

ADOPTION

Document d'information No 6

juin 2010



LES ZONES GRISES DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

Service social international

*Document d'information No 4 à l'intention de la
Commission spéciale de juin 2010 sur le fonctionnement pratique de la
Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et
la coopération en matière d'adoption internationale*

LES ZONES GRISES DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

Service social international

**COMMISSION SPECIALE SUR LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE
DE LA CONVENTION DE LA HAYE DU 29 MAI 1993 SUR LA
PROTECTION DES ENFANTS ET LA COOPERATION
EN MATIERE D'ADOPTION INTERNATIONALE**

17 JUIN 2010

« LES ZONES GRISES DE L'ADOPTION INTERNATIONALE »

**CENTRE INTERNATIONAL DE REFERENCE POUR LES DROITS DE L'ENFANT PRIVE DE FAMILLE
INTERNATIONAL REFERENCE CENTRE FOR THE RIGHTS OF CHILDREN DEPRIVED OF THEIR FAMILY
(ISS/IRC)**

**HERVÉ BOÉCHAT
FLAVIE FUENTES**

I- INTRODUCTION

En tant que derniers intervenants de cette première journée de travail, nous souhaitons partager avec vous nos expériences et celles du SSI/CIR, en prenant un peu de recul et en considérant l'adoption internationale dans son ensemble.

Personnellement, c'est la 2^{ème} Commission spéciale à laquelle je participe : il y a 5 ans, comme représentant de l'AC suisse, aujourd'hui comme Directeur du SSI/CIR. Entre les deux, j'ai eu l'occasion de me rendre dans plusieurs pays d'origine pour y réaliser des missions d'évaluation des systèmes de l'adoption et de la formation, ainsi que dans de nombreux pays d'accueil. Les réflexions que nous allons partager avec vous sont d'une part le fruits de ces expériences, et, d'autre part, le résultat de l'étude réalisée par Flavie Fuentes sur les abus dans l'adoption internationale.

Il faut d'emblée souligner que la Convention de La Haye, ce n'est pas l'adoption internationale, et que l'adoption internationale ne se résume pas à la Convention de La Haye, et ce pour 2 raisons principales : la réalité des chiffres et la réalité des risques.

1) LES CHIFFRES

La convention a su à ce point s'imposer qu'elle trace désormais comme une ligne entre les états qui l'ont ratifiée et les autres. A ce jour, sur les 81 pays ratifiant, 51 peuvent être considérés comme pays d'origine (soit environ 2/3), les 30 autres étant plutôt des pays d'accueil (donc 1/3). Ces chiffres sont évidemment réjouissants, car ils tendent à démontrer qu'un nombre toujours croissant d'adoptions internationales serait réalisé selon les standards de la Convention.

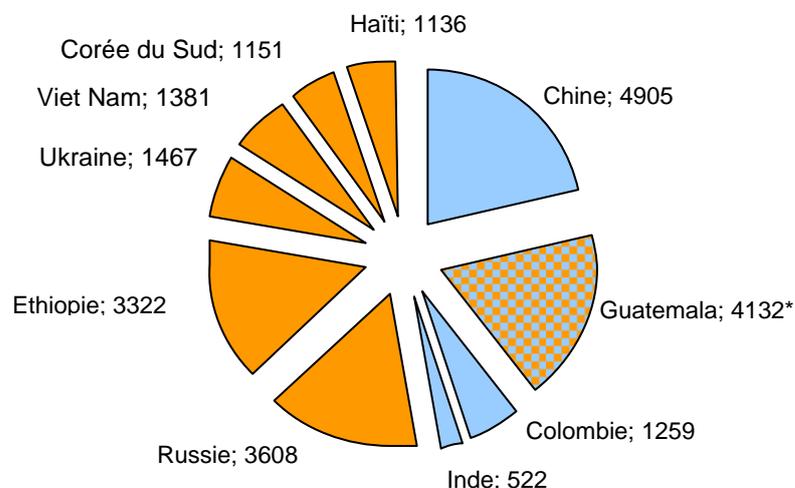
Mais il faut toutefois relativiser cette première impression. En effet, si l'on analyse par exemple les chiffres de **l'année 2008** pour les 5 grands pays d'accueil que sont le Canada, la France, l'Italie, l'Espagne et les Etats-Unis, on constate qu'en chiffre absolu, moins d'un tiers des enfants adoptés dans les 10 premiers pays d'origine l'ont été sous la procédure de La Haye.

