

Document  
mis en distribution  
le 25 mai 2000

N° 2370

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2000.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI  
(n° 2358), *autorisant la ratification de la convention relative à la  
coopération en matière d'adoption d'enfants entre la République  
française et la République socialiste du Vietnam,*

PAR Mme. BERNADETTE ISAAC-SIBILLE,

Députée

---

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

**Traités et conventions**

*La Commission des Affaires étrangères est composée de :* M. François Loncle., *président* ; MM. Gérard Charasse, Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; MM. Roland Blum, Pierre Brana, Mme Monique Collange, , *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Jean-Michel Ferrand, Raymond Forni, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, Alain Le Vern, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Jean-Claude Mignon, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. René Rouquet, Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b>	5
<b>I – Les raisons de la conclusion d'un accord</b>	
<b>sur l'adoption entre LA France et le vietnam</b>	7
<b>A – Prévenir l'existence d'abus réels contraires aux droits de l'enfant dans le principal pays d'origine d'enfants adoptés en France</b>	7
1) La place particulière du Vietnam dans l'adoption internationale en France	7
2) Un pays qui n'a pas échappé au développement de certaines dérives	8
<b>B – Trouver une alternative à l'absence de signature par le Vietnam de la convention de La Haye sur l'adoption internationale</b>	8
1) La conclusion de la convention de La Haye doit permettre le respect des droits de l'enfant dans les procédures d'adoption internationale.	8
2) Mais le Vietnam n'a pas signé la convention de La Haye, conduisant à la suspension des adoptions d'enfants vietnamiens.	9
<b>II – les stipulations de l'accord se rapprochent de CELLES DE la convention de la haye</b>	11
<b>A – Un mécanisme qui s'inspire de la convention de La Haye</b>	11
1) Les conditions nécessaires à la régularité des adoptions	11
2) La définition de la portée des décisions prises par l'autre Partie	11
3) Des procédures comparables en dépit d'une rédaction peu claire	12
<b>B – L'existence de certaines différences à la marge</b>	12
1) Quelques différences plutôt positives dans la procédure	12
2) Aucune consultation de l'enfant n'est prévue	13
<b>CONCLUSION</b>	15
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b>	17

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui a été adopté la semaine dernière en Conseil des ministres. Il vise à autoriser la ratification de la convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la République française et la République socialiste du Vietnam, conclue à Hanoï le 1<sup>er</sup> février 2000 à la suite de négociations entamées en juin 1999.

La rapidité du processus visant à permettre l'entrée en vigueur de cet accord peut étonner : à peine un an devrait séparer le début des négociations de la ratification. Elle indique en fait l'urgence de ce texte dont les conséquences seront des plus concrètes.

En effet, votre Rapporteur avait eu l'honneur de vous présenter en 1998 le projet de loi autorisant la ratification de la convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Ce texte très important visait à encadrer les adoptions internationales, lesquelles ont connu trop d'abus en contradiction totale avec la convention internationale sur les droits de l'enfant adoptée en 1989. D'ailleurs, un protocole à cette convention a été récemment adopté par la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies et sera soumis à l'Assemblée générale de l'ONU en septembre prochain. Il vise à criminaliser les auteurs de vente d'enfants, notamment dans le cadre de l'adoption internationale.

Or, le Vietnam n'a pas signé la convention de La Haye, ce qui a conduit la France à suspendre les adoptions en provenance de ce pays au mois d'avril 1999. Sachant que le tiers des adoptions internationales

concernent des enfants vietnamiens, trouver une solution était une nécessité absolue. Cette solution, c'est donc la signature d'une convention bilatérale entre la France et le Vietnam, rendue possible par le fait que la non-signature par le Vietnam de la convention de La Haye ne tient apparemment pas à des raisons de fond.

Ainsi la convention sur l'adoption d'enfants entre la France et le Vietnam repose sur les mêmes fondements que la convention de La Haye, à savoir une conception de l'adoption qui met en avant la notion de droits de l'enfant et non celle de droit à l'enfant. Adopter, ce n'est pas donner un enfant à un couple malheureux, c'est procurer des parents à un enfant qui n'en a plus. L'intérêt supérieur de l'enfant doit primer sur tout. L'échec d'une adoption ne peut être vécu que comme un drame par l'enfant rejeté, qui subit le traumatisme d'un double abandon. Il est donc naturel que toute procédure d'adoption soit entourée d'un certain nombre de précautions, de nature à garantir la viabilité de la relation entre adoptants et adopté. C'est cette préoccupation qui a conduit à la suspension des adoptions avec le Vietnam rendue nécessaire par l'absence d'assurances du respect des droits de l'enfant dans les procédures d'adoption. La présente convention a pour objet de lever ces inquiétudes en mettant en place un cadre protecteur pour les enfants.

