

mai / May 2007

**COMPTE-RENDU D'UNE MISSION D'INFORMATION AU GUATEMALA
RELATIVE À L'ADOPTION INTERNATIONALE**

26 FÉVRIER – 9 MARS 2007

*établi par Ignacio Goicoechea, Collaborateur juridique de liaison pour l'Amérique latine
assisté de Jennifer Degeling, Collaboratrice juridique principale*

* * *

**REPORT OF A FACT-FINDING MISSION TO GUATEMALA
IN RELATION TO INTERCOUNTRY ADOPTION**

26 FEBRUARY – 9 MARCH 2007

*prepared by Ignacio Goicoechea, Liaison Legal Officer for Latin America
with the assistance of Jennifer Degeling, Principal Legal Officer*

**COMPTE-RENDU D'UNE MISSION D'INFORMATION AU GUATEMALA
RELATIVE À L'ADOPTION INTERNATIONALE**

26 FÉVRIER – 9 MARS 2007

*établi par Ignacio Goicoechea, Collaborateur juridique de liaison pour l'Amérique latine
assisté de Jennifer Degeling, Collaboratrice juridique principale*

* * *

**REPORT OF A FACT-FINDING MISSION TO GUATEMALA
IN RELATION TO INTERCOUNTRY ADOPTION**

26 FEBRUARY – 9 MARCH 2007

*prepared by Ignacio Goicoechea, Liaison Legal Officer for Latin America
with the assistance of Jennifer Degeling, Principal Legal Officer*

TABLE DES MATIÈRES

Pages

ABRÉVIATIONS	6
GLOSSAIRE	7
INTRODUCTION	8
CHAPITRE I PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME ACTUEL DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET D'ADOPTION	9
A. Système de protection de l'enfance et d'adoption	9
1. <i>Rapport de l'ILPEC</i>	9
2. <i>Rapport de Holt</i>	10
3. <i>Chiffres marquants</i>	11
4. <i>Coûts des adoptions au Guatemala</i>	11
B. Synthèse des principales carences des acteurs du système d'adoption et de protection de l'enfance (d'après les avis recueillis lors de nos entretiens)	13
1. <i>Carences du SBS</i>	13
2. <i>Carences du système judiciaire</i>	13
3. <i>Carences de la PGN</i>	13
4. <i>Carences des foyers d'accueil privés</i>	14
5. <i>Carences des registres d'état civil</i>	14
CHAPITRE II STATUT DE LA CONVENTION DE LA HAYE	15
A. Brève description du problème constitutionnel	15
B. Développements antérieurs à la mission d'information	15
1. <i>Décisions de la Cour constitutionnelle</i>	15
2. <i>Annonces des États-Unis d'Amérique</i>	16
C. Développements intervenus au cours de la mission	16
1. <i>Manuel de bonnes pratiques</i>	16
2. <i>« Auto Acordado » levant les réserves à la Convention de Vienne</i>	16
3. <i>Entretiens au Congrès</i>	16
4. <i>Réunion avec le conseiller du Président, M Jorge Arroyave</i>	17
D. Récente approbation de la Convention par le Congrès guatémaltèque	17
CHAPITRE III QUESTIONS LEGISLATIVES	18
A. Loi applicable à la protection de l'enfance et à l'adoption	18
1. <i>Législation interne applicable à l'adoption et analyse du rapport de l'ILPEC</i>	18
2. <i>Nouvelle législation adoptée par le Guatemala non encore intégrée au système d'adoption</i>	20
3. <i>Sanctions prévues pour les adoptions irrégulières</i>	21
4. <i>Manuel de bonnes pratiques (« Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional »)</i>	21
B. Projets de loi et état d'avancement	22
1. <i>Législation interne sur l'adoption</i>	22
2. <i>Projet de loi sur les foyers d'accueil</i>	23
3. <i>Projet de loi portant modification du Code pénal</i>	23
4. <i>Projet de loi portant approbation de la Convention de La Haye</i>	23
CHAPITRE IV LES ACTEURS DU SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET D'ADOPTION : FONCTIONS ET PERSPECTIVES	24
A. Secrétariat à la Protection Sociale (<i>Secretaría de Bienestar Social – « SBS »</i>)	24
1. <i>Programme de préservation familiale</i>	24
2. <i>Foyers d'accueil</i>	25
3. <i>Programme d'adoption</i>	25
4. <i>Manuel de bonnes pratiques</i>	26

B.	Secrétariat des œuvres sociales de l'épouse du Président (<i>Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente</i> - SOSEP).....	26
1.	<i>Creciendo Bien</i>	26
2.	<i>Foyers communautaires (Hogares Comunitarios)</i>	28
C.	Bureau du Procureur général (<i>Procuraduría General de la Nación – PGN</i>)	28
D.	Système judiciaire	29
1.	<i>Tribunaux pour enfants et adolescents</i>	29
2.	<i>Tribunaux de la famille</i>	31
3.	<i>Tribunaux de paix</i>	32
4.	<i>Travailleurs sociaux des tribunaux pour enfants et adolescents</i>	34
E.	Bureau du Procureur aux droits de l'Homme. Défenseur de l'enfance	35
1.	<i>Présentation générale</i>	35
2.	<i>Adoptions irrégulières</i>	35
3.	<i>Foyers d'accueil</i>	36
4.	<i>Projets de loi sur l'adoption</i>	36
F.	<i>Mesa de Adopciones</i>	36
1.	<i>Présentation générale</i>	36
2.	<i>Manuel de bonnes pratiques</i>	37
G.	<i>COCODE (conseils communautaires)- Guineales</i>.....	37
H.	<i>Mesa de Municipalización de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Guatemala</i>	38
I.	ONG	38
1.	<i>Foyer d'accueil privé Rafael Ayau</i>	38
2.	<i>Aldeas Infantiles SOS (Villages d'enfants SOS)</i>	39
3.	<i>APIF – « Asociación para la Integración Familiar »</i>	40
4.	<i>Casa Alianza</i>	40
5.	<i>Plan International</i>	41
6.	<i>Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud (« Movimiento Social »)</i>	42
J.	Unicef	43
K.	Institut du droit de la famille – <i>Asociación Defensores de la Adopción (« notaires »)</i>	43
1.	<i>Généralités</i>	43
2.	<i>Convention de La Haye</i>	44
3.	<i>Projet de loi sur l'adoption</i>	44
L.	Parents naturels / futurs parents adoptifs	44
1.	<i>Parents naturels</i>	44
2.	<i>Futurs parents adoptifs</i>	45
CHAPITRE V PRINCIPAUX PROBLEMES DE MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION		46
A.	Principaux acteurs concernés	46
1.	<i>L'Organe judiciaire (tribunal pour enfants et adolescents)</i>	46
2.	<i>Le Bureau du Procureur général (PGN)</i>	46
3.	<i>Le Secrétariat aux affaires sociales (SBS)</i>	46
B.	Programme de mise en œuvre. Besoins en formation et en ressources	47
C.	Étapes suivantes	47

ANNEXES (documents à part) *

I Informations générales sur le système de protection de l'enfance et d'adoption

1. Rapport de l'ILPEC
2. Rapport de Holt
3. PGN – Présentation PowerPoint effectuée lors de la présentation du Manuel de bonnes pratiques (1^{er} mars 2007)
4. Rapport du Défenseur de l'enfance sur les adoptions (2004)
5. *Mesa de Adopciones* – Enquête sur les adoptions 2005
6. *Mesa de Adopciones* – Présentation
7. *Movimiento Social por la Niñez* – Panorama des adoptions
8. Liste des foyers d'accueil privés communiquée par le tribunal pour enfants et adolescents de Zacapa
9. Diagramme avec distribution des compétences prévue par le Manuel de bonnes pratiques
10. Enquête de l'Unicef sur les coûts d'adoption
11. Compte rendu de visite aux CAI
12. Présentation de *Mesa de Municipalización*

II Projets de loi

13. Projet de loi No 3217
14. Proposition de projet de loi établie par l'Institut du droit de la famille (notaires)
15. Projet de loi sur les foyers d'accueil
16. Projet de loi pour l'approbation de la Convention et opinion favorable de la Commission des affaires internationales du Congrès (8 novembre 2005)

III Documents de la Conférence de La Haye

17. Compte-rendu de la visite du Secrétaire général au Guatemala effectuée en 2005
18. Conclusions et Recommandations de la Commission spéciale de 2005
19. Déclaration du Bureau Permanent évoquant l'importance de la confirmation de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale

IV Règlements du Guatemala relatifs au système d'adoption

20. Liste établie par la PGN des documents à produire avec un dossier d'adoption
21. Instructions générales pour les poursuites pénales des actes illicites commis lors d'adoptions irrégulières

V Manuels

22. Manuel de bonnes pratiques
23. Projet de manuel de gestion du système d'adoption (adoptions nationales et internationales)
24. SBS – Projet de manuel de mise en œuvre du Programme Familles d'accueil
25. SBS – Projet de manuel de formation des familles d'accueil

VI Estimation des besoins d'assistance

26. Estimation des besoins d'assistance établie par le SBS
27. Estimation des besoins d'assistance établie par la PGN
28. Estimation établie par l'Unicef de l'assistance requise pour la mise en œuvre du Manuel (SBS, PGN, Organisation judiciaire, Ministère des Affaires étrangères, Unité de coordination)

* Compte tenu de leur volume, les annexes ne sont pas jointes au document mais peuvent être obtenues sur demande auprès du Bureau Permanent

VII Actions / programmes prévus pour renforcer le système de protection de l'enfance et d'adoption

29. Programme Creciendo Bien. Présentation
30. Cour d'appel pour enfants et adolescents – mesures nécessaires à la mise en œuvre du Manuel
31. Proposition d'ateliers établie par l'Unicef
32. Présentation du SBS sur la mise en œuvre du Manuel
33. Diagramme des compétences découlant du Manuel – préparé par l'Unicef

VIII Approbation de la Convention de La Haye

34. Décret 31/2007 du 22 mai 2007

ABRÉVIATIONS

CAI : Centres d'attention intégrale (*centros de atención integral*)

Convention / Convention de La Haye : *Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*

CDE : Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant

COPREDEH : Commission présidentielle de coordination de la politique de l'Exécutif en matière de droits de l'Homme (*Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos*)

GTQ : quetzal (monnaie du Guatemala : 1 euro : 10 GTQ)

ILPEC : Institut latino-américain de pédagogie de la communication (*Instituto Latinoamericano de Pedagogía de la Comunicación*)

Loi PINA : Loi de protection intégrale des enfants et des adolescents (*Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*)

MAF : Ministère des Affaires étrangères

ONG : Organisation non gouvernementale

PGN : Bureau du Procureur général de la Nation (*Procuraduría General de la Nación*)

SBS : Secrétariat à la Protection Sociale (*Secretaría de Bienestar Social*)

SOSEP : Secrétariat des œuvres sociales de l'épouse du Président (*Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente*)

TEA : Tribunaux pour enfants et adolescents

Unicef : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

GLOSSAIRE

Auto Acordado : décret présidentiel.

Termes courants relatifs aux pratiques irrégulières en matière d'adoption :

- « **jaladora** » : personne qui repère les femmes enceintes ou celles qui ont de jeunes enfants pour les convaincre d'abandonner leurs enfants pour de l'argent (il peut s'agir de médecins, de travailleurs sociaux, d'infirmières, d'enseignants, de membres de la communauté, etc.)
- « **casa de engorde** » : lieu où sont logées les femmes enceintes pendant leur grossesse. Leurs frais d'entretien sont couverts et elles sont payées pour abandonner leur enfant.
- « **cuidadora** » : personne à laquelle est confiée un enfant (habituellement des bébés et pas plus de deux à la fois) moyennant un salaire mensuel, versé par le notaire qui instruit l'adoption. Les enfants restent généralement plusieurs mois avec la *cuidadora*, parfois plus d'un an.
- **Foyer d'accueil** : foyer géré par une ONG ou une personne physique. Ces établissements ne sont pas enregistrés et ne sont contrôlés par aucune autorité. Nombre d'entre eux sont clandestins. Certains accueillent des enfants qui leur sont adressés par les tribunaux pour enfants et adolescents, d'autres reçoivent des enfants qui leur sont directement confiés par les parents biologiques et / ou des *jaladoras*.
- « **comadrona** » : personne qui aide les femmes enceintes qui n'accouchent pas à l'hôpital. On dit que les *comadronas* interviennent dans la moitié des naissances au Guatemala. Elles sont aussi connues pour aider les femmes enceintes qui veulent avorter.

Manuel : Manuel de bonnes pratiques (« *Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional* ») rendu public le 1^{er} mars 2007.

Mesa de Adopciones : organisation interinstitutionnelle dont l'objet est la recherche de solutions pour le système d'adoption guatémaltèque. Elle fédère le SOSEP, la PGN, le SBS, le Ministère public, l'Organisation judiciaire, l'Unicef, la COPREDEH, le *Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* (mouvement social pour les droits de l'enfant et de l'adolescent), l'Association médicale, l'Église catholique, l'Alliance des Églises évangélistes guatémaltèques.

Violation des droits familiaux : les droits familiaux sont définis à l'article 18 de la loi PINA. L'abandon est une violation des droits familiaux.

INTRODUCTION

Le statut de la *Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale* (la Convention) et sa mise en œuvre au Guatemala préoccupent la Conférence de La Haye et ses États membres depuis déjà quelques temps. Depuis la préparation de ce rapport, le Congrès guatémaltèque a approuvé la Convention le 22 mai 2007 par Décret No 31/2007. Ce décret confirme que la Convention fera partie de l'ordre juridique interne à compter du 31 décembre 2007.

La Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH) ayant été avisée de cette confirmation, elle est désormais en mesure, en concertation avec les autorités guatémaltèques, d'engager le Programme d'aide à la mise en œuvre de l'adoption internationale qui est à l'étude depuis 2003.

Dans cette perspective, Mme Jennifer Degeling, Collaboratrice juridique principale de la Conférence de La Haye de droit international privé, a élaboré une lettre de mission et M. Ignacio Goicoechea, Collaborateur juridique de liaison de la Conférence de La Haye pour l'Amérique latine, a effectué cette mission du 26 février au 9 mars 2007, sous les auspices de la Conférence par l'intermédiaire de son Centre international d'études judiciaires et d'assistance technique.

Cette mission, dont l'objectif était d'examiner la situation en matière d'adoption au Guatemala et de déterminer les besoins en ressources et en formation, a permis à M. Goicoechea d'aborder les principaux problèmes de mise en œuvre avec les fonctionnaires clés et les autorités concernées.

Les informations présentées dans ce rapport ont été recueillies auprès des différents acteurs de la protection de l'enfance et du système d'adoption et ne reflètent aucune conclusion ou opinion de la Conférence de La Haye (à l'exception des documents annexés à ce rapport qui émanent de la Conférence).

Nous remercions le Ministère des Affaires étrangères du Guatemala et Unicef Guatemala pour l'aide précieuse qu'ils nous ont apportée dans le cadre de notre mission.

Nous souhaitons également exprimer ici notre gratitude pour le soutien que nous ont apporté de nombreux acteurs qui ont pris le temps de nous rencontrer et de nous faire part de leurs vues et de leur expérience.

CHAPITRE I PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME ACTUEL DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET D'ADOPTION

A. Système de protection de l'enfance et d'adoption

1. Rapport de l'ILPEC¹

L'ILPEC a réalisé en 2000 pour l'Unicef une étude approfondie du système d'adoption au Guatemala et des violations des droits des enfants que ce système était censé protéger.

Les avis recueillis auprès de certains acteurs rencontrés au cours de notre mission (dont il est rendu compte au chapitre IV) montrent que les pratiques et les grands problèmes d'adoption décrits dans le rapport de l'ILPEC restent en grande partie d'actualité.

Les paragraphes suivants sont extraits des conclusions du rapport de l'ILPEC, lesquelles ont été expressément confirmées par les acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus² :

« Le problème qui se pose au plan juridique est que les procédures d'adoption au Guatemala ne sont pas conformes à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE). Les lacunes concernent essentiellement les méthodes appliquées pour établir l'origine des enfants et l'absence de suivi adapté après l'adoption, ces éléments faisant tous obstacle à la transparence de la procédure d'adoption.