Total des adoptions internationales : 22,883

- procédures conventionnées : 6686 soit **29,2%**

- procédures non conventionnées : 16197, soit **70,8%**

Nombre d'enfants adoptés dans les 10 premiers pays d'origine par le Canada, la France, l'Italie, l'Espagne et les Etats-Unis en 2008



*Cas en transition

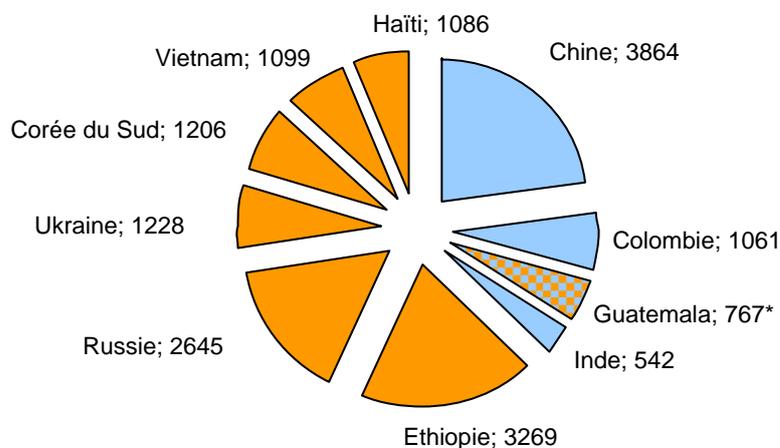
Pour **l'année 2009**, et sur la base des statistiques disponibles la semaine dernière, on constate que pour le groupe de pays d'accueil comprenant Etats-Unis, France, Italie, Norvège, Suède, Pays-Bas et Canada, cette proportion augmente un peu..

Total des adoptions internationales : 16 767

-procédures conventionnées : 6234, soit **37, 2 %**

- procédures non conventionnées : 10 533, soit **62, 8 %**

Nombre d'enfants adoptés dans les 10 premiers pays d'origine par les Etats-Unis, l'Italie, la France, la Suède, les Pays-Bas, le Canada et la Norvège en 2009



*Cas en transition

Il s'agit évidemment de chiffres généraux, qui mériteraient d'être affinés avec l'ensemble des dossiers traités par années et par pays. Mais malheureusement, l'accès à des données statistiques précises et complètes reste encore difficile. Il s'agit néanmoins de garder à l'esprit que l'augmentation du nombre d'états contractants n'implique pas automatiquement, et de loin, une augmentation du nombre d'adoptions soumises aux règles de la convention.

Dans la pratique, la séparation entre les pays La Haye et les pays non-contractants a engendré toutes sortes de modèles d'organisation administrative et de séparation de compétences (par exemple des autorités centrales qui ne traitent que les procédures soumises à La Haye, ou des organismes publics compétents uniquement pour les pays conventionnés), ce qui n'est pas sans créer certains problèmes.

Mais cette dichotomie a surtout pour conséquence de catégoriser les procédures : nous, professionnels de l'adoption, avons tendance à considérer les procédures soumises à la convention comme étant presque automatiquement des procédures sûres, pratiquement exemptes de risques, par opposition à celles qui ne sont pas conventionnées. Cette attitude est en soit tout à fait compréhensible, puisque précisément, la mise en œuvre de la Convention doit offrir les garanties nécessaires au respect des droits des personnes impliquées. Par ailleurs, la routine quotidienne, la difficulté de recouper l'information, la rapidité des procédures et leur nombre ne peuvent que renforcer ce sentiment.

