

N° 176

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 novembre 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du
traité entre la République française et la Fédération de Russie relatif à la coopération
dans le domaine de l'adoption,

Par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoaoulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1377, 1474 et T.A. 226

Sénat : 114 et 177 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA CONCLUSION D'UN ACCORD D'ADOPTION AVEC LA RUSSIE : UNE NÉCESSITÉ AU REGARD DE L'IMPORTANCE DE CE DOSSIER DANS NOS RELATIONS BILATÉRALES	7
A. UNE DEMANDE FORTE D'ADOPTION D'ENFANTS RUSSES PAR LES FAMILLES FRANÇAISES	7
1. <i>La Russie est le premier pays de provenance des enfants étrangers adoptés en France</i>	7
2. <i>Une procédure d'adoption aujourd'hui principalement individuelle</i>	8
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES RÉCEMMENT DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE RUSSE	10
1. <i>Une volonté de mieux encadrer les adoptions d'enfants russes</i>	10
2. <i>... qui n'est pas sans conséquence sur les dossiers en cours</i>	11
II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD	13
A. UNE PROCÉDURE RIGOREUSEMENT ENCADRÉE	13
1. <i>L'obligation de recourir à un opérateur agréé</i>	13
2. <i>Des rôles clairement définis pour les deux Parties et leurs opérateurs</i>	14
B. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DE CERTAINS ASPECTS	14
1. <i>Le cas de la filiation et de la nationalité</i>	14
2. <i>Un suivi important des enfants</i>	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	20

Mesdames, Messieurs,

L'accord qui nous est soumis aujourd'hui a été adopté par l'Assemblée nationale le 31 octobre dernier, a été attribué pour examen à votre rapporteur le 13 novembre et nous l'examinons à notre tour en espérant le faire adopter au Sénat **au plus tôt**, dès la semaine prochaine.

Cette rapidité, assez rare au Parlement pour ce type de dossiers pourrait étonner, mais elle indique en fait le caractère prioritaire à nos yeux de ce texte dont l'adoption par le Sénat aura des conséquences des plus concrètes : permettre le déblocage des dossiers des familles en cours d'adoption en Russie et permettre à des familles souhaitant adopter en Russie de le faire dans un cadre juridique plus rigoureux et, surtout, protecteur de l'enfant.

Cette convention, tant qu'elle n'est pas ratifiée, est source de souffrances : pour les familles, qui attendent avec impatience l'arrivée d'un enfant dans leur foyer et qui voient leur dossier bloqué à cause de la non-ratification française, et pour les enfants, qui pour certains ont déjà rencontré leurs parents mais restent en orphelinat pour cause de lenteurs administratives.

I. LA CONCLUSION D'UN ACCORD D'ADOPTION AVEC LA RUSSIE : UNE NÉCESSITÉ AU REGARD DE L'IMPORTANCE DE CE DOSSIER DANS NOS RELATIONS BILATÉRALES

A. UNE DEMANDE FORTE D'ADOPTION D'ENFANTS RUSSES PAR LES FAMILLES FRANÇAISES

1. La Russie est le premier pays de provenance des enfants étrangers adoptés en France

Dans un contexte de diminution générale de l'adoption mondiale (-55% depuis 2004), la Russie reste le troisième pays d'origine des enfants adoptés, tous pays d'accueil confondus, après la Chine et l'Éthiopie.

En France, le nombre de personnes qui font une demande pour adopter un enfant, après avoir presque doublé en 15 ans, tend à diminuer (-7% entre 2009 et 2010). On compte aujourd'hui plus de 9 000 demandes par an. Environ 90% des demandes sont déposées par un couple et 90% des candidats à l'adoption ont entre 30 et 49 ans. En 2010, **24 702 candidats agréés** étaient dans l'attente d'un enfant.