[...]

« ... les établissements regorgent d'enfants qui ne sont pas adoptés. Il serait intéressant de réaliser une étude plus approfondie de cette situation car les enfants qui sont effectivement adoptés sont, dans une large mesure, « produits » à cette fin, tandis que ceux qui ont véritablement besoin d'une famille sont condamnés à l'institutionnalisation jusqu'à l'âge adulte. Il faut aussi tenir compte du fait que la majorité des enfants placés en institution attendent le jugement d'abandon officiel, ce qui peut prendre jusqu'à sept ans. Ce délai réduit dramatiquement les chances d'insertion dans une nouvelle famille, d'autant que la plupart des parents candidats à l'adoption recherchent des enfants de moins d'un an.

[...]

« Il existe des procédures d'adoption directe ou privée par lesquelles la mère remet son enfant à un avocat sans qu'une autorité juridique compétente ne contrôle les raisons qui l'ont amenée à prendre cette décision.

Du fait de la fragilité de l'arsenal législatif guatémaltèque, les adoptions constituent un commerce dans lequel les aspects économiques de « l'offre et de la demande » jouent un rôle déterminant. En ce sens, il y a lieu de modifier les mécanismes d'enquête sur la famille de l'enfant afin de garantir qu'il n'y a pas d'anomalie au regard des origines réelles de l'enfant et que la pauvreté n'en vient pas à justifier l'abandon.

Cette gestion économique des adoptions a créé un marché du travail dans lequel les mères, les intermédiaires, les gardiens, les traducteurs, les avocats, les agences d'adoption et certains centres d'accueil chargés de la protection de l'enfance cherchent à obtenir d'importantes sommes d'argent. L'existence d'intermédiaires, ou « jaladoras », qui vont chercher les femmes enceintes, leur offrent de l'argent en échange de leur bébé et proposent ensuite des nourrices pour les enfants tout en recourant aux services de notaires et de mandataires pour signer la documentation juridique est une question particulièrement préoccupante. »

...

« Tel que se déroule la procédure aujourd'hui, la situation économique des parents candidats à l'adoption importe plus que leurs qualités morales et psychologiques. Cette situation nuit gravement aux adoptions nationales car les parents qui voudraient adopter

¹ « Adoption and the Rights of the Child in Guatemala », Guatemala 2000, par l'ILPEC Guatemala pour l'Unicef. Joint à l'annexe 1.

² Juges de tribunaux pour enfants et adolescents, Défenseur de l'enfance, Mesa de Adopciones, SBS, PGN, foyer Rafael Ayau, Casa Alianza, juges de paix, juges de tribunaux de la famille, travailleurs sociaux, Aldeas Infantiles SOS (villages d'enfants SOS), députés Zury Rios et Rolando Morales, Unicef.

n'ont pas les moyens de concurrencer les familles étrangères qui paient en dollars. Face à l'impossibilité d'adopter légalement, les familles guatémaltèques ont plus souvent recours à la procédure d'adoption par présomption de naissance, par laquelle ils peuvent être reconnus comme s'ils étaient les parents naturels. »

...

« Dans les procédures d'adoption extrajudiciaire, l'intervention des tribunaux de la famille est de pure forme puisque le juge ne prononce aucune décision. L'assistante sociale présente l'étude socioéconomique de la mère naturelle sous sa responsabilité et sous serment et résume les documents présentés par les parents adoptifs. »

...

« Pour résoudre les problèmes d'adoption au Guatemala, il est urgent que l'État souscrive à la Convention de La Haye, vote une nouvelle loi qui régule la transparence de la procédure d'adoption et mette en œuvre des politiques qui aident et renforcent les familles et qui permettent à la population d'accéder à une éducation sexuelle appropriée. »

2. Rapport de Holt³

En octobre 2006, l'ONG Holt International Children's Services a établi un diagnostic de la situation au Guatemala et proposé de renforcer les capacités de protection de l'enfance afin de prévenir l'abandon et de soutenir la réforme du système d'adoption au Guatemala.

Parmi les acteurs du système avec lesquels nous nous sommes entretenus, beaucoup ont confirmé différents éléments de ce diagnostic. Les paragraphes suivants reprennent quelques-uns des points expressément abordés lors de nos entretiens :

a. *« Lors d'un récent dialogue entre Holt et des fonctionnaires de plusieurs institutions publiques guatémaltèques, la nécessité d'une amélioration continue du système de protection de l'enfance a été reconnue sans détour. Il a en particulier été fait mention de l'urgente nécessité d'une réforme des pratiques en matière d'adoption internationale et de l'élaboration parallèle de programmes alternatifs et préventifs qui aident les enfants et les familles vulnérables. »*

Tous les fonctionnaires des institutions publiques guatémaltèques que nous avons rencontrés⁴ étaient d'accord sur la nécessité d'une amélioration continue du système de protection de l'enfance, car ils savaient qu'en l'état, le programme public de protection de l'enfance est incapable de dispenser les services nécessaires à l'échelle requise. Diverses ONG ont également souscrit à ces conclusions⁵.

b. Selon le rapport de Holt, les éléments suivants sont indispensables si l'on veut résoudre les problèmes de protection de l'enfance dans toute leur ampleur :

i. *Proposer des alternatives à l'abandon*

Pour qu'une réforme systémique porte ses fruits, il faut mettre en place des solutions de rechange à l'abandon, démontrer qu'elles donnent des résultats et permettre un large accès à ces solutions aux populations qui en ont le plus besoin.

ii. *Collaboration, entraide et formation*

L'élaboration d'un système efficace de protection de l'enfance exige des services culturellement adaptés, des modèles de coopération à long terme et la mobilisation des ressources locales.

iii. *Viabilité et reproductibilité*

Le programme doit être conçu pour répondre aux besoins spécifiques de la population guatémaltèque, mais il doit être aussi financièrement viable.

³ « *Building Child Welfare Capacity in Guatemala* », Holt International Children's Services, octobre 2006. Copie jointe à l'annexe 2.

⁴ PGN, SBS, tribunaux pour enfants et adolescents.

⁵ *Movimiento Social por la Niñez, Plan Internacional, Aldeas Infantiles SOS, Casa Alianza et Unicef.*

iv. Réforme du système d'adoption

La réforme du système d'adoption nationale et internationale doit être vigoureusement défendue et guidée par les principes directeurs de la Convention de La Haye.

Plusieurs des acteurs que nous avons rencontrés souscrivaient à cette analyse. En outre, plusieurs programmes / mesures avaient été déjà recensés qui devraient améliorer la capacité de protection de l'enfance et semblent aller dans la direction envisagée par Holt dans son rapport⁶.

3. Chiffres marquants

- En 2005, plus de 99 % des enfants adoptés à l'international au départ du Guatemala avaient été directement abandonnés par leur mère naturelle (Rapport de Holt⁷).
- En 2005, 98 % des adoptions étaient internationales et 2 % seulement des adoptions nationales effectuées par des Guatémaltèques (Rapport de Holt⁸).
- En 2005, 1 700 enfants ont été déclarés abandonnés. Seulement 3 % d'entre eux ont été adoptés (*Mesa de Adopciones*).
- 90 % des enfants adoptés ont moins d'un an (PGN).
- De 1997 à 2005, 20 702 adoptions internationales ont été approuvées (PGN, Présentation du Manuel, 1^{er} mars 2007⁹).
- En 2006, 4 803 adoptions internationales ont été effectuées (PGN, Présentation du Manuel, 1^{er} mars 2007¹⁰).
- Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 28 février 2007, la PGN a reçu 766 demandes d'adoption internationale (PGN, Présentation du Manuel, 1^{er} mars 2007¹¹).
- Foyers d'accueil privés : il y en aurait apparemment 500, qui accueillent environ 10 000 enfants. Ils ne sont soumis à aucune procédure d'enregistrement ni de contrôle (SBS et Défenseur de l'enfance).

4. Coûts des adoptions au Guatemala

a. Rapport de l'ILPEC

Le Rapport de l'ILPEC contenait les informations suivantes relatives aux coûts d'adoption :

« Coûts d'adoption »

De précieuses informations ont été obtenues auprès du Service social international (SSI) Genève, en ce qui concerne les pays qui ont traité des adoptions directes avec le Guatemala.

Information communiquées par les États-Unis (source : fonctionnaires d'ambassades)

Le coût moyen d'une adoption est estimé à 23 000-25 000 dollars, ce montant comprenant les frais suivants :

- Avocat 15 000 dollars
- Agence d'adoption 4 000 dollars
- ADN, demande, visa, déplacement, hôtel, etc. 4 000 dollars

Total : 23 000 dollars

⁶ SOSEP – Foyers communautaires et *Creciendo Bien* ; SBS – CAI, Projet *Ciudad de los Niños*, programmes de préservation familiale, programme Familles d'accueil – l'Unicef soutient plusieurs programmes du SBS ; *Aldeas Infantiles SOS* – programme Familles d'accueil et programme de renforcement familial pour prévenir l'abandon ; APIF – nouveau modèle de prise en charge des enfants (en cours d'élaboration) ; *Casa Alianza* – programme de réinsertion familiale ; *Plan Internacional*).

⁷ Voir *supra*, note 3.

⁸ *Id.*

⁹ Voir présentation à l'annexe 3.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

Informations communiquées par l'Australie (Source : Conseil juridique, Division des procédures civiles internationales, Australie, juin 1999).

Hogar Vida Nueva (foyer d'accueil) : 11 500 dollars (une adoption) 10 500 dollars (deux adoptions)

Ce prix couvre tous les coûts excepté les médicaments supplémentaires, la délivrance des documents, visas et passeports, ainsi que les frais de déplacement pour la remise de l'enfant. Cette institution a récemment fait savoir que le prix par « bébé » serait de 14 000 dollars.

Hogar Rafael Ayau (foyer) : 10 000 dollars.

Informations communiquées par la Suisse (Source : *Familjeföreningen för Internationell Adoption*, FFIA, Suisse, juin 1999)

Les rapports suisses indiquent deux catégories de coûts qui s'élèvent respectivement à 7 932 dollars et 12 500 dollars et se répartissent comme suit :

- (1) Administration (comprend le salaire du représentant au Guatemala et les frais de téléphone, de télécopie, le coût du passeport de l'enfant, les visas, etc.) : 1 688 dollars
Entretien de l'enfant (frais de garde, vêtements, médicaments, vaccins, examens médicaux, etc.) : 4 577 dollars
Frais juridiques et frais d'avocats : 1 667 dollars
Total : 7 932 dollars
- (2) Débours de l'avocat/mandat : 6 000 dollars
Coûts de remise : 5 000 dollars
Entretien de l'enfant 300 dollars pendant six mois : 1 800 dollars
Total : 12 800 dollars

Informations communiquées par le Luxembourg (Source : Autorité centrale, Ministère de la Famille, Luxembourg, juin 1999)

- Examens médicaux de la mère, test VIH, accouchement, frais de traduction et de gestion du dossier, frais de notaire, d'avocat et de justice, passeport de l'enfant : 10 500 dollars
- Entretien de l'enfant pendant 4 mois (450 dollars par mois), nourriture, logement, médecin, vaccins : 1 800 dollars

Total : 12 300 dollars

Les frais de déplacement sont à la charge des parents adoptifs.

Informations communiquées par l'Espagne (Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales, Secrétariat général aux affaires sociales, juillet 1999)

- Frais d'entretien avant l'adoption (certificat médical compris) : 5 000 dollars
- Avocat : 1 000 dollars
- Notaire : 1 000 dollars
- Gestion du dossier, passeport et légalisation des documents : 1 000 dollars

Total : 8 000 dollars

Un système d'agrément des agences d'adoption, appelées ECAI (Entités de collaboration pour l'adoption internationale), a été récemment instauré en Espagne. En 1997 et 1998, les adoptions d'enfants guatémaltèques étaient soumises au Système général des demandes d'adoptions internationales, dirigé par les Services des mineurs de chaque Communauté autonome. À l'heure actuelle, il n'y a qu'une agence d'adoption en Espagne, ADOPTA, située à Barcelone, dont le représentant pour le Guatemala est l'avocat Julio Roberto Palencia.

Informations communiquées par le Danemark (Source : Département du droit privé du Ministère de la Justice, Danemark, juin 1999)

Le Centre d'aide à l'adoption internationale d'enfants du Ministère danois de la Justice travaille directement avec Casa Guatemala. Les coûts indiqués sont de 10 000 dollars ; ils couvrent le financement et l'entretien des centres dans la capitale et à Rio Dulce, les frais médicaux, y compris les médicaments et les examens pour les mineurs en cours d'adoption, les procédures administratives, les transferts et les frais d'avocat.

b. Enquête de l'Unicef (2007)

La plupart des acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus ont évoqué les *jaladoras* et les *cuidadoras* et leurs relations avec les notaires. Il a été également allégué que diverses autorités officielles intervenant d'une manière ou d'une autre dans la procédure d'adoption demandent des dessous de table. L'Unicef a récemment établi un diagramme à partir des données non officielles transmises par différents acteurs (avocats, *cuidadoras*, mères naturelles, juges, foyers d'accueil, etc.) faisant ressortir le type d'allégations que nous avons entendues lors de nombreux entretiens¹².

B. Synthèse des principales carences des acteurs du système d'adoption et de protection de l'enfance (d'après les avis recueillis lors de nos entretiens)

1. *Carences du SBS*

- a. Insuffisance des ressources et de la couverture nationale.
- b. Manque de foyers d'accueil pour répondre aux besoins.
- c. Manque de programmes et de ressources pour proposer d'autres solutions aux femmes et aux familles dans le besoin.
- d. L'affiliation directe au Bureau de l'épouse du Président n'est pas un bon point.

2. *Carences du système judiciaire*

- a. Tribunaux pour enfants et adolescents (*Juzgados de Niñez y Adolescencia*)
 - i. Surcharge de travail. Les procédures pour violation des droits familiaux (c'est-à-dire l'abandon) sont trop longues et ne peuvent respecter les délais prévus par la loi.
 - ii. Les foyers d'accueil auxquels ils adressent les enfants à risques ne sont pas contrôlés.
 - iii. Les juges enverraient des enfants dans des foyers d'accueil privés sans l'inscrire dans le dossier judiciaire.
 - iv. Pas de suivi des enfants placés dans un foyer d'accueil privé.
 - v. Pas de suivi des enfants au moment de la réinsertion dans leur famille d'origine.
 - vi. Manque de ressources pour appliquer les mesures qui devraient améliorer le fonctionnement du système.

b. Tribunaux de la famille

- i. Intervention des Travailleurs sociaux : elles ne font pas d'enquête sur la situation réelle de l'enfant et de sa famille naturelle ; allégations de corruption concernant les rapports.
- ii. Les procédures d'adoption judiciaire sont trop longues.

c. Tribunaux pénaux

- i. La vente de bébés n'est pas considérée comme un délit : il est impossible de poursuivre les *jaladoras*, les *cuidadoras*, les notaires et les parents qui abandonnent leur enfant pour de l'argent.
- ii. Difficultés d'accès à la justice pour les populations vulnérables.

3. *Carences de la PGN*

- a. Absence d'enquêtes sur la situation réelle de l'enfant et de sa famille naturelle (le principe de subsidiarité n'est pas reconnu).
- b. Absence de conseils et d'informations aux parents naturels sur les conséquences de l'adoption.
- c. Manque de ressources pour effectuer de véritables enquêtes sur les origines de l'enfant et la situation de la famille naturelle.

¹² Diagramme joint à l'annexe 10.

- d. Déclaration d'adoptabilité non demandée par les tribunaux pour enfants et adolescents dans les affaires d'abandon direct.
- e. Allégations selon lesquelles des fonctionnaires de la PGN demanderaient des dessous de table pour instruire les dossiers d'adoption.

4. *Carences des foyers d'accueil privés*

- a. Absence d'enregistrement et de contrôle.
- b. Certains foyers d'accueil sont en mauvais état et des enfants ont été maltraités par le personnel.
- c. Il a été allégué que nombre d'entre eux sont clandestins et financés par des réseaux de traite de bébés.
- d. On dit que les foyers d'accueil privilégient les parents adoptifs étrangers par rapport aux Guatémaltèques.

