SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 31924/96
présentée par Dalila DI LAZZARO
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 10 juillet 1997 en présence de

M. S. TRECHSEL, Président
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
MM. R. NICOLINI
A. ARABADJIEV

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 19 mars 1996 par Dalila DI LAZZARO contre l'Italie et enregistrée le 17 juin 1996 sous le N° de dossier 31924/96 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est une ressortissante italienne, née en 1953 et résidant à Rome.

Devant la Commission, elle est représentée par Me Maretta Scoca, avocate au barreau de Rome.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent être résumés comme suit.

Le 11 décembre 1992, la requérante introduisit devant le tribunal des mineurs de Rome une demande tendant à obtenir la reconnaissance du statut d'adoptant pour pouvoir adopter un enfant mineur. Dans son mémoire, elle précisait qu'elle n'était pas mariée et que sa demande s'appuyait sur l'article 6 de la Convention en matière d'adoption signée à Strasbourg le 24 avril 1967 et rendue exécutoire en Italie par la loi n° 357 de 1974, entrée en vigueur le 25 août 1976. La requérante faisait valoir que l'article 6 de la Convention susmentionnée accorde le droit d'adopter aux personnes non mariées et qu'il ne peut être dérogé de cette disposition, au sens de l'article 24 de ladite Convention.

Par décision du 18 mars 1993, le tribunal des mineurs de Rome rejeta la demande de la requérante.

Selon le tribunal, l'article 6 de la Convention sur l'adoption ne conférait pas aux célibataires le droit d'adopter, mais donnait simplement la faculté au législateur d'introduire ou non ce droit dans le système juridique national. Or, le législateur italien n'ayant pas étendu aux célibataires le droit d'adopter, la demande devait être rejetée. Par ailleurs, le tribunal déclara que l'adoption de la part d'un célibataire n'était pas en tant que telle contraire à l'ordre public. Pour cette raison, les juridictions italiennes pouvaient donner l'exequatur à des décisions étrangères ayant reconnu le droit d'adopter à des célibataires. Par ailleurs, le droit italien prévoyant la possibilité pour un célibataire de demander l'adoption dans des cas particuliers tels que prévus à l'article 44 de la loi n° 184 de 1983 (enfants handicapés, malades, au-dessus d'un certain âge), la requérante pouvait demander une adoption de ce type.

La requérante attaqua cette décision devant la cour d'appel de Rome, section des mineurs.

Par ordonnance du 9 juillet 1993, la cour d'appel de Rome, estimant que l'article 6 de la Convention sur l'adoption faisait partie du droit national, était exécutoire de plein droit et conférait partant un droit d'adoption aux célibataires, suspendit la procédure et décida de saisir la Cour constitutionnelle afin de savoir si l'article 6 de la Convention en matière d'adoption était compatible avec les articles 3, 29 et 30 de la Constitution.

Par décision du 9 mai 1994, la Cour constitutionnelle déclara manifestement mal fondée la question de légitimité constitutionnelle.

La Cour estima que la loi n° 184 de 1983, bien que postérieure, n'avait pas abrogé la loi de ratification de la Convention en matière d'adoption. Or, l'article 6 de la Convention en cause ne conférait pas aux juges italiens le pouvoir d'accorder l'adoption à des célibataires au delà des limites prévus par la loi de 1983. En effet, cette disposition laissait la faculté au législateur de permettre l'adoption pour les célibataires. De cette faculté la loi nationale avait fait un usage limité, en prévoyant l'adoption des célibataires uniquement dans des circonstances spéciales (article 25) ou dans des cas particuliers (article 44). Cela dit, la Cour constitutionnelle déclara que la Constitution n'empêchait pas une évolution législative dans le sens d'élargir le domaine de l'adoption pour les célibataires.

La procédure reprit devant la cour d'appel de Rome.

