

**Commentaire de la décision n° 2005-201 L du 13 octobre 2005**

Nature juridique de dispositions du code de l'action sociale et des familles

Aux termes de l'article L. 148-2 du code de l'action sociale et des familles :

*"Il est institué auprès du Premier ministre une Autorité centrale pour l'adoption chargée d'orienter et de coordonner l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale.*

*L'Autorité centrale pour l'adoption est composée de représentants de l'Etat et des conseils généraux ainsi que de représentants des organismes agréés pour l'adoption et des associations de familles adoptives, ces derniers ayant voix consultative.*

*Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article".*

Désignée par la France comme " autorité centrale " au sens de l'article 6 de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération internationale en matière d'adoption, ratifiée en 1998, l'Autorité centrale pour l'adoption n'exerce que celles des attributions qu'une autorité centrale doit exercer directement en vertu de la convention.

Il s'agit (si l'on se reporte à l'article L. 148-2 de l'action sociale et des familles, comme à la déclaration assortissant la ratification par la France de la convention de La Haye, ainsi qu'aux articles R. 148-4 à R. 148-10 du même code, tant dans leur actuelle rédaction que dans celle qui est envisagée à la suite du déclassement) :

- au plan interne, de fonctions d'information, de coordination, d'impulsion, d'alerte et d'avis,
- au plan international, de missions d'échange avec ses homologues étrangers.

Elle joue également un rôle consultatif pour la première habilitation à l'étranger d'un organisme autorisé pour l'adoption.

En revanche, l'Autorité centrale pour l'adoption n'a pas de compétence décisionnelle en matière d'état des personnes et ses travaux ne lient aucune autorité publique, française ou étrangère.

Estimant que l' " Autorité centrale pour l'adoption " serait plus pertinemment rattachée au ministre des affaires étrangères et que sa composition pouvait et devait être redéfinie par décret, dans le cadre d'une réforme du dispositif institutionnel de l'adoption qui tend à clarifier les rôles et à mieux séparer les fonctions régaliennes et non régaliennes, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel d'une demande tendant à voir déclarer de nature réglementaire :

- les mots : " , *auprès du Premier ministre*, " figurant au premier alinéa de l'article L. 148-2 du code de l'action sociale et des familles ;

- ainsi que le deuxième alinéa du même article, qui fixe les principaux éléments de la composition de l'Autorité centrale pour l'adoption.

En conséquence, le projet de décret en Conseil d'Etat - annexé, comme à l'accoutumée à la demande - abroge les deux dispositions dont le déclassement est demandé et réécrit les articles R. 148-4 à R. 148-10 du code de l'action sociale et des familles, afin de rattacher l'Autorité centrale pour l'adoption au ministre des affaires étrangères, fixer sa nouvelle composition et réaménager (sans les bouleverser) ses attributions.

1) Il ne fait aucun doute que, s'agissant d'organismes appartenant à l'administration de l'Etat et qui, contrairement aux autorités administratives indépendantes, sont placés sous une tutelle ministérielle ou sous une autre, la désignation du ministre auquel ils sont rattachés relève du pouvoir réglementaire.

La jurisprudence est ancienne et constante à cet égard.

Ainsi, les dispositions ayant pour objet de préciser que le " Conseil de l'enseignement et de la formation professionnelle agricoles " est présidé par le ministre de l'agriculture (sa composition et les modalités de son fonctionnement étant fixées par décret) " *ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux, non plus qu'aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi* " (n° 77-96 L du 27 avril 1977, cons. 2).

Plus topique encore est la récente décision n° 2005-199 L du 24 mars 2005, par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré de nature réglementaire le rattachement au Premier ministre du " Conseil supérieur de l'adoption ", figurant jusque là à l'article L. 148-1 du code de l'action sociale et des familles. Le Conseil a jugé que le rattachement au Premier ministre de cet organisme " *ne mettait en cause ni " les règles concernant... l'état... des personnes ", qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans le domaine de la loi* ".

2) Le déclassement du deuxième alinéa de l'article L. 148-2 du code de l'action sociale et des familles poserait une question plus délicate si l'Autorité centrale de l'adoption disposait de pouvoirs en matière d'adoption.

Son activité toucherait en effet à l'état des personnes, matière législative. Les éléments essentiels de la composition d'un organisme collégial investi de telles attributions relèveraient alors eux-mêmes de la loi, car ils devraient être regardés, selon une jurisprudence constante, comme mettant en cause des règles ou principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi (par exemple : n° 80-120 L du 30 décembre 1980).

Mais tel n'est pas le cas. Les compétences de l'Autorité centrale de l'adoption sont aujourd'hui celles que lui confient les actuelles dispositions du code de l'action sociale et des familles. Demain, ce seront celles envisagées à la suite du déclassement. Les unes et les autres font référence aux articles 7, 8, 9 et 33 de la convention de La Haye. Au vu de la Convention, il apparaît que les attributions en cause sont soit purement consultatives, soit étrangères aux matières qui relèvent de la loi. Ne touchent pas, en effet, à l'état des personnes celles de ces attributions qui sont susceptibles de revêtir un caractère décisionnel.

En raison de la nature de ses compétences, l'action de l'Autorité centrale de l'adoption ne met pas non plus en cause la libre administration des collectivités territoriales, même si les

départements jouent un rôle en matière d'adoption [1] et si des représentants des conseils généraux siégeaient jusqu'ici à l'Autorité en vertu de l'alinéa dont le déclassement est demandé (voir a contrario n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, cons. 7 et commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11, p. 12).

Plus généralement, en raison de la nature de ses compétences, la composition de l'Autorité ne met en cause aucun des principes fondamentaux ou règles que la Constitution place dans le domaine de la loi (voir, parmi de nombreux précédents, la décision n° 98-183 L du 5 mai 1998, relative aux commissions départementales des sites, perspectives et paysages).

*Note*

*1) Ainsi, le président du conseil général délivre les agréments prévus à l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles.*