5. *Carences des registres d'état civil*

Allégations de corruption concernant la délivrance des actes de naissance. On dit qu'il est assez facile de falsifier un acte de naissance ou d'adopter par présomption de naissance.

CHAPITRE II STATUT DE LA CONVENTION DE LA HAYE

Alors que s'achevait la rédaction de ce rapport, il a été annoncé le 22 mai 2007 que par Décret No 31/2007, le Congrès guatémaltèque approuvait la Convention¹³. Ce même acte prévoit que la Convention entrera en vigueur en droit interne le 31 décembre 2007.

Cependant, les développements suivants sont retracés brièvement en raison de leur pertinence pour la situation.

A. Brève description du problème constitutionnel

En 2002, le Congrès du Guatemala a approuvé la Convention de La Haye par Décret No 50-2002. Le 26 novembre 2002, l'Ambassadeur du Guatemala a remis l'instrument d'adhésion au Dépositaire, le Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Le 13 août 2003, la Cour constitutionnelle du Guatemala a déclaré le Décret No 50-2002 inconstitutionnel « *en forma total* » au motif que le Guatemala ne pouvait adhérer à un traité international, « l'adhésion » n'étant pas prévue par sa Constitution. Cet argument se fondait principalement sur les réserves que le Guatemala avait formulées à l'égard des articles 11 et 12 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Cependant, dans une note du 3 septembre 2003, le dépositaire de la Convention de La Haye a confirmé que l'instrument d'adhésion original avait été « *accepté après qu'il ait été constaté qu'il était en bonne et due forme* ». En outre, l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni avaient élevé une objection à l'adhésion du Guatemala sur le fondement de l'article 44(3) de la Convention de La Haye et que « *par conséquent, conformément à l'article 46, la Convention [était] entrée en vigueur et restera[it] valide dans les relations entre le Guatemala et les autres États contractants à effet du 1^{er} mars 2003* ».

B. Développements antérieurs à la mission d'information

Après la visite du Secrétaire général de la Conférence de la Haye au Guatemala en juin 2005¹⁴, dont il a été rendu compte à la Commission spéciale sur les affaires générales et la politique de 2006, et les Conclusions et Recommandations relatives au Guatemala formulées par la Commission spéciale de 2005 sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye¹⁵, des événements sont intervenus au Guatemala, qui ont modifié la situation et l'ont rendue plus favorable à la confirmation de la Convention :

1. Décisions de la Cour constitutionnelle

- a. 16 août 2006 : la Cour constitutionnelle a rendu un « *auto-interlocutorio* » (qui a l'effet d'un jugement) énonçant que son jugement du 13 août 2003, qui déclarait inconstitutionnelle l'adhésion à la Convention, est un acte de droit interne qui ne peut justifier l'inexécution d'un traité international. Elle a donc implicitement réaffirmé que la Convention était en vigueur au niveau international. Cette décision a donné lieu à plusieurs interprétations. D'une part, certains pensaient que la Convention est, et a toujours été, en vigueur entre le Guatemala et les États qui ne s'étaient pas opposés à son adhésion à effet du 1^{er} mars 2003, alors que pour d'autres, la décision clarifiait la situation mais de nouvelles mesures étaient nécessaires pour confirmer que la Convention fait partie de l'ordre juridique interne.

¹³ Voir copie à l'annexe 34.

¹⁴ Voir rapport de la visite à l'annexe 17. Ce document expliquait clairement que le Guatemala était lié par la Convention en vertu du droit international, même si la Convention n'était pas appliquée en interne en raison de la fameuse décision rendue par la Cour constitutionnelle le 13 août 2003, qui déclarait inconstitutionnel « *en forma total* » le Décret No 50-2002, par lequel le Congrès guatémaltèque avait approuvé la Convention.

¹⁵ Voir copie à l'annexe 18.

- b. février 2007 : la Cour constitutionnelle a répondu à la demande du Pouvoir exécutif et établi que celui-ci était autorisé à lever les réserves faites à la Convention de Vienne sur le droit des traités.

2. *Annonces des États-Unis d'Amérique*

- a. En septembre 2006, les États-Unis d'Amérique ont annoncé qu'ils ratifieraient la Convention de La Haye en 2007.
- b. Lorsque la Convention entrera en vigueur aux États-Unis, les nouvelles demandes d'adoption adressées au Guatemala ne seront acceptées que si elles respectent la procédure de la Convention.

C. **Développements intervenus au cours de la mission**

1. *Manuel de bonnes pratiques*

Le 1^{er} mars 2007, le Gouvernement a rendu public le *Manuel de bonnes pratiques* en vue de préparer les organes officiels à la mise en œuvre de la Convention de La Haye.

2. *« Auto Acordado » levant les réserves à la Convention de Vienne*

Le Pouvoir exécutif a émis un *Auto Acordado* levant les réserves à la Convention de Vienne (publié au Journal officiel le 2 mars 2007). L'instrument a été remis au dépositaire à New York le 15 mars 2007.

3. *Entretiens au Congrès*

Des entretiens ont eu lieu au Congrès avec le député Edgar Rodriguez (*Unidad Nacional de la Esperanza, UNE*), président de la Commission des droits de l'Homme, le député Rolando Morales (indépendant), président de la Commission de la famille et des enfants, la députée Zury Rios (*Frente Republicano Guatemalteco, FRG*), présidente de la Commission des relations étrangères, et Mme Vilma de Castellanos, adjointe de la présidente de la Commission des femmes (la députée Nineth Montenegro – *Independientes Encuentro por Guatemala, EG*).

L'impression générale qui ressort de ces entretiens avec les députés est que le vote d'une loi interne sur l'adoption améliorerait sensiblement le système d'adoption et que l'approbation de la Convention pourrait attendre une deuxième étape.

Dans ces circonstances, le Bureau Permanent de la Conférence de la Haye a rédigé et diffusé une déclaration¹⁶ sur l'importance de confirmer la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale au Guatemala et a expliqué qu'une loi nationale ne garantirait pas à elle seule une protection suffisante aux enfants.

Les députés avaient conscience que les experts juridiques étaient partagés sur le fait de savoir si la Convention devait être approuvée par le Congrès ou par le Président (une petite minorité considérait même que la Convention était déjà en vigueur et l'avait toujours été malgré le fameux jugement rendu par la Cour constitutionnelle). Cependant, la grande majorité considérait qu'il était plus sûr (du point de vue juridique et politique) que la Convention soit approuvée par le Congrès et qu'il y aurait ainsi moins de risques de contestation de la décision.

Pour la députée Zury Rios, le pouvoir exécutif devait, pour sortir de l'impasse, adresser une note au Congrès déclarant i) qu'il avait levé les réserves à la Convention de Vienne, ii) que la Convention était en vigueur au niveau international – de sorte qu'il n'était pas nécessaire de réadhérer et iii) qu'il proposait au Congrès d'approuver la Convention afin de confirmer sa validité en droit interne. Le député Morales a confirmé qu'il soutiendrait

¹⁶ Voir copie à l'annexe 19.

l'approbation de la Convention au Congrès et tous deux (Mme Rios et M. Morales) étaient convaincus que s'ils recevaient la note évoquée, ils devraient pouvoir obtenir une approbation rapide de la Convention au Congrès.

4. *Réunion avec le conseiller du Président, M. Jorge Arroyave*

Après avoir rencontré les députés, une réunion a eu lieu avec M. Jorge Arroyave. L'entretien a essentiellement porté sur l'approbation de la Convention. M. Arroyave était parfaitement conscient de la nécessité et de l'urgence de cette approbation et jugeait préférable (du point de vue juridique et politique) que le Congrès s'en charge. La proposition de Mme Zury Rios pour sortir de l'impasse a été évoquée, et il y a souscrit. M. Arroyave a déclaré qu'il était prêt à la recommander mais qu'il aurait besoin au préalable d'une note du Ministère des Affaires étrangères confirmant le dépôt de l'instrument levant les réserves¹⁷.

M. Arroyave avait conscience que les délais étaient essentiels et que faute d'envoyer cette note en avril, l'approbation du Congrès était compromise (la session du Congrès se terminait fin mai et des élections se tiendraient à la rentrée parlementaire, que les acteurs interprétaient comme une paralysie virtuelle du Congrès jusqu'au début 2008).

D. Récente approbation de la Convention par le Congrès guatémaltèque

Le Bureau du Président a envoyé au Congrès le 18 avril 2007 la note qui avait été suggérée par la députée Zury Rios et a discuté avec M. Jorge Arroyave.

Enfin, comme nous l'avons dit, par Décret No 31/2007 du 22 mai 2007¹⁸, le Congrès guatémaltèque a approuvé la Convention et stipulé qu'elle entrerait en vigueur en droit interne le 31 décembre 2007.

¹⁷ Le document levant les réserves a été déposé le 15 mars 2007.

¹⁸ Voir copie à l'annexe 34.

CHAPITRE III QUESTIONS LEGISLATIVES

A. Loi applicable à la protection de l'enfance et à l'adoption

Le Guatemala est partie à la *Convention des droits de l'enfant* (CDE) et à la Convention de La Haye de 1993, et a voté une loi spécifique de transposition des principes de la CDE (loi PINA). Cependant, cette législation n'a pas été mise en œuvre pour la procédure d'adoption, qui reste régie par l'ancien système national basé sur la législation suivante : l'article 54 de la Constitution politique, le Code civil, le Droit des tribunaux de la famille, le Code de procédure civile et commerciale et la Loi portant réglementation des procédures notariales en matière de juridiction facultative.

1. *Législation interne applicable à l'adoption et analyse du rapport de l'ILPEC*

Les paragraphes suivants sont extraits des pages 10, 11 et 12 du rapport de l'ILPEC :

« Lois nationales

En raison du caractère très dispersé des dispositions qui gouvernent l'adoption au Guatemala et de l'absence d'analyse sous-tendant la législation existante sur cette question, le système présente de nombreuses lacunes et contradictions.

Cela montre que malgré toutes les apparences de légalité, la procédure ne garantit pas aux enfants la protection intégrale dont ils ont besoin. (« Adoption practices », ILPEC, p. 157).

Le fondement juridique de l'adoption au Guatemala est constitué par l'article 54 de la Constitution, le Code civil, le Droit des tribunaux de la famille, le Code de procédure civile et commerciale et la Loi portant réglementation des procédures notariales en matière de juridiction facultative.

Constitution de la République : article 54.

Cet article dispose que « l'État reconnaît et protège l'adoption. L'enfant adopté acquiert le statut d'enfant de l'adoptant. La protection des orphelins et des enfants abandonnés est déclarée d'intérêt national. »

Code civil

Dans ses articles 228 à 251, le Code civil régule sommairement le concept de l'adoption, qu'il définit comme un « acte judiciaire d'assistance sociale par lequel l'adoptant prend un enfant né d'un autre comme le sien », ce qui autorise l'adoption d'une personne majeure tant qu'elle donne son consentement exprès, même lorsque l'adoption existait de fait avant sa majorité. Il règle également les effets de l'adoption limitée et incomplète ; il établit par exemple que l'adopté et sa famille naturelle conservent leurs droits successoraux réciproques et dispose que l'adopté n'est pas héritier de l'adoptant ; il établit aussi que l'adopté non encore majeur au moment du décès de l'adoptant reviendra à ses parents naturels ou à son tuteur, ou à l'établissement d'assistance sociale où il était placé auparavant.

Le Code civil contient aussi des dispositions procédurales telles que la certification des conditions de domicile de l'adoptant devant un juge du tribunal civil, accompagnée de l'acte de naissance de l'enfant et d'une proposition de témoignage concernant la bonne moralité et l'aptitude globale de l'adoptant ; le consentement des parents de l'enfant ou d'une autre personne exerçant la tutelle qui, outre l'adoptant, doivent être présents lors de la délivrance de l'acte public à inscrire à l'État civil.

Le Code civil pose également les conditions auxquelles il peut être mis fin à l'adoption, par consentement ou par révocation. Compte tenu des dispositions ci-dessus, ce code est insuffisant et ne correspond pas à la réalité sociale dans laquelle 98 % des adoptions sont des adoptions plénières internationales instruites par un notaire. De plus, la procédure viole l'esprit de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et ne répond pas aux principes internationalement reconnus tels qu'ils sont énoncés dans la Convention de La Haye que le Guatemala n'a pas ratifiée [sic].

Les principales lacunes des articles qui règlent l'adoption sont les suivantes :

- Ils n'établissent pas le principe de la subsidiarité des adoptions internationales par rapport aux adoptions nationales.
- Ils n'établissent pas le principe directeur de « l'intérêt supérieur » de l'enfant.
- Ils n'exigent pas le « consentement » de l'enfant à l'adoption lorsqu'il est en âge de le donner (12 ans, selon divers avis), ni ne reconnaissent la nécessité pour l'enfant d'être « entendu » lorsqu'il possède une capacité de jugement suffisante.
- Ils n'établissent pas de lien direct entre « l'aptitude » des adoptants et les besoins de l'enfant.
- Ils ne régulent pas suffisamment le contrôle des « origines de l'enfant ». Ils ne chargent pas, par exemple, une autorité ou un organisme d'État d'un tel contrôle préalable à la procédure judiciaire, et il n'y a pas non plus de contrôle sur les foyers d'accueil ou les refuges pour enfants.
- Ils n'exigent pas que les lois de tous les pays d'accueil garantissant aux mineurs des droits et obligations identiques à ceux qui sont reconnus dans leur pays d'origine.
- Les adoptions n'étant pas toujours « plénières », les liens avec la famille naturelle ne sont pas toujours complètement rompus. À titre d'exemple, une révocation de l'adoption est possible et il existe certaines réserves telles que l'absence de droits successoraux à l'égard de membres de la famille dont les liens de parenté résultent de l'adoption. Le Code civil dispose que la famille naturelle peut conserver certains droits sur un enfant proposé à l'adoption.
- Les dispositions du Code civil n'établissent pas la nécessité de « suivi » de l'enfant adopté par une famille étrangère résidant à l'étranger, ce qui fait courir le risque que l'adoption soit utilisée par des parents adoptifs à des fins d'exploitation (prostitution, trafic d'organes, etc.)

Loi portant réglementation des procédures notariales en matière de juridiction facultative, 1977 (art. 28-33)

Dans ces quelques articles, cette loi régule les procédures d'adoption notariale, qui concernent, comme l'a souligné cette enquête, 98 % des adoptions.

- L'article 28 dispose que les adoptions officialisées devant un notaire public n'exigent pas d'approbation judiciaire préalable.

Lorsqu'il n'existe aucun contrôle public sur l'origine des enfants ni sur la procédure d'adoption elle-même, il ne reste qu'une série d'adoptions « légales » par la forme, mais « illégales » par le contenu. L'origine des enfants est souvent inconnue, incontrôlée et il n'existe pas d'obstacle réel pour empêcher les avocats qui travaillent dans le domaine de l'adoption de transformer le processus en véritable trafic d'enfants. L'absence de limites aux honoraires que les avocats peuvent demander aux adoptants et aux « méthodes, modes ou formes » auxquelles on peut recourir pour « convaincre » les mères de famille nombreuse économiquement pauvres de « consentir » aux méthodes de « négociation » conduit à terme à diverses formes de coercition.

- Les articles 29 à 33 renvoient aux procédures spécifiques, qui sont les suivantes :
 - Demande d'adoption devant le notaire, comprenant la production de l'acte de naissance et la proposition de deux personnes de bonne moralité pouvant attester de l'aptitude globale de l'adoptant à l'adoption.
 - Rapport favorable d'une assistante sociale affiliée au tribunal de la famille compétent.
 - Établissement d'un inventaire notarial si l'enfant possède des actifs.
 - Rapport favorable du Ministère public, émanant généralement du Bureau du Procureur général.
 - Comparution conjointe devant le notaire de l'adoptant et des parents naturels de l'enfant ou des personnes ou de l'institution exerçant la tutelle.
 - Présentation d'un témoignage attestant de l'aptitude des adoptants et inscription à l'État civil.

