

N° 2217

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er mars 2000.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'adoption internationale.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. JEAN-FRANÇOIS MATTEI, JOSE ROSSI
et les membres du groupe démocratie libérale et indépendants (1),
M. JEAN-LOUIS DEBRE
et les membres du groupe RPR et apparentés (2),
M. PHILIPPE DOUSTE-BLAZY
et les membres du groupe UDF et apparentés (3),

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de* : Mme Nicole Ameline, M. François d'Aubert, Mme Sylvia Bassot, MM. Jacques Blanc, Roland Blum, Dominique Bussereau, Pierre Cardo, Antoine Carré, Pascal Clément, Georges Colombier, Francis Delattre, Franck Dhersin, Laurent Dominati, Dominique Dord, Charles Ehrmann, Nicolas Forissier, Gilbert Gantier, Claude Gatignol, Claude Goasguen, François Goulard, Pierre Hellier, Michel Herbillon, Philippe Houillon, Denis Jacquat, Aimé Kergueris, Marc Laffineur, Jean-Claude Lenoir, Pierre Lequiller, Alain Madelin, Jean-François Mattei, Michel Meylan, Alain Moyne-Bressand, Yves Nicolin, Bernard Perrut, Jean Proriot, Jean Rigaud, Jean Roatta, José Rossi, Joël Sarlot, Guy Teissier et Gérard Voisin.

Famille.

(2) *Ce groupe est composé de* : MM. Jean-Claude Abrioux, Bernard Accoyer, Mme Michèle Alliot-Marie, MM. René André, André Angot, Philippe Auberger, Jean Auclair, Gautier Audinot, Mmes Martine Aurillac, Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Edouard Balladur, Jean Bardet, François Baroin, Jacques Baumel, Christian Bergelin, André Berthol, Léon Bertrand, Jean-Yves Besselat, Jean Besson, Franck Borotra, Bruno Bourg-Broc, Michel Bouvard, Victor Brial, Philippe Briand, Michel Buillard, Christian Cabal, Gilles Carrez, Mme Nicole Catala, MM. Jean-Charles Cavaillé, Richard Cazenave, Henry Chabert, Jean-Paul Charié, Jean Charroppin, Philippe Chaulet, Jean-Marc Chavanne, Olivier de Chazeaux, François Cornut-Gentille, Alain Cousin, Jean-Michel Couve, Charles Cova, Henri Cuq, Jean-Louis Debré, Lucien Degauchy, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Yves Deniaud, Patrick Devedjian, Eric Doligé, Guy Drut, Jean-Michel Dubernard, Jean-

Pierre Dupont, Nicolas Dupont-Aignan, Christian Estrosi, Jean-Claude Etienne, Jean Falala, Jean-Michel Ferrand, François Fillon, Roland Francisci, Pierre Frogier, Yves Fromion, Robert Galley, René Galy-Dejean, Henri de Gastines, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Jacques Godfrain, Louis Guédon, Jean-Claude Guibal, Lucien Guichon, Jean-Jacques Guillet, Gérard Hamel, Michel Hunault, Michel Inchauspé, Christian Jacob, Didier Julia, Alain Juppé, Jacques Lafleur, Robert Lamy, Pierre Lasbordes, Thierry Lazaro, Pierre Lellouche, Jean-Claude Lemoine, Arnaud Lepercq, Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Alain Marleix, Jean Marsaudon, Philippe Martin, Patrice Martin-Lalande, Jacques Masdeu-Arus, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Gilbert Meyer, Jean-Claude Mignon, Charles Miossec, Pierre Morange, Renaud Muselier, Jacques Myard, Jean-Marc Nudant, Patrick Ollier, Mme Françoise de Panafieu, MM. Robert Pandraud, Jacques Pélissard, Dominique Perben, Pierre Petit, Etienne Pinte, Serge Poignant, Bernard Pons, Robert Poujade, Didier Quentin, Jean-Bernard Raimond, Jean-Luc Reitzer, Nicolas Sarkozy, André Schneider, Bernard Schreiner, Philippe Séguin, Frantz Taittinger, Michel Terrot, Jean-Claude Thomas, Jean Tiberi, Georges Tron, Jean Ueberschlag, Léon Vachet, Jean Valleix, François Vannson, Roland Vuillaume, Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann.

Apparentés : MM. Pierre Aubry, Xavier Deniau, François Guillaume, Jacques Kossowski, Franck Marlin, Anicet Turinay.

