



HAL
open science

La diplomatie française face à la nouveauté des adoptions internationales d'enfants dans les années 1960 et 1970

Yves Denéchère

► **To cite this version:**

Yves Denéchère. La diplomatie française face à la nouveauté des adoptions internationales d'enfants dans les années 1960 et 1970. *Revue d'histoire diplomatique*, 2009, 1-2009, pp.75-89. halshs-01091631

HAL Id: halshs-01091631

<https://shs.hal.science/halshs-01091631>

Submitted on 5 Dec 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La diplomatie française face à la nouveauté des adoptions internationales d'enfants dans les années 1960 et 1970

Introduction

En 2005, plus de 4 100 enfants étrangers originaires de plus de 60 pays ont été adoptés en France¹. Ce chiffre qui marque l'ampleur maximale du phénomène est à rapprocher du millier d'enfants français adopté cette année-là. Depuis vingt ans, lors de la présentation de rapports officiels, les préoccupations des autorités politiques, des associations, des ONG ou des médias se sont focalisées sur cette pratique et les problèmes qu'elle pose². Mais la pratique de l'adoption internationale, que l'on peut définir comme l'adoption par des Français, souvent un couple, d'un enfant de nationalité étrangère, est plus ancienne³.

Les prodromes du phénomène sont à chercher dans le sillage de la loi du 19 juin 1923 ouvrant la voie à l'adoption de mineurs⁴. Dès sa création en 1924, le Service Social International (organisation internationale non gouvernementale qui a un rôle consultatif auprès de la SDN) dut se pencher sur des cas problématiques de déplacements d'enfants mais on ne parlait pas encore d'adoption internationale au sens juridique. En 1936, des Français demandèrent à adopter des enfants espagnols réfugiés de la guerre civile. Mais les autorités comme les associations étaient toujours très méfiantes en raison de la difficulté à saisir les desseins réels des demandeurs. Après la Seconde Guerre mondiale, l'adoption par des familles françaises d'enfants nés en zone d'occupation française en Allemagne est une autre illustration de l'impact des guerres du XX^e siècle dans l'histoire de l'adoption internationale⁵. Dans les années 1960, lorsque le nombre d'enfants français adoptables diminue fortement et que l'amélioration des moyens de communication le facilite, trouver un enfant à l'étranger devient pour les candidats à l'adoption un moyen d'arriver à leurs fins. Dans le flou juridique qui régnait alors, des couples de Français ont demandé à des congrégations religieuses implantées à l'étranger ou à des associations qui prennent l'habitude de servir d'intermédiaire de leur « trouver un enfant ». D'autres sont partis vers des pays du Tiers-monde – souvent en guerre – pour tenter de « ramener un enfant ». Face à ces « véritables pionniers de l'adoption internationale »⁶ et à des associations humanitaires nouvelles qui entendent faire de l'adoption internationale une de leurs actions principales, l'administration française est assez souvent démunie. Les ministères en charge des questions sociales, comme ceux de la Justice et des Affaires étrangères sont les premiers concernés.

¹ Statistiques de la Mission de l'Adoption Internationale : 4079 en 2004 et 4136 en 2005 ; 77 pays d'origine en 2004, 67 en 2005.

² Notamment les rapports Boutin en 1989, Mattéi en 1995, Gouzes en 2001 et Colombani en 2008.

³ Peu d'ouvrages spécifiquement historiques portent sur l'adoption, il faut donc signaler surtout : Jean-Pierre Gutton, *L'adoption*, Publisud, 1993 ; Sur l'histoire de l'adoption internationale : Françoise Maury, *L'adoption interraciale*, L'Harmattan, 1999 ; Edwige Rude-Antoine, *Adopter un enfant à l'étranger*, Odile Jacob, 1999 ; Brigitte Trillat, « Une migration singulière : l'adoption internationale » in *L'adoption des enfants étrangers*, séminaire Nathalie Masse, 1993. Pour une réflexion historiographique et méthodologique : Yves Denéchère, « Vers une histoire de l'adoption internationale en France », *Vingtième Siècle Revue d'Histoire*, n°102, avril-juin 2009.

⁴ Cette loi autorise l'adoption de mineurs par des adoptants de quarante ans au moins et sans enfant. Les liens avec la famille d'origine ne sont pas rompus mais la puissance paternelle est conférée à l'adoptant. Jean-Pierre Gutton, *op. cit.* p.151.

⁵ Yves Denéchère, « Des adoptions d'Etat : les enfants de l'occupation française en Allemagne (1945-1952), in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, à paraître.

⁶ Françoise Maury, *L'adoption interraciale op. cit.*, p.29.

Quel rôle la diplomatie française a-t-elle joué aux niveaux bilatéral et multilatéral dans les efforts de régulation de cette pratique en développement ? Dans de nombreux Etats du monde, dans les décennies 1960 et 1970, ses représentants (ambassadeurs et consuls) ont à résoudre des questions de procédure administrative aussi bien que des problèmes d'ordre privé. Sur ce point la bibliographie est quasi inexistante⁷. Des archives existent, mais sont très peu accessibles⁸. Fort heureusement, les archives diplomatiques et consulaires conservent la correspondance échangée entre Paris et les représentants français dans des Etats où la question du développement de l'adoption internationale s'est posée⁹. Face aux candidats à l'adoption, face aux associations – terme générique qui recouvre bien des réalités différentes – face aux gouvernements des Etats d'origine des enfants, le Quai d'Orsay dut s'adapter à un nouveau fait sociétal dont la dimension internationale en faisait un élément à part entière de la politique étrangère de la France.