Comme on le voit, ces procédures n'offrent aucune garantie de protection des intérêts de l'enfant. L'enfant ne participe aucunement à la procédure ni pour donner son consentement, ni même pour être entendu.

Le consentement parental n'est jamais présenté devant un juge, si bien qu'un notaire peu scrupuleux peut éluder ce consentement en falsifiant une signature ou en l'obtenant par des moyens illégaux (coercition, corruption, etc.). En outre, l'aptitude de l'adoptant repose exclusivement sur le témoignage de deux personnes qui peuvent avoir été payées et / ou ne pas le connaître (il n'y a aucun contrôle en la matière). Enfin, il n'y a aucun suivi des adoptions internationales.

Droit des tribunaux de la famille et Code de procédure civile et commerciale

Le droit des tribunaux de la famille désigne les dispositions du Livre I, Titre II, chapitre VI (art. 228-251) du Code civil relatives aux procédures à suivre dans le cadre des adoptions judiciaires. Quant au Code de procédure civile et commerciale, son article 401 précise les actes qui doivent être instruits en matière de juridiction facultative, c'est-à-dire les cas qui « par disposition légale ou à la demande des parties intéressées, requièrent l'intervention du juge en l'absence de tout contentieux des parties concernées ». C'est pourquoi les avocats instruisent les adoptions judiciaires par cette procédure. Si une opposition était exprimée au cours de la procédure, celle-ci reprendrait alors le statut d'une affaire contentieuse. »

2. Nouvelle législation adoptée par le Guatemala non encore intégrée au système d'adoption

- a. CDE (ratifiée par le Guatemala en 1990)
- b. Convention de La Haye (EEV le 1^{er} mars 2003)¹⁹
- c. Loi PINA (Décret No 27/2003). Cette loi transpose la CDE en droit interne et prévoit la protection intégrale des enfants. L'adoption est visée aux articles 22 et 23²⁰.

¹⁹ Dont le statut est exposé au chapitre II.

²⁰ Art. 22. *Adoption. L'État reconnaît l'institution de l'adoption des enfants et adolescents et doit garantir que l'exercice de l'adoption doit se dérouler dans l'intérêt supérieur de l'enfant et conformément aux traités, conventions, pactes et autres instruments internationaux en la matière acceptés et ratifiés par le Guatemala.*
 Art. 23. *Admission de l'adoption. Seules les autorités compétentes peuvent déterminer, conformément aux lois et procédures applicables et sur la base d'informations dignes de foi et pertinentes, que l'adoption est admissible.*

3. *Sanctions prévues pour les adoptions irrégulières*

- a. L'article 194 du Code pénal (modifié après la transposition de la CDE) sanctionne la traite des êtres humains.
- b. Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (en vigueur au Guatemala depuis le 8 juin 2002).
- c. Instruction générale pour les poursuites pénales au titre d'actes illégaux commis dans le cadre d'adoptions irrégulières²¹ (« *Instrucciones Generales de Política de Persecución Penal Aprobadas por el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público* », M. Juan Luis Florido Solís. Instruction générale No 04-2006, du 27 septembre 2006). Cette instruction pose clairement que l'article 194 du Code pénal, l'article 21 de la CNUDE et les articles 1 à 4 de son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants constituent les fondements juridiques des poursuites contre les acteurs intervenant dans des adoptions irrégulières (parents naturels, *cuidadoras*, *jaladoras* et notaires).

Les acteurs que nous avons rencontrés ont convenu que la vente d'enfants n'est pas un délit prévu au Code pénal. Par conséquent, les actions commises par des acteurs d'adoptions irrégulières ne peuvent être poursuivies. Certains ont évoqué les instructions du Procureur général comme un moyen possible de poursuites, mais ces instructions n'ont pas été mises en œuvre jusque là.

4. *Manuel de bonnes pratiques (« Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional »)*²²

Il a été présenté au public le 1^{er} mars 2007 lors d'une cérémonie au Palais du Président. À l'occasion de cet événement très important, le Vice-président, l'épouse du Président, le Ministre des Affaires étrangères, le Président de la Cour suprême et le Procureur général de la Nation²³ ont présenté le guide au public, à la presse, aux diplomates et à d'autres autorités nationales (La Conférence de La Haye était représentée à cette cérémonie).

Toutes les autorités qui ont pris la parole ont évoqué la Convention de La Haye et confirmé que leur objectif était de la faire rapidement confirmer en droit interne. Pour elles, le Manuel était un premier pas vers la mise en œuvre de la Convention de La Haye.

Le Manuel a été approuvé par les institutions suivantes intervenant dans la procédure d'adoption :

- Bureau du Procureur général (PGN)
- Secrétariat de l'aide sociale
- Organisation judiciaire
- Ministère des Affaires étrangères
- Bureau du procureur
- Office des migrations

Le Manuel se fonde sur les textes suivants :

- Constitution nationale : articles. 1, 2, 3 et 51
- Loi sur l'organisation judiciaire : articles 9, 10 et 11
- Loi PINA : articles 18, 112, 113 et 116
- CDE : articles 5, 9, 20 et 21
- Déclaration des Nations Unies sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial au plan national et international (3 décembre 1986) : articles 10 et 13
- Déclaration des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1959) : Principe 6
- *Acuerdo Gubernativo* No 18-2006 : article 5 k)

²¹ Voir copie à l'annexe 21.

²² Voir copie à l'annexe 22.

²³ Voir présentation donnée par le PGN lors de la cérémonie en annexe 3.

- Code de procédure : article 191
- Code civil : articles 240 et 243
- Décret No 54-77 : articles 29 et 32

La force exécutoire du Manuel fait débat car il n'a pas été validé par le vote d'une loi. Le gouvernement pense que les institutions compétentes l'appliqueront progressivement. Apparemment, le pouvoir exécutif est prêt à appliquer rapidement certaines dispositions par un *Auto Acordado* (par exemple l'enregistrement des foyers d'accueil).

Il semble que le gouvernement ait affecté 12 millions de GTQ à la mise en œuvre du Manuel (4 millions pour le SBS, 4 millions pour la PGN et 4 millions pour le corps judiciaire).

B. Projets de loi et état d'avancement

Le gouvernement du Guatemala a admis qu'une nouvelle législation était indispensable pour améliorer la protection des enfants et le système d'adoption. Plusieurs projets de lois relatifs à la protection des enfants et à l'adoption sont actuellement à l'étude au Congrès : 1. Législation nationale sur l'adoption ; 2. Foyers d'accueil ; 3. Modification du Code pénal ; et 4. Approbation de la Convention de La Haye.

1. *Législation interne sur l'adoption*

a. Projet de loi No 3217²⁴

Ce projet, qui traite des adoptions nationales et internationales, est porté par « *Mesa de Adopciones* » et coordonné par le bureau de l'épouse du Président. Il a déjà passé les deux premières lectures au Congrès et de tous les projets de loi, c'est celui qui semble avoir reçu le plus de suffrages. Les députés Morales et Rios pensaient qu'un accord était proche et qu'il serait rapidement approuvé. M. Morales a précisé que plusieurs amendements y avaient été apportés pour le rendre conforme à la Convention de La Haye. M. Morales et Mme Rios jugeaient ce projet prioritaire et prévoyaient de le voter avant la fin de la session ordinaire en cours (fin mai).

b. Projet de loi portant modification du Code civil et du Code de procédure

Promu par un groupe de députés (notamment par Edgar Rodriguez), ce projet de loi a passé les deux premières lectures au Congrès. Il prévoit que la Cour suprême serait désignée comme Autorité centrale, mais selon les informations communiquées par la PGN, celle-ci a déclaré ne pas être en mesure d'exercer cette fonction.

Il n'a pas semblé recueillir beaucoup de suffrages. On dit qu'il n'est pas conforme aux principes de la Convention de La Haye.

c. Projet de loi No 2784

L'Unicef et le Défenseur de l'enfance ont jugé ce projet judicieux, mais il a été écarté et remplacé par le projet de Loi portant modification du Code civil et du Code de procédure mentionné au point b.

d. Nouveau projet de loi présenté par l'Institut du droit de la famille (notaires)²⁵

Ce projet n'avait pas été présenté au Congrès au moment de notre mission et n'a été évoqué par aucun des députés que nous avons rencontrés.

²⁴Voir copie à l'annexe 13.

²⁵ Voir copie à l'annexe 14.

2. *Projet de loi sur les foyers d'accueil*²⁶

Plusieurs des acteurs rencontrés l'ont évoqué et le jugeaient utile. Les acteurs ont confirmé la nécessité urgente de réguler les foyers d'accueil et ce projet paraissait recueillir un large consensus. Il avait passé la deuxième lecture au Congrès.

3. *Projet de loi portant modification du Code pénal*

La délégation de la HCCH n'a recueilli que peu d'informations sur ce projet, mais il semble qu'il contienne des dispositions expresses visant à sanctionner une conduite irrégulière relative à la procédure d'adoption (par exemple, *jaladoras*, *cuidadoras* et trafic d'enfants).

4. *Projet de loi portant approbation de la Convention de La Haye*²⁷

Voir plus haut au chapitre II.

²⁶ Voir copie à l'annexe 15.

²⁷ Voir copie à l'annexe 16.

CHAPITRE IV LES ACTEURS DU SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET D'ADOPTION : FONCTIONS ET PERSPECTIVES

A. Secrétariat à la Protection Sociale (*Secretaría de Bienestar Social – « SBS »*)

Le SBS est un organe affilié au Bureau de l'épouse du Président qui est chargé des programmes de préservation familiale, du système public des foyers d'accueil et du système d'adoption. Les acteurs s'accordent à dire qu'il dispose d'un budget très modeste compte tenu du nombre et de l'importance des missions dont il devrait s'acquitter. Son budget actuel est d'environ 50 millions de GTQ, tandis qu'un budget total de 900 000 GTQ a été alloué au programme de familles d'accueil et d'adoption en 2007. Il faut souligner que la mise en œuvre du Manuel de bonnes pratiques s'accompagnerait d'une augmentation exponentielle de la charge de travail du SBS.

1. Programme de préservation familiale

a. Centres d'attention intégrale (Centros de Atención Integral, « CAI »)

Ces centres accueillent les enfants dans la journée, de 8h00 à 17-18h00 pendant que les parents travaillent. Le centre leur sert les repas et une instruction leur est dispensée par des enseignants qualifiés.

Le pays compte aujourd'hui 35 CAI, dont 12 à Guatemala. Certains départements tels Petén et Sacatepéquez n'en ont pas.

Le SBS n'a pas de délégation en dehors de Guatemala (seulement des CAI). Par conséquent, lorsque c'est nécessaire, les Travailleurs sociaux se déplacent de Guatemala dans les autres départements.

Deux CAI ont été visités, l'un à Guatemala, l'autre à Zacapa²⁸. Les deux établissements étaient bien tenus. Les acteurs pensent tous que les CAI devraient être bien plus nombreux car ils rendent de grands services aux familles dans le besoin.

b. Programme de familles d'accueil

Ce nouveau programme engagé depuis six mois est promu par l'Unicef et mis en œuvre en partenariat avec elle.

Dans ce cadre, 25 familles guatémaltèques ont été formées à l'accueil d'un enfant. On nous a dit que le succès rencontré par ce programme auprès des Guatémaltèques a largement dépassé les attentes.

Le 4 mars 2007 a été le véritable coup d'envoi du programme : quatre premiers enfants d'un foyer d'accueil public ont été placés dans des familles d'accueil.

Le SBS versera 500 GTQ par mois à chaque famille d'accueil pour ses services. L'Unicef s'est chargée de la formation de l'équipe du SBS (certains collaborateurs se sont rendus en Colombie pour observer un modèle opérationnel, car ce pays compte déjà 22 000 familles d'accueil).

Le SBS s'est montré très enthousiaste à l'égard de ce programme, tout comme le juge chargé du tribunal pour enfants et adolescents No 3, le tribunal pilote qui interviendra dans ce cadre.

Avec l'assistance de l'Unicef, le SBS a déjà préparé un manuel de gestion du programme²⁹ et un manuel pour la formation des familles³⁰.

²⁸ Voir compte rendu de ces visites à l'annexe 11.

²⁹ Voir copie du projet de manuel à l'annexe 24.

c. Renforcer les capacités du système de protection de l'enfance

Avec l'assistance de l'Unicef, le SBS est en train d'élaborer un vaste programme comprenant plusieurs volets :

- Préservation familiale pour les familles naturelles : services directs visant à renforcer la famille naturelle pour que l'enfant puisse y rester.
- Famille étendue : services directs à la famille étendue (oncles, grands-parents et frères aînés).
- Services de préservation familiale aux populations particulièrement vulnérables telles que les enfants des rues, les enfants handicapés et les enfants dont la mère se prostitue.
- Familles d'accueil : pour les enfants dont les parents naturels ou la famille étendue ne peuvent pas prendre soin.
- Adoption.
- Foyers d'accueil : amélioration de la qualité des services, des normes de mise en œuvre et de contrôle et enregistrement des foyers privés.

2. *Foyers d'accueil*

Le SBS compte sept foyers au total. Il a été admis qu'il a eu des difficultés à entretenir ces locaux et qu'il a dû fermer celui qui se spécialisait dans l'accueil des jeunes enfants car il n'avait pas les ressources pour le maintenir en état (aujourd'hui, le SBS n'a aucune structure d'accueil pour les jeunes enfants).

Environ 400 enfants sont placés en institution. Un grand nombre d'entre eux ont des besoins spéciaux tandis que certains ne parlent pas espagnol mais une langue indigène (il y a 22 langues indigènes au Guatemala et plusieurs dialectes).

Le SBS met en route la construction de la « ville des enfants ». Un budget de 30 millions de GTQ lui a été alloué pour cela (uniquement sur fonds publics, pas de coopération internationale). Il s'agit d'un projet moderne qui comprend quatre modules, dont l'un serait un foyer d'accueil public pour jeunes enfants (0-6 ans) « *Casa Alegria* ». Deux modules au moins (dont « *Casa Alegria* ») devaient être achevés avant la fin de l'année.

Foyers d'accueil privés

On estime qu'il existe environ 500 foyers privés, qui accueillent quelque 10 000 enfants. Ces établissements ne sont actuellement soumis à aucun contrôle.

Selon le Manuel de bonnes pratiques, le SBS serait chargé de la supervision de tous les foyers d'accueil privés et publics. Il se prépare à exercer cette fonction et élabore un règlement, qui serait appliqué par une unité de contrôle créée à cet effet.

L'Unicef a accepté de soutenir la mise en œuvre de cette unité de contrôle (son concours couvrirait le coût de trois collaborateurs).

3. *Programme d'adoption*

Le SBS gère le système des adoptions nationales (adoptions judiciaires). Il certifie les familles adoptantes et leur trouve un enfant.

Le service est gratuit. Aucune des adoptions instruites par le SBS n'est internationale (toutes les adoptions internationales passent par le circuit privé des notaires). Selon nos informations, la possibilité de faire payer la procédure pour les demandes étrangères est à l'étude.

³⁰ Voir copie du projet de manuel à l'annexe 25.

Le SBS ne place que des enfants accueillis dans des foyers publics. Cependant, comme il n'existe aujourd'hui aucune structure d'accueil publique pour les jeunes enfants, il n'a pas de jeunes enfants à adopter.

Le SBS trouve très difficile de placer des enfants plus âgés et des enfants handicapés. Les adoptants recherchent habituellement de jeunes enfants ou des bébés.

4. *Manuel de bonnes pratiques*

Le SBS a entamé la mise en œuvre et nous a remis un rapport préliminaire sur ses compétences et les actions prévues³¹.

Selon le Manuel, ses missions seraient les suivantes :

- Agrément des agences d'adoption
- Enregistrement et contrôle des foyers (publics et privés)
- Étude des dossiers des parents adoptifs
- Appareillement des enfants et des familles adoptives (il appliquerait la procédure qui a toujours été appliquée pour les adoptions nationales).

Le SBS élabore un manuel de procédure et de critères pour l'agrément des agences d'adoption et un autre pour l'enregistrement et le contrôle des foyers. L'Unicef a soutenu cet effort et a désigné un expert pour l'aider à la rédaction de ces manuels.