(3) *Ce groupe est composé de* : MM. Jean-Pierre Abelin, Pierre Albertini, Pierre-Christophe Baguet, Jacques Barrot, Dominique Baudis, Jean-Louis Bernard, Claude Birraux, Emile Blessig, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Bernard Bosson, Loïc Bouvard, Jean Briane, Yves Bur, Hervé de Charette, Jean-François Chossy, René Couanau, Charles de Courson, Yves Coussain, Marc-Philippe Daubresse, Jean-Claude Decagny, Léonce Deprez, Renaud Donnedieu de Vabres, Philippe Douste-Blazy, Renaud Dutreil, Jean-Pierre Foucher, Claude Gaillard, Germain Gengenwin, Valéry Giscard d'Estaing, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Pierre Hériaud, Patrick Herr, Mmes Anne-Marie Idrac, Bernadette Isaac-Sibille, MM. Henry Jean-Baptiste, Jean-Jacques Jegou, Christian Kert, Edouard Landrain, Jacques Le Nay, Jean-Antoine Léonetti, François Léotard, Maurice Leroy, Roger Lestas, Maurice Ligot, François Loos, Christian Martin, Pierre Méhaignerie, Pierre Micaut, Mme Louise Moreau, MM. Hervé Morin, Jean-Marie Morisset, Arthur Paecht, Dominique Paillé, Henri Plagnol, Jean-Luc Prél, Marc Reyman, Gilles de Robien, François Rochebloine, Rudy Salles, André Santini, François Sauvadet, Michel Voisin, Jean-Jacques Weber, Pierre-André Wiltzer.

Apparentés : MM. Raymond Barre, Jean-Louis Borloo, Mme Christine Boutin, MM. Dominique Caillaud, Alain Ferry.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 5 juillet 1996, il y a quatre ans, a profondément remanié le droit de l'adoption, en le rendant plus simple, plus clair, plus juste. Cependant, ce texte n'abordait que succinctement le délicat sujet de l'adoption internationale. Il prévoyait la création d'une autorité centrale auprès du Premier ministre, en vue de la future ratification par la France de la Convention de La Haye du 29 mai 1993, ce qui est chose faite depuis la loi n° 98-147 du 9 mars 1998.

La question s'était posée alors d'aller plus loin : en effet, la proposition de loi initiale comportait une norme de conflits de lois, suggérée par le Doyen Carbonnier et qu'il avait défendue devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale.

Néanmoins, la future entrée en vigueur de la Convention de La Haye, l'apparente stabilisation de la jurisprudence des tribunaux français, l'opposition d'une partie de la doctrine et surtout des services de la Chancellerie avaient incité le Parlement à refuser de légiférer plus avant en la matière.

A ce jour, la Convention de La Haye a été ratifiée par 27 Etats (dont 16 pays d'origine des enfants) sur les 67 qui l'avaient approuvée et 9 autres Etats (dont 6 pays d'origine) y ont adhéré. Malgré ce relatif succès, un quart seulement des 3 528 adoptions

réalisées à l'étranger par des familles françaises en 1999 l'ont été dans des pays ayant ratifié ou ayant adhéré à la Convention de La Haye ; c'est ce que révèlent les chiffres communiqués par la Mission de l'adoption internationale (MAI) qui comptabilise le nombre de " visas adoption " délivrés chaque année (celui des visas délivrés en 1998 était de 3 777).

Restent donc les autres qui peuvent être évaluées à plus de 2 600, pour lesquelles les difficultés juridiques ne sont pas toutes résolues : il s'agit essentiellement du prononcé de l'adoption pour un enfant né dans un pays hors " La Haye " par les tribunaux français. Or, sans le prononcé de cette adoption, pour tous les enfants originaires de pays qui ne connaissent pas une institution comparable à notre adoption plénière (créée par la loi du 11 juillet 1966 et confortée par celle du 5 juillet 1996), il n'existe aucune garantie de statut : sans parents légitimes, sans nom, sans nationalité, " sans papiers ", ils sont venus d'ailleurs et restent de nulle part...

Il semblerait même que la circulaire signée par Madame le garde des Sceaux le 16 février 1999 et publiée au *Journal Officiel* du 2 avril 1999 ait accru ces difficultés, en créant une confusion quant à l'interprétation de la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'elle qualifie d'erratique. Cela semble bien démontré par les dizaines de questions écrites ou orales posées à Madame le garde des Sceaux au sujet de l'adoption internationale, depuis le printemps 1999, par les parlementaires de toutes les formations politiques. Les centaines de familles qui ont contacté ces mêmes parlementaires sont, en effet, dans une situation d'impasse, lorsqu'elles se heurtent au refus du tribunal de grande instance de prononcer l'adoption de l'enfant. L'enfant que les familles ont accueilli depuis plusieurs mois et qu'elles aiment comme le leur peut se retrouver dans une situation juridique éprouvante.

