bureau de la coopération au service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice.

Monsieur Charles Malinas, conseiller technique au Cabinet de Monsieur le ministre des Affaires étrangères.

Madame Vassalot

Madame Marie-Christine George, Conseillère Technique auprès de Madame la ministre déléguée à la Famille.

Monsieur Daniel Ludet, Conseiller Technique pour la Justice auprès de Monsieur le Premier ministre.

Monsieur Philippe Canet – Adiah

Madame Nadine Pinget – Adoption sans Frontières

Madame Martine Gazel – Afaenac

Madame Danièle Trabuc – Les grains de riz (association de parents d'enfants nés au Viêt-nam)

Monsieur Bernard Tomianka – Apaec (association parents adoptifs d'enfants Colombiens)

Monsieur Bernard Derosier – Président du CSA

Personnes rencontrées en Roumanie

Monsieur Pierre Menat – Ambassadeur de France en Roumanie

Monsieur Stéphane Maicon – Consul de France

Mademoiselle Lambert-Heduy

Madame Geneviève Sultana épouse Iancu, première conseillère à l'Ambassade de France

Madame Brigitte Schaal – Chef du bureau des visas

Madame Christelle Capanu – Secrétaire à l'ambassade, chargée des adoptions

Monsieur Didier Larroque – Conseiller à l'Ambassade de France

Madame Oana Danièle Cirstena – expert en matière d'adoption internationale au Comité Roumain pour l'adoption – (CRA)

Monsieur Bogdam Ivanescu et Monsieur Dragan Doru – responsables de la Fondation Copii Fericiți

Madame Livia Papiniu – Directrice de la Fondation « Children »

Madame Cristina Filisanu – Chef du bureau d'assistance juridique internationale au ministère de la Justice de Roumanie.

Madame Doina Gheorghe, Conseillère à la direction des Relations internationales au ministère de la Justice de Roumanie.

Madame Cristina Taracea – Directrice du département des Droits de l'Homme au ministère de la Justice.

Monsieur Vlad Mihai Romano, président de l'Agence nationale pour la protection de l'enfance en Roumanie.

Monsieur Cristian Oana – Conseiller à l'Agence nationale pour la Protection de l'enfance en Roumanie.

Monsieur Eugen Dijmarescu – Secrétaire d'état à l'Intégration Européenne de Roumanie.

Monsieur Victor Chiujea – Conseiller d'état au cabinet de Monsieur Mugur Isarescu, Premier ministre de Roumanie.

Monsieur Fokion Fotiadis, délégué de la Commission européennes à Bucarest.

Docteur Jean-Gabriel Barbin, délégué médecins du monde à Bucarest.

Personnes rencontrées au Viêt-nam

Monsieur Serge Degallaix – Ambassadeur de France au Viêt-nam.

Madame Michèle Sauteraud – Premier Conseiller à l'Ambassade de France au Viêt-nam.

Madame Nguyen Thi Binh – Vice-présidente de la République du Viêt-nam.

Monsieur Pham Gia Khiem – Vice-Premier ministre.

Monsieur Dam Huu Dac – Vice-ministre chargé des Affaires sociales.

Monsieur Ha Hung Cuong – Vice-ministre de la Justice.

Monsieur Vu Duc Khien – Président de la Commission des lois de l'assemblée nationale du Viêt-nam.

Monsieur Tran The Vuong – Vice-président de la Commission des Lois.

Monsieur Nguyen Ngoc Tram – Vice-président de la Commission des affaires extérieures.

Monsieur Phan Quang – Vice-président de la Commission des affaires extérieures.

Monsieur Erice Samy – Premier secrétaire Ambassade de France.

Madame Marie-José Evenor – Attaché Consulat de France à Ho Ch Minh Ville.

Madame Pierrette Collomb – Attaché, chargée des adoptions, Ambassade de France.

Monsieur Gotthard Freick – Troisième secrétaire Ambassade d'Allemagne.

Madame Anne-France Jamart – Consul – Ambassade de Belgique.