La HCCH a été informé que l'État devrait verser 4 millions de GTQ au SBS sur l'exercice en cours pour l'aider à la mise en œuvre des manuels.

Une estimation des besoins d'assistance qui devrait lui permettre de mener à bien ces nouvelles missions a été remise à la HCCH³².

B. Secrétariat des œuvres sociales de l'épouse du Président (*Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente - SOSEP*)

Le SOSEP est considéré comme une institution beaucoup plus puissante que le SBS car contrairement à celui-ci, il a une pénétration nationale. Son budget s'élève à 110 millions de GTQ (le double de celui du SBS). Selon nos informations, des projets de fusion du SOSEP avec le SBS sont à l'étude (ces deux organes sont affiliés au bureau de l'épouse du président).

Le SOSEP met en œuvre plusieurs programmes axés sur la protection des familles et des enfants, dont deux semblent avoir une bonne pénétration nationale et de bons résultats : i) *Creciendo Bien* et ii) foyers communautaires.

1. *Creciendo Bien*³³

Objet

Améliorer la situation nationale des enfants de moins de cinq ans et des femmes en âge de procréer dans les municipalités vulnérables (50 % des enfants de moins de cinq ans au Guatemala souffrent de malnutrition chronique).

Objectif général

Former les femmes pour prévenir la malnutrition des enfants de moins de cinq ans en améliorant les pratiques alimentaires des familles et des communautés.

³¹ Voir copie de la présentation à l'annexe 32.

³² Voir copie à l'annexe 26.

³³ Voir informations complètes sur le programme à l'annexe 29.

Objectifs spécifiques

- Promouvoir un comportement propice à une nutrition saine chez les femmes et dans les communautés qui participent au programme.
- Encourager les pratiques d'autogestion des communautés afin d'instaurer durablement des procédures améliorant la situation nutritionnelle des enfants de moins de cinq ans et des femmes en âge de procréer.
- Coordonner les efforts de diverses institutions pour prévenir la malnutrition et promouvoir le contrôle de la nutrition et de bonnes habitudes alimentaires dans les familles et les communautés.

Le coût mensuel de ce programme, qui couvre aujourd'hui 3 000 communautés, est de 1 500 GTQ par communauté.

On dit que *Creciendo Bien* rompt avec le modèle courant et favorise l'autonomie car les participants sont entraînés à réfléchir et à évoluer par eux-mêmes. Bien qu'il soit ciblé sur la malnutrition (les enfants sont mesurés et pesés régulièrement), ce programme a un large champ d'action.

Les collaborateurs du SOSEP ont indiqué avoir reçu des témoignages remarquables de participants qui expliquent que leur vie a changé en bien.

Pour que les participants mettent leurs nouvelles compétences à profit et élaborent des projets viables, *Creciendo Bien* doit être lié avec des modèles productifs. Le SOSEP étudie les possibilités de collaboration avec le Ministre de l'Agriculture pour commercialiser la production des communautés (tomates, poulets, confiture, shampoing, œufs, lapins, etc.).

Le SOSEP semble très ouvert aux partenariats. Il travaille déjà notamment avec le *Rotary Club*, *American Development Agency*, *Fundazucar*, *Bayer*, des Églises.

*Creciendo Bien Zacapa*³⁴

Il s'agit d'un nouveau projet (démarré il y a huit mois) à Zacapa. Il est déjà mis en œuvre dans quatre municipalités et doit être étendu à cinq autres en cours d'année.

Chaque technicien est chargé de sept communautés (environ 500 femmes au total). Le programme touche actuellement 2 646 femmes et 2 038 enfants (quatre municipalités), un chiffre qui devait tripler d'ici fin mai.

La plupart des femmes sont des parents isolés dont les enfants sont, pour beaucoup, placés en foyers communautaires.

*Creciendo Bien Sololá*³⁵

Ce programme engagé à Sololá en 2004 (premier pilote du pays) a déjà été déployé dans 20 communautés et touche aujourd'hui 5 086 femmes. Il est prévu de l'étendre à 59 autres communautés au cours de l'année.

Un « technicien » choisi parmi les habitants du village est formé par le SOSEP pour diriger de petites communautés d'environ dix personnes. Chaque technicien est chargé de six communautés.

Il semble que l'un des principaux obstacles à surmonter est de convaincre les maris d'autoriser leur femme à participer au programme.

³⁴ Zacapa est une ville d'environ 70 000 habitants située dans l'Est du Guatemala.

³⁵ Sololá est un département de l'ouest du Guatemala. D'après les statistiques, c'est le troisième département le plus pauvre et un de ceux qui connaissent le taux de malnutrition le plus élevé. 92 % de la population est indigène. Il y a quatre langues maternelles, l'espagnol et trois langues mayas. La délégation du SOSEP emploie 70 personnes pour couvrir 19 municipalités, soit 350 communautés et environ 300 000 personnes.

2. Foyers communautaires (Hogares Comunitarios)

Les foyers communautaires sont des structures d'accueil particulières qui remplacent les CAI. Les enfants arrivent à 7h00 et partent à 18h00.

L'idée maîtresse est celle d'une « mère nourricière » (*madre cuidadora*) qui est choisie par la communauté et formée par le SOSEP. Elle s'occupe de 10 à 12 enfants âgés de 0 à 6 ans. Elle perçoit 500 GTQ par mois et on lui remet de la nourriture et du matériel éducatif. Elle est également aidée d'une institutrice de maternelle et applique un régime élaboré par un diététicien.

Foyers communautaires de Zacapa

Zacapa compte 54 foyers communautaires qui accueillent 630 enfants.

Selon nos informations, les parents des enfants qui fréquentent des foyers communautaires comptent 80 % de mères célibataires et 10 % de pères célibataires.

Les foyers communautaires sont contrôlés deux fois par mois par des Travailleurs sociaux. Elles forment les mères nourricières et pèsent et mesurent régulièrement chaque enfant.

Les Travailleurs sociaux forment également deux fois par mois les parents des enfants accueillis en foyer communautaire (valeurs, solidarité, droits des femmes ne sont que quelques-uns des sujets abordés).

Les parents qui envoient leurs enfants en foyer communautaire doivent avoir un emploi. 80 % d'entre eux travaillent. Ils perçoivent en moyenne 250 à 300 GTQ par mois.

La moitié des enfants présentent des symptômes de malnutrition. Pour la majorité d'entre eux, les repas pris au foyer communautaire sont leur seule nourriture.

On estime qu'il faudrait davantage de travailleurs sociaux pour couvrir les dix municipalités qui dépendent de Zacapa et qu'il faudrait deux à trois foyers communautaires supplémentaires dans chaque municipalité pour couvrir les besoins.

Foyers communautaires de Sololá

On compte 48 foyers communautaires accueillant 575 enfants. Il est prévu de créer 20 autres foyers au cours de l'année.

C. Bureau du Procureur général (*Procuraduría General de la Nación – PGN*)

Les autorités de la PGN ont conscience que des mères sont payées pour abandonner leurs enfants et qu'une organisation criminelle est à l'œuvre derrière les adoptions internationales.

La PGN a établi une longue liste des conditions à envisager pour la présentation d'un dossier d'adoption afin de sécuriser la procédure et de la rendre plus transparente³⁶. Il a été reconnu cependant que ces obligations concernent les documents qui devraient figurer au dossier d'adoption et que la PGN n'effectue pas d'enquête sur le terrain pour déterminer la situation réelle de l'enfant et de la famille naturelle.

Défauts du système d'adoption recensés par la PGN³⁷

1. Absence d'enregistrement, de contrôle et de surveillance des foyers privés.

³⁶ Voir copie à l'annexe 20.

³⁷ Incluse dans la présentation de la PGN. Copie à l'annexe 3.

2. Nécessité de fournir des informations et des conseils aux parents naturels sur les conséquences et les effets de l'adoption.
3. Nécessité d'enquêter et d'établir l'origine réelle de l'enfant.
4. Informations et conseils aux parents candidats à l'adoption.
5. Vérification de la compatibilité de l'enfant avec ses futurs parents adoptifs.
6. Suivi postérieur à l'adoption dans le pays d'accueil.

Manuel de bonnes pratiques

La PGN considère que pour mettre en œuvre le Manuel et la Convention de La Haye, elle aurait besoin d'une équipe pluridisciplinaire qu'elle n'a pas aujourd'hui (psychologues, Travailleurs sociaux et avocats). Elle a évalué ses besoins en formation et en ressources (ordinateurs, véhicules, etc.) et a remis à la délégation de la Conférence une estimation de l'assistance qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités³⁸.

Il a été noté lors des entretiens que le gouvernement fournirait cette année 12 millions de GTQ pour la mise en œuvre du Manuel (apparemment, la PGN obtiendrait 4 millions de GTQ).

De l'avis du Procureur, la plus grande confusion régnait dans les débats sur la mise en œuvre de la Convention de La Haye et les impacts, sur le système d'adoption guatémaltèque, de l'entrée en vigueur de la Convention aux États-Unis. De ce fait, il pensait que la Conférence de La Haye de droit international privé devrait jouer un rôle important en expliquant ces questions.

D. Système judiciaire

Dans tous les entretiens avec des juges, le fonctionnement des *jaladoras* et des *cuidadoras* a été reconnu et il a été admis que dans certains cas, les *jaladoras* trompaient les mères pour les amener à abandonner leurs enfants tandis que dans de nombreux autres cas, les mères les abandonnaient pour de l'argent. En outre, de nombreux juges ont relaté des affaires réelles de traite de bébés dont ils avaient été informés.

1. Tribunaux pour enfants et adolescents

Il existe 11 tribunaux pour enfants et adolescents de première instance dans le pays et une seule cour d'appel.

Les magistrats considèrent que les irrégularités qui entachent actuellement les adoptions internationales impliquent des violations des droits de l'Homme (violations de la CNUDE).

a. Foyers d'accueil

Les tribunaux pour enfants et adolescents envoient de jeunes enfants dans des foyers privés faute de structures d'accueil publiques.

La Conférence de La Haye a été informée qu'une liste d'environ 260 foyers d'accueil privés était diffusée aux tribunaux pour enfants et adolescents³⁹ à cette fin.

Des inquiétudes se sont exprimées quant au fait que la majorité des foyers privés n'accueillent que de jeunes enfants, ceux qui sont le plus facilement placés. Il a été allégué que certains foyers d'accueil privés pourraient prendre part à un commerce

³⁸ Voir copie à l'annexe 27.

³⁹ Voir copie de la liste fournie par le tribunal pour enfants et adolescents de Zacapa jointe à l'annexe 8.

international de l'adoption. Toutefois, tous se sont accordés à dire qu'en règle générale, les foyers d'accueil privés étaient bien mieux équipés que les établissements publics.

Les magistrats de la cour d'appel ont contrôlé 49 foyers privés en 2004 et constaté de graves irrégularités⁴⁰. Cette expérience les a conduits à entreprendre la rédaction d'un projet de loi de régulation des foyers d'accueil⁴¹. Les contrôles ont dû être interrompus du fait de la charge de travail et du manque de ressources mais les juges ont déclaré qu'ils souhaitent poursuivre ces contrôles car ils considèrent que c'est leur responsabilité de savoir où ils envoient les enfants qu'ils ont pour mission de protéger. Les foyers privés ne font l'objet d'aucune sorte de surveillance ou de contrôle de l'État.

b. Carences du système judiciaire

- Manque de ressources : tous les juges s'accordaient à dire que 11 tribunaux ne pouvaient suffire pour 13 millions d'habitants.
- Lenteur des procédures : les juges ont admis qu'en raison d'une charge de travail excessive, les tribunaux ne peuvent respecter les conditions prévues par la loi. Il faut attendre deux à cinq mois pour des audiences qui devraient avoir lieu sous 10 jours, tandis que les procédures de déclaration de violation des droits familiaux (abandon par exemple) peuvent prendre jusqu'à deux ans.
- Problèmes d'application de la loi PINA : les juges pensent que la loi PINA n'est pas correctement appliquée (la Commission des enfants n'a pas fonctionné jusqu'à présent, par exemple). Il semble y avoir quelque confusion autour de la déclaration de violation des droits familiaux et de son effet, suspensif ou non, de l'autorité parentale (les critères recensés par les tribunaux pour enfants et adolescents de Guatemala et de Zacapa ne sont pas identiques). Il semble aussi y avoir un manque de suivi des enfants placés dans des foyers d'accueil privés (ainsi, les tribunaux pour enfants et adolescents ne sont apparemment pas avisés de l'adoption des enfants placés dans des foyers – il n'y a pas de registres), alors que l'article 124 de la loi PINA crée l'obligation expresse de produire des rapports sur la situation des enfants tous les deux mois.

c. Projets d'amélioration

La Cour d'appel pour enfants et adolescents a élaboré un programme d'amélioration du service qui a été présenté à la Cour suprême en 2006. Ce programme a été accepté par la Cour suprême, mais n'a pas été mis en œuvre faute de ressources. Les magistrats ont expliqué que la Cour d'appel recherche des sources de financement pour appliquer les mesures nécessaires.

Les paragraphes qui suivent décrivent quelques-unes des mesures qui ont été proposées pour améliorer le fonctionnement des tribunaux pour enfants et adolescents :

- Doubler le nombre de tribunaux en nommant un juge supplémentaire pour chaque tribunal existant.
- Procédure orale (nous avons été informés que ce projet bénéficiait du concours de la Communauté européenne et de l'agence de coopération espagnole, AECI). Il existe déjà un tribunal pilote à Quetzaltenango réservé aux procédures pénales.
- Médiation (ce projet a bénéficié du concours de l'Ambassade des Pays-Bas il y a six ans environ mais il n'a pas été pleinement déployé à l'époque). Des

⁴⁰ Nous avons été informés qu'une affaire d'enfants maltraités par le personnel d'un foyer de placement privé avait été récemment signalée à Zacapa.

⁴¹ Voir copie du projet à l'annexe 15.

centres de médiation (*Resolución alternativa de conflictos, RAC*) ont été créés il y a quatre ans. Placés sous la tutelle de la Cour suprême, ils sont implantés dans différentes régions du pays et leurs procédures sont soumises à un règlement particulier. La médiation est facultative pour les parties, et celles-ci peuvent aussi être orientées vers la médiation par le tribunal. Il s'agit d'une nouvelle procédure qui aurait apparemment des résultats positifs. On nous a dit toutefois qu'il faut encore la promouvoir et que son utilisation doit être encouragée (apparemment les juges hésitent encore à y recourir – bien que la loi PINA autorise les tribunaux à orienter des dossiers vers la médiation).

- Programme pilote de familles d'accueil (mentionné plus haut à la section relative au SBS).

Les juges ont convenu que la coordination entre le SBS, la PGN et les tribunaux pour enfants et adolescents est vitale. Ils appartiennent au même système de protection des enfants et un dysfonctionnement d'une de ces institutions a des répercussions sur l'ensemble du système.

La cour d'appel pour enfants et adolescents nous a remis un exposé des mesures à prendre pour que le corps judiciaire puisse mettre en œuvre le Manuel⁴².

2. Tribunaux de la famille

La ville de Guatemala compte sept tribunaux de la famille, qui emploient trois Travailleurs sociaux chacun.

Adoptions nationales

De l'avis des juges, les Guatémaltèques n'adoptent pas parce que les procédures notariales sont trop coûteuses pour eux, tandis que les adoptions judiciaires sont trop longues. Ils se sont également accordés à reconnaître que les foyers d'accueil privés privilégiaient les adoptants étrangers sur les nationaux. Ces facteurs expliqueraient que les Guatémaltèques choisissent d'effectuer des adoptions de fait par présomption de naissance, lesquelles, ont-ils expliqué, sont relativement faciles au Guatemala.