Or, et j'en arrive à la seconde raison pour laquelle l'adoption internationale n'est pas « équivalente » à la Convention de La Haye : les abus et les mauvaises pratiques affectent aussi les pays qui ont ratifié la convention, qu'ils soient d'accueil ou d'origine par ailleurs.

2) LES RISQUES

Il faut en effet rappeler que la Convention de La Haye n'est avant tout qu'un outil devant permettre aux états de mieux gérer leurs relations réciproques, par la mise en œuvre de mécanismes communément admis. Il s'agit essentiellement de mettre en place un système de coopération, comme le titre de la Convention le souligne. La Convention de La Haye, en tant que telle, n'a pas vocation à remplacer le droit national d'un Etat, ni à couvrir l'ensemble des étapes par lesquelles un enfant doit théoriquement passer pour être déclaré en besoin d'adoption internationale.

Et lorsque l'on analyse les abus dans l'adoption, il est clair qu'ils surviennent bien en amont des étapes du processus adoptif couvertes par la Convention. Pour donner un exemple simple : si l'on falsifie l'état civil d'un enfant en faisant disparaître sa famille biologique et le déclarer ainsi abandonné, la lecture de son dossier ne permettra pas de mettre en doute son adoptabilité. Ce n'est évidemment pas la Convention de La Haye qui traite de la manière dont des actes officiels doivent être tenus, ni des conséquences de leur manipulations illicites. Néanmoins, si l'abus n'est pas identifié, une procédure conventionnée pourra tout à fait être suivie scrupuleusement, malgré le fait que cette situation ait été faussée dès le départ.

Devant ce constat, le SSI/CIR s'est lancé dans l'élaboration d'une étude consacrée à ce que l'on a appelé « les zones grises de l'adoption ». Pour ce faire, nous avons dégagé les **3 objectifs** suivants :

1°) **Compiler les rapports et les informations** relatant des mauvaises pratiques et des abus ayant affecté l'adoption internationale à travers le monde ces cinquante dernières années, afin de dégager une "typologie des risques" (par exemple: les consentements obtenus de manière frauduleuse, la corruption d'organes officiels, la falsification de documents, etc.).

Nous avons réalisé un long travail de recherche, et collecté un grand nombre de cas où des abus et des pratiques illicites ont été dénoncés et leurs auteurs condamnés. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les articles de presse, les rapports d'ONG et nos propres documents. Les exemples présentés dans l'étude ne stigmatisent pas les différents pays concernés puisqu'à chaque fois les autorités ont pris des mesures pour contrer les activités en question.

2°) Sur cette base, nous avons tenté d'**identifier les abus** qui sont, ou qui ne sont pas, couverts par la Convention de La Haye, pour ensuite envisager les moyens de les combattre.

3°) Enfin, nous avons l'intention de préparer par la suite une version résumée et simplifiée de l'étude, pour **produire un document à l'usage des candidats à l'adoption**, qui puisse les informer des risques auxquels ils pourraient faire face au cours de leur procédure d'adoption.

L'étude en elle-même est encore en phase de réalisation, et nous la terminerons d'ici la fin de l'été. La 2^{ème} phase visant plus les candidats à l'adoption sera complétée d'ici la fin de l'année. Je me permets par ailleurs de mentionner que le SSI/CIR a bénéficié d'un soutien spécifique de la part de la Principauté de Monaco pour la réalisation de ce projet, et nous tenions à l'en remercier sincèrement.