De plus en plus, les candidats à l'adoption se tournent vers l'adoption internationale : aujourd'hui, celle-ci représente plus de 80% de l'adoption en France. **En 2011, ce sont près de 2 000 adoptions qui ont été réalisées à l'international.**

La Russie est le premier pays de provenance des enfants adoptés par des couples français à l'étranger, ce qui place la France au quatrième rang mondial des pays d'accueil d'enfants russes en 2012. Les demandes sont fortes, au nombre de plusieurs centaines par an. **Au 16/10/2013, l'Agence Française de l'Adoption comptabilisait 286 candidats sur la liste des demandes en attente pour la Russie. A ce nombre, s'ajoutent les demandes traitées par les autres opérateurs (De Pauline à Anaëlle et Enfance et Avenir).**

	2010	2011	2012
Nombre d'enfants russes adoptés à l'international	3 158	3 017	2 442
<i>Dont États-Unis</i>	1 079	962	749
<i>Dont Italie</i>	707	781	749
<i>Dont Espagne</i>	640	731	N/D
<i>Dont France</i>	303	292	235

La Russie appliquant le principe de subsidiarité¹ prescrit par la Convention de La Haye de 1993 sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale (CLH-93), ce sont principalement des enfants à besoins spécifiques qui sont proposés à l'adoption, puisque les enfants dits « sans problème » sont plus facilement adoptés nationalement.

Sont considérés ainsi les enfants plus difficilement adoptables du fait de leur situation personnelle : soit ils présentent une pathologie plus ou moins grave (c'était le cas de 177 des 235 enfants russes adoptés en 2012), soit ils ont un âge plus avancé (41 enfants russes étaient âgés de plus de 5 ans en 2012), soit ils devaient être adoptés en fratrie (51 sur 235).

Rappelons que la Russie est signataire de la Convention de La Haye mais ne l'a pas encore ratifiée.

2. Une procédure d'adoption aujourd'hui principalement individuelle

Premier pays de provenance des enfants adoptés à l'international, la Russie permettait jusqu'à présent non seulement des adoptions par le biais d'organismes agréés, mais également des adoptions individuelles.

Les opérateurs accrédités auprès des autorités russes sont l'Agence française de l'adoption (AFA), De Pauline à Anaëlle et Enfance et Avenir. Médecins du Monde a perdu son habilitation. Ces opérateurs exercent l'ensemble des activités suivantes :

- Aide à la préparation du projet d'adoption et conseils pour la constitution du dossier ;
- Information sur les aspects techniques et juridiques de la procédure d'adoption ;
- Détermination, en relation avec les autorités compétentes du pays d'origine, des modalités de choix d'une famille adoptive ;
- Acheminement des dossiers des candidats à l'adoption vers des personnes ou institutions compétentes pour prononcer l'adoption ;
- Suivi de la procédure prévue conformément au droit en vigueur ;
- Accompagnement de la famille après l'arrivée de l'enfant.

¹ *Le terme se réfère à l'article 21-b de la convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant et à l'article 4-b de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale. **L'adoption internationale est subsidiaire à l'adoption interne.** La décision d'une adoption internationale ne doit intervenir qu'après qu'ait été constatée l'impossibilité de trouver une solution satisfaisante pour l'enfant dans son pays d'origine.*

Néanmoins, la majorité des adoptions d'enfants russes par des familles françaises se faisait par adoption individuelle : **près de 80%** selon les informations portées à la connaissance de votre rapporteur. Il ne s'agissait pas, bien entendu, d'une démarche de famille à famille ou auprès d'un orphelinat, - strictement illégales -, mais d'une démarche dans laquelle la famille adoptante déposait directement son dossier auprès de l'organisme public russe.

Dans la majeure partie des cas, la démarche d'adoption était menée à l'aide d'un intermédiaire sur place, généralement appelé « facilitateur », dont la mission était de représenter les intérêts des adoptants auprès des autorités russes. Cette fonction pouvait être accomplie par un avocat, un juriste, traducteur interprète assermenté.

Dans les faits, l'adoption individuelle n'est pas sans poser de problèmes au regard du respect des conditions que demande la Russie dans le suivi des adoptions : des rapports doivent être communiqués régulièrement pour s'assurer de l'évolution de l'enfant et son intégration familiale et sociale post-adoption. Notons qu'il ne s'agit pas d'une exigence propre à la Russie, mais au contraire d'une disposition de plus en plus courante dans les procédures d'adoption internationale.

Or, il s'agit d'une exigence souvent oubliée. Régulièrement la Russie saisit la Mission de l'adoption Internationale (MAI) pour lui communiquer **une liste des familles n'ayant pas respecté leurs exigences en matière de suivi post-adoption**. Les conséquences sont dramatiques pour les familles souhaitant adopter : certains centres régionaux d'éducation russes refusent de recevoir de nouveaux dossiers de familles françaises résidant dans le même département que celles ne s'étant pas acquittées de leurs obligations de suivi. Une liste noire a ainsi été établie, excluant de fait certaines familles de l'adoption !

