

Document mis
en distribution
le 23 janvier 2001



N° 2873

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LA PROPOSITION DE LOI,
MODIFIÉE PAR LE SÉNAT, *relative à l'adoption internationale*,

PAR M. JEAN-FRANÇOIS MATTEI,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1re lecture : **2217, 2265** et T.A **475**.

2e lecture : **2860**.

Sénat : 1re lecture : **287** (1999-2000), **164** et T.A. **57** (2000-2001).

Famille.

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léo Andy, M. Léon Bertrand, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Jacques Brunhes, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, M. Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Cautlet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Jean-Claude Decagny, M. Bernard Derosier, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Jean-Pierre Dufau, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. Jacques Floch, M. Roger Franzoni, M. Pierre Frogier, M. Claude Goasguen, M. Louis Guédon, Mme Cécile Helle, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean-Antoine Léonetti, M. Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Jean-François Mattei, M. Louis Mermaz, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Vincent Peillon, M. Dominique Perben, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, M. Kofi Yamgnane.

Sommaire

Pages

introduction

5

DISCUSSION GÉNÉRALE

6

EXAMEN DES ARTICLES

7

Article 1^{er} A (Chapitre III du titre VIII du livre I^{er} du code civil) : Création d'un chapitre dans le code civil

7

Article premier (art. 370-3 à 370-5 du code civil) : Loi applicable aux conditions et aux effets de l'adoption – Efficacité en France des décisions d'adoption prononcées à l'étranger

7

Article 1^{er} bis (nouveau) : Dispositions transitoires

10

Article 3 : Conseil supérieur de l'adoption

10

TABLEAU COMPARATIF

13

Amendement non adopté par la Commission

17

MESDAMES, MESSIEURS,

Présentée par le groupe Démocratie libérale et Indépendants, soutenue par l'ensemble des groupes de l'opposition, la proposition de loi relative à l'adoption internationale a été adoptée, le 28 mars dernier, à l'unanimité des votants par l'Assemblée nationale. Elle a pour objet principal de remédier aux difficultés juridiques que soulève cette forme d'adoption, qui met en présence un enfant et un adoptant relevant d'ordres juridiques distincts. Ayant été examinée par le Sénat le 10 janvier dernier, où elle a également été adoptée à l'unanimité, cette proposition de loi revient aujourd'hui devant l'Assemblée nationale pour une deuxième lecture.

Le Sénat a adopté, dans la rédaction retenue par l'Assemblée, l'article 2 de ce texte, qui modifie l'article 361 du code civil, afin d'y ajouter une référence à l'article 353-2 du même code, ainsi que son article 4, qui élargit la composition de l'autorité centrale pour l'adoption aux représentants des organismes agréés pour l'adoption et des associations de familles adoptives.

En revanche, il a modifié la composition du Conseil supérieur de l'adoption et la liste des autorités susceptibles de le convoquer (art. 3). Il a surtout donné une nouvelle rédaction aux dispositions relatives aux conflits de lois relatives à la filiation adoptive et à l'effet, en France, d'une décision d'adoption prononcée à l'étranger (art. 1^{er} A et 1^{er}), et les a assorties de dispositions transitoires (art. 1^{er} *bis*).

Sans remettre en cause les orientations retenues par l'Assemblée nationale en première lecture, ces modifications tendent à donner une meilleure lisibilité aux nouvelles règles de droit posées en matière d'adoption internationale et le rapporteur tient ici à souligner la qualité des travaux du Sénat. Afin de conforter la sécurité juridique que requiert ce domaine du droit des personnes, le rapporteur considère cependant que la rédaction retenue par le Sénat devrait être plus explicite sur certains points, et plus particulièrement sur l'application de la loi du pays de l'adopté pour déterminer les conditions du consentement et de la représentation de l'enfant. Il se résoudrait cependant à l'adoption de cette proposition de loi dans la rédaction adoptée par le Sénat, ce texte étant très attendu par les familles candidates à l'adoption et un rapport rédigé par M. Gérard Gouzes

devant très prochainement être remis au Premier ministre sur cette question.