Quelques exemples récents des difficultés rencontrées par ces familles peuvent être cités.

Un couple des Yvelines s'est rendu au Vietnam où il a accueilli le 23 novembre 1998 un enfant né le 4 avril 1998. Bien entendu, cette famille avait obtenu l'agrément délivré par le président du conseil général de son département après l'enquête de l'Aide sociale à l'enfance, avait informé de son intention le ministre vietnamien de la justice le 18 mars 1998 et s'était renseigné auprès de la Mission de l'adoption internationale. La procédure vietnamienne avec remise de l'enfant par le comité populaire a été respectée, les consentements des parents naturels régulièrement donnés et réitérés devant ce même comité populaire. La famille s'est vu remettre le visa pour l'enfant par l'ambassade de France. Ces éléments n'ont pas empêché le procureur de la République de s'opposer au prononcé de l'adoption selon l'avis du 3 janvier 2000, alors que la requête des parents datait du 24 février 1999, au motif " d'un faisceau concordant de nature à démontrer le manque de transparence du réseau adopté par les époux X ". Le ministère public ne rapporte pas la preuve de la fraude, mais il la présume et s'absout de cette entorse à l'un de nos principes généraux du droit, selon lequel la fraude ne se présume pas, en écrivant qu'il s'agit là d'une preuve impossible pour lui.

On peut également citer le cas de plusieurs familles de l'Isère qui, ayant adopté à Haïti, au Guatemala ou au Vietnam, se voient refuser le prononcé de l'adoption, non pas

cette fois au motif d'une fraude présumée, mais parce que le tribunal considère que ce serait faire " une lecture impérialiste du droit français ".

Dans certains tribunaux, les familles adoptives sont systématiquement suspectées, soumises à des interrogatoires et contre-interrogatoires, sans même bénéficier des garanties accordées aux personnes mises en examen en matière pénale. On est loin de la procédure gracieuse d'adoption, ainsi qualifiée par le nouveau code de procédure civile. On est loin des assurances données aux familles lors des débats parlementaires de 1995/96 et de 1998. On est loin du pourcentage de 98,6 % d'adoptions plénières prononcées en faveur d'enfants nés à l'étranger par les tribunaux français en 1992, année de référence pour les statistiques du ministère de la justice en 1996.

On peut donc comprendre leur émoi et surtout leur inquiétude légitime pour l'avenir de l'enfant non adopté. " Qu'advient-il de lui si nous disparaissions prématurément ? Nous ne pouvons pas quitter le territoire français avec notre enfant, il ne pourrait plus y rentrer. Nous avons un premier enfant adopté plénièrement ; nous ne pouvons pas accepter que notre second n'ait pas le même statut, qu'il puisse être déshérité par ses grands-parents. Nous avons respecté la procédure, nous ne sommes pas des trafiquants, nous ne voulons pas que notre enfant pense que nous l'avons volé. "

Cette situation n'a pas été sans provoquer de vives réactions de l'ensemble du mouvement associatif de l'adoption, que ce soient les organismes autorisés pour l'adoption (les anciennes œuvres ainsi rebaptisées par la loi du 5 juillet 1996) ou les associations de familles adoptives. Pour la première fois dans leur histoire, elles ont appelé leurs adhérents à manifester publiquement leur désarroi et leur sentiment d'injustice. Après le recueil de plus de 15 000 signatures pour le manifeste " des 40 voleurs ", près d'un millier de personnes avec leurs enfants ont défilé, avant qu'une délégation ne soit reçue par un membre du cabinet du Garde des Sceaux.

Il est certain que la délicate situation de l'adoption au Vietnam, pays qui n'a pas ratifié la convention de La Haye et dans lequel près d'un tiers des adoptions internationales réalisées par des familles françaises avait eu lieu en 1998, nécessitait la mise en place d'un moratoire et l'ouverture de négociations avec les autorités de cet Etat, ainsi que je l'avais proposé lors du vote de ratification de la Convention de La Haye en février 1998. C'est la voie qui a été choisie par le Gouvernement. Après la mesure de suspension intervenue en mai dernier, les autorités vietnamiennes et françaises ont discuté des termes d'un accord bilatéral ; l'annonce de sa signature a été faite au début du mois de février 2000 et le Parlement aura sans doute prochainement à examiner ce texte en vue de sa ratification.