II- BREVE PRESENTATION DE LA TYPOLOGIE D'ABUS

Sur la base de nos recherches, nous avons dans un premier temps classifié les différentes formes d'abus le schéma suivant. En suivant les principales étapes de la procédure d'adoption, nous avons dégagé les zones grises ainsi que les principes de la Convention s'y rattachant :

Les étapes de la procédure d'adoption	Naissance de l'enfant	L'enfant est séparé de sa famille d'origine	Déclaration de l'adoptabilité de l'enfant	« Matching » entre l'enfant et sa famille adoptive	L'enfant quitte le territoire
Les zones grises	Commerce d'enfants dans les usines à bébés et les orphelinats	Abandon forcé Enlèvement d'enfants après une catastrophe naturelle ou un conflit armé	Falsification des certificats de naissance, des documents d'abandon, actes judiciaires louches	Le rôle peu clair des agences d'adoption et le manque de professionnalisme dans le « matching »	Procédures pour obtenir un visa
Pratiques illégales et CLH-93	L'adoptabilité de l'enfant (Article 4 CLH-93)	Le principe de subsidiarité (Article 21 CDE et CLH-93) et consentement libre et éclairé (Articles 4 & 16 CLH-93)	Gain matériel indu (Articles 8 & 32) Adoptions privées et indépendantes	Organismes accrédités et autorisés (Article 11 etc & 22) "Matching" (Articles 16-17)	Autorisation d'entrer et de résider de façon permanente sur le territoire du pays d'accueil (Articles 5 c) & 17)

A titre préliminaire, il convient d'explicitier le choix du vocabulaire utilisé dans l'étude, soit le terme de « **commerce** ». Si le terme « traite » en français peut être traduit en anglais par « trafic », ces deux mots impliquant, selon le Protocole de Palerme, que le but de l'activité illicite soit l'exploitation de la victime, il n'en va pas de même des termes « trafic » en anglais et en français. Il serait, en effet, incorrect de traduire le mot anglais « trafic » par le mot français « trafic ». La difficulté majeure avec les termes de traite et de trafic est donc qu'ils ne peuvent s'appliquer à l'adoption internationale puisque, selon notre analyse, le but final n'est pas l'exploitation de l'enfant. Il a donc été décidé de parler de « *trade* », soit « *commerce* », cette notion recouvrant plusieurs étapes du marché de l'adoption.

Nous n'allons ici présenter que la typologie des abus que nous avons dégagée, afin de focaliser la présentation sur les conclusions de l'étude.

1. L'ENTREE DE L'ENFANT SUR LE MARCHE DE L'ADOPTION

Nous avons identifié trois sortes d'abus, et pour chaque type d'abus avons : 1) dégagé leurs probables causes, 2) visé les textes internationaux établissant des garanties et 3) abordé les raisons pour lesquelles ces garanties ne semblent pas efficaces.

1.1. LE COMMERCE D'ENFANTS POUR L'ADOPTION

Ce premier ensemble d'actes illicites comprend ce que l'on pourrait appeler la « fabrication » et la récolte d'enfants pour l'adoption. Par exemple :

- la production d'enfants pour l'adoption (par la mise en place de « fermes à bébés » ou de grossesses rétribuées) ;
- la « collecte d'enfants » par les réseaux criminels (par l'enlèvement, les fausses déclarations de décès à la naissance, l'achat d'enfants) ;
- le commerce d'enfants par les orphelinats qui mettent en place un réseau de rabattage des enfants ;

- le commerce impliquant des représentants étatiques, par exemple en incitant les parents à confier leur enfant à un service social, alors que l'enfant sera proposé à l'adoption internationale.

Ces cas de figure ont en commun d'annihiler complètement l'histoire et l'entourage de l'enfant. L'enfant n'est qu'un bien matériel que l'on met sur un marché, en supprimant toute persistance de lien biologique, identitaire ou familial.

Bien qu'elles soient communes à plusieurs abus, les causes que sont la pauvreté et le déséquilibre entre la demande et l'offre sont particulièrement caractéristiques du commerce d'enfants à proprement parler.