Le positionnement de la France sur la scène de l'adoption internationale

Dès la fin des années 1940, la France doit arrêter la position à tenir face aux étrangers qui désirent adopter des enfants français. En effet, face à la situation de grande détresse de nombreux enfants, un élan de générosité internationale se manifeste pour adopter des enfants victimes de la Seconde Guerre mondiale. Des intermédiaires s'organisent : Trait d'Union se spécialise dans le placement d'enfants juifs orphelins dans des familles juives ; La Famille Adoptive Française se consacre à l'adoption d'enfants orphelins d'agents de la SNCF. Sur le plan international, la France n'est pas disposée à encourager l'adoption de ses enfants par des étrangers. Certains d'entre eux s'adressent à divers organismes internationaux pour faire part des difficultés qu'ils rencontrent dans leur projet d'adopter des enfants français victimes de guerre. En 1949, le Comité International de la Croix-Rouge ne peut que renvoyer vers la Croix-Rouge française des couples de Californiens et d'Italiens¹⁰.

Au début des années 1950, des demandes arrivent régulièrement auprès des associations ou des pouvoirs publics sans qu'il soit possible de savoir combien aboutissent effectivement. La situation est clarifiée peu à peu, non sans mal. En 1956, le secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Population doit signifier au ministre des Affaires étrangères qu'il a été « à nouveau saisi de demandes d'adoption d'enfants français présentées par des étrangers, sur l'indication d'ambassades ou de consulats français ». Visiblement excédé, il signale que par trois fois depuis 1949, il a demandé au Quai d'Orsay de bien vouloir attirer l'attention des représentants de la France sur « l'inopportunité d'engager des ressortissants étrangers à adresser des demandes d'adoption ». Et de rappeler que le nombre des demandes d'adoption émanant de couples français est déjà supérieur au nombre d'enfants susceptibles d'être adoptés. Aussi, le Département est chargé de transmettre au consul de France à Tucson (Arizona, Etats-Unis) qu'il ne sera pas donné suite à la demande qu'un Américain avait transmise. En revanche, un couple luxembourgeois et un autre de Français devenus

⁷ Les récits témoignant des difficultés rencontrées par les adoptants sont surtout nombreux à partir des années 1980. Par exemple, au milieu de beaucoup d'autres : Dominique Grange, *Je t'ai trouvé au bout du monde*, Stock, 1987.

⁸ Au Centre des archives contemporaines (CAC) de Fontainebleau, le ministère des Affaires sociales a versé sous le n° 19760172 un fonds très intéressant concernant l'adoption entre 1939 et 1978. Mais entreposé dans un bâtiment aimanté, il est non consultable... Quant aux archives du service « adoption » de la Croix-Rouge française qui a fonctionné de 1941 à 1951, elles ont été détruites lors d'inondations dans les années 1960. Enfin, la plupart des associations contactées affirment ne pas avoir d'archives remontant au-delà des années 1980.

⁹ Les archives du Quai d'Orsay conservent notamment les fonds Conventions administratives et Affaires consulaires et Mission de l'Adoption Internationale.

¹⁰ Archives du CICR, Genève, B G69 « Adoptions d'enfants » (remerciements à Daniel Palmiéri, service historique du CICR.).

américains depuis peu seront examinés avec bienveillance¹¹. Il y a donc bien des cas particuliers dans lesquels des étrangers peuvent espérer adopter des enfants français : être ressortissants d'un pays voisin, si possible francophone, ou avoir des ascendances françaises récentes. Les demandes présentées par les ressortissants américains – de loin les plus nombreuses – ne sont donc pas considérées comme les plus appropriées.

Cependant, cette nouvelle mise au point n'est pas encore suffisante. En octobre 1957, le consul général de France à Chicago demande au Département si le ministère de la Santé publique « maintient son attitude restrictive ». En effet, de nombreux franco-américains veulent adopter et « lorsque ces couples répondent aux conditions de moralité et d'aisance pécuniaire [...] le sort des enfants qui leur seraient confiés présenterait des garanties de stabilité et de bonheur »¹². Cette position favorable à l'adoption d'enfants français par des Américains est partagée par les consuls en poste à New York et à Los Angeles. Aussi, sont-ils tous les trois dans le collimateur du ministère de la Santé publique et de la Population qui demande encore au Quai d'Orsay de les rappeler à l'ordre. Il est précisé que les consulats doivent réaliser une enquête minutieuse sur les demandeurs et vérifier s'ils justifient d'une culture ou d'attaches françaises et s'ils sont prêts à venir en France chercher un enfant¹³.

Si la démarche n'est pas aisée pour les demandeurs américains, pour d'autres l'objectif paraît encore plus difficile à atteindre. En 1965, le même ministère précise à propos d'une demande venant d'Afrique du Sud qu'il n'est « pas favorable » à l'adoption d'enfants français par « des ménages résidant ordinairement dans un pays étranger aussi éloigné ». « Aucun obstacle juridique formel n'est à invoquer », précise-t-il, mais « il paraît très difficile qu'un service départemental d'aide sociale à l'enfance ou qu'une œuvre autorisée pour l'adoption, puisse accéder à ce genre de requête ». Quand en 1966 l'ambassadeur de France à Canberra se renseigne sur la possibilité pour des Australiens d'adopter un enfant français, le Quai d'Orsay répond mot pour mot la même chose, preuve que les recommandations du ministère de la Santé publique et de la Population ont été entendues et sont suivies d'effets¹⁴.