Monsieur Erik Schiott Johannsen – Attaché Ambassade du Danemark.

Mademoiselle Moa Martensson – Troisième secrétaire, Ambassade de Suède

Madame Nelly Penet – Vice Conseul, Ambassade du Canada.

Madame Donata Rivelli – Attaché, Ambassade d'Italie.

Monsieur Zbinden Pierre – Conseul, Ambassade de Suisse.

Madame Annie Chazeaubenit – Consul adjoint, Ambassade de France.

Monsieur Philippe Orliange – Conseiller culturel et de Coopération à l'Ambassade de France.

Monsieur Joël Soller – Magistrat, Directeur adjoint de la Maison du Droit à Hanoï.

Madame Bidault – Directrice de l'école Hoa Sua.

Monsieur John Geoghegan – International Fédération of Red Cross and Red Crescent Societies.

Monsieur Quang – Médecins du Monde.

Madame Anne Senemaud – Service culturel de l'Ambassade de France, Coopération décentralisée.

Monsieur Alexandre Tarnoff – Save the Children.

Madame Eva Nisseus – Déléguée Unicef à Hanoï.

Madame Christel Seclet – Avocat à la Cour à Hanoï.

Personnes rencontrées au Maroc

Monsieur Omar Azziman – Ministre de la Justice, président de la Fondation Hassan II

Monsieur Mohammed Aoujjar – Ministre des Droits de l'homme

Madame Nouzha Chekrouni – Ministre déléguée auprès du ministre de l'Emploi et du Développement social et de la Solidarité, chargée de la Condition de la femme, de la Protection de la famille et de l'Enfance.

Monsieur de Bonnecorse – Ambassadeur de France au Maroc.

Monsieur Holleville – Ministre conseiller à l'Ambassade de France.

Monsieur Mucetti – Consul général à Rabat.

Monsieur Zeldine – Consul général à Fès.

Monsieur Revole – Conseiller juridique à l'Ambassade de France.

Monsieur Masson – Conseiller social à l'Ambassade de France.

Monsieur Besancenot – Consul Général à Casablanca.

Monsieur Gharbaoui – Directeur des affaires consulaires et sociales au ministère des Affaires étrangères marocaines.

Monsieur Driss Birch – Directeur des affaires civiles au ministère de la Justice Marocaine.

Madame le D^r Solange Lahlou-Bouflet – Présidente de l'orphelinat Lalla Hasnaâ à Casablanca.

Madame H. Alaoui – Présidente de l'association Al Ihssane.

Madame Rita Zniber – Présidente de la Fondation Rita Zniber et de l'orphelinat « Le Nid » à Mekhnès.

Table des matières

Introduction	5
Première partie	
Définition de l'adoption internationale	9
Chapitre 1	
Fondements de l'adoption	13
Histoire de l'adoption	13
L'adoption dans le temps	13
La prééminence de l'adoption plénière	14
– <i>Pour l'adoption simple</i>	14
– <i>Pour l'adoption plénière</i>	15
– <i>Les effets</i>	15
Les modalités de l'adoption internationale	19
Le contexte de l'Adoption internationale	19
– <i>Son importance</i>	19
– <i>Son nécessaire encadrement</i>	25
Les engagements internationaux de la France	32
– <i>La convention des Nations Unies de 1989</i>	32
– <i>La convention de La Haye « sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale »</i>	33
– <i>La reconnaissance de l'adoption</i>	36
– <i>Les effets de l'adoption</i>	37
Chapitre 2	
La moralisation de l'adoption internationale	39
À partir des traités internationaux	39
La convention de la Haye	39
– <i>La garantie de l'intérêt supérieur de l'enfant</i>	39
– <i>Les procédures d'adoption internationale</i>	43