Rappelons que si cette procédure individuelle n'est pas interdite par la législation française, elle reste une exception à l'échelle européenne puisque seule la France autorise l'adoption internationale sans passer par un opérateur agréé : la plupart des pays européens ont intégré expressément dans leur législation l'interdiction des adoptions individuelles.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES RÉCEMMENT DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE RUSSE

1. Une volonté de mieux encadrer les adoptions d'enfants russes ...

Depuis plusieurs années, la Russie souhaite encadrer plus strictement l'adoption de ses ressortissants, en privilégiant notamment la conclusion d'accords bilatéraux.

S'agissant de ces accords bilatéraux, deux ont été conclus : l'un avec l'Italie, le second avec les États-Unis. Néanmoins, ce dernier a été dénoncé suite à diverses affaires de maltraitance d'enfants russes adoptés par des ressortissants américains. La loi dite « Dima Iakovlev », entrée en vigueur le 01/01/2013, interdit désormais l'adoption d'enfants russes par des ressortissants américains. L'arrêt des adoptions a été immédiat, 45 dossiers, en cours, se sont retrouvés bloqués. En réponse, plusieurs familles ont saisi la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

D'autres accords sont en cours de négociation, notamment avec l'Espagne ou l'Allemagne.

S'agissant des modifications législatives ou réglementaires intervenues récemment en Russie, et modifiant de façon importante la procédure d'adoption, elles sont de plusieurs ordres :

- La mise en place de mesures de soutien pour privilégier l'adoption nationale : en application du principe de subsidiarité, les solutions pour le placement des enfants sans famille sont avant tout recherchées au niveau national. L'instauration de primes pour les adoptants vise à inciter les familles russes à faire des démarches d'adoption. Les enfants russes adoptables doivent être inscrits sur une base nationale pendant au moins 12 mois avant d'être proposés à l'adoption internationale. De fait, les enfants proposés à l'adoption internationale sont moins nombreux et sont, le plus souvent, des enfants à besoins spécifiques.

- L'obligation de valider des cours préparatoires pouvant aller jusqu'à 80 heures (arrêté du 23 mai 2011) : la durée exacte de la formation est définie par chaque région russe. Ces cours ont pour thème la procédure d'adoption, le développement de l'enfant, le rôle de la famille, la législation russe relative à l'adoption ... Lors du jugement d'adoption, des questions sont posées aux familles sur les thèmes abordés lors des cours.

- L'interdiction d'adopter pour certains ressortissants de pays ayant légalisé le mariage homosexuel : depuis la loi du 03/07/2013, la législation russe est devenue plus restrictive concernant les personnes pouvant déposer un dossier de demande d'adoption. Cette législation interdit désormais aux « *personnes de même sexe liées par une union qui est reconnue comme un mariage et qui a été enregistrée en conformité avec la législation de l'État où un tel mariage est* »

autorisé, ainsi qu'aux ressortissants de ces États qui ne sont pas mariés » d'adopter un enfant russe. Par conséquent, les candidatures de célibataires français ne seront plus recevables en Russie.

- Le durcissement des mesures de suivi post-adoption : par décret gouvernemental entré en vigueur le 3 septembre 2013, le suivi post-adoption a été durci, passant de 4 à 19 rapports de suivi traduits, certifiés conformes et apostillés. Le suivi vaut ainsi jusqu'à la majorité de l'enfant adopté.

2. ... qui n'est pas sans conséquence sur les dossiers en cours

Ces modifications apportées aux critères d'éligibilité ainsi qu'au suivi des adoptions nous amènent à nous interroger sur le sort qui sera réservé aux dossiers en cours après l'adoption de l'accord d'adoption franco-russe.

Tout d'abord, en termes de suivi post-adoption, la question de la rétroactivité de la procédure a été posée. Dans ce cas, toutes les familles ayant adopté des enfants russes, encore mineurs à ce jour, auraient été concernées. Une telle procédure est lourde et coûteuse, puisque les rapports répondent à des normes précises ; il s'agissait donc d'un point à éclaircir. Néanmoins, d'après les informations portées à la connaissance de votre rapporteur, il semblerait que ce suivi alourdi ne concerne finalement que les nouveaux adoptants.