Pour l'administration et les gouvernements français, il semble clair que la France n'a pas vocation à offrir des enfants à l'adoption internationale. La situation de l'adoption en France – davantage de couples candidats que d'enfants français adoptables – pousse au contraire des Français à rechercher des enfants étrangers. Cette nouveauté pose maintes questions aux autorités françaises. Par exemple, en 1952, le ministère de la Justice interroge le Quai d'Orsay sur les modalités de l'homologation des actes d'adoption d'enfants étrangers lorsque les adoptants français sont domiciliés à l'étranger¹⁵.

Au cours de l'année 1956, les bureaux du Service Social International ont eu à traiter 3 500 cas de placement d'un enfant dans une famille d'un autre pays. L'ampleur nouvelle de ce phénomène pousse l'ONU comme le Conseil de l'Europe à s'y intéresser. Malgré des réflexions, des recommandations et des rapports, aucune position commune n'est arrêtée au plan international¹⁶. Pour sa part, la France a participé à tous ces travaux avec comme objectif d'aboutir à une convention internationale « contenant un minimum de principes essentiels » et

¹¹ Archives du Quai d'Orsay, Conventions administratives et Affaires consulaires 1940-1978 volume I (désormais CAAC AC 1), carton n°3, lettre du secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Population au ministre des Affaires étrangères, 22 juin 1956.

¹² CAAC AC 1 n°3, lettre du consul général à Chicago au ministre des Affaires étrangères (désormais MAE), 8 octobre 1957.

¹³ CAAC AC 1 n°3, lettres du secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Population au MAE, 4 et 13 novembre 1957.

¹⁴ CAAC AC 1 n°3, lettre du ministre de la Santé publique et de la Population au MAE, 25 mars 1965 ; lettre de l'ambassadeur de France à Canberra au MAE, 15 juin 1966 ; réponse du 30 juin 1966.

¹⁵ CAAC AC 1 n°3, lettre du ministre de la Justice au MAE, 26 août 1952.

¹⁶ CAAC AC 1 n°3, « Adoption entre pays », rapport d'un groupe d'experts européens, Nations Unies Genève, 21-25 janvier 1957 ; comptes-rendus des travaux du comité social du Conseil de l'Europe, 1960.

accompagnée de recommandations¹⁷. Cette position est définie par le ministère de la Santé publique et de la Population qui ne souhaite pas un texte trop contraignant sur le plan juridique afin de préserver la législation française existante. Pour autant, la France ne peut totalement méconnaître les textes internationaux rédigés au milieu des années 1960 sur la question de l'adoption, même si elle ne les a pas ratifiés¹⁸.

Les interrogations autour d'une pratique mal codifiée

A partir des années 1960, le Quai d'Orsay est régulièrement sollicité par le ministère de la Santé publique et de la Population sur les conditions d'adoption d'enfants étrangers en France. En 1964, il demande des informations sur « un mouvement non négligeable d'enfants en bas âge provenant du Liban » ; 38 ayant été adoptés par des Français au cours de cette année-là. Le consul général de France à Beyrouth est immédiatement en mesure de fournir les explications demandées. Depuis 1963, la Crèche de Saint-Vincent de Paul est en rapport avec l'association La Famille Adoptive Française qui a diversifié ses activités et place des enfants étrangers en adoption. Ceux-ci arrivent à Orly avec un passeport libanais, un visa français et un jugement d'adoption d'un tribunal libanais, la légitimation adoptive est ensuite prononcée par un tribunal français¹⁹.

Le plus souvent, les diplomates ou consuls français qui sont confrontés à un premier cas d'adoption internationale, ou occasionnellement, s'interrogent sur la conduite à tenir. Ainsi, l'ambassadeur de France en Equateur se demande s'il peut dresser un acte pour l'adoption d'une enfant équatorienne par un couple de Français demeurant à Quito. Le Département lui indique qu'une ordonnance de 1958 a supprimé l'adoption contractuelle qui ne peut donc résulter depuis lors que d'une décision de justice, soit équatorienne, soit française. Et de préciser : « notre éventuelle intervention dans cette procédure ne saurait consister qu'en l'établissement des divers actes de consentement », à la condition que l'adoption soit prononcée par une juridiction française. Dans tous les cas de figures, il faut s'assurer qu'une quelconque initiative ne sera pas mal interprétée par les autorités locales²⁰.

La dimension diplomatique et problématique de la question est bien illustrée par la situation des enfants du Biafra pris dans la tourmente de la guerre civile qui ravage cette partie du Nigeria entre 1967 et 1970. Au lendemain de l'échec de la sécession (janvier 1970), elle fait l'objet d'une note interne au Quai d'Orsay qui rappelle la position de la France dans cette affaire²¹. L'évacuation d'enfants du Biafra vers le Gabon a été déclenchée par des organisations comme l'Ordre de Malte ou Terre des Hommes et facilitée par le Président Bongo. Face à la situation sanitaire de ces enfants à Libreville, ils furent évacués vers la Côte d'Ivoire. Le Quai d'Orsay, hostile à ces déplacements, empêcha toute adoption de ces enfants en France, au motif que « les enfants devaient être maintenus dans leur environnement africain habituel et à proximité de leurs familles ». En octobre 1968, c'est cette position qui fut signifiée au Conseil général de Saint-Vincent de Paul qui voulait accueillir en France des enfants. « Quelques enfants biafrais (trois ou quatre) ont néanmoins été transférés en France », souligne la note, et il paraît souhaitable qu'ils puissent retrouver un jour leur pays et leur famille. Il est donc clair que l'éventualité de l'adoption d'enfants biafrais n'a jamais été envisagée d'une façon favorable. En temps de guerre et d'évacuation, comment être sûr de

¹⁷ CAAC AC 1 n°3, lettre du ministre de la Santé publique et de la Population au MAE, 4 juillet 1961.