Après l'exposé du rapporteur, M. Gérard Gouzes a rappelé qu'il avait été chargé par le Premier ministre d'une mission sur l'adoption internationale, au cours de laquelle il avait pu mesurer la situation dramatique de milliers d'enfants, dans de nombreux pays comme la Roumanie ou le Viêt-nam. Il a constaté des dérives comme la mise sur le marché de l'adoption d'enfants, par des intermédiaires douteux et des cabinets d'avocats indélicats. Se déclarant profondément choqué par cette situation, il a jugé que l'absence d'encadrement ouvrait la voie à ces abus, et souligné la nécessité de mettre en œuvre une véritable éthique de l'adoption, position que partagent les associations de parents candidats à l'adoption. Il a également rappelé que la convention de La Haye qui établit des règles précises en la matière, n'a été signée que par une cinquantaine de pays, à l'exclusion notamment des Etats-Unis, soulignant que deux tiers des adoptions internationales ont lieu par le biais d'Etats non signataires. Il a ajouté que des dérives étaient également observées dans les pays ayant signé la convention de La Haye puis a exprimé son accord avec la présentation du rapporteur, estimant que la ministre aurait à apporter des précisions en séance publique sur les points évoqués par le rapporteur.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Le Sénat a adopté deux articles dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale en première lecture (art. 2 et 4). En revanche, il a modifié la rédaction de trois articles (art. 1^{er} A, 1^{er} et 3) et inséré un nouvel article (art. 1^{er} *bis* nouveau).

Article 1^{er} A

(Chapitre III du titre VIII du livre 1^{er} du code civil)

Création d'un chapitre dans le code civil

Consacré à la filiation adoptive, le titre VIII du livre premier du code civil comporte actuellement deux chapitres, relatifs à l'adoption plénière et l'adoption simple.

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, le présent article tend à compléter ce titre du code civil par un chapitre III consacré au conflit des lois relatives à la filiation adoptive. Les dispositions destinées à figurer dans ce chapitre (*cf.* art. 1^{er}) concernant non seulement les conflits de lois en matière d'adoption, mais aussi l'effet en France des décisions d'adoption prononcées à l'étranger, le Sénat a modifié l'intitulé de ce chapitre en conséquence.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article premier

(art. 370-3 à 370-5 du code civil)

Loi applicable aux conditions et aux effets de l'adoption – Efficacité

en France des décisions d'adoption prononcées à l'étranger

Cet article tend à insérer dans le code civil, sous le chapitre créé dans le précédent article de la proposition de loi, des dispositions destinées à déterminer quelle norme appliquer aux conditions et aux effets de l'adoption et à préciser les effets, en France, d'une décision d'adoption prononcée à l'étranger.

Dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, le présent article insérerait dans le code civil un article 370-3 précisant que :

– *lorsque l'adoption est prononcée dans le pays d'origine de l'adopté*, celle-ci produit les effets prévus, par la loi française, pour l'adoption simple ou l'adoption plénière, dès lors que l'adoptant est de nationalité française ou réside habituellement en France : c'est la reconnaissance de plein droit des décisions étrangères (1^{er} al. de l'art. 370-3), l'adoption prononcée dans le pays d'origine ne pouvant toutefois être convertie en adoption plénière que « *si les consentements requis ont été donnés expressément en pleine connaissance de cause de ses effets* » (2^{ème} al. de l'art. 370-3) ;

– *lorsque l'adoption d'un mineur est prononcée en France*, le consentement du représentant légal de l'enfant est requis : il doit être « *clair, obtenu sans contrepartie, après la naissance de l'enfant et éclairé sur les conséquences de l'adoption* » (3^{ème} al. de l'art. 370-3). La loi française s'applique alors aux conditions et aux effets de l'adoption « *si la législation du pays d'origine n'y fait pas obstacle* » (dernier al. de l'art. 370-3).

Procédant à l'examen de ce texte, le Sénat a substitué à l'article 370-3, introduit par l'Assemblée nationale, trois articles successifs, permettant ainsi de donner davantage de lisibilité aux règles posées.

– Dans la rédaction retenue par le Sénat, *l'article 370-3* précise que les *conditions de l'adoption* sont soumises à la loi de l'adoptant. Le rapporteur considère que, par son imprécision, cette rédaction peut sembler en contradiction avec la convention de La Haye et la jurisprudence de la Cour de cassation, qui soumettent les conditions du consentement à l'adoption et de la représentation du mineur à l'application de la loi du pays de l'adopté. Le rapporteur a donc soumis à l'examen de la Commission un amendement tendant à lever cette ambiguïté rédactionnelle. M. Gérard Gouzes, exprimant son accord avec l'analyse du rapporteur mais soulignant l'urgence, pour répondre à l'attente des familles, de l'entrée en application de la loi, a proposé le rejet de l'amendement. Il a observé qu'en tout état de cause, la convention de La Haye réglait la question de l'application de la loi nationale de l'adopté, ajoutant qu'il appartiendrait, tant aux parlementaires

qu'à la ministre, d'éclairer les travaux de l'Assemblée nationale sur ce point afin que les juges puissent interpréter l'article 370-3 dans le sens indiqué par le rapporteur. Souhaitant que le débat puisse avoir lieu dans l'hémicycle, le rapporteur a maintenu son amendement que la Commission a *rejeté*.

