

Note sur l'opportunité de préparer une nouvelle convention sur une coopération internationale en matière d'adoption inter-étatique

ÉTABLIE PAR HANS VAN LOON
SECRÉTAIRE AU BUREAU PERMANENT

Document préliminaire No 9 de décembre 1987

Table des matières

	page
INTRODUCTION (Nos 1-2)	164
I PRÉMISSSES, OBJECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DE LA CONVENTION DE 1965 SUR L'ADOPTION (Nos 3-18)	166
A Prémisses (Nos 3-6)	166
1 <i>La réalité sociale sous-jacente à l'adoption internationale au début des années soixante</i> (No 3)	166
2 <i>Conceptions et valeurs sociales relatives à l'adoption</i> (No 4)	166
3 <i>Législation et jurisprudence concernant l'adoption</i> (Nos 5-6)	168
a <i>droit interne</i>	168
b <i>droit international privé</i>	168
B <i>Objectifs de la Convention sur l'adoption</i> (Nos 7-11)	168
C <i>Caractéristiques de la Convention</i> (Nos 12-18)	170
II LA RÉALITÉ SOCIALE SOUS-JACENTE À L'ADOPTION INTER-ÉTATIQUE ACTUELLE: UN PHÉNOMÈNE MONDIAL (Nos 19-22)	172
III NOUVELLES CONCEPTIONS DE L'ADOPTION NATIONALE ET INTERNATIONALE (Nos 23-28)	174
IV TENDANCES ACTUELLES ET PERSPECTIVES DANS LA LÉGISLATION ET LA JURISPRUDENCE (Nos 29-43)	176
a <i>droit interne</i>	176
b <i>droit international privé</i>	178
V UNE NOUVELLE CONVENTION SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ADOPTION INTER-ÉTATIQUE (Nos 44-58)	180
A <i>Besoins à satisfaire par une nouvelle convention</i> (Nos 44-51)	180
B <i>Sources d'inspiration</i> (Nos 52-55)	184
C <i>Forme du nouvel instrument; participation éventuelle d'Etats non membres</i> (Nos 56-58)	184
ANNEXE A* – Déclaration adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 3 décembre 1986 (A/RES/41/85)	

ANNEXE B** – Jugement du 6 février 1984 de la Cour suprême d'Inde (*texte anglais uniquement*)

ANNEXE C* – Accord sur l'adoption inter-étatique entre le Ministère des affaires sociales et du développement des Philippines et les Etats et Autorités territoriales d'adoption d'Australie (*texte anglais uniquement*)

[*Les Annexes A et C ne sont pas reproduites dans ce tome; les textes de ces annexes figureront dans le tome consacré aux travaux sur l'adoption internationale d'enfants (à paraître début 1994).

**L'Annexe B n'est pas reproduite dans ce tome; pour le texte de ce jugement, voir AIR (All India Reports) 1984 SC 469.]

INTRODUCTION

1 Parachevant ses travaux antérieurs sur la protection des mineurs et les obligations alimentaires à l'égard des enfants, la Conférence de La Haye de droit international privé adopta, en octobre 1964, lors de sa Dixième session, la Convention concernant la compétence des autorités, la loi applicable et la reconnaissance des décisions en matière d'adoption («la Convention sur l'adoption»)¹. Cette Convention – qui ne s'applique qu'aux enfants – fut signée le 15 novembre 1965 par le Royaume-Uni, ratifiée par l'Autriche en 1968, par la Suisse en 1973 et, enfin, par le Royaume-Uni en 1978, ce qui la fit entrer en vigueur le 23 octobre 1978. Aucun autre Etat n'est, depuis lors, devenu Partie à la Convention. En outre, aucune autre signature n'a été enregistrée.