¹⁸ Il s'agit de la Convention de La Haye en matière de juridiction, loi applicable et reconnaissance des jugements d'adoption (1964-1965) et de la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (Conseil de l'Europe, 24 avril 1967). Les principes fondateurs de ces conventions avaient été définis lors d'un cycle d'étude tenu en mai 1960 à Leysin (Suisse).

¹⁹ CAAC AC 1 n°5, lettre du consul général de France à Beyrouth au MAE, 30 décembre 1964.

²⁰ CAAC AC 1 n°3, lettre du MAE à l'ambassadeur de France à Quito, 17 novembre 1964.

²¹ CAAC AC 1 n°6, note pour le cabinet du MAE, 3 février 1970, 4 pages.

l'adoptabilité d'un enfant, et avant tout du décès de ses parents ? La non reconnaissance officielle du Biafra par la France pose également de nombreuses difficultés juridiques. La note souligne au passage le rôle litigieux de l'association Terre des Hommes, « spécialisée dans la pratique des adoptions, mais il a été observé qu'elle ne s'entourait pas toujours des garanties juridiques exigées en France »²². En revanche, l'Association française de l'Ordre de Malte est louée pour sa rigueur et sa compétence, tout comme Le Secours Catholique. Au final, il est préconisé de ne pas encourager les Français à s'engager dans une procédure d'adoption d'enfants biafrais²³. Sans céder à une comparaison maladroite, on peut signaler que cette même note aurait pratiquement pu servir en 2007 pour mettre en garde les candidats à l'accueil en France des enfants rassemblés par l'organisation Arche de Zoé dans l'Est du Tchad...

D'autres affaires montrent la difficulté pour le Quai d'Orsay et les représentants de la France à l'étranger de se positionner face à l'adoption internationale. Pour faciliter la démarche d'un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur souhaitant adopter une petite Pakistanaise, le consul général de France à Karachi met à contribution la valise diplomatique pour l'échange de la correspondance. Mais à titre personnel, il indique au Département sa désapprobation. Tout en rendant hommage à la « charité » du fonctionnaire, il lui semblerait « plus normal que nos compatriotes adoptent de petits français orphelins ». Et d'insister sur la couleur de peau de l'enfant, « toute question de racisme mise à part » : « quelles seront, dans quinze ans, les réactions de la jeune fille, typiquement sindi (sic) ? » Davantage dans son rôle, le consul évoque les réticences pakistanaises à l'adoption d'enfants musulmans par des non-musulmans, et l'existence d'un « commerce d'enfants » dont le but est l'esclavage. En conclusion, il estime « nécessaire de bien mettre M. [X] en face de ses responsabilités futures ». Le Quai d'Orsay répond qu'il « partage entièrement » l'opinion de son représentant, mais ajoute : « il ne vous appartient pas de faire obstacle à ce genre d'adoption, ni de refuser votre concours, sur le plan administratif, s'il vous est demandé. Par contre vous ne devez en aucune manière encourager ces adoptions qui risquent de soulever de nombreux problèmes notamment d'ordre religieux »²⁴. En juin 1971, la diplomatie pakistanaise fait savoir qu'il n'est plus possible d'envisager l'adoption de petits orphelins par des familles françaises... pour des raisons administratives.

Tout au long des années 1960, la demande d'enfants étrangers à adopter en France grandit. Elle est parfois relayée auprès du ministère des Affaires étrangères par des députés saisis par des concitoyens de leur circonscription. En janvier 1968, un député de l'Ardèche demande à Maurice Couve de Murville, si le gouvernement français ne peut pas prendre en charge les frais de transport de deux enfants orphelins de Corée du Sud, âgées de 3 et 10 ans, et promises à deux familles ardéchoises. On est aux premiers balbutiements de l'adoption d'enfants coréens en France, alors qu'elle est déjà largement développée aux Etats-Unis depuis la fin des années 1950. Ne voyant pas venir de réponse du ministre – malgré l'envoi d'une seconde lettre –, le député s'adresse à son ami André Bettencourt, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères. En avril, le Quai d'Orsay peut indiquer que d'après l'ambassade de France à Séoul, c'est le Catholic Relief Service – qui s'est chargé de proposer ces enfants aux familles françaises – qui assurera les frais de transport. Mais avant que le consulat général à

²² Terre des Hommes a été fondée en 1960 en Suisse par Edmond Kaiser. Terre des Hommes-France, fondée en janvier 1963, a développé à partir de 1965 la pratique de l'accueil à vie : « l'enfant, jusqu'à sa majorité, conservait son nom, sa nationalité, sa religion d'origine. Ce n'est qu'à 21 ans qu'il lui appart[enait] de choisir et d'être adopté si tel était son désir » (TDH-F, *Dix ans en France*, janvier 1972). Un premier enfant algérien est accueilli à vie en 1965, puis deux enfants vietnamiens en 1967. Ces derniers, comme l'immense majorité qui suivront (près de 1000 pour la période 1965-1974), seront adoptés.

²³ CAAC AC 1 n°6, note pour le cabinet du MAE, 3 février 1970, 4 pages.

²⁴ CAAC AC 1 n°6, lettres du consul général de France à Karachi au MAE, 11 mai 1968, 5 août 1970 et 2 août 1971 ; lettre du MAE au consul général à Karachi, 19 août 1970

Séoul ne délivre les visas pour les deux fillettes, le Département s'assurera auprès du ministère des Affaires sociales « que la procédure d'adoption a été régulièrement suivie au regard de notre législation »²⁵.