Par rapport à la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, le Sénat a précisé que c'est la loi de l'adoptant qui prime et non la loi française. Il a également spécifié que lorsque l'adoption est le fait de deux époux, est prise en compte la loi qui régit les effets de leur union : il s'agira donc de la loi de leur nationalité commune ou, s'ils sont de nationalités différentes, de la loi du pays dans lequel ils ont leur résidence habituelle commune. Toutefois, le Sénat a précisé que l'adoption ne pourra pas être prononcée si la loi nationale de l'un et l'autre époux prohibe l'adoption. Là encore, cette rédaction est ambiguë puisqu'elle pourrait laisser entendre, en dehors même du seul cas de l'adoption, que les époux de nationalités différentes ne seraient plus soumis à la loi régissant leur union, alors même que ce principe reste évidemment valable.

Par ailleurs, le Sénat a inscrit, sans ambiguïté, dans le deuxième alinéa de l'article 370-3, que l'adoption d'un mineur étranger ne pourra pas être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution ; il a ainsi entériné le choix fait par l'Assemblée nationale mais en aménageant la portée de cette interdiction, puisqu'elle ne s'appliquera pas si l'enfant est né et réside habituellement en France. Si cette dérogation semble, opportunément, tirer les conséquences des liens particuliers qui lient à la France un enfant qui y est né et y réside habituellement, force est de reconnaître que ces conditions cumulatives réduisent considérablement la portée de cette dérogation. En tout état de cause, il convient de souligner que l'interdiction de prononcer l'adoption d'un mineur étranger dont la loi personnelle prohibe cette institution ne concernera que les procédures d'adoption engagées à compter de l'entrée en vigueur de la loi (cf. art. 1^{er} *bis*).

Enfin, le dernier alinéa de l'article 370-3 reprend les dispositions introduites par l'Assemblée nationale sur la qualité du consentement qui doit être donné par le représentant légal de l'enfant. Toutefois, le Sénat a précisé que la qualité de ce consentement est requis « *quelle que soit la loi applicable* », ce qui paraît de nature à protéger les intérêts de l'enfant, et que ce consentement doit être éclairé sur le caractère complet et irrévocable de la rupture du lien préexistant de filiation que l'adoption plénière implique, lorsqu'il est donné en vue de cette forme d'adoption.

– L'article 370-4 précise que les *effets de l'adoption prononcée en France* sont ceux de la loi française, comme l'Assemblée nationale l'avait prévu ;

— Enfin, *l'article 370-5* précise les *effets de l'adoption régulièrement prononcée à l'étranger* : celle-ci produira en France les effets de l'adoption plénière à condition qu'elle rompe de manière complète et irrévocable le lien de filiation préexistant ; à défaut, elle produira les effets d'une adoption simple. L'adoption prononcée à l'étranger pourra être convertie en adoption plénière si les consentements requis ont été donnés expressément en connaissance de cause. Cet article reprend, en substance, les deux premiers alinéas de l'article 370-3 qu'avait adoptés l'Assemblée nationale. Cependant, reprenant les critères mis en œuvre par la jurisprudence pour déterminer la portée des décisions étrangères d'adoption, le Sénat a précisé que la rupture du lien de filiation préexistant doit être « *complète et irrévocable* » pour que l'adoption prononcée à l'étranger puisse produire les effets d'une adoption plénière.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Dispositions transitoires

Introduit par le Sénat en première lecture, cet article tend à préciser que l'interdiction de prononcer l'adoption d'un mineur dont la loi personnelle prohibe cette institution, désormais prévue dans le deuxième alinéa de l'article 370-3 du code civil (*cf.* art. 1^{er}), s'appliquera aux procédures d'adoption qui seront engagées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ce texte étant d'application immédiate, le Sénat a ainsi entendu laisser toute latitude aux juges qui seront appelés à statuer sur les procédures engagées avant l'entrée en vigueur de cette loi, à une époque où existaient des incertitudes sur la possibilité ou non d'adopter un enfant dont la loi personnelle prohibe cette institution, afin que les solutions les plus humaines, dans le respect entier de l'intérêt des enfants dont le statut personnel prohibe l'adoption, pouvant être trouvées. En effet, comme le souligne M. Nicolas About, rapporteur de cette proposition de loi pour la commission des Lois du Sénat, « *des familles qui ont fait venir un enfant d'un pays prohibant l'adoption à une époque où elles pouvaient penser obtenir sans problème une adoption en France doivent pouvoir espérer trouver une solution que l'application de la loi aux instances en cours leur*

refuserait inexorablement »).