Également, en faisant peser la charge de la responsabilité de ces rapports sur les opérateurs agréés, ce décret exige d'eux de pouvoir fournir un important travail de suivi qui nécessitera obligatoirement un renforcement des effectifs et des moyens dédiés.

Enfin, ce suivi sur longue durée peut être mal vécu par les familles, car si de telles demandes sont courantes lors des processus d'adoption, et même explicitement prévues par la législation française, elles sont en général limitées aux premières années suivant l'arrivée de l'enfant au foyer : 4 rapports pour l'Inde ou la Colombie, 6 rapports pour la Chine ...

S'agissant des dossiers individuels en cours, et en particulier ceux des célibataires ayant déposé un dossier d'adoption en Russie avant l'entrée en vigueur de la loi du 03/07/2013, ceux-ci sont actuellement bloqués. Il est difficile de les chiffrer, du fait du nombre important de procédures individuelles. D'après les estimations de la mission pour l'adoption internationale, il s'agirait d'environ 400 dossiers.

Le paragraphe 6 de l'article 12 de cette loi prévoit que les requêtes en adoption déposées devant la juridiction russe avant l'entrée en vigueur de la loi seront examinées par les tribunaux russes selon la législation antérieurement applicable. On serait donc en droit d'espérer une issue favorable pour les dossiers en question.

La question se pose, néanmoins, pour le cas des célibataires ayant déposé un dossier avant l'entrée en vigueur de cette loi. Au nombre de douze, ces femmes se sont réunies au sein d'un collectif. Déjà apparentées, toute interruption de la procédure à leur égard serait source de souffrance pour elles et pour les enfants qui les ont déjà identifiées comme leur future maman. D'après les informations portées à la connaissance de votre rapporteur, il semblerait que les dispositions transitoires de la loi en question précisent que les requêtes déposées avant l'entrée en vigueur soient recevables devant les tribunaux. Il s'agira bien sûr d'un point à confirmer rapidement et votre rapporteur espère un dénouement favorable, engageant les autorités françaises à demander aux autorités russes de porter une attention bienveillante sur ces quelques cas.

Du fait de la non-ratification par la France du présent traité, la procédure devant être suivie par les juges lors de l'examen d'une demande d'adoption a été précisée par la Cour Suprême, qui invite donc l'ensemble des cours à vérifier : si l'adoption est sollicitée par des ressortissants d'un pays ayant légalisé le mariage pour tous, si une convention bilatérale est en vigueur entre la Russie et ledit pays, si la législation interne du pays dont provient la demande prévoit le cas du remplacement d'un enfant adopté.

La ratification du présent traité est donc indispensable pour que l'examen des dossiers se fasse de façon plus fluide, dans l'intérêt de tous, et principalement celui des enfants.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD

A. UNE PROCÉDURE RIGOREUSEMENT ENCADRÉE

1. L'obligation de recourir à un opérateur agréé

La principale modification découlant de la prochaine entrée en vigueur de ce traité est l'obligation faite aux adoptants de passer par l'intermédiaire d'un opérateur agréé. Ainsi, les procédures individuelles, qui représentaient 80% des adoptions en Russie, seront désormais impossibles.

Ces opérateurs agréés, qui sont, rappelons-le, pour le moment au nombre de trois : l'Agence Française de l'Adoption, De Pauline à Anaëlle et Enfance et Avenir, verront donc leur rôle ainsi que leurs obligations renforcés.

Rappelons qu'un organisme autorisé pour l'adoption doit au préalable être habilité par les autorités françaises pour s'implanter dans un pays d'origine, puis être accrédité par les autorités de ce pays. Celles-ci sont libres d'accorder, de refuser ou de retirer une accréditation.

Ces opérateurs doivent répondre à des critères précis énumérés à l'article 5 : ce sont des organismes à but non lucratif, reconnus par les autorités des deux pays, dirigés par des personnes moralement et professionnellement irréprochables, et dont l'activité contribue au respect des droits de l'enfant. Une structure doit également être en place dans les deux pays.