A partir de 1969, Terre des Hommes-France – qui a « fait de l'adoption interraciale un phénomène de société »²⁶ – organise de nombreux placements d'enfants coréens en France. L'association se tourne régulièrement vers le Quai d'Orsay pour faire débloquer une procédure, obtenir des renseignements sur l'état d'avancement d'un dossier, etc. S'agissant du sort de dizaines d'enfants, Paris tient à connaître l'attitude des autorités coréennes sur ces adoptions. Selon l'ambassadeur à Séoul, « les autorités locales paraissent n'élever aucune objection de principe », mais la constitution des dossiers est longue. Le Holt Adoption Program, organisation américaine qui s'occupe de la grande majorité des placements, semble débordée par le nombre de demandes d'adoption et a des difficultés à organiser matériellement le voyage de ces enfants, parfois très jeunes, jusqu'en France²⁷. C'est cette analyse de l'ambassadeur qui est constamment répétée à Terre des Hommes lorsque l'association se plaint de retard qu'elle attribue aux services diplomatique et consulaire français. En juillet 1970, le représentant français à Séoul estime nécessaire de faire une mise au point sur le rôle de chacun dans une procédure d'adoption, « affaire purement privée, qui échappe entièrement à la compétence de l'ambassade et qui s'engage sans que celle-ci en soit avertie » ; les candidats à l'adoption ayant comme interlocuteurs des organisations françaises en rapport avec le Holt Adoption Program. L'ambassade voit donc son rôle limité à la seule délivrance de visas de long séjour, après autorisation du ministère des Affaires étrangères. Mais dans les faits, « pour des raisons humanitaires », elle accepte d'intervenir également pour faciliter l'obtention des passeports des enfants auprès des autorités coréennes²⁸. Il est donc évident que les représentants français en Corée du Sud déterminent leurs actions relatives à l'adoption internationale au regard d'éléments de procédure objectifs mais également en tenant compte de réalités qui ne sont pas inscrites dans les compétences habituelles.

Le Vietnam du Sud est un autre pays-source important de l'adoption internationale dès la fin des années 1960. En 1968, le consulat général de France à Saigon a délivré 92 visas pour des enfants. Le mouvement est suffisamment connu pour qu'une équipe de l'ORTF vienne tourner un documentaire sur le sujet en février 1969. Mais cette publicité émeut les autorités vietnamiennes qui souhaitent contrôler davantage les centaines de départs d'enfants qui portent atteinte au prestige national. Un an plus tard, répondant aux réclamations d'un député de Meurthe-et-Moselle, le consul général signale que la position de Saigon a changé devant l'ampleur du mouvement. Désormais, moins d'enfants peuvent quitter le Vietnam pour la France et le Premier ministre tient à être informé personnellement de tous les dossiers, « en raison des départs clandestins qui ont été décelés par la Sûreté vietnamienne au cours de l'année 1969 »²⁹. On comprend le caractère inconfortable de la position des représentants français face à une question qui pourrait donner lieu à une exploitation à des fins politiques.

Ces quelques exemples montrent que l'adoption d'enfants étrangers en France a pris une dimension importante dès la seconde moitié des années 1960 et que le ministère des Affaires étrangères a dû gérer au cas par cas ou presque les actions à mener dans un cadre mal

²⁵ CAAC AC 1 n°5, lettre du député de l'Ardèche au MAE, 8 janvier, 12 février et 8 avril 1968 ; réponse du 8 avril 1968.

²⁶ Françoise Maury, *Op. cit.*, p.26

²⁷ CAAC AC 1 n°5, lettre du secrétaire délégué de Terre des Hommes-France au MAE, 28 avril 1969 ; lettre du MAE à l'ambassadeur de France à Séoul, 8 mai 1969 et réponse du 4 juin 1969.

²⁸ CAAC AC 1 n°5, lettre de l'ambassadeur de France à Séoul à M. Zambaldi, président de Terre des Hommes-France, 15 juillet 1970.

²⁹ CAAC AC 1 n°6, lettres du consul général de France à Saigon au MAE, 27 mars 1969 et 14 mars 1970.

défini. Les situations étant très différentes d'un pays à un autre, les représentants français en poste à l'étranger ont été souvent laissés à eux-mêmes quant à la définition de leur rôle. D'où des pratiques très dissemblables, l'engagement de certains, la réserve d'autres voire une hostilité plus ou moins déclarée. Au début des années 1970, la volonté de définir une politique française à l'égard de l'adoption internationale nécessite de dresser un état des lieux précis du phénomène.

Vers la régulation de l'adoption d'enfants étrangers en France

Les problèmes posés par l'adoption d'enfants étrangers relevant de différentes compétences, un groupe interministériel est chargé de travailler sur ces questions à partir de juillet 1971, le Département en est bien sûr partie prenante³⁰. Il s'agit d'aborder toutes les questions : le droit applicable, le rôle des pouvoirs publics, le contrôle des intermédiaires afin d'éviter « des moyens parfois douteux », et de proposer des solutions. Lors de sa première réunion, le groupe déplore « que nos consulats ne puissent pas apprécier s'il y a respect de la loi étrangère ni s'assurer de la disponibilité de l'enfant et ne puissent pas faire procéder à une enquête sur l'enfant et sa famille ». Le remède à cette difficulté pourrait être « des directives interministérielles établies pour nos consulats par analogie avec ce qui a été fait en matière de main-d'œuvre étrangère, sans pour autant charger les consulats d'un rôle qui n'est pas le leur »³¹. Les archives témoignent d'un changement immédiat d'attitude du Quai d'Orsay, notamment si l'on rapproche deux correspondances, l'une de janvier 1971 et l'autre d'août 1971, c'est-à-dire juste après la création du groupe de travail. Dans la première, le ministère indiquait à une institutrice candidate à l'adoption : « le mouvement Terre des Hommes à Le Pradet (Var) devrait être en mesure de faciliter l'adoption par vous-même d'un enfant du Tiers-monde ». Dans la seconde, Maurice Schumann, ministre des Affaires étrangères, répond à un député que « s'il existe des associations privées qui facilitent les adoptions d'enfants étrangers, il ne m'est pas possible d'engager la responsabilité de mon département en les recommandant »³². L'évolution dans le sens d'une plus grande réserve est manifeste.