Mais la mise en place de cet accord, qui s'inspire des règles procédurales de la Convention de La Haye pour la remise de l'enfant à sa famille adoptive, ne garantira pas à celle-ci d'obtenir le prononcé de l'adoption par les tribunaux français, elle ne résoudra pas les difficultés des familles qui ont accueilli un enfant russe, guatémaltèque, éthiopien ou encore haïtien.

Cette situation conflictuelle dure maintenant depuis près d'une année et, pendant ce temps, des enfants arrivés en 1997, 1998, 1999 et ceux qui continuent à arriver sur le sol

français sont sans statut, sans titre de séjour régulier...

Il faut veiller à ce que des familles soucieuses d'éviter les aléas judiciaires ne se tournent vers des solutions véritablement frauduleuses, comme celle de la fausse reconnaissance. Par ailleurs, chaque fois qu'un enfant est adopté régulièrement, c'est un défi aux propositions d'achat de gamètes ou de location de ventre sur Internet.

Il s'agit d'éviter toute discrimination, positive ou négative entre les enfants adoptés en fonction de leur pays de naissance.

Le droit de l'adoption internationale n'étant ni simple, ni clair, ni juste, le temps est sans doute venu de reprendre le projet d'une loi en cette matière, afin d'en fixer les règles. Ce texte permettra aux tribunaux français d'unifier leurs décisions pour toutes les adoptions internationales, tout en contrôlant la validité du consentement donné à l'adoption dans le pays d'origine de l'enfant (pierre angulaire d'une adoption régulière), au regard bien entendu des dispositions contenues dans la Convention de La Haye, qui est devenue notre norme.

Il est donc proposé d'insérer au code civil une norme de conflit de lois, qui s'inspire à la fois de la jurisprudence de la Cour de cassation, invariable sur ce point depuis 1984 et de la Convention de La Haye.

Les adoptions régulièrement prononcées à l'étranger, selon la loi locale, sont reconnues de plein droit en France, sans qu'il soit besoin de demander un nouveau jugement ou l'exequatur du jugement étranger. Elles sont reconnues comme des adoptions plénières si leurs effets sont identiques, à savoir la rupture définitive des liens avec la famille d'origine et l'assimilation totale avec la filiation de naissance. Il est proposé de faire de ce principe jurisprudentiel, consacré par l'article 26 de la Convention de La Haye une règle législative.

Bien que les pays d'origine soient aujourd'hui de plus en plus nombreux à prévoir dans leur loi une adoption plénière assimilable à la nôtre (il en est ainsi de la Colombie qui a modifié sa loi sur l'adoption en juillet 1989 et du Brésil qui l'a modifiée en 1990), certains d'entre eux ne connaissent pourtant que l'adoption simple. Concernant les adoptions prononcées dans ces Etats, il est proposé, toujours en conformité avec la règle énoncée par la Cour de cassation française, consacrée également par la Convention de La Haye en son article 27, d'inscrire dans la loi la possibilité pour les tribunaux français de prononcer une nouvelle adoption en France, Etat d'accueil, qui aura tous les effets de l'adoption plénière à la condition d'un consentement éclairé du représentant légal de l'enfant donné en vue de ces effets. Ce consentement est recueilli selon la procédure locale, mais son contenu est apprécié en fonction de la loi du pays d'accueil qui sera celle de l'adopté après son adoption : il est en effet logique et dans l'intérêt de l'enfant de prévoir les effets de celle-ci en fonction de la loi qui s'appliquera à l'enfant après son changement de statut. Cette possibilité de " conversion ", qui assure à tous les enfants adoptés dans un même pays d'avoir les mêmes droits, a été souhaitée par les représentants des pays d'origine lors de discussions de la Convention de La Haye.

Enfin, des Etats ne connaissent aucune législation sur l'adoption. Il est proposé, en

reprenant également la jurisprudence de la Cour de cassation, d'appliquer alors la loi française aux conditions et aux effets de l'adoption, la loi locale déterminant le représentant légal de l'enfant.