Si un meilleur encadrement est souhaitable, il n'en demeure pas moins que ces structures vont être directement impactées par l'arrêt des adoptions individuelles, les familles se reportant obligatoirement sur les 3 opérateurs accrédités. Or, ceux-ci ne sont pas nécessairement en capacité d'absorber le flux de dossiers entrant, et cela nécessitera soit un renforcement des effectifs, soit que d'autres opérateurs demandent leur agrément.

Ce changement de procédure, mettant fin à l'adoption individuelle, interpelle sur les adoptions en cours. C'est pourquoi l'article 20 précise que les candidats dont le dossier a déjà été enregistré auprès d'une autorité régionale de l'État d'origine ont le droit de mener à son terme la procédure selon les modalités en vigueur avant ce traité. Pour autant, certaines associations ont alerté votre rapporteur sur le terme « enregistré » : les couples ayant atteint le stade de l'apparement se trouveraient-ils inclus ou exclus de cette possibilité ? **Rappelons que l'apparement, même s'il n'est pas un acte juridique, est l'identification d'une future famille adoptive pour un enfant donné, et revêt une importance cruciale d'une portée forte auprès des adoptés comme des adoptants.**

2. Des rôles clairement définis pour les deux Parties et leurs opérateurs

Ce traité définit également les rôles dévolus aux deux Parties dans la procédure et la coopération qui doit être mise en œuvre.

Ainsi l'État d'origine est seul décisionnaire du fait de proposer un enfant à l'adoption internationale, après application du principe de subsidiarité. Il doit s'assurer au préalable que celui-ci est bien légalement adoptable, et prononce l'adoption. Les conditions de l'adoption sont soumises à sa législation. Le choix des candidats à l'adoption, pour un enfant déterminé, relève de la compétence de l'État d'origine, qui en retour s'engage à transmettre à l'opérateur agréé toutes les informations nécessaires sur l'enfant dont l'adoption est proposée.

L'État d'accueil, quant à lui, certifie que les candidats à l'adoption répondent aux exigences requises par sa législation et de leur capacité à adopter. Il certifie également que les candidats ont validé les heures de formation demandées par les autorités russes. L'État d'accueil s'engage également à mettre en œuvre toutes les mesures de protection de l'enfant, dans son intérêt, en cas d'échec à l'adoption. En cas de retour de l'enfant dans son pays d'origine, envisagé uniquement si l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige et après accord des deux États, les frais sont à la charge de l'État d'accueil.

S'agissant des opérateurs, l'État d'accueil a obligation de vérifier que ces derniers accomplissent le suivi post-adoption qui leur est dévolu. Ils doivent également s'assurer que les pièces requises dans le dépôt d'un dossier, et énumérées dans le présent accord, sont présentes à l'appui de la demande.

Enfin, la coopération est renforcée entre les deux États, qui s'échangent toutes informations utiles sur leur législation, les statistiques ainsi que sur l'application de ce traité. L'échange d'informations, en cas de demande de renseignements complémentaires sur les dossiers d'adoption, est prévu, à condition que lesdites données restent confidentielles et utilisées à la seule fin de protection des intérêts des enfants.

B. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DE CERTAINS ASPECTS

1. Le cas de la filiation et de la nationalité

Le Traité clarifie également certains aspects pratiques de l'adoption touchant directement à la vie de l'enfant.

Tout d'abord, s'agissant de la filiation, toute adoption entraîne la rupture définitive du lien de filiation avec la famille d'origine de l'enfant. La filiation est ainsi établie, dès le prononcé, avec les adoptants. De fait, les

adoptions prononcées seront reconnues en France comme étant des adoptions plénières.

Ensuite, concernant sa nationalité, l'enfant acquiert de plein droit la nationalité de son pays d'accueil tout en conservant sa nationalité d'origine jusqu'à sa majorité. Ceci est prévu par l'article 26 de la loi fédérale N62-F3 relative à la nationalité, et qui consacre un article au cas des adoptés :

« L'enfant, ressortissant de la Fédération de Russie, adopté (adoptée) par des ressortissants étrangers ou par un ressortissant étranger, conserve la nationalité de la Fédération de Russie. La nationalité de la Fédération de Russie d'un enfant adopté (adoptée) par des ressortissants étrangers ou par un ressortissant étranger, peut se perdre au cas général par déclaration des adoptants ou de l'un d'entre eux, sous réserve que l'enfant ne reste pas sans nationalité ».