Éthiques et procédures	50
– <i>L'adoptabilité de l'enfant</i>	51
– <i>La capacité adoptive des parents</i>	54
– <i>L'enquête</i>	54
– <i>La relation adoptive</i>	55
– <i>La nécessaire coopération inter-gouvernementale</i>	56
À partir des opérateurs de l'adoption internationale	57
Une concertation indispensable	58
– <i>Les associations d'adoptants</i>	58
– <i>Le Conseil supérieur de l'adoption</i>	59
L'attachement à la double voie : MAI-OAA	67
– <i>Les organismes autorisés pour l'adoption (OAA)</i>	67
– <i>L'interactivité OAA-MAI</i>	68
Deuxième partie	
Difficultés de l'adoption internationale	71
Chapitre 1	
Les difficultés d'ordre juridique	75
L'absence d'ordre juridique	75
L'agrément	76
Le jugement d'adoption	78
La circulaire du 16 février 1999	79
Les réactions négatives	79
Le consentement à l'adoption	82
Sa validité juridique	84
La procédure d'exequatur du jugement étranger	88
La reconnaissance de plein droit	89
Le contentieux sur ses limites	90
Chapitre 2	
Les difficultés pratiques de l'AI	91
L'aide aux familles	91
Le contrôle préalable de l'agrément	92
Le coût de l'adoption	92
L'adoption par Internet	93
Le problème de la recherche des origines	94
La question du secret des origines familiales	95
– <i>La demande du secret</i>	95
– <i>L'accouchement sous X</i>	95
– <i>L'admission comme pupille avec demande de secret de l'identité des parents</i>	96
L'accès aux origines	96
– <i>L'accès aux documents administratifs</i>	96
– <i>L'amélioration du dispositif</i>	97

La nécessité de connaître ses origines	98
Le secret de l'adoption	99
– <i>L'acte de naissance</i>	99
– <i>La publicité des actes d'État Civil</i>	99
L'accouchement sous X	101
La connaissance des origines pour l'adoption internationale	104
 Chapitre 3	
La réglementation	
des conflits de lois internationales	107
La diversité des situations internationales	107
Pays ayant ratifié la convention de la Haye : La Roumanie	107
– <i>La situation actuelle</i>	107
– <i>Une volonté apparente de réforme</i>	108
– <i>Les inquiétudes et les dérives demeurent</i>	109
Pays n'ayant pas ratifié la convention de la Haye : Le Maroc	111
– <i>La situation de l'enfance au Maroc</i>	112
– <i>La loi marocaine de l'adoption : la « Kafala »</i>	114
– <i>Avec le Maroc, les difficultés engendrées par l'impossibilité d'adoption</i>	117
– <i>Les perspectives de solutions</i>	119
Pays ayant une convention bilatérale : le Viêt-nam	120
– <i>L'aventure de l'adoption d'un enfant vietnamien avant 1999</i>	120
– <i>La situation des enfants au Viêt-nam</i>	121
– <i>Les problèmes posés par l'adoption au Viêt-nam</i>	123
– <i>Les raisons d'une suspension des adoptions franco-vietnamiennes en 1999</i>	126
– <i>La nécessité de trouver une nouvelle procédure d'adoption</i>	128
– <i>La convention bilatérale de coopération en matière d'adoption</i>	129
– <i>La mise en œuvre de la convention</i>	132
– <i>Les questions sur la convention</i>	133
– <i>Conclusions sur le Viêt-nam</i>	134
La législation française	135
La proposition de loi Mattei	135
– <i>Ses imprécisions</i>	137
– <i>Le texte voté par l'Assemblée nationale</i>	138
La critique du texte voté par l'Assemblée nationale	139
– <i>À l'égard des situations personnelles</i>	142
– <i>À l'égard des jugements</i>	143
L'impossible adoption	145
– <i>La Kafala</i>	145
– <i>Le consentement à l'Adoption internationale</i>	147
L'intérêt d'une nouvelle loi	148
La concertation au sein de l'Autorité centrale et du CSA	148
La loi personnelle des adoptants	152
 Conclusion	155

Propositions et pistes de réflexion du rapporteur	163
Annexe	
Personnes contactées	167
Personnes consultées en France	167
Personnes rencontrées en Roumanie	168
Personnes rencontrées au Viêt-nam	169
Personnes rencontrées au Maroc	170
Table des matières	171