Parallèlement, il faut veiller à ce que les enfants d'ici ne soient pas de nulle part, parce qu'oubliés de tous. Il est proposé de réécrire totalement l'article 350 du code civil, qui définit les conditions du prononcé de la déclaration judiciaire d'abandon, texte devenu illisible et quasi inapplicable depuis ces deux dernières révisions. Il est proposé que le particulier, l'établissement ou le service de l'aide sociale à l'enfance auquel un enfant est confié par le juge des enfants depuis quatre ans, dans le cadre d'un placement provisoire ordonné par le juge des enfants, transmette une demande de déclaration judiciaire d'abandon au tribunal, pour que celui-ci examine la situation de l'enfant et vérifie si les conditions de cette déclaration sont réunies. La même obligation est faite au service de l'aide sociale à l'enfance lorsque l'enfant lui est confié dans le cadre d'une tutelle déferée à l'Etat depuis au moins quatre ans. Un autre regard sera alors porté sur la situation de l'enfant.

Par ailleurs, la non-conformité de la déclaration judiciaire d'abandon à l'intérêt de l'enfant est substituée à la grande détresse des parents prévue par le texte actuel pour écarter la demande ; il s'agit de restituer à cette mesure son caractère de protection de l'enfant plus que de sanction des parents.

Il est précisé que le consentement à l'adoption est donné par le conseil de famille, afin de combler un vide législatif souligné par la circulaire du 16 février 1999 du ministère de la justice.

Enfin, les organismes agréés pour l'adoption, qui se voient déléguer partie des compétences de l'autorité centrale en matière d'adoption internationale (conformément au texte de la Convention de La Haye) et les associations de familles adoptives, dont le rôle en matière d'élaboration des textes mais aussi de diffusion de l'éthique de l'adoption est reconnu par tous, doivent être associés, au moins avec voix consultative aux travaux de cette même autorité centrale. Cette concertation organisée sera de nature à prévenir toute incompréhension des décisions des pouvoirs publics. C'est l'esprit qui a amené le législateur à associer les représentants des usagers à de hautes autorités dans d'autres domaines.

Telles sont les raisons pour lesquelles, Mesdames, Messieurs, je vous demande de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Après l'article 353-1 du code civil, il est inséré un article 353-2 ainsi rédigé :

“ *Art. 353-2.* – L’adoption régulièrement prononcée dans le pays d’origine de l’adopté produit les effets prévus par la loi française lorsque l’adoptant est de nationalité française ou réside habituellement en France.

“ Le prononcé de l’adoption en France d’un mineur né dans un pays ou un territoire ne relevant pas des dispositions du présent code requiert 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 est donné en vue d’une adoption plénière.

“ En l’absence de législation de l’adoption dans le pays d’origine de l’enfant, la loi française s’applique aux conditions et aux effets de l’adoption. ”

Article 2

Dans l’article 361 du code civil, après la référence : “ 353-1, ”, sont insérées les références : “ 353-2 et 353-3 ”.

L’article 353-2 devient l’article 353-3.

Article 3

L’article 350 du code civil est ainsi rédigé :

“ *Art. 350.* – Peut être déclaré judiciairement abandonné l’enfant recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l’aide sociale à l’enfance, dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant l’année qui précède l’introduction de la demande, au point qu’il n’existe plus aucun lien affectif entre eux et l’enfant.

“ Lorsque l’enfant a été recueilli dans les conditions visées par les articles 375 et suivants et 433 du code civil, depuis quatre ans au moins, le particulier, l’établissement ou le service de l’aide sociale à l’enfance, doivent transmettre une demande de déclaration judiciaire d’abandon. Le tribunal vérifie si les conditions de cette déclaration sont réunies.

“ L’abandon n’est pas déclaré si le tribunal constate qu’il ne serait pas conforme à l’intérêt de l’enfant ou si, au cours du délai prévu par l’alinéa 1er de cet article, un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l’enfant et si cette demande est jugée conforme à son intérêt. ”

Article 4

Après l’article 300 du code civil, il est inséré un article 350-1 ainsi rédigé :

“ *Art. 350-1.* – Lorsqu’il déclare l’enfant abandonné, le tribunal de grande instance délègue par la même décision les droits d’autorité parentale sur l’enfant au service de l’aide sociale, à l’établissement ou au particulier qui a recueilli l’enfant ou à qui ce dernier

a été confié.

“ Le consentement à l’adoption est donné par le conseil de famille, conformément à l’article 348-2, ou par celui des pupilles de l’Etat, si l’enfant est admis en cette qualité. ”

Article 5

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’Etat 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. ”

2217 - Proposition de loi de M Jean-François Mattei relative à l'adoption internationale (commission des lois)