2 Depuis que la Convention a été élaborée, des changements importants survinrent en matière (1) de réalité sociale sous-jacente à l'adoption internationale d'enfants, (2) des valeurs et normes sociales concernant l'adoption nationale et internationale et (3) de législation et de jurisprudence concernant l'adoption au regard d'aspects nationaux et internationaux. De ces changements, le premier eut les conséquences les plus dramatiques: il s'agit du phénomène de placement d'enfants du tiers monde dans des familles de pays économiquement développés; il eut un impact considérable sur les idées, la législation et la jurisprudence concernant l'adoption. Il en résulta que les gouvernements et autorités administratives sont devenus de plus en plus actifs dans le domaine de l'adoption et en particulier de l'adoption inter-étatique. Ils ont cherché des principes tant à un niveau régional qu'à un niveau mondial au sein même des Nations Unies. Après plusieurs années de préparations et de consultations, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopta le 3 décembre 1986 une «Déclaration 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 sur les plans national et internatio-

¹ Voir *Actes et documents de la Dixième session (1964)*, tome II, *Adoption*. M. Roger Maul, du Luxembourg, prépara les rapports explicatifs de l'avant-projet et du texte final de la Convention. Le Bureau Permanent traduisit officiellement ces rapports en langue anglaise; les traductions ne se trouvent pas dans les *Actes et documents*. Elles sont cependant disponibles au Bureau Permanent.

Note on the desirability of preparing a new convention on international co-operation in respect of intercountry adoption

DRAWN UP BY HANS VAN LOON
SECRETARY AT THE PERMANENT BUREAU

Preliminary Document No 9 of December 1987

Table of contents

	page
INTRODUCTION (Nos 1-2)	165
I PREMISES, OBJECTIVES AND CHARACTERISTICS OF THE 1965 ADOPTION CONVENTION (Nos 3-18)	167
A Premises (Nos 3-6)	167
1 <i>The social reality underlying international adoption in the early 1960s</i> (No 3)	167
2 <i>Conceptions and social values relating to adoption</i> (No 4)	167
3 <i>Legislation and judicial policies concerning adoption</i> (Nos 5-6)	169
a <i>internal law</i>	169
b <i>private international law</i>	169
B <i>Objectives of the Adoption Convention</i> (Nos 7-11)	169
C <i>Characteristics of the Convention</i> (Nos 12-18)	171
II THE SOCIAL REALITY UNDERLYING INTERCOUNTRY ADOPTION TODAY: A WORLD-WIDE PHENOMENON (Nos 19-22)	173
III NEW VIEWS ON ADOPTION, NATIONALLY AND INTERNATIONALLY (Nos 23-28)	175
IV CURRENT TRENDS AND PERSPECTIVES IN LEGISLATION AND JUDICIAL POLICIES (Nos 29-43)	177
a <i>internal law</i>	177
b <i>private international law</i>	179
V A NEW CONVENTION ON INTERNATIONAL CO-OPERATION IN RESPECT OF INTERCOUNTRY ADOPTION (Nos 44-58)	181
A <i>Needs to be met by a new convention</i> (Nos 44-51)	181
B <i>Sources of inspiration</i> (Nos 52-55)	185
C <i>Form of the new instrument; possible participation of non-Member States</i> (Nos 56-58)	185
ANNEX A* – Declaration adopted by the General Assembly of the United Nations on 3 December 1986 (A/RES/41/85)	

ANNEX B** – Judgment of the Supreme Court of India of 6 February 1984

ANNEX C* – Working Arrangement between the Philippine Ministry of Social Services and Development and the Australian States and Territories Adoption Authorities on Inter-Country Adoption

[*Annexes A and C are not reproduced in this volume; the texts of these annexes will be found in the volume dealing with the work on intercountry adoption (to be published beginning 1994).]

**Annex B is not reproduced in this volume; for the text of this judgment, see AIR (All India Reports) 1984 SC 469.]

INTRODUCTION

1 Completing its previous work on the protection of children and on maintenance obligations towards children, the Hague Conference on private international law at its Tenth Session in October 1964 drew up the Convention on Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Decrees Relating to Adoption ('the Adoption Convention').¹ The Adoption Convention – which only applies to children – was first signed on 15 November 1965 by the United Kingdom, ratified by Austria in 1968, by Switzerland in 1973 and finally by the United Kingdom in 1978, which made it enter into force on 23 October 1978. No other State has since become a Party to, or signed, the Convention.

2 Since the Convention was drawn up major changes