Conséquence du point précédent, les obligations dues à ces deux nationalités sont précisées. Cela nécessite tout d'abord que l'enfant soit enregistré auprès des autorités consulaires du pays d'origine dans le pays d'accueil. Également, cela a des répercussions en termes d'obligations, notamment militaires : le traité solutionne ceci en prévoyant que l'enfant adopté sera exempté de ces obligations sur le territoire d'une Partie s'il les a effectuées sur le territoire de l'autre Partie.

2. Un suivi important des enfants

Les enfants conservant leur nationalité russe jusqu'à leur majorité, la Russie est très attachée au suivi de ses ressortissants confiés à l'adoption internationale.

Il est tout d'abord prévu un suivi post-adoption régulier par la production de rapports sur l'intégration et le développement de l'enfant au sein du foyer. Ce rapport doit notamment comporter des photos et des informations sur l'enfant, son état de santé ... Comme votre rapporteur l'a souligné précédemment, cette demande est courante dans les cas d'adoption internationale, et même explicitement prévue par la législation française. Toutefois, suite au non-respect de cette exigence par certains parents, les mesures ont été durcies et le suivi allongé jusqu'à la majorité de l'enfant.

Le présent traité précise ces mesures dans son **article 15**. Ainsi, le suivi doit être assuré par les autorités compétentes de l'État d'accueil : elles doivent s'assurer des conditions de vie et d'éducation de l'enfant, et que les rapports demandés sont bien remis selon la périodicité et dans les formes requises. Ces autorités sont également chargées de l'immatriculation de l'enfant auprès du consulat du pays d'origine. Rappelons que le terme autorité compétente est ici entendu comme l'organisme agréé ayant concouru à l'adoption. En cas de non-respect de ces obligations, le pays ayant constaté le manquement peut décider de suspendre la réception de nouveaux dossiers d'adoptants.

Le suivi est également renforcé en cas de remplacement d'un enfant adopté. Cette mesure est prévue à **l'article 16** et nécessite selon les cas soit une information du pays d'origine, soit une autorisation du même pays.

Ainsi, en cas de retrait de l'enfant de sa famille d'adoption, l'autorité centrale de l'État d'accueil est tenue d'informer l'État d'origine de cette mesure et du placement de l'enfant dans un autre foyer.

Cependant, si une nouvelle adoption doit être prononcée et dès lors que l'enfant a conservé sa nationalité d'origine, l'État d'origine doit prendre connaissance des dossiers des candidats et donner son autorisation à cette nouvelle adoption. Cette disposition s'inscrit dans la lignée de la loi du 03/07/2013 interdisant l'adoption d'enfants russes aux couples homosexuels et aux célibataires ressortissants de ces mêmes pays, la Russie ne souhaitant pas qu'un cas de remplacement d'enfant puisse contourner cette loi. Dans les faits, les cas de remplacement sont extrêmement rares.

CONCLUSION

Il est de notre responsabilité de parlementaires de permettre à ces enfants russes, adoptés ou en cours d'adoption, de rejoindre le foyer qui leur a été attribué au plus vite. Il en va de leur intérêt supérieur. Il importe aussi de permettre rapidement aux adoptants français de sortir de l'imbroglio juridique dans lequel ils ont été enfermés.

Des centaines de dossiers en fin de procédure ont fait l'objet d'un jugement défavorable uniquement parce que la France n'avait pas ratifié cet accord bilatéral.

La Russie a, de son côté, ratifié l'accord 9 mois seulement après sa signature. Il nous aura fallu deux ans, alors même qu'il s'agit d'un thème qui requiert la plus grande célérité.

La Russie est le principal pays de provenance des enfants étrangers adoptés en France alors que l'adoption internationale représente 80% des adoptions dans notre pays. Trop de familles sont aujourd'hui en souffrance du fait de blocages et de lenteurs administratives : il est donc essentiel de dépasser ces blocages actuels en adoptant ce texte au plus vite par une procédure simplifiée afin de permettre la ratification si attendue et si nécessaire de la présente convention.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le

À l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

Mme Kalliopi Ango Ela. - Je veux dire toute mon amitié à notre rapporteure qui vit des moments difficiles.