Mais on se rend compte également que ces pratiques persistent en raison de **l'insuffisance de certaines législations nationales qui, entre autres, ne font pas de liens entre leurs dispositions pénales et leur loi sur l'adoption.**

A l'inverse, d'autres législations créent une interaction directe entre le commerce d'enfants et l'adoption. C'est le cas du Code pénal Géorgien qui prohibe l'achat ou toute autre transaction illégale concernant un mineur en vue de l'adoption de ce dernier (cf : article 172).

De même, les **définitions nationales et internationales de la notion de « traite »** (liée à la présence ou non du critère d'exploitation) **sont trop hétérogènes** et n'envisagent pas le cas spécifique de l'adoption, où, l'exploitation n'est pas la finalité de l'acte criminel.

Il y a donc des obstacles juridiques, purement techniques, qui empêchent encore la mise en place d'une couverture pénale appropriée à la nature des actes criminels affectant l'adoption internationale.

1.2. LE CONSENTEMENT FORCÉ À L'ABANDON

Il s'agit ici des situations où les parents biologiques sont manipulés afin d'abandonner leur enfant de manière formelle. En profitant des situations de détresse économique, en exploitant les difficultés liées au statut de mère célibataire, en faisant signer des documents de consentement à l'abandon à des parents illettrés, les intermédiaires poussent les parents à l'abandon. Une fois le document signé, il ne sera pas remis en cause ultérieurement.

Si les textes internationaux condamnent la discrimination liée au statut social ou aux possibilités économiques de la famille, ces pratiques subsistent. Pour y remédier, il serait, par exemple, utile d'envisager une réforme législative permettant aux parents d'exercer leur droit de rétracter leur consentement.

1.3. LES SITUATIONS DE CRISES

D'un point de vue historique, l'adoption internationale a été liée aux conflits et aux catastrophes naturelles. Aujourd'hui, ces situations de crises ne sont pas forcément liées à l'implication de réseaux criminels. Néanmoins, dans ce type de contexte, les enfants ont été (et sont encore parfois) perçus comme « de toute façon adoptables », sans égard à leur famille, leur culture et leurs droits. L'adoption en masse empêche toute considération à l'égard des parents biologiques et se fonde sur des *a priori* dangereux, favorables à l'apparition d'intermédiaires douteux.

Ici aussi, et malgré les textes internationaux déconseillant fermement toute adoption en temps de crise humanitaire ou de catastrophe naturelle – y compris dans les deux années suivantes- des adoptions injustifiées sont réalisées, en raison, notamment, de la **persistance du lien entre « adoption » et « acte humanitaire »** et de **l'absence de position commune des Etats quant à la manière de traiter de telles situations de crise.**

2. LA SORTIE DU MARCHE DE L'ADOPTION : LE « BLANCHIMENT D'ENFANT »

2.1 LA FALSIFICATION DU STATUT DE L'ENFANT

Comme le Pr. Smolin l'a présenté tout à l'heure, il existe un très large éventail de moyens permettant de rendre un enfant adoptable alors même que sa situation personnelle ne le justifie pas. Le blanchiment, permis en amont par la falsification des documents d'état civil de l'enfant, intervient au moment du jugement qui soit reconnaît formellement l'adoptabilité de l'enfant, soit prononce l'adoption elle-même. Ce blanchiment judiciaire peut, soit, être réalisé consciemment par des juges impliqués et donc corrompus, soit, être rendu possible par un manque total de contrôle. La conséquence commune est que l'intervention de l'organe judiciaire permet de formaliser une situation à l'origine illicite, et de lui donner toutes les apparences d'une adoption normale, rendant à nouveau presque impossible tout contrôle subséquent.

La falsification du statut de l'enfant se traduit essentiellement par la fabrication du statut d'orphelin.

Il ressort clairement des cas étudiés que ce blanchiment est largement favorisé par le rôle proactif des avocats, la corruption des juges et des agents officiels (notamment de l'état civil).