## **I – Les raisons de la conclusion d’un accord sur l’adoption entre LA France et le vietnam**

### **A – Prévenir l’existence d’abus réels contraires aux droits de l’enfant dans le principal pays d’origine d’enfants adoptés en France**

#### *1) La place particulière du Vietnam dans l’adoption internationale en France*

Pratiquement absent des adoptions internationales au début des années 1990, le Vietnam 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 1069 en 1995, puis à 1393 en 1996, soit 38 % des adoptions internationales. En 1998, dernière année avant la suspension de la délivrance des visas aux enfants originaires du Vietnam, encore 1343 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 Vietnam 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’enfants 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. A l’inverse, au Vietnam, 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 Vietnam connaît l’un des taux d’avortement les plus élevés du monde, près de 4 millions d’IVG chaque année.

#### *2) 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 nécessaires 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, Mme Claire Brisset faisait état d'enfants vendus pour des sommes allant jusqu'à 200 000 francs au Liban.

Malheureusement, le Vietnam 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.

## **B – Trouver une alternative à l'absence de signature par le Vietnam de la convention de La Haye sur l'adoption internationale**

*1) La conclusion de la convention de La Haye doit permettre le respect des droits de l'enfant dans les procédures d'adoption internationale.*

C'est pour faire face à ces nombreuses dérives qu'a été adoptée en 1993 la convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ; la France l'a ratifiée en 1998.

La pierre angulaire de ce texte est l'intérêt supérieur de l'enfant. Ainsi, son article 4 définit avec une grande clarté et une grande précision les conditions de l'adoption internationale, lesquelles sont assez exigeantes pour s'assurer que les adoptions sont respectueuses des droits de l'enfant.

*2) Mais le Vietnam n'a pas signé la convention de La Haye, conduisant à la suspension des adoptions d'enfants vietnamiens.*

Cependant l'application de ces garanties ne peut être contrôlée



dans les adoptions d'enfants vietnamiens, puisque le Vietnam n'a pas signé la convention de La Haye. Cette carence a tout d'abord conduit à une certaine insécurité juridique pour les enfants adoptés issus de pays n'ayant pas ratifié la convention. Pour y remédier notre collègue Jean-François Mattéi a rédigé une proposition de loi que l'Assemblée a adoptée en première lecture le 28 mars dernier.

Mais, aucune solution nationale de ce type n'est possible pour régler l'autre problème mis à jour par l'absence de signature du Vietnam de la convention de La Haye. En effet, la France n'a aucune influence sur les critères d'adoptabilité, et sur leur respect, par les pays d'origine, car la France est très respectueuse des législations internes. Face à la constatation que des adoptions ne respectaient pas certaines garanties, l'Autorité centrale pour l'adoption internationale n'a donc pu que proposer la suspension des adoptions en provenance du Vietnam le 12 mars 1999. Depuis avril 1999, la Mission de l'adoption internationale n'accorde donc plus de visa pour des enfants vietnamiens.

Les procédures encore en cours en avril 1999 ont néanmoins été achevées, 700 adoptions d'enfants vietnamiens ont ainsi eu lieu en 1999. Mais la poursuite de la suspension des adoptions posait problème, compte tenu de la place majeure du Vietnam dans l'adoption internationale pour la France. C'est pourquoi des négociations ont immédiatement été engagées entre la France et le Vietnam, dès juin 1999, pour mettre en place une convention bilatérale sur l'adoption internationale, afin de faire face à la non signature de la convention de La Haye par le Vietnam.

Il est évident que cette solution ne devait pas intervenir au détriment du droit des enfants, la sécurité et le bonheur des enfants devant toujours primer. Mais, d'après les informations que votre Rapporteur a pu recueillir auprès du ministère des Affaires étrangères, la position du Vietnam à l'égard de la convention de La Haye ne s'explique aucunement par des désaccords de fond. Elle serait due à l'inadéquation des structures administratives vietnamiennes avec la procédure mise en place par la convention de La Haye, notamment le rôle des 61 provinces du Vietnam. Cette explication n'étant pas entièrement convaincante, il importe d'examiner attentivement la convention bilatérale afin de vérifier que le recours à cette procédure ne s'explique pas en fait par la volonté du Vietnam de s'affranchir de certaines des garanties contenues dans l'accord de La Haye.