Suspension de l'autorité parentale

Les juges de la famille considéraient qu'une fois la violation des droits familiaux (c'est-à-dire l'abandon) déclarée par le tribunal pour enfants et adolescents, la PGN, en tant que représentant de l'enfant, devrait engager devant le tribunal de la famille la procédure en suspension de l'autorité parentale (la procédure nécessite que les parents soient recherchés et qu'ils puissent être entendus). Les juges de la famille ont expliqué qu'un accord a été passé entre les tribunaux de la famille et la PGN pour procéder ainsi⁴³. Un juge a indiqué que depuis novembre 2006, la PGN avait ouvert 15 procédures devant son tribunal pour suspendre l'autorité parentale. Dans toutes ces affaires, les parents ou la famille étendue avaient été localisés et les enfants leur avaient été confiés. Les juges convenaient que d'après leur expérience, lorsque les parents sont retrouvés, ils se présentent toujours et reprennent leurs enfants. Ils ont toutefois expliqué que dans certaines affaires, la PGN a des difficultés à localiser les familles naturelles.

Adoptions notariales – intervention des tribunaux de la famille

Les juges ont expliqué qu'ils n'interviennent pas directement et n'ont pas de responsabilité directe dans les adoptions instruites par les notaires. Le notaire leur adresse une demande de désignation d'un travailleur social afin d'établir un rapport sur la situation. Les juges ont admis que le travailleur social n'effectue aucune visite ni enquête sur le terrain. Il se contente des informations fournies par les notaires dans le dossier qu'ils reçoivent (parfois les mères naturelles sont convoquées à un entretien au bureau du travailleur social).

⁴² Voir copie à l'annexe 30.

⁴³ Il semble que la procédure n'était pas appliquée dans le ressort de Zacapa.

Quelques juges ont expliqué qu'ils avaient des réticences sur l'intervention des tribunaux de la famille dans les adoptions notariales et estiment que la procédure manque de transparence. Le fait que le dossier transite par le tribunal de la famille peut être considéré comme une espèce de contrôle de l'État alors qu'il n'y en a pas. D'autre part, le fait que le rapport des Travailleurs sociaux revête le sceau du tribunal comme si celui-ci cautionnait l'opinion exprimée est une autre préoccupation.

En outre, différentes sources nous ont indiqué qu'il y a quelques années, on avait découvert que des Travailleurs sociaux passaient des accords avec des notaires pour établir des rapports positifs ce qui avait conduit à transférer tous les travailleurs sociaux des tribunaux de la famille aux tribunaux pour enfants et adolescents.

De l'avis des juges, la Cour suprême devrait fournir les directives à suivre par les Travailleurs sociaux dans les rapports d'adoption. Ils étaient également d'accord avec la proposition de la Cour d'appel pour enfants et adolescents de mettre en place une division centralisée des Travailleurs sociaux afin de mieux gérer ce service.

3. *Tribunaux de paix*

Chaque municipalité compte un tribunal de paix (332 dans l'ensemble du pays). Ces tribunaux sont compétents en première instance dans presque toutes les affaires.

a. Tribunal de paix d'Aldea Guineales

i. Présentation générale

Aldea Guineales est une ville d'environ 12 000 habitants qui est située dans les montagnes, dans la région Boca Costa, à environ trois heures de voiture de Guatemala. La majorité de la population est formée d'indigènes qui parlent le quiché (40 000 à 50 000 personnes dans le ressort du tribunal) et beaucoup vivent dans de très petits villages d'accès très difficile. Dans certains cas, le tribunal est à plusieurs heures de marche. Cette municipalité appartient au département de Sololá, l'un des plus pauvres du pays.

Le juge et la majorité du personnel du tribunal (cinq personnes en tout) parlent le quiché. Le tribunal n'emploie pas de personnel pluridisciplinaire (psychologue ou travailleur social). Il n'y a pas de connexion Internet dans le village.

La population est très pauvre et connaît des problèmes de malnutrition. Les familles ont huit enfants en moyenne. Elles n'acceptent pas la contraception (cela fait partie de la culture machiste – une femme qui prend une contraception est considérée comme une personne retorse). On nous a dit qu'un dispensaire avait été attaqué et fermé parce qu'une infirmière donnait des cours de contraception aux femmes.

La communauté applique la loi et les sanctions mayas (principalement des tortures douces en public, mais elle peut aussi condamner à l'exil ou lyncher dans les cas extrêmes).

Aucune ONG n'œuvre à la protection des enfants dans cette région. Seul le SOSEP travaille dans cette communauté, tandis que la délégation de la PGN se situe à Sololá (les délégations sont implantées dans la capitale de chaque département) et ne se rend pratiquement jamais à Aldea Guineales.

Le juge a dit qu'il suivait une formation pour juges à peu près sept fois par an (il se rend pour cela dans d'autres grandes villes).

ii. Vue d'ensemble des adoptions irrégulières

Abandonner ses enfants n'entre pas dans la culture locale. Ce n'est ni apprécié ni accepté. En 2007, il n'y a eu que deux affaires d'abandon où des parents – qui avaient déjà douze enfants – ont demandé au juge de placer deux d'entre eux dans un foyer d'accueil parce qu'ils ne pouvaient pas s'occuper de tous. Il est fréquent dans cette communauté que la famille étendue s'occupe des enfants que les parents ne peuvent pas prendre en charge.

Il semble que les habitants de cette région parlent de vente de bébés sans détour au lieu de parler de procédures d'adoption (notre interlocuteur dit l'avoir entendu de couples qui ont admis avoir vendu leurs enfants). Vendre un bébé n'est pas qualifié de délit, par conséquent on ne peut pas faire grand-chose.

En 2006, une vingtaine de cas de vente de bébés par leur mère ont été signalés au tribunal de paix. Apparemment, ces situations se remarquent aisément car tout le monde se connaît et on a vu des gens acheter des choses coûteuses après avoir vendu leur bébé. On considère que vendre un bébé est un moyen facile de faire de l'argent et que ce n'est pas l'incapacité à nourrir les enfants qui en est la cause. Dans une affaire, on nous a dit que les parents naturels avaient expliqué qu'ils devaient vendre leur bébé car ils avaient une grosse dette à payer.

Dans une des procédures d'enquête sur la vente de bébés, un domicile a été perquisitionné et bien qu'il ait été vide, on a trouvé d'importantes quantités de solution saline, du type de celle qui est utilisée pour nourrir les bébés.

Une affaire importante s'est produite en octobre dernier à Guineales : la communauté a découvert qu'une jeune femme qui était enceinte avait été emmenée dans une *casa de engorde* par une *jaladora*. Cette *casa de engorde* était dans un autre village (Nagualá) à environ une heure de marche. La mère de la femme enceinte a été forcée de ramener sa fille. Une fois de retour à Guineales, elle a été punie selon la loi maya et a avoué l'affaire de la *casa de engorde*. De nombreux habitants de la communauté se sont rendus sur les lieux et ont brûlé la maison. Celle-ci était protégée par des gardes armés et il y a eu un combat qui s'est soldé par quatre décès (l'affaire est passée aux informations). Le propriétaire de la *casa de engorde* s'est échappé, mais on nous a dit qu'aucune vente de bébés n'a été signalée depuis octobre 2006.

La communauté s'était récemment organisée en comités de sécurité pour se protéger de la vente de bébés et des « *maras* »⁴⁴.

b. Tribunal de paix de Santo Tomás la Unión

i. Présentation générale

Santo Tomás la Unión est à 10 km environ d'Aldea Guineales mais relève d'un autre département (Suchitepéquez). Le village compte approximativement 15 000 habitants. Le tribunal n'a pas de personnel de soutien technique (psychologue ou travailleur social). Les affaires de protection d'enfants sont renvoyées devant le tribunal pour enfants et adolescents de Sololá, mais comme les Travailleurs sociaux du tribunal ou de la PGN ne peuvent généralement se rendre aussi loin, c'est souvent le juge de paix qui finit par s'occuper de la situation du mieux qu'il peut.

L'éducation sexuelle est considérée comme un grave problème car aucune formation n'est dispensée aux enfants (la communauté y est fortement opposée) et les femmes commencent à tomber enceintes quand elles ont 12 ans.

Des problèmes d'accès à la justice ont été également signalés. Certaines personnes doivent marcher de longues heures pour se rendre au tribunal de Santo Tomás, et si

⁴⁴ Les « *maras* » sont des organisations criminelles juvéniles (c'est un très grave problème au Guatemala et dans d'autres pays d'Amérique centrale).

l'affaire est déférée à la capitale du département, Sololá, cela signifie bien souvent que l'affaire est close car les gens ne peuvent pas aller aussi loin (nous avons été informés que très souvent, les gens n'ont ni l'argent ni le temps pour se rendre à la capitale).

La langue est un autre obstacle pour la communauté indigène. Le tribunal n'a pas d'interprète et le juge ne parle pas le quiché. Il a également été noté que les indigènes n'ont pas confiance dans la justice civile et préfèrent appliquer la loi maya (au cours des trois dernières années, deux personnes ont été lynchées à Santo Tomás).

ii. Vue d'ensemble des adoptions irrégulières

L'abandon est peu courant. En 2006, il y a eu environ 15 affaires d'abandon et tous ces enfants ont finalement été pris en charge par la famille étendue. Aucun enfant n'a été placé en institution en 2006.

La vente de bébés est perçue comme un phénomène fréquent dans la région de Boca Costa. On dit que les foyers d'accueil clandestins sont nombreux. L'an dernier, la cour a effectué une enquête à la suite d'un signalement de vente de bébés et l'une des plus grosses maisons d'un petit village a été perquisitionnée. La maison était vide, mais elle abritait 20 berceaux et une très importante quantité de solution saline comme celle qu'on utilise pour nourrir les bébés.

Le tribunal n'a reçu que trois signalements officiels de vente de bébés en 2006, bien qu'il ait entendu de nombreuses remarques sur ce type d'affaires.

4. *Travailleurs sociaux des tribunaux pour enfants et adolescents*

Chaque tribunal pour enfants et adolescents emploie un travailleur social, à l'exception des tribunaux 1 et 2 (à Guatemala) qui en emploient quatre chacun. Un travailleur social gagne à peu près 4 250 GTQ par mois.

Les travailleurs sociaux effectuent maintenant des enquêtes sur les affaires d'abandon. Cependant, une fois que le Manuel sera mis en œuvre, leur travail se limitera à contrôler l'exécution des mesures de protection prises par les tribunaux (l'enquête doit être effectuée par la PGN).

Il a été noté que le système judiciaire ne dispense pas de formation particulière pour les Travailleurs sociaux et que celles-ci n'ont pas non plus de véhicules pour effectuer des enquêtes sur place (elles doivent se déplacer en autobus ou à pied). Les travailleurs sociaux travaillent du lundi au vendredi de 8 h. à 15 h 30. Aucune enquête n'est effectuée le soir, la nuit ou le week-end.

La plupart des affaires sur lesquelles ils effectuent des enquêtes ont trait à l'abandon ou à la maltraitance.

Les travailleurs sociaux ont fait état d'expériences positives de placement des enfants dans leur famille étendue, ce qui est apparemment l'issue la plus courante (on nous a dit que les affaires d'abandon dans lesquelles personne ne se présente pour prendre l'enfant en charge sont très rares).

Les travailleurs sociaux pensent eux aussi que les foyers d'accueil privés privilégient les adoptants étrangers (c'est l'explication qu'elles donnent aux faibles taux d'adoption nationale), et que les foyers d'accueil privés sont mieux équipés que les établissements publics.

Il faut souligner que les juges de la famille et les juges pour enfants et adolescents se rejoignent sur la nécessité de centraliser le service des travailleurs sociaux afin de mieux répartir le travail. Il a également été envisagé de payer des heures supplémentaires pour que les enquêtes puissent être menées le soir et le week-end lorsque c'est nécessaire.

E. Bureau du Procureur aux droits de l'Homme. Défenseur de l'enfance

1. Présentation générale

Le Procureur aux droits de l'Homme considère que la Convention est en vigueur en droit interne et doit être appliquée (il a présenté une demande d'application de la Convention à la Cour constitutionnelle).

Il a été souligné que l'assistance de la communauté internationale était indispensable pour plaider pour la résolution du problème des adoptions irrégulières car il s'est avéré impossible jusqu'ici à régler en interne.

2. Adoptions irrégulières

Le Défenseur de l'enfance considère que le problème le plus grave est que les mères reçoivent effectivement de l'argent pour abandonner leurs enfants (elle dit avoir connaissance de mères qui avaient donné plus de trois enfants en vue d'une adoption). Elle pense que d'importants réseaux sont à l'œuvre derrière la vente de bébés.

Le bureau du Défenseur de l'enfance a reçu des rapports alléguant que des enfants avaient été volés dans certains hôpitaux. Ce bureau est au courant de l'existence des « *casas de engorde* » et a également constaté une augmentation des ventes de bébés qui sont souvent liées à des réseaux d'adoption irréguliers.

Le Défenseur de l'enfance a expliqué que le bureau reçoit souvent des signalements de vente de bébés et a relaté les deux dernières affaires signalées :

- a. Une mère qui regrettait d'avoir abandonné son enfant a déclaré avoir reçu 5 000 GTQ pour abandonner son bébé. Elle a dit avoir acheté un téléphone portable car il lui avait été demandé de rester en contact avec la *jaladora*. Selon ses dires, elle avait donné 1 000 GTQ à sa mère et avait acheté des vêtements avec le reste de l'argent.
- b. La seconde affaire concernait une *cuidadora* qui alléguait que sa vie et celle de sa famille étaient menacées par le notaire qui l'avait recrutée. Elle a déclaré travailler comme *cuidadora*, s'occuper des enfants qui allaient être adoptés et recevoir pour cela des paiements mensuels. En 2006, le notaire a cessé de la payer et au bout de six mois, elle a décidé de remettre l'enfant aux autorités (l'enfant, qui lui avait été confiée à l'âge de six mois avait alors trois ans). Elle a dit connaître la mère de l'enfant. Elle a déclaré que le notaire avait menacé d'attenter à sa vie parce qu'elle avait remis le bébé aux autorités et c'est la raison pour laquelle elle sollicitait la protection du Procureur aux droits de l'Homme. L'enfant a été remis à la PGN et placé dans un foyer d'accueil pour être protégé.

En 2004, le Défenseur de l'enfance a présenté un rapport au Congrès décrivant la situation des adoptions au Guatemala. Elle considère qu'il reste parfaitement d'actualité⁴⁵.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi PINA, 12 000 enfants ont été adoptés suivant l'actuelle procédure irrégulière qui requiert l'autorisation de la PGN. Le Défenseur de l'enfance considère par conséquent que la PGN n'a pas réussi à faire cesser les abandons directs alors qu'il avait les moyens de le faire (la loi PINA prévoit que l'adoptabilité doit être déclarée par un tribunal, et prévaut sur les dispositions du Code civil).

⁴⁵ Voir copie jointe à l'annexe 4.

3. Foyers d'accueil

Le Défenseur de l'enfance a enregistré quelque 300 foyers d'accueil privés (il est admis que de nombreux foyers d'accueil privés sont clandestins). Selon les estimations, il y aurait environ 500 établissements privés, qui accueillent approximativement 10 000 enfants.

La loi PINA a donné compétence au Procureur aux droits de l'Homme pour superviser les foyers d'accueil publics et privés. Cependant, l'exercice de cette mission se heurte à de fortes contraintes de ressources. Trois personnes seulement y sont affectées. Elles n'ont pas de véhicule et ne peuvent se rendre que dans les établissements proches de Guatemala.

4. Projets de loi sur l'adoption

Pour le Défenseur de l'enfance, le projet de loi No 2784 était le meilleur jusque là. Ce projet est l'aboutissement d'un travail approfondi réalisé en concertation avec différents organes et répond selon elle à la démarche de protection intégrale.

S'agissant du projet de loi No 3217, le Défenseur de l'enfance jugeait qu'un de ses principaux problèmes est l'organisation de l'Autorité centrale, qui devrait à son avis être un organe indépendant et puissant pour pouvoir assumer ses responsabilités.

F. Mesa de Adopciones

Mesa de Adopciones est une organisation interinstitutionnelle, coordonnée par le Bureau de l'épouse du Président, dont l'objet est de trouver des solutions au système d'adoption au Guatemala. Elle réunit le SOSEP, la PGN, le SBS, l'organisation judiciaire, l'Unicef, la COPREDEH, le *Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*, l'Association médicale, l'Église catholique, l'Alliance des Églises évangéliques du Guatemala.