Les textes internationaux sont ainsi impuissants en raison de l'**absence, dans certains pays du dispositif de déclaration des naissances**. Ainsi, les parents sont parfois incapables de prouver le lien de filiation qui les unit à leur enfant par un acte de naissance ou de reconnaissance.

2.2 LES ORGANISMES D'ADOPTION

La compilation des cas de fraude dans l'adoption internationale a clairement fait ressortir le rôle des organismes d'adoption. Certaines agences d'adoption ont, par exemple, fait l'objet de poursuites pour avoir commis des faits graves tels que : la « récolte » d'enfants en vue de les faire adopter, la falsification d'actes d'abandon, le blanchiment d'argent, la fraude aux visas, l'escroquerie de parents adoptifs par le biais de frais et honoraires exorbitants, etc.

Bien que les organismes accrédités et approuvés soient réglementés en détails, selon les cas, par la Convention et que le Guide de bonnes pratiques n°2 –dont nous parlerons demain- donne un cadre très précis à cette activité, les pratiques contraires à l'éthique et à la loi sont malheureusement nourries par la concurrence parfois féroce, souvent larvée, qui persiste entre les OAA, elle-même liée au déséquilibre entre l'offre et la demande.

Par ailleurs, le rôle des organismes d'adoption étrangers est parfois discutable, tant par la proximité qu'ils ont pu entretenir avec les personnes condamnées, que par leur rôle clé dans le transfert de l'argent.

Au-delà de ces quelques éléments, deux autres phénomènes doivent, également, être mis en exergue :

- Une mise en œuvre trop lente de la Convention de La Haye peut faire coexister, transitoirement, 2 procédures d'adoption (une conventionnelle et l'autre pour les cas en cours), et créer ainsi une confusion propice aux abus.
- L'adoption individuelle reste un facteur de risque, en particulier lorsque les candidats sont mal préparés aux risques auxquels ils peuvent faire face dans les pays d'origine.

Face à ces éléments, on parvient à la conclusion que **des changements législatifs relativement simples à opérer pourraient changer radicalement certains contextes nationaux propices aux abus**. On peut citer, par exemple, une loi qui incriminerait spécifiquement la falsification des actes d'état civil ou encore une loi instaurant l'obligation pour les parents de déclarer les naissances (comme cela est régulièrement recommandé par le Comité des Droits de l'Enfant) et garantissant une meilleure sécurisation des actes d'état civil.

Ainsi, tout l'aspect de l'adoption internationale lié à la demande d'enfants adoptables doit absolument faire l'objet de réflexions approfondies.

Si cette liste des situations présentées par Flavie Fuentes n'est pas exhaustive, elle couvre néanmoins la grande majorité des cas que nous avons pointés dans notre étude. Certaines de ces causes requièrent évidemment des réponses spécifiques, complexes et longues à mettre en œuvre.

Il s'agit toutefois de considérer ces éléments comme des indicateurs, de les prendre au sérieux et d'en tirer les conséquences. Il n'est, par exemple, plus acceptable, de lire sur les sites d'organismes d'adoption agréés que pour tel pays d'origine, une donation de plusieurs milliers de dollars (ou d'euros) est obligatoire. Nul besoin de réaliser des études en profondeur pour soupçonner que de telles sommes ne correspondent en rien aux coûts de la vie locale, et que l'argent récolté va très probablement nourrir des réseaux parallèles. Il en va de la responsabilité des Etats d'accueil et des Etats d'origine.

III- PISTES DE REFLEXION

1. PAYS D'ACCUEIL

Dans un contexte caractérisé par une demande d'enfants adoptables largement supérieure aux possibilités réelles d'adoption, il est malheureusement inévitable que des individus profitent des faiblesses d'un système étatique pour répondre à la demande.