Comme elle, j'estime urgent de trouver une issue rapide pour ces familles qui attendent un enfant. Mais que penser de cette phrase de la convention : « il s'agit d'assurer le respect des principes éthiques de l'adoption internationale dans l'intérêt supérieur de l'enfant » alors que la Russie va voter des lois homophobes ? Quelle définition ce pays donne-t-il au mot « éthique » ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. - Ce terme peut effectivement être appréhendé de différentes manières, et c'est toute la difficulté du débat. Nous savions, lors du vote du mariage pour tous, que de telles conséquences étaient à craindre. Le Parlement russe a voté à l'unanimité contre l'adoption des enfants par des couples homosexuels, et donc aussi par des célibataires, tous soupçonnés d'homosexualité. Nous devons agir par les voies diplomatiques pour que les parents célibataires ayant déjà obtenu un agrément puisse adopter. J'en ai dit un mot à l'ambassadeur de Russie la semaine dernière.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Du 16 au 20 décembre, MM. Cambon, Pozzo di Borgo et moi-même seront en Russie et nous aborderons cette question.

M. Robert del Picchia. - Je veux dire à notre rapporteure toute l'affection de notre groupe dans l'épreuve qu'elle traverse et je la félicite pour son courage d'être parmi nous.

Qu'en est-il des demandes individuelles antérieures à la promulgation de la convention ? Demeurent-elles valides ou la procédure doit-elle recommencer ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. - L'article 20 de la convention dit que « Les candidats à l'adoption dont le dossier a déjà été enregistré auprès d'une autorité régionale de l'État d'origine à la date d'entrée en vigueur du présent traité ont le droit de mener à son terme la procédure d'adoption selon les modalités établies avant l'entrée en vigueur du présent traité ». En dépit de ce texte, les blocages risquent de se poursuivre. L'ambassadeur de Russie m'a dit qu'il attendait avec impatience la ratification par la France de cette convention.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je tiens à féliciter notre rapporteure pour son rapport très humain. Les Russes sont les rois de la dialectique et prétendent que leur texte est juste destiné à lutter contre la pédophilie. J'espère que nous parviendrons à arranger les choses lors de notre voyage dans ce pays.

Chaque enfant adopté devra respecter les obligations militaires d'un de ses deux pays : en France, les jeunes suivent deux jours de formation et en Russie, la conscription dure trois ans. Le choix de ces jeunes est facile à deviner.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – Dans d'autres pays, il existe aussi des différences très importantes en matière de conscription, ce qui explique que beaucoup de jeunes choisissent la nationalité française.

M. Jean-Louis Carrère, président. – En matière de dialectique, les Russes pourraient dire : la terre est bleue ; non, la terre est ronde comme une orange ; non, la terre est bleue comme une orange.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – Platon parlait déjà de la différence entre la réalité et la vérité...

M. André Vallini. – Les Russes sont très réticents à voir leurs enfants adoptés par des couples homosexuels mais, de façon plus générale, par nationalisme, ils ne souhaitent pas voir leurs enfants adoptés par des pays étrangers.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – C'est vrai. De plus en plus de pays ont ces réflexes nationalistes. C'est le cas de pays musulmans, de la Birmanie. Mais il existe également des différences d'appréciations : il y a quelques années, le Sunday Times avait publié un long article dans lequel les autorités indiennes suppliaient les Britanniques de venir adopter leurs enfants. J'avais alors posé une question écrite au ministère des affaires étrangères et j'avais envoyé une lettre à la Mission de l'adoption internationale qui m'avaient répondu qu'il y avait très peu d'enfants indiens à adopter. Nous en revenons à la différence entre réalité et vérité.

Le responsable des adoptions au Vietnam m'a dit que la France était mal organisée, contrairement aux États-Unis ; il m'a fait comprendre que les Américains payaient beaucoup plus pour obtenir des enfants.

M. Jean-Louis Carrère, président. – A toutes les réticences russes s'ajoute le fait que nous n'avons pas ratifié cette convention.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

À l'unanimité, la commission décide que cette convention sera présentée en séance publique sous forme simplifiée.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi. Elle a également proposé qu'il fasse l'objet d'un examen selon la procédure simplifiée en séance publique.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Agence française de l'adoption : M. Arnaud Del Moral et Mme Oksana Podetti
- Enfance et Avenir : M. Jean-Eudes Sampré
- Adoption-Russie : M. Stéphane Lauch