Mesa de Adopciones a rédigé le Manuel de bonnes pratiques et a travaillé à des modifications au projet de loi No 3217. Pour 2007, les principales actions prévues consistent : i) à mettre en œuvre le Manuel ; ii) à résoudre la situation de la Convention de La Haye et iii) à approuver la loi sur l'adoption⁴⁶.

1. Présentation générale

En 2005, 1 700 enfants ont été déclarés abandonnés. Seulement 3 % d'entre eux ont été adoptés. 97 % des adoptions étaient des abandons directs. *Mesa de Adopciones* considère qu'il aurait fallu faire quelque chose pour maintenir ces enfants dans leur famille. Une présentation nous a été remise qui montre le résultat d'une enquête sur les adoptions effectuée par *Mesa de Adopciones* en 2005⁴⁷.

Mesa de Adopciones pense que justifier l'abandon direct des enfants par des raisons économiques serait une erreur car chacun sait que les mères sont payées pour abandonner leur bébé.

Mesa de Adopciones pense que la Convention est en vigueur au Guatemala depuis 2003 et devrait être appliquée en dépit du jugement de la Cour constitutionnelle. La loi PINA dispose que l'adoptabilité doit être décidée par le tribunal pour enfants et adolescents (art. 75 et 104 a). L'Organisation pense toutefois qu'il faudrait la ré-approuver pour faciliter sa mise en œuvre. Nous avons été informés que ce projet de loi avait été présenté au Congrès et avait reçu un accueil favorable⁴⁸.

⁴⁶ Pour de plus amples informations sur le travail de *Mesa de Adopciones* en 2006 et sur stratégies pour 2007, voir la présentation à l'annexe 6.

⁴⁷ Voir copie à l'annexe 5.

⁴⁸ Voir copie à l'annexe 16.

Le projet de loi No 3217 a été accepté par 14 entités et 17 amendements ont été introduits pour le rendre conforme à la Convention. La loi sur l'adoption est normalement en deuxième position dans la liste des priorités de la session du Congrès car elle a déjà été approuvée par le Vice-président de la Nation et le Président du Congrès en début d'année.

2. Manuel de bonnes pratiques

L'objectif de ce manuel est de préparer la mise en œuvre de la Convention, qui sera progressive. Un programme d'application du manuel et un programme de formation pour les personnels qui seraient chargés de la mise en œuvre de la Convention sont en cours d'élaboration.

D'après nos informations, le gouvernement est prêt à allouer des fonds supplémentaires à chacune des institutions qui devront appliquer le manuel (principalement pour la formation des personnels).

Il est prévu que certaines des mesures envisagées dans le manuel seront exécutées par le biais d'un *Acuerdo Gubernativos* (l'enregistrement des foyers d'accueil, par exemple).

Selon nos informations, des plans officiels de transformation du SBS en ministère à part entière sont à l'étude (*Mesa de Adopciones* a convenu que le budget actuel de 48 millions de GTQ était très insuffisant).

Mesa de Adopciones a préparé et prévoyait d'organiser en 2007 un séminaire sur le thème « Approche pluridisciplinaire de l'adoption ».

G. COCODE⁴⁹ (conseils communautaires) - Guineales

Lors de sa visite à *Aldea Guineales*, La HCCH a eu l'occasion de rencontrer le COCODE (Conseil communautaire) et d'entendre son point de vue sur la situation en matière d'adoption.

Le Conseil communautaire compte environ 11 membres. La HCCH a été assistée par le directeur et un technicien du SOSEP pour l'interprétation en quiché.

Les discussions ont porté sur la manière dont la vente de bébés est perçue. Les membres du COCODE ont expliqué qu'ils étaient rigoureusement contre ces pratiques. En outre, ils nous ont relaté en détail l'affaire que nous avait racontée le juge de paix de Guineales, dans laquelle la population de cette communauté avait incendié une « *casa de engorde* » dans un village voisin (les deux versions concordaient).

La HCCH a été informée qu'en raison des affaires de vente de bébé, la communauté s'était organisée et suivait maintenant les femmes enceintes pour s'assurer que rien de suspect n'arrivait aux mères et aux enfants.

Les membres du COCODE ont indiqué qu'ils voulaient la justice et que les responsables de la vente de bébés aillent en prison. Ils ont ajouté qu'ils n'avaient pas confiance dans la justice civile et qu'ils étaient déçus parce que le juge de paix avait trouvé la *jaladora* mais qu'elle avait été relâchée au bout de deux heures. À leur avis, le juge avait été trompé par la *jaladora* qui avait déclaré avoir simplement « prêté » 2 000 GTQ à la femme enceinte.

⁴⁹ Les COCODES sont des conseils communautaires de développement. Ils se composent d'une assemblée et d'un organe de coordination. Ils sont organisés par quartier (en zone urbaine) et en villages en zone suburbaine.

Les membres du COCODE ont exprimé leur défiance à l'égard de la justice civile et revendiquent l'autorisation d'appliquer la loi maya (tous se sont échauffés et tous ont défendu leurs droits d'appliquer la loi maya).

H. Mesa de Municipalización de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Guatemala

« La Mesa de Municipalización a Favor de Los Derechos de La Niñez y La Juventud » est un forum pour les agences – nationales et internationales – qui leur permet de partager des informations et de coordonner des activités (y participent aussi, notamment, l'Unicef, PLAN, *Save the Children* et *Childhope*).

L'objectif principal est de promouvoir des actions, des projets, des programmes et des politiques publiques municipales en faveur de l'enfance et de l'adolescence au Guatemala⁵⁰.

I. ONG

1. Foyer d'accueil privé Rafael Ayau

L'Ordre des sœurs qui gère le foyer d'accueil appartient à une Antioquia Patriarchate. Les sœurs ont repris le foyer d'accueil il y a dix ans à la demande du gouvernement et ne reçoivent aucune subvention de l'État. Toute la nourriture est donnée par les Guatémaltèques et elles reçoivent aussi de l'aide des paroisses chrétiennes orthodoxes à l'étranger.

Lors de la visite de la délégation HCCH, elles s'occupaient de 90 enfants (la capacité maximale étant de 160). Elles accueillent les enfants de 0 à 7 ans, mais les enfants qui ne sont pas adoptés peuvent rester plus longtemps.

Elles ont indiqué travailler aussi avec un projet appelé « Pro-life » dans le cadre duquel elles accueillent des enfants de mères ou de familles en crise pendant six mois environ. Dans la majorité des cas, la famille revient chercher l'enfant. Lorsqu'un enfant est abandonné au foyer d'accueil, elles le signalent au tribunal pour enfants et adolescents.

Elles ont déclaré avoir un seul interlocuteur pour les adoptions aux États-Unis. Environ cinq adoptions sont effectuées chaque année (toutes internationales). Tous les enfants adoptés ont été préalablement déclarés abandonnés (violation des droits familiaux) par le tribunal pour enfants et adolescents.

Ce foyer d'accueil demande 14 000 USD aux parents adoptifs, ce montant couvrant tous les coûts. Il travaille avec un avocat privé dont les honoraires s'élèvent à 1 000 dollars. Le forfait comprend les autres coûts tels que la traduction, les certifications et 10 dollars par jour pour l'entretien de l'enfant.

Le même matin, la HCCH a rencontré la directrice de l'établissement. Elle nous a dit qu'elle devait se rendre au tribunal concernant la situation de deux enfants que celui-ci leur avait adressé dans une affaire où la mère naturelle regrettait d'avoir vendu les deux enfants et avait dénoncé la *jaladora* aux autorités. La mère avait indiqué qu'on lui avait offert 20 000 GTQ pour abandonner ses enfants (elle était seule car son mari l'avait quittée et avait émigré aux États-Unis). Apparemment, la *jaladora* avait été convoquée au tribunal mais elle avait été relâchée car aucune sanction pénale n'est prévue pour ce type de conduite.

⁵⁰ Voir une présentation de *Mesa de Municipalización* à l'annexe 12.

Elle a indiqué avoir l'impression que le système d'adoption était corrompu et que diverses autorités officielles demandaient des dessous de table pour instruire les dossiers d'adoption.

Ella a ajouté que les adoptions nationales prenaient trop de temps au tribunal et que tout le monde savait que les Guatémaltèques choisissaient d'effectuer des adoptions de fait par présomption de naissance.

En ce qui concerne l'apparentement, la directrice estimait que les foyers d'accueil devaient s'en charger car ce sont ceux qui connaissent le mieux les enfants dont ils s'occupent.

2. *Aldeas Infantiles SOS (Villages d'enfants SOS)*

L'association *Aldeas Infantiles* est présente dans 133 pays. Son bureau régional est situé en Uruguay. Le bureau du Guatemala emploie 175 personnes.

L'association œuvre dans deux grands domaines :

a. Familles d'accueil (58 ans d'expérience)

Le modèle est celui d'une famille d'accueil basée sur une « mère SOS », l'idée étant de ressembler à de vraies familles. L'association essaie systématiquement de travailler avec les familles naturelles pour réintégrer l'enfant lorsque c'est possible et avec les familles étendues. L'association est également ouverte à l'adoption nationale. Actuellement, ce système accueille 500 enfants et une extension est en projet.

Pour cette association, le système est une solution de longue durée (il diffère en cela du projet de familles d'accueil en cours d'élaboration par le SBS, qui est temporaire par nature).

b. Renforcer les familles pour prévenir l'abandon (lancement en 2004)

Comme il s'agit d'un développement récent, l'association avait peu de documentation écrite. Le projet a démarré en Amérique du Sud, en Bolivie principalement, où les résultats sont déjà très positifs (ce système est reproduit dans d'autres pays).

Le modèle repose sur des centres communautaires (prise en charge des enfants, avec certaines similitudes avec les CAI du SBS), privilégiant l'autonomisation des femmes, le développement intégral des enfants et le développement de la famille tout entière.

Aujourd'hui 12 centres communautaires accueillent 800 enfants, l'objectif étant de toucher 3 000 enfants. Les centres sont implantés dans des villages mayas (comme Mizco, Sololá et San Juan) et travaillent avec la communauté qui choisit les mères communautaires qui dirigeront les maisons SOS. L'ONG est convaincue qu'on ne peut imposer un modèle à la communauté et a pleinement conscience qu'elle doit construire les modèles en concertation avec elle.

Elle travaille en partenariat avec le gouvernement et d'autres ONG (elle essaie de rompre avec l'approche traditionnelle du système d'aide sociale). Les municipalités mettent à sa disposition des équipements pour organiser les centres communautaires. Elle est tout à fait prête à étudier des pistes de coopération avec d'autres organisations internationales.

Elle considère que l'adoption nationale est un processus très lourd et que les foyers d'accueil privés privilégient effectivement les adoptants étrangers.

C'est une des ONG membres de la Commission des enfants et elle a reconnu que la Commission n'avait pas encore trouvé les moyens de fonctionner.

3. APIF – « Asociación para la Integración Familiar »

L'APIF travaille avec des enfants nécessiteux depuis 22 ans. C'est une institution qui accueille depuis toujours des enfants à risque qui lui sont adressés par les tribunaux, mais l'APIF prévoit de changer radicalement de modèle.

Elle ne compte qu'un foyer d'accueil, qui accueille aujourd'hui 20 enfants, et n'en veut pas plus car il est prévu de le fermer pour adopter un modèle d'accueil de jour.

D'après l'expérience de l'APIF, la majorité des enfants retournent dans leur famille naturelle. Cependant, environ 75 % des enfants renvoyés dans leur famille se retrouvent plus tard dans la rue. À son avis, aucun travail sérieux n'est effectué pour soutenir la famille naturelle et superviser les enfants au cours du processus de réinsertion.

La conclusion générale de l'APIF est que pour prévenir l'abandon, il faut éduquer les parents. À cet égard, elle considère que le Guatemala a un besoin urgent de centres d'accueil de jour. Il devrait exister des établissements qui prennent les enfants en charge quand leurs parents travaillent, mais qui s'efforcent aussi de former et de soutenir ces parents dans le rôle important qui est le leur. Certains parents partent au travail et confient leurs enfants à des personnes non qualifiées tandis que d'autres les enferment à la maison.

Le problème des enfants des rues va croissant. L'APIF dit voir maintenant la troisième génération d'enfants des rues. Ces enfants commencent à rejoindre les « *maras* » dès six ou sept ans. L'APIF pense que le gouvernement essaie de remédier au problème mais ne fait pas suffisamment d'efforts de prévention.

4. Casa Alianza

a. Généralités

Cette institution conduit divers programmes d'aide aux enfants à risques et aux jeunes femmes enceintes, dont l'un est ciblé sur la réinsertion familiale (« *reinserción familiar* »)⁵¹. La PGN lui envoie souvent des enfants.

Elle considère que l'État n'est pas capable de couvrir les besoins des enfants à risques et devrait s'en remettre à des ONG respectables pour répondre à ces besoins qu'il se sait d'avance incapable de satisfaire (le modèle suivi au Costa Rica a été évoqué).

Elle pense que le test d'ADN devrait être obligatoire dans tous les cas et qu'une méthode transparente est indispensable, et que l'enregistrement des personnes est un autre problème sérieux. Les fonctionnaires qui font ce travail sont facilement corrompus et il est très simple d'obtenir des actes de naissance irréguliers.

Elle estime enfin que l'argent a fait de l'adoption un commerce. Le temps passant, la société a fini par ne plus s'étonner du fonctionnement des *jaladoras* et des *cuidadoras*, et même par trouver normal d'abandonner des enfants pour de l'argent.

Cette ONG est membre du *Movimiento Social por la Niñez*.

⁵¹ Pour une description détaillée du travail de *Casa Alianza* au Guatemala, consulter le site : « www.casa-alianza.org » sous la rubrique « Guatemala ».

b. Adoptions irrégulières

L'ONG a repéré plusieurs modes d'adoption irréguliers. Elle sait qu'elle a affaire au crime organisé et a signalé plusieurs cas aux autorités.

Elle a récupéré environ 80 enfants qui allaient être ou avaient été vendus. Il est plus facile de retrouver l'enfant lorsque la mère naturelle participe aux recherches.

Il est très difficile de trouver les auteurs et l'absence de signalement leur profite de manière déterminante. Les personnes vulnérables n'ont pas l'habitude d'effectuer des signalements aux autorités (elles n'ont pas confiance dans la justice et il est aussi très difficile pour elles d'y accéder). L'accès à la justice est un problème grave dont il faut tenir compte.

D'après son expérience, 98 % des adoptions sont effectuées à Guatemala, tandis qu'environ 60 % des enfants viennent d'autres régions du pays, principalement les plus pauvres telles que Sololá, Petén et San Marcos.

La pauvreté, le manque d'éducation et l'analphabétisme facilitent la tâche des *jaladoras* qui n'ont aucun mal à tromper les mères naturelles. L'ONG considère en effet que dans une très forte proportion d'affaires, les mères sont simplement trompées par les *jaladoras*. À cet égard, on nous a exposé une méthode employée à plusieurs reprises : la *jaladora* repère des mères avec des bébés dans les hôpitaux et leur propose de les aider. Elle leur dit qu'elle va emmener l'enfant dans un hôpital privé (meilleure qualité des soins, pas de perte de temps dans les hôpitaux publics, etc.) et leur fait remplir des formulaires vierges en prétextant qu'elle pourra en avoir besoin au cas où il faudrait prendre des mesures urgentes pour protéger la santé de l'enfant (opération, etc.). Au bout de deux heures, elle rend l'enfant à la mère et lui propose un rendez-vous deux jours plus tard, souvent dans un restaurant McDonald's (plusieurs cas ont été repérés dans la *Zona 9* – un quartier de Guatemala). Là, on dit à la mère que l'enfant est malade et doit faire un séjour dans un hôpital privé et on lui donne de l'argent pour qu'elle puisse rentrer chez elle. Lorsqu'elle revient pour chercher l'enfant, on lui dit qu'il est mort ou qu'il a été donné en adoption. Nombre de ces mères ne signalent pas l'accident, une minorité le fait devant le tribunal pour enfants et adolescents ou la PGN.