## **II – les stipulations de l'accord se rapprochent de celles de la convention de la haye**

### **A – Un mécanisme qui s'inspire de la convention de La Haye**

#### *1) Les conditions nécessaires à la régularité des adoptions*

Le principal intérêt de cette convention bilatérale est de fixer des conditions relatives aux adoptants et aux enfants adoptés nécessaires à la régularité des adoptions. Ces stipulations se retrouvent aux articles 10 et 11, même si on peut regretter que leur place dans la convention ainsi que leur formulation soient moins claires que dans la convention de La Haye. En effet, dans cette dernière, l'expression de « conditions des adoptions internationales » apparaît expressément, ce texte est donc d'un accès plus facile pour les candidats à l'adoption et il s'impose par sa simplicité.

Sur le fond, l'essentiel des conditions fixées dans la convention de La Haye se retrouve : adoptabilité de l'enfant au regard de sa loi d'origine, expression d'un libre consentement de la part des personnes concernées, absence de paiement ou de contrepartie...

Afin d'éviter toute ambiguïté que pourrait entraîner l'exposé des motifs du projet de loi, précisons que l'accord concerne des adoptions par une personne ou deux époux (article premier). L'exposé des motifs fait référence aux célibataires et aux couples. En fait, seuls les couples mariés sont concernés.

#### *2) La définition de la portée des décisions prises par l'autre Partie*

Le Vietnam ne connaît pas la notion d'adoption plénière. Une telle forme d'adoption ne peut donc être prononcée que par un tribunal français. Il était donc indispensable de prévoir quels étaient les effets juridiques d'une telle décision de justice dans le pays d'origine. Il a donc été décidé que les juridictions du pays d'accueil peuvent prononcer des décisions d'adoption supplémentaires, l'adoption plénière par exemple. L'article 7 fait ainsi la distinction entre la décision de confier un enfant en vue de son adoption, laquelle relève des juridictions du pays d'origine, et des décisions prononçant des formes particulières d'adoption, qui sont de la compétence des tribunaux de l'Etat d'accueil.

#### *3) Des procédures comparables en dépit d'une rédaction peu*

*claire*

La convention avec le Vietnam s'inspire également de celle de La Haye en ce qui concerne la procédure. Chaque pays est en effet représenté par une autorité centrale chargée de prendre toutes les mesures nécessaires au fonctionnement de la convention. Contrairement à la convention de La Haye, ces autorités centrales sont désignées dans le texte de la convention : c'est le ministère de la justice au Vietnam et la Mission de l'adoption internationale pour la France. Cette dernière joue d'ailleurs le même rôle dans l'application de la convention de La Haye en vertu d'un décret de 1998.

Il est très important de préciser, compte tenu du manque de clarté de la convention, que l'action de la MAI ne fait pas obstacle aux prérogatives de l'*Autorité centrale pour l'adoption internationale*, qui est une structure interministérielle créée par un décret du 23 septembre 1998 et qui est composée de représentants des ministères des Affaires étrangères, de la Justice et des affaires sociales, ainsi que de représentants des conseils généraux. En effet la désignation par la convention de la MAI comme « Autorité centrale » est trompeuse, elle ne signifie absolument pas qu'elle joue le rôle de l'*Autorité centrale pour l'adoption internationale* s'agissant des adoptions internationales en provenance du Vietnam. Ainsi une même expression, celle d'Autorité centrale, désigne en fait deux structures distinctes. Cette confusion est regrettable, d'autant que l'Autorité centrale de la convention franco-vietnamienne comporte une majuscule, ce qui accentue la confusion.

## **B – L'existence de certaines différences à la marge**

### *1) Quelques différences plutôt positives dans la procédure*

La convention que nous étudions étant une convention bilatérale, une procédure de coopération entre les deux parties a pu être prévue, ce qui était, par définition, impossible dans le cadre d'une convention multilatérale.