Par décret du 28 novembre 1994, se basant sur la partie de la décision rendue par la Cour constitutionnelle qui déclarait la Convention en matière d'adoption compatible avec la Constitution italienne, la cour d'appel de Rome déclara que la requérante avait titre pour demander l'adoption d'un enfant et ordonna qu'on procède à l'instruction du dossier. Il ressort du texte de ce décret que la cour d'appel ne partageait pas l'avis de la Cour constitutionnelle sur l'absence de force exécutoire de l'article 6 de la Convention en cause.

Contre ce décret, le Procureur général près la cour d'appel de Rome forma un pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi.

Par arrêt du 7 juillet 1995, la Cour de cassation accueillit le recours du Procureur général et cassa la décision attaquée. La Cour estima que l'article 6 de la Convention en matière d'adoption n'était pas exécutoire de plein droit et ne pouvait donc pas être appliqué par les juges. La Cour se référa au rapport explicatif du Conseil de l'Europe, qui, à propos de l'article 6 de la Convention, dit : "le texte vise, dans l'ordre des préférences généralement admises, d'abord l'adoption par un couple, puis l'adoption par une seule personne. Pour un Etat dont la législation ne connaîtrait que l'adoption par un couple, le paragraphe premier ne rendrait pas obligatoire l'introduction de l'adoption par une seule personne."

La procédure reprit devant la cour d'appel de Rome.

Par ordonnance du 20 octobre 1995, la cour d'appel de Rome, se conformant à la décision rendue par la Cour de cassation, classa sans suite la procédure.

B. Droit interne pertinent et contexte européen

1. La Convention en matière d'adoption signée à Strasbourg le 24 avril 1967 a été reprise en Italie par la loi n° 357 de 1974, entrée en vigueur le 25 août 1976.

Aux termes du premier paragraphe de son article 6, "la législation ne peut permettre l'adoption d'un enfant que par deux personnes unies en mariage, qu'elles adoptent simultanément ou successivement, ou par un seul adoptant".

Dans la liste des dispositions qui peuvent ne pas être appliquées, telle que prévue à l'article 24 de la Convention, ne figure pas l'article 6.

2. Plusieurs Etats européens accordent le droit d'adopter aux célibataires. Il s'agit par exemple de la France, de l'Autriche, de la Suisse, de la Belgique, de la Finlande, de la Suède, de l'Allemagne, de la Pologne, de la Roumanie, de la Bulgarie, du Portugal.

3. La loi italienne sur l'adoption (n° 184 de 1983) prévoit à l'article 6 que l'adoption est permise pour les couples mariés depuis au moins trois ans. Elle ne prévoit pas la possibilité d'adopter pour les célibataires, sauf dans les cas suivants :

article 25, IV : en cas d'adoption demandée par un couple marié, si un des époux décède pendant la période de garde de l'enfant qui précède la décision définitive sur l'adoption, l'autre époux peut adopter.

article 25, V : en cas d'adoption demandée par un couple marié, si pendant la période de garde de l'enfant le couple se sépare, l'un des époux peut adopter.

article 44 a) : un célibataire peut demander l'adoption d'un enfant mineur orphelin avec lequel il a un lien de parenté

jusqu'au sixième degré ou avec lequel il a une relation stable qui a débuté avant le décès des parents.

article 44 c) : un célibataire peut demander l'adoption d'un enfant lorsque la période de garde s'avère impossible. Cette disposition est interprétée dans le sens de permettre aux célibataires l'adoption d'enfants gravement malades ou handicapés.

GRIEF

La requérante se plaint de l'impossibilité pour elle d'adopter un enfant, en raison de la législation italienne sur l'adoption et en raison de l'interprétation que la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation ont faite de l'article 6 de la Convention du 24 avril 1967 en matière d'adoption.

La requérante allègue la violation de son droit au respect de sa vie privée et familiale, au sens de l'article 8 de la Convention. A l'appui de son grief, la requérante invoque également les articles 3, 12, 16 n° 3, 25, 59 n° 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ainsi que l'article 6 de la Convention en matière d'adoption signée à Strasbourg le 24 avril 1967.