5. *Plan International*

Cette ONG, présente dans 45 pays (dont 12 pays d'Amérique latine) a été fondée en 1978. Elle reçoit des financements de 17 pays (dont le Canada, la Corée, la Suisse et l'Irlande).

Il s'agit d'une ONG de développement qui œuvre à la protection de l'enfance (mise en œuvre de la CDE) dans une démarche très large comprenant l'éducation, la santé, l'eau, etc. Le principe est de donner aux communautés les moyens de poursuivre durablement leurs programmes / efforts.

Elle travaillait auparavant suivant la démarche traditionnelle de l'aide sociale consistant à donner aux gens ce dont ils avaient besoin sans attendre d'engagement de la société. Aujourd'hui, elle adopte une approche participative, dans laquelle le gouvernement doit assumer ses fonctions. Elle peut aider les gouvernements, les communautés et d'autres organisations à élaborer des programmes utiles, mais toujours sous forme d'efforts conjoints reposant sur un partage des actions et des responsabilités entre les parties.

Quelques chiffres frappants nous ont été communiqués sur le Guatemala :

- Environ 400 000 naissances sont enregistrées chaque année. Officiellement, il y a 10 % de naissances non enregistrées.
- 50 % des enfants naissent hors milieu hospitalier avec l'aide de « *comadronas* ».
- Un million d'enfants travaillent.

- Un million de personnes ont été déplacées du fait de la guerre tandis que 50 000 ont émigré au Mexique.
- Un million environ de Guatémaltèques travaillent à l'étranger (30 % d'entre eux seraient clandestins).

L'ONG travaille au Guatemala dans 600 communautés et touche 48 500 enfants (0-18 ans).

Elle cible actuellement ses efforts sur les domaines suivants :

- Maltraitance et abus sexuels,
- Projet de réforme du Code pénal (action militante, sensibilisation – médias, Églises, etc.),
- Application de la loi (*Ley de Consejos de Desarrollo 2002*). Participation de la société civile à cinq niveaux : communauté, municipalité, département, région et nation,
- Protection,
- Sensibilisation (formation, ateliers, etc.),
- Prévention (Projet *crianza con cariño* « éduquer avec tendresse »).

L'ONG est ouverte à toute information sur un éventuel projet de formation de la Conférence de La Haye au Guatemala et pourrait envisager de proposer sa coopération.

Elle est membre du *Movimiento Social por la Niñez* et participe à *Mesa de municipalización*.

6. *Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud* (« *Movimiento Social* »)

Le *Movimiento Social* réunit plusieurs ONG qui œuvrent à la protection des enfants. L'un des principaux objectifs est le suivi – au Guatemala – de la mise en œuvre des conventions internationales relatives aux droits des enfants (CDE, Conventions de La Haye, Conventions de l'OEA, etc.).

Le *Movimiento Social* suit la procédure de la Convention de La Haye depuis l'entrée en vigueur de cet instrument au Guatemala. Il considère qu'il est urgent d'approuver la Convention et que le Président ou le Congrès doit s'en charger dès que possible. Il a toutefois admis sérieusement douter que le Congrès le fasse avant la fin des sessions ordinaires car il avait un programme déjà très chargé.

L'ancien magistrat de la Cour constitutionnelle, Rodolfo Rohrmoser (qui avait exprimé son désaccord avec le fameux jugement annulant l'adhésion du Guatemala à la Convention), actuellement conseiller juridique auprès du *Movimiento Social*, considérait que la nouvelle Cour constitutionnelle (recomposée) avait modifié ses critères et ne soutiendrait pas de nouvelles remises en cause de la Convention de La Haye.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention, le *Movimiento Social* reconnaît que l'État n'a pas les moyens d'assumer ses responsabilités (manque de foyers d'accueil publics, surcharge de travail des tribunaux pour enfants et adolescents ...). Il pourrait étudier lors d'une prochaine session la nécessité d'un plan d'urgence afin d'apporter une assistance spéciale dans la phase de mise en œuvre. Il savait déjà qu'une aide à la formation serait nécessaire pour la mise en œuvre.

Le *Movimiento Social* a réaffirmé que la pression de la Communauté internationale et de la Conférence de La Haye serait vitale pour la mise en œuvre de la Convention. On nous a remis plusieurs documents parmi lesquels figurait un exposé de sa position générale sur la situation⁵².

⁵² Voir copie à l'annexe 7.

J. Unicef

L'Unicef plaide pour la mise en œuvre de la Convention de La Haye depuis son entrée en vigueur au Guatemala (elle a notamment organisé plusieurs événements importants de sensibilisation à la Convention, parmi lesquels figure l'appui vital qu'elle a apporté à la visite du Secrétaire général en 2005).

De même, l'Unicef soutient activement les efforts du gouvernement pour améliorer la protection des enfants et le système d'adoption (elle travaille par exemple en étroite concertation avec le SBS pour aider cette institution à appliquer les principes de la Convention).

L'Unicef reconnaît qu'on débat beaucoup de la Convention de La Haye même si on manque d'informations sur son fonctionnement réel (par exemple, quelles seraient les fonctions d'une Autorité centrale et dans quelle mesure certaines de ces fonctions pourraient être déléguées). Cette situation suscite des préoccupations quant à l'issue des discussions sur une nouvelle loi sur l'adoption qui devrait être conforme à la Convention de La Haye.

C'est pourquoi l'Unicef considère qu'il serait de la plus haute importance d'informer sur la Convention et d'organiser des séances de formation à l'intention des acteurs qui ont la responsabilité de la régulation du système d'adoption et de la mise en œuvre de la Convention de La Haye. À cet égard, on nous a remis une proposition d'ateliers de travail sur la Convention à organiser prochainement au Guatemala⁵³ pour lesquels l'Unicef sollicite l'appui de la Conférence de La Haye.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention et le Manuel, l'Unicef juge essentiel de renforcer les capacités de protection de l'enfance au Guatemala. À ce titre, elle considère que la proposition de Holt International⁵⁴ répond parfaitement aux besoins guatémaltèques et semble par conséquent prête à soutenir sa mise en œuvre. En outre, l'Unicef nous a remis une estimation des besoins de plusieurs institutions publiques clés pour la mise en œuvre du Manuel de bonnes pratiques⁵⁵.

K. Institut du droit de la famille – *Asociación Defensores de la Adopción*⁵⁶ (« notaires »)

1. Généralités

Pour les notaires, les enfants donnés en adoption ne sont pas volés ou enlevés. C'est la situation économique qui est à l'origine de l'abandon. Les mères n'ont pas d'autres solutions pour protéger leurs enfants.

Les notaires se préoccupent de la transparence des adoptions. Ce sont eux qui ont proposé des tests d'ADN et qui ont aidé la PGN à élaborer un règlement définissant tous les documents à produire dans le dossier d'adoption. Ils considèrent que la procédure d'adoption actuelle est transparente et protège les enfants et les parents naturels.

Selon eux les Guatémaltèques n'adoptent pas d'enfants parce que ce n'est pas dans leur culture. Ils ont mentionné avoir ouvert un centre d'adoption y a deux ans pour fournir des services d'adoption gratuits aux Guatémaltèques mais personne ne s'est présenté, de sorte qu'ils ont décidé de le fermer au bout d'un an.

⁵³ Voir copie à l'annexe 31.

⁵⁴ Voir copie à l'annexe 2.

⁵⁵ Voir copie à l'annexe 28.

⁵⁶ Pour plus d'informations sur *Asociación Defensores de la Adopción*, consulter le site : < www.adaguatemala.org >

Les notaires considèrent que l'abandon direct devrait être autorisé car personne n'est mieux placé que les parents naturels pour décider à qui laisser leurs enfants.

Ils ont expliqué leurs méthodes d'apparementement ; il semble que certains s'en chargent eux-mêmes en étudiant les caractéristiques des futurs parents adoptifs et en les apparementant aux enfants qu'ils ont, tandis que d'autres envoient des informations sur les enfants à des agences d'adoption étrangères qui effectuent l'apparementement à l'étranger avec les futurs parents adoptifs.

Les notaires considèrent que l'adoption internationale a une connotation négative au Guatemala et que cela est dû, dans une certaine mesure, aux campagnes de l'Unicef et des partisans de l'avortement.

En moyenne, les notaires font payer de 15 000 à 20 000 dollars par adoption (ils ont souligné que les Américains peuvent déduire environ 10 000 dollars de leurs impôts).

2. *Convention de La Haye*

Les notaires estiment que pour respecter la Constitution, la Convention devrait être dénoncée par le Guatemala. Même avec la levée des réserves à la Convention de Vienne, le Guatemala ne peut adhérer à un traité international (66 autres traités sont dans la même situation).

D'après leurs informations, la Convention de La Haye décourage les adoptions internationales, tandis que sa mise en œuvre en Amérique latine a eu des effets néfastes. En outre, on nous a remis une copie de la réponse du SSI au questionnaire de la Conférence, dans lequel il répertoriait certains obstacles au fonctionnement de la Convention.

3. *Projet de loi sur l'adoption*

Un projet de loi sur l'adoption⁵⁷ élaboré par l'Institut du droit de la famille dans lequel il était indiqué qu'il serait présenté au Congrès nous a été remis. De l'avis des notaires, ce projet de loi peut coexister avec la Convention.

Le rapport de l'ILPEC⁵⁸ comprend une section spéciale qui décrit les caractéristiques des notaires et agents identifiés dans le cadre de leur enquête.

L. Parents naturels / futurs parents adoptifs

1. *Parents naturels*

La délégation de la HCCH n'a pas eu l'occasion de rencontrer des parents naturels lors de notre mission, mais d'après les remarques d'un certain nombre d'acteurs, on peut penser que les parents naturels sont très souvent payés pour abandonner leurs enfants. La plupart des acteurs que nous avons rencontrés considéraient que cela avait plus à avoir avec l'énorme proportion d'abandons directs qu'avec le simple manque de ressources des parents naturels pour élever leurs enfants.

Selon les acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus, on peut aussi déduire qu'une proportion considérable de femmes sont trompées par les *jaladoras* pour abandonner leurs enfants, tandis qu'il a été également allégué que des bébés étaient volés aux fins d'adoption.

Pour une étude détaillée du profil des parents naturels et des enfants adoptés, voir le rapport de l'ILPEC⁵⁹.

⁵⁷ Voir copie à l'annexe 13.

⁵⁸ Voir copie à l'annexe 1.

⁵⁹ Voir copie à l'annexe 1.

2. *Futurs parents adoptifs*

La délégation de la HCCH n'a pas eu l'occasion de s'entretenir avec de futurs parents adoptifs ; cependant, pendant son séjour au Guatemala, elle a pu observer des dizaines de couples américains avec des bébés guatémaltèques. On dit qu'environ 30 % de la capacité hôtelière de Guatemala est occupée par des couples américains venus adopter. On dit aussi que dans certains hôtels, des étages entiers sont prévus pour les couples avec enfant.

Les acteurs que nous avons rencontrés n'ont pas mentionné les futurs parents adoptifs parmi les membres du réseau illégal qui entourerait les adoptions internationales.

Pour une étude approfondie sur les futurs parents adoptifs, se reporter au rapport de l'ILPEC⁶⁰.

⁶⁰ *Id.*

CHAPITRE V PRINCIPAUX PROBLEMES DE MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

A. Principaux acteurs concernés

La publication du Manuel de bonnes pratiques montre la voie que les autorités guatémaltèques comptent emprunter pour appliquer la Convention et ses principes lorsqu'elle sera confirmée en droit interne.

Bien qu'il y ait encore des discussions au Congrès et au sein de la société civile sur la localisation de l'Autorité centrale et sur le meilleur moyen d'exécuter ses fonctions – et on ne peut confirmer à ce stade que le Manuel sera finalement intégralement mis en œuvre – il n'est pas inutile de considérer son mécanisme comme un mode possible de mise en œuvre de la Convention.

Les paragraphes suivants décrivent brièvement les fonctions qu'exerceraient les principaux acteurs selon le Manuel⁶¹ :

1. *L'Organe judiciaire (tribunal pour enfants et adolescents)*

Tout enfant prétendument abandonné ou abandonné par ses parents devra être présenté au tribunal pour enfants et adolescents, qui engagera la procédure judiciaire de protection. Cet enfant serait placé à titre préventif dans sa famille étendue ou dans un foyer d'accueil (enregistré et agréé par le SBS).

Dès que la PGN lui aura transmis les informations requises, le juge rendra un jugement ordonnant la réinsertion de l'enfant dans sa famille naturelle ou déclarant que les droits familiaux de l'enfant ont été violés (abandon) et ordonnant au SBS de rétablir ces droits sous six mois.

2. *Le Bureau du Procureur général (PGN)*

Dès le début de la procédure judiciaire, la PGN devra enquêter sur la situation de l'enfant et conseiller et informer les parents naturels sur les conséquences de l'abandon aux fins d'adoption.

La PGN interviendrait dans toutes les procédures d'adoption (notariales ou judiciaires) et déterminerait si l'adoption est recommandée ou non.

3. *Le Secrétariat aux affaires sociales (SBS)*

- doit rétablir les droits familiaux des enfants sur instruction du tribunal
- gère le système d'adoption (national et international)
- enregistre toutes les demandes d'adoption
- évalue les adoptants (délivre un certificat d'aptitude)
- apparente les enfants adoptables avec les parents adoptifs qualifiés
- délivre un certificat d'affinités entre l'enfant et les parents adoptifs
- délivre (pour les adoptions internationales) un certificat attestant avoir épuisé les solutions d'adoption nationale
- enregistre et contrôle les organes agréés
- enregistre et contrôle les foyers d'accueil (publics et privés)
- assure le suivi post-adoption

Bien que le Manuel ne l'explique pas clairement, il semble que les notaires ou les tribunaux de la famille officialiseront définitivement l'adoption (sous réserve que les étapes précédentes décrites plus haut aient été respectées).

⁶¹ Voir à l'annexe 33 un diagramme préparé par l'Unicef avec les attributions des compétences découlant du Manuel.

B. Programme de mise en œuvre. Besoins en formation et en ressources

Aucun délai n'est fixé pour la mise en œuvre du Manuel (et de la Convention). Chaque organe est censé appliquer les dispositions en fonction de ses possibilités⁶².

Il est clair que la situation serait différente si la Convention ou une loi sur l'adoption était votée au Congrès, car ce cadre juridique devrait ouvrir la voie et exiger une mise en œuvre rapide.

Chacun des acteurs clés concernés (PGN, SBS et tribunal pour enfants et adolescents) semble conscient de ses limites et sait qu'il aurait besoin de développer ses capacités pour pouvoir exercer ses fonctions.

Les trois institutions savent qu'elles auraient besoin d'une assistance à la formation et de ressources afin d'exercer les fonctions prévues par le Manuel. À cet égard, la PGN et le SBS ont déjà soumis une estimation préliminaire de leurs besoins⁶³, tandis que la cour d'appel pour enfants et adolescents a procédé à une évaluation des mesures à prendre pour la mise en œuvre du manuel⁶⁴.

C. Étapes suivantes

Le Congrès guatémaltèque ayant récemment approuvé la Convention, le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé peut désormais, en concertation avec les autorités guatémaltèques et d'autres États, entreprendre l'application du Programme d'assistance à la mise en œuvre en matière d'adoption internationale qui est en discussion depuis 2003. Ce programme sera coordonné par le Centre international d'études judiciaires et d'assistance technique de la Conférence.

Après la diffusion de ce rapport, le Bureau Permanent de la HCCH organisera une réunion du Groupe d'experts de 2003 pour :

- analyser le compte-rendu de la mission d'information et élaborer des stratégies d'assistance ;
- faire le point sur les ressources nécessaires pour apporter l'assistance requise ;
- élaborer un plan d'exécution du programme d'assistance à la mise en œuvre en matière d'adoption internationale.

⁶² *Mesa de Adopciones* nous a indiqué préparer un programme de mise en œuvre du Manuel.

⁶³ Voir copie aux annexes 26 et 27.

⁶⁴ Voir copie à l'annexe 30.