Force est toutefois de constater que les autorités des pays d'accueil, dans leur majorité, ont encore des difficultés à assumer leur rôle et à prendre les mesures qui s'imposent pour limiter cette pression. Il n'est pas équitable de demander aux pays d'origine de réguler leurs procédures d'adoption si, en même temps, rien n'est fait pour réduire les transferts d'argent en provenance des pays d'accueil, pour réduire le nombre d'organismes agréés par pays d'origine, réduire le nombre de dossiers de candidats, etc.

Mais les pays d'accueil doivent eux aussi faire face à leur propres difficultés, qu'il s'agisse de répondre à leur opinion publique ou de prendre des décisions qui répondent plus à une volonté politique qu'à des besoins concrètement identifiés. Il demeure donc nécessaire de sensibiliser les opinions publiques aux réalités de l'adoption internationale, des risques et des abus qu'elle peut comporter, et des besoins réels des enfants.

Nos missions ont également montré qu'il existe souvent des contradictions entre les opinions des représentations diplomatiques dans les pays d'origine et les décisions qui peuvent être prises par leurs pays respectifs. De même, le manque de cohérence entre les pays d'accueil constitue également un facteur aggravant car il empêche de donner un signal clair à un pays d'origine : en cas de moratorium par exemple, il suffit qu'un seul pays d'accueil poursuive ses procédures avec le pays d'origine en question pour que le système illégal puisse perdurer.

2. PAYS D'ORIGINE

Il est essentiel que les pays d'origine s'approprient plus la problématique de l'adoption, qu'ils soient proactifs et qu'ils décident, souverainement, de la manière dont chacun d'entre eux entend la gérer. Rien n'oblige un pays à pratiquer l'adoption internationale, mais s'il n'est pas en mesure d'identifier ses besoins, il lui sera par exemple très difficile de limiter le nombre d'organismes agréés étrangers, et d'ainsi limiter la concurrence qu'ils se livrent parfois entre eux.

Par ailleurs, les cadres législatifs sont encore trop souvent insuffisants et ne couvrent pas l'ensemble des problématiques liées à l'adoption internationale. C'est le cas en particulier pour le contrôle des activités des organismes agréés dans les pays d'origine, et des questions liées au transfert d'argent, pour quel que motif que ce soit.

3. PAYS D'ORIGINE ET PAYS D'ACCUEIL

Les opinions publiques doivent impérativement être mieux informées des réalités de l'adoption. Dans les pays d'accueil, il est important d'expliquer les raisons pour lesquelles des mesures souvent impopulaires doivent être prises. Par exemple : pourquoi un moratorium est décidé, pourquoi n'est-il pas conseillé d'adopter des enfants dans un contexte de catastrophe naturelle, etc.

Dans les pays d'origine, la persistance d'idées préconçues doit être combattue, comme, par exemple, la rumeur que l'adoption internationale est liée au trafic d'organes.

IV- CONCLUSION

La Convention de La Haye, en tant que telle, n'est pas une garantie en soi. Nous l'avons dit : c'est un outil qui doit faciliter la communication et la pratique de l'adoption internationale, mais elle n'a pas vocation à couvrir toutes les problématiques qui entourent cette mesure spécifique de prise en charge alternative des enfants.

Il est donc temps pour les acteurs de l'adoption de discuter ouvertement des problèmes réels qui affectent les pratiques contemporaines. Il est plus que jamais nécessaire d'améliorer la coordination et la communication entre Etats, et de décider ensemble des meilleures mesures à prendre. Qu'il s'agisse de l'établissement d'une échelle de « frais raisonnables » (qui reste sans réponse, malgré le fait que le sujet ait été discuté lors des Commissions spéciales précédentes), de l'adoptabilité des enfants dits à besoins spéciaux ou des différents thèmes qui seront abordés tout au long de ces dix jours de travaux, nous ne pouvons qu'espérer que cette formidable opportunité de réunir autant de professionnels d'autant de pays ouvre la voie vers de nouveaux progrès.

Nous vous souhaitons d'excellents travaux et vous remercions de votre attention.