EN DROIT

La requérante se plaint de l'impossibilité pour elle d'adopter un enfant. Elle allègue la violation de son droit au respect de sa vie privée et familiale, au sens de l'article 8 (art. 8) de la Convention. A l'appui de son grief, la requérante invoque également les articles 3, 12, 16 n° 3, 25, 59 n° 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ainsi que l'article 6 (art. 6) de la Convention en matière d'adoption signée à Strasbourg le 24 avril 1967.

Aux termes de l'article 8 (art. 8) de la Convention,

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Il échet d'abord d'examiner la question de savoir si la requérante peut se prétendre victime d'une violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention, au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

La partie pertinente de l'article 25 (art. 25) de la Convention se lit ainsi :

"La Commission peut être saisie d'une requête (...) par toute personne physique (...) qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la présente Convention (...)"

Compte tenu de ce que la requête vise essentiellement la législation italienne en matière d'adoption, la Commission rappelle que l'article 25 (art. 25) de la Convention habilite les particuliers à soutenir qu'une loi viole leurs droits par elle-même, en l'absence

d'acte individuel d'exécution, s'ils risquent d'en subir directement les effets (v. mutatis mutandis N° 6959/75, déc. 19.5.76, D.R. 5, pp. 103, 128 ; arrêt Markcx c. Belgique du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 13, par. 27). En dénonçant la loi italienne sur l'adoption comme contraire à la Convention, la requérante n'invite pas la Commission à exercer un contrôle abstrait de normes ; elle s'attaque à une situation légale, celle des personnes célibataires désirant adopter un enfant, qui la touche personnellement. En outre, la requérante a engagé une action devant les juridictions nationales.

Dans ces circonstances, la Commission estime que la requérante peut se prétendre victime d'une violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention, au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

La Commission rappelle qu'elle est compétente uniquement pour appliquer la Convention européenne des Droits de l'Homme et qu'elle n'est pas compétente pour faire application d'autres conventions internationales en tant que telles (voir, mutatis mutandis, No 13258/87, déc. 9.2.90, D.R. 64, pp. 138, 152).

Néanmoins, la Commission admet qu'il peut se révéler utile de tenir compte, pour l'interprétation de la Convention, de dispositions contenues dans d'autres instruments juridiques internationaux qui assureraient une protection des droits fondamentaux plus ample que celle prévue dans la Convention. Cependant, il ne saurait être question par là d'attribuer aux dispositions de la Convention une portée que les Hautes Parties Contractantes ont expressément voulu exclure (No 21072/92, déc. 16.1.95, D.R. 80, pp. 89, 93).

La Commission note que la Convention en matière d'adoption de 1967 a laissé la liberté aux Etats signataires d'introduire la possibilité d'adopter pour les personnes célibataires.

La Commission rappelle que le droit d'adopter ne figure pas, en tant que tel, au nombre des droits garantis par la Convention et que l'article 8 (art. 8) de la Convention n'oblige pas les Etats à accorder à une personne le statut d'adoptant ou d'adopté (No 6482/74, déc. 10.7.75, D.R. 7, pp. 75, 76).

Par ailleurs, la Commission rappelle que l'article 12 (art. 12) de la Convention, qui reconnaît le droit pour l'homme et la femme d'âge nubile de fonder une famille, implique l'existence d'un couple et ne saurait être interprété comme incluant le droit d'adopter pour une personne célibataire (No 6482/74, déc. 10.7.75, D.R. 7, pp. 75, 76). En outre, l'article 12 (art. 12) de la Convention ne confère aucun droit d'adopter ou d'intégrer dans sa famille une personne qui n'est pas l'enfant par le sang (No 7229/75, déc. 15.12.77, D.R. 12, pp. 32, 37).

Par conséquent, la Commission estime que la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

H.C. KRÜGER Secrétaire de la Commission	S. TRECHSEL Président de la Commission