En mars 1972, chacun des participants présente des actions concrètes à mener. Le ministère des Affaires étrangères soumet un projet de correspondance en direction de ses postes à l'étranger afin de présenter les mesures prises par le groupe interministériel. La lettre du Quai d'Orsay datée du 14 mars 1972 est la première circulaire qui vise à une harmonisation des pratiques de l'adoption internationale. L'attention des représentants français est attirée sur quatre volets. D'abord sur la nécessité de mieux connaître la législation française, notamment la loi du 11 juillet 1966 qui a réformé l'adoption³³. Les textes législatifs des pays d'origine des enfants sont également à connaître. Pour ce faire, le Quai d'Orsay demande à ses représentants de lui fournir « des renseignements aussi complets que possible », en particulier sur les conditions du consentement à l'adoption puisque les autorités judiciaires françaises doivent en déterminer si le jugement prononcé à l'étranger sera en France reconnue comme adoption simple ou adoption plénière. Le troisième point porte sur le recensement des œuvres autorisées pour le placement en vue d'adoption, afin qu'elles puissent être davantage contrôlées. Une liste de ces œuvres est annexée à la circulaire. Le

³⁰ Sont également représentés le ministère de la Justice, le ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale, la préfecture de Paris, la section française du Service Social International, l'Association nationale des Foyers adoptifs.

³¹ CAAC AC 1 n°3, compte-rendu de la réunion du 7 juillet 1971 du groupe de travail chargé d'étudier les problèmes posés par l'adoption d'enfants étrangers.

³² CAAC AC 1 n°3, lettre de l'institutrice au MAE, 4 janvier 1971, réponse du 20 janvier ; lettre de Maurice Schumann à un député, 16 août 1971.

³³ L'esprit de la loi de 1966 est de favoriser l'adoption. Elle distingue adoption simple et adoption plénière. La condition de l'adopté plénier est celle d'un enfant par le sang.

dernier item contient des recommandations précises sur la constitution d'un dossier spécial pour les mineurs de moins de 15 ans pour lesquels est sollicitée l'obtention d'un visa français. Transmis en France, ce dossier permettra aux pouvoirs publics d'agir en fonction des intérêts de l'enfant et de mieux informer les adoptants. La circulaire est envoyée à de nombreux postes dans des pays d'origine d'enfants adoptés en France (Corée du Sud, Inde, Pérou, Vietnam, etc.) mais aussi dans des pays européens afin de connaître les dispositions en vigueur chez nos voisins (Belgique, Italie, Grande-Bretagne, etc.)³⁴.

Dès réception du texte, des représentants en poste à l'étranger rassemblent les renseignements demandés et répondent au Département. Le consul général à Beyrouth indique que les adoptions d'enfants libanais en France se poursuivent sans poser de problème majeur : 59 enfants ont été adoptés en 1969, 51 en 1970 et 74 en 1971. En 1972, les Sœurs du Bon Pasteur et l'Eglise évangélique envoient des enfants en France comme les Sœurs de Saint-Vincent de Paul auxquelles ont été présentées les nouvelles dispositions³⁵. De Dakar, le consul général précise que la législation sénégalaise a été calquée sur celle de la France. Il insiste sur le fait que l'adoption est contestée en droit musulman et qu'elle est de ce fait peu répandue au Sénégal. D'autre part, il n'existe pas dans ce pays de service d'aide aux enfants, ni d'assistance publique, ni d'œuvre de placement. Au Togo, « aucun texte relatif à l'adoption n'a été pris depuis l'indépendance ». La même situation prévaut au Bangladesh : « aucune règle fondamentale ni aucune œuvre servant d'intermédiaire en matière d'adoption »³⁶. De Phnom Penh, un chargé d'affaires signale que depuis l'instauration de l'état de guerre au Cambodge, le gouvernement s'oppose au placement d'enfants à l'étranger et que pratiquement toute adoption a cessé³⁷. Bien évidemment tous les représentants français déclarent qu'ils se conformeront aux prescriptions de la circulaire, en respectant – comme ils l'ont toujours fait – les règles protégeant les enfants et des adoptants. Peut-on en conclure que cette clarification n'avait pas lieu d'être ? Certes non.