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 3

Conseil supérieur de l'adoption

Donnant un fondement législatif au Conseil supérieur de l'adoption, cet article précise la composition de cet organe, ses compétences et les conditions dans lesquelles il se réunit.

Le Sénat n'a pas modifié le champ des compétences de ce conseil. Aux termes du présent article, celui-ci émet donc « *des avis et formule toutes propositions utiles relatives à l'adoption, y compris l'adoption internationale* » ; il est, en outre, « *consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises en ce domaine* ».

En revanche, le Sénat a élargi la composition du Conseil supérieur de l'adoption aux représentants des associations de personnes adoptées qui, indépendamment des pupilles de l'Etat – déjà représentées dans le conseil – apporteront ainsi toute leur expérience à cet organe. La représentation des milieux associatifs en son sein est ainsi confortée puisque, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, il comportait déjà des représentants des associations de familles adoptives et de pupilles de l'Etat.

En outre, le Sénat a précisé que le Conseil supérieur de l'adoption pourra être notamment réuni, non à la demande du ministre des affaires sociales, comme l'a prévu l'Assemblée nationale, mais à la demande du ministre chargé de la famille qui détient, d'ores et déjà, cette compétence, en application de l'article 6 du décret n° 75-640 du 16 juillet 1975 portant création d'un conseil supérieur de l'adoption.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

La Commission a ensuite adopté sans modification l'ensemble de la proposition de loi, modifiée par le Sénat.

*

* *

En conséquence, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter sans modification la proposition de loi (n° 2860), modifiée par le Sénat, relative à l'adoption internationale.

TABLEAU COMPARATIF

<p>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</p> <p>—</p>	<p>Texte adopté par le Sénat en première lecture</p> <p>—</p>	<p>Propositions de la Commission</p> <p>—</p>
<p>Article 1er A <i>(nouveau)</i> Le titre VIII du livre 1er du code civil est complété par un chapitre III intitulé : « Du conflit des lois relatives à la filiation adoptive ».</p>	<p>Article 1er A</p> <p>... adoptive et de l'effet en France des adoptions prononcées à l'étranger ».</p>	<p>Article 1er A <i>(Sans modification).</i></p>
<p>Article 1er Dans le chapitre III du titre VIII du livre 1er du code civil, il est inséré un article 370-3 ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1er</p> <p>... civil, sont insérés les articles 370-3 à 370-5 ainsi rédigés :</p>	<p>Article 1er <i>(Sans modification).</i></p>
<p>« 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.</p>	<p>« 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 la prohibe.</p>	

<p>« 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.</p>	<p>« 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.</p>	
<p>« 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.</p>	<p>« Quelle que soit la loi applicable, l'adoption requiert ...</p> <p>... plénière, sur le caractère complet et irrévocable de la rupture du lien de filiation préexistant.</p>	
<p>« 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. »</p>	<p>« Art. 370-4. — Les effets de l'adoption prononcée en France sont ceux de la loi française.</p>	

	<p>« 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. A 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.</p>	
	<p>Article 1er bis (nouveau) Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 370-3 du code civil s'appliquent aux procédures engagées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Article 1er bis (Sans modification).</p>
.....
<p>Article 3 Il est créé, auprès du Premier ministre, un Conseil supérieur de l'adoption.</p>	<p>Article 3 (Alinéa sans modification).</p>	<p>Article 3 (Sans modification).</p>

<p>Il est composé de parlementaires, de représentants de l'Etat, 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'Etat, 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.</p>	<p>... adoptives, de personnes adoptées et de pupilles ...</p>	
<p>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.</p>	<p>... du ministre chargé de la famille, du ministre des affaires étrangères ...</p>	
<p>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.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
<p>Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
<p>.....</p>	<p>.....</p>	<p>.....</p>

Amendement non adopté par la Commission

Article premier
(art. 370-3 du code civil)

Amendement présenté par M. Jean-François Mattei :

Au début du dernier alinéa de cet article, insérer la phrase suivante :

« La loi nationale de l'adopté détermine les conditions du consentement à l'adoption et de la représentation de l'adopté. »

2873 - Rapport de M. Jean-François Mattei relatif à l'adoption internationale (commission des lois)

(

1) *Rapport n° 164, 2000-2001.*