Ainsi, des mesures d'échange d'informations entre les autorités centrales sont prévues, de même que de nombreuses autres formes de collaboration, notamment dans le cadre du « groupe de travail mixte et paritaire », prévu à l'article 20.

### *2) Aucune consultation de l'enfant n'est prévue*

Parmi les conditions de l'adoption internationale énumérées à

l'article 4 de la convention de La Haye, celle tenant à l'obligation de s'assurer du consentement de l'enfant, lorsque celui-ci est requis, ne figure pas dans la convention franco-vietnamienne.

Cette absence tiendrait à certaines particularités des adoptions d'enfants vietnamiens, et notamment le faible âge moyen des enfants adoptés. En effet, l'adoption au Vietnam concerne tout d'abord des nouveaux-nés : 77 % des enfants adoptés ont moins de six mois. Pour autant, la convention s'applique pour toutes les adoptions, y compris d'enfants plus âgés. Selon l'article premier, elle concerne tous les enfants qui n'ont pas atteint la limite d'âge selon la législation nationale de leur Etat d'origine. Or cette limite est de 15 ans au Vietnam, âge auquel l'enfant est en mesure de formuler un avis depuis déjà longtemps.

Des cas récents que votre Rapporteur a pu connaître, concernant des enfants adoptés issus d'autres pays que le Vietnam, conduisent à penser que l'adoption d'enfants contre la volonté exprimée par ces derniers n'est malheureusement pas une hypothèse d'école.



## CONCLUSION

En dépit des imperfections de cette convention, il est nécessaire d'en autoriser la ratification, tout en rappelant la nécessité de s'assurer du consentement de l'enfant lorsque celui-ci peut être formulé.

En outre, l'absence de clarté de ce texte, comparé avec le caractère très accessible de la convention de La Haye, conduit à souhaiter la rédaction d'un cadre clair et lisible qui servirait de base aux futures conventions bilatérales. Une réflexion à laquelle participerait la Commission paraît à cet égard indispensable.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 10 mai 2000.

Après l'exposé du Rapporteur, **Le Président François Loncle** a apprécié sa vigilance sur la nécessité d'accorder une priorité aux intérêts de l'enfant et sa volonté de reprendre le cadre défini par la convention de La Haye pour examiner l'accord de coopération avec le Vietnam. La volonté des négociateurs français de mettre en application la convention de La Haye n'est pas en cause, mais les structures administratives de la République du Vietnam ne sont pas forcément adaptées. On peut relever la rapidité avec laquelle le projet de ratification de cette Convention a été déposé, ce qui témoigne du fait que lorsqu'il y a volonté politique, la procédure de ratification peut être fortement raccourcie.

**M. Roland Blum** a demandé si d'autres pays d'où des enfants adoptés en France sont originaires n'étaient pas signataires de la convention de La Haye.

**Mme Bernadette Isaac-Sibille** a précisé que 17 pays seulement avaient ratifié la convention de La Haye alors que les enfants adoptés en France sont originaires de 70 pays, ce qui risque de multiplier les accords bilatéraux en matière d'adoption. C'est pourquoi il est nécessaire que les négociateurs français utilisent systématiquement le cadre de la convention de La Haye qui a le mérite de la simplicité.

**M. Pierre Brana** a regretté à son tour que l'accord préalable de l'enfant en âge de l'exprimer ne soit pas une condition préalable à la possibilité de son adoption. Rappelant que l'Assemblée ne peut amender un traité, il a souhaité néanmoins, à l'image de ce qui avait retenu pour la ratification de la Cour pénale internationale, que la Commission des Affaires étrangères demande au Gouvernement de s'assurer de cet accord avant toute adoption d'un adolescent.

**Mme Odette Trupin** a souligné que cette procédure d'accord préalable permettrait d'éviter le drame que connaissent certaines familles déchirées ayant adopté des enfants qui se considèrent comme pénalisés.

**Mme Bernadette Isaac-Sibille** a évoqué le cas qu'on lui a rapporté d'une femme âgée ayant souhaité adopter un enfant de 11 à 15 ans pour l'utiliser comme "tierce personne".



**Le Président François Loncle** a soutenu la proposition d'attirer l'attention du Gouvernement sur cette question.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2358)*.

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de la convention figure en annexe au projet de loi (n° 2358).

2370 - Rapport de Mme Bernadette Isaac-Sibille relatif à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la France et la République socialiste du Vietnam (commission des affaires étrangères)