Pour ce qui concerne les adoptions d'enfants indiens en France, la situation est variable d'un endroit à l'autre. La situation est très particulière à Pondichéry où « le code civil français n'a pas été abrogé par aucune disposition légale indienne ». Le consul général précise que « ce poste n'a pas eu connaissance de difficultés rencontrées en France pour les cas dont il eut à s'occuper ». Les rôles de l'Institution des Sœurs de Saint-Joseph de Cluny, du consulat général et des autorités indiennes étant parfaitement coordonnés³⁸. Mais à Bombay, la circulaire permet une remise à plat complète des pratiques. Le consulat général répond en se proposant d'adapter les consignes générales aux particularités du poste. Il dit avoir parfois accordé des visas sans en avoir référé à Paris et se propose de continuer à le faire comme le souhaitent les œuvres avec qui il est en contact. De plus, il propose d'utiliser un modèle d'attestation certifiant aux autorités indiennes que tel enfant sera bien adopté par tel couple français³⁹. On est là bien loin des recommandations de la circulaire. La réponse du Quai d'Orsay est cinglante : il ne saurait y avoir de dérogation à la règle commune. Il est en particulier hors de question que le consulat général puisse « libéralement » accorder des visas, ou certifier quoi que ce soit aux autorités indiennes. Il est rappelé que « la procédure élaborée par les ministères compétents a pour but non pas d'entraver les adoptions, mais d'assurer les garanties nécessaires aussi bien à l'enfant qu'aux futurs parents adoptifs ». Sans doute la mise

³⁴ CAAC AC 1 n°3, lettre circulaire du MAE n°4862 du 14 mars 1972, 4 pages et 5 pages d'annexes.

³⁵ Mission de l'Adoption Internationale 1972-1992 (désormais MAI), carton n°10, lettre du consul général de France à Beyrouth au MAE, 27 avril 1972.

³⁶ MAI n°15, lettre du consul général de France à Dakar au MAE, 28 avril 1972 ; CAAC AC 1 n°3, lettre de l'ambassade de France au Togo au MAE, 31 juillet 1972 ; CAAC AC 1 n°4, lettre de l'ambassade de France au Bangladesh, 1^{er} avril 1972.

³⁷ CAAC AC 1 n°4, lettre du chargé d'affaires à l'ambassade à Phnom Penh au MAE, 25 mars 1972.

³⁸ CAAC AC 1 n°5, lettre du consul général de France à Pondichéry au MAE, 2 mai 1972.

³⁹ CAAC AC 1 n°5, lettre du consul général de France à Bombay au MAE, 24 mai 1972.

au point n'a-t-elle pas l'effet escompté puisque deux semaines plus tard, c'est par un télégramme encore plus sec que le Département exige le respect des consignes⁴⁰.

En août 1972, le Quai d'Orsay est en mesure de dresser un premier bilan de sa circulaire du 14 mars : « il semble que ces recommandations aient déjà permis d'améliorer la situation », surtout pour ce qui est du consentement des parents ou de l'autorité responsable de l'enfant. C'est désormais le ministère des Affaires étrangères qui demande au ministère de la Santé Publique de faire preuve de plus de rigueur concernant les avis des Directions départementales de l'Action Sanitaire et Sociale sur les candidats français à l'adoption. Cette mesure est mal acceptée par des œuvres comme APPEL-Laos et Terre des Hommes qui présente encore des certificats tout à fait insuffisants ; sur l'un d'eux, la famille indique qu'elle prendra l'enfant « à titre d'essai ». Si le Département compte bien convoquer le président de TDH pour lui faire savoir le caractère irresponsable d'un tel cas de figure, il demande également que les DASS dispensent des attestations claires stipulant que les candidats à l'adoption « présentent les conditions juridiques, matérielles et morales voulues pour adopter un enfant étranger »⁴¹.

La création en 1975 du Conseil Supérieur de l'Adoption (CSA) va nettement dans le sens d'une régulation. Le nombre des adoptions internationales atteint alors 12 % de l'ensemble des adoptions réalisées en France. En juin 1976, le ministère des Affaires étrangères confirme à ses postes à l'étranger que désormais tout dossier de demande de visa pour adoption devra comporter une attestation délivrée par la DASS du domicile des adoptants stipulant « un avis favorable à l'accueil d'un enfant étranger en vue d'adoption ». D'autre part il appelle à la vigilance sur d'éventuelles « filières » ou « officines qui favoriseraient des trafics », c'est-à-dire « la venue en France d'enfants qui ne sont pas toujours juridiquement adoptables »⁴². Le 22 décembre 1976, la loi dite Veil autorise l'adoption d'un enfant par des parents ayant déjà des enfants légitimes abaisse l'âge minimum des adoptants potentiels (de 30 à 25 ans)⁴³. Cette loi et celle sur l'interruption volontaire de grossesse eurent comme effets d'augmenter le nombre de candidats à l'adoption et de restreindre le nombre d'enfants adoptables, d'où un nouvel essor de l'adoption internationale⁴⁴.

Le Quai d'Orsay semble avoir pris la mesure de cette évolution et suit d'une manière très pointilleuse le dossier de l'adoption internationale. A intervalle régulier, il sollicite les fonctionnaires en poste à l'étranger pour obtenir une actualisation des données fournies par l'enquête de 1972, notamment en novembre 1973 et juin 1976. Il faut dire que les flux de l'adoption internationale évoluent. La chute de Saïgon en 1975 entraîne la fermeture du Vietnam, il ne rouvrira ses portes qu'en 1993. Les candidats à l'adoption se tournent vers l'Amérique latine. L'ambassadeur de France à Port au Prince indique que le projet de Terre des Hommes de créer sur place une crèche pour enfants est soutenu par le ministre haïtien de la Santé, et que celui-ci a confirmé « qu'il n'était pas question d'autoriser aucun organisme à "enlever" des enfants d'Haïti ». Pourtant, en 1973, 14 petits Haïtiens ont été adoptés en France via l'association⁴⁵. En 1978, l'ambassadeur de France au Honduras peut exposer que le

⁴⁰ CAAC AC 1 n°5, lettre et télégramme du MAE au consul général à Bombay, 23 juin et 5 juillet 1972.

⁴¹ MAI n°19, lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale du 2 août 1972. Si un agrément de la DASS du domicile des candidats à l'adoption d'un enfant français est obligatoire depuis 1967, ce n'est pas le cas pour l'adoption d'un enfant étranger.

⁴² MAI n°19, lettre circulaire du MAE n°2903 du 18 juin 1976.

⁴³ Une autre loi, du 9 juillet 1976, a renforcé l'assimilation des adoptants à des parents en leur accordant des congés similaires à ceux relatifs à une naissance.

⁴⁴ Françoise Maury, *Op. cit.*, pp.21-22.

⁴⁵ CADN (Centre des archives diplomatiques de Nantes), fonds Port au Prince, série C, carton 51, lettre de l'ambassadeur de France en Haïti à Mme Faure Terre des Hommes – France, 4 avril 1975 ; Terre des Hommes-France, « Accueil à vie », bilan de l'année 1973.

gouvernement de Tegucigalpa est particulièrement attentif au suivi des enfants offerts à l'adoption internationale⁴⁶. Au cours de l'année 1982, une dizaine de petits Mexicains ont été adoptés en France, mais des articles de presse hostiles à ce mouvement sont parus : « il s'agit là d'un problème délicat, à résonance politique, qui requiert la plus grande prudence », estime le consulat général à Mexico⁴⁷. C'est bien entendu l'une des difficultés majeures du positionnement du Quai d'Orsay : en deçà de l'intérêt supérieur des enfants, il lui faut trouver le juste équilibre entre les intérêts des candidats français à l'adoption et la nécessité de préserver de bonnes relations bilatérales avec les pays-sources. Par exemple, en 1979, l'ambassadeur de France à Belgrade rapporte que les autorités yougoslaves « semblent être absolument contre l'adoption d'un de leurs jeunes ressortissants par un étranger ». Une convention franco-yougoslave concernant l'adoption ayant été signée en mai 1971⁴⁸, Belgrade n'a pas suspendu les procédures mais des couples français sont embourbés dans des démarches vouées à l'échec. Le Département ne doit pas donner à Belgrade l'impression qu'il encourage ces candidats tout en faisant valoir le texte signé. Et puis, « abandonner » les candidats français à l'adoption, c'est risquer de les voir attirer par des filières parallèles⁴⁹.

Conclusion : la fin de la première période de l'adoption internationale

De tous les protagonistes de l'adoption internationale en France, le ministère des Affaires étrangères est celui qui a été le plus à même de saisir la complexité et l'extrême diversité du phénomène. L'étude des archives diplomatiques et consulaires montre que dès le milieu des années 1960, la diplomatie française a été confrontée à la nouveauté de l'adoption internationale. Après des hésitations pendant la période d'apparition de cette singulière forme de migration internationale, le Quai d'Orsay a su adapter ses pratiques tant à l'administration centrale, en travaillant en concertation avec les autres ministères compétents, que dans ses postes à l'étranger en s'efforçant d'harmoniser les attitudes de ses agents. Avec la circulaire de 1972, une première pierre d'angle était posée, d'autres mesures importantes suivirent jusqu'à la fin des années 1970.

Dans les années 1980 de nouvelles questions liées à l'évolution du phénomène se posent : davantage de pays-sources, la multiplication des intermédiaires, le nombre d'enfants qui augmente rapidement...⁵⁰ Par exemple en 1983, la Corée du Sud supprime toute notion de quota, le nombre d'enfants adoptés en France passe de 478 en 1981 à 944 en 1985⁵¹. De 1969 à 1977, Terre des Hommes-France a organisé l'adoption en France de 833 enfants coréens, mais en 1978, l'organisation renonce à l'adoption et s'oriente vers d'autres formes d'aide à l'enfance malheureuse dans le monde. Pour beaucoup d'acteurs de la première époque de l'adoption internationale, la crainte de voir s'organiser des trafics d'enfants surtout en Amérique latine ne fait que croître. C'est même une véritable obsession du Quai d'Orsay⁵². En 1986, il suspend les adoptions en provenance du Salvador à la suite de campagnes de presse locales dénonçant des vols ou achats d'enfants et le développement d'un climat de

⁴⁶ MAI n°9, lettre de l'ambassadeur de France au Honduras au MAE du 29 novembre 1978 répondant à une demande du MAE du 15 novembre 1978.

⁴⁷ MAI n°11, lettre du consul général de France à Mexico au MAE, 23 décembre 1982.

⁴⁸ De même, une convention franco-polonaise a été conclue en avril 1967.

⁴⁹ MAI n°17, lettre de l'ambassadeur de France en Yougoslavie au MAE, 16 octobre 1979.

⁵⁰ De 935 adoptions d'enfants étrangers originaires de 10 pays en 1980 on est passé à 2 227 originaires de 28 pays en 1986. Statistiques de la MAI.

⁵¹ MAI n°8, note du MAE sur l'adoption des enfants coréens, s.d. sans doute 1986.

⁵² Sur ce point voir : Brigitte Trillat et Sylvia Nabinger, « Adoption internationale et trafic d'enfants : mythes et réalités », in *Revue Internationale de Police Criminelle*, n°428, 1991, pp.18-25.

violence autour de cette question⁵³. Sur le plan législatif, en imposant l'agrément d'une DASS pour l'adoption d'enfants étrangers au même titre que pour les enfants français, la loi du 25 juillet 1985 marque également un tournant. La création en 1988 de la Mission de l'Adoption Internationale, organisme interministériel mais dépendant du Quai d'Orsay, consacre le rôle prépondérant que les Affaires étrangères ont à assurer dans ces affaires.

Yves Denéchère
Professeur d'histoire contemporaine
CERHIO UMR 6258 – Université d'Angers

⁵³ MAI n° 15, déclaration du MAE du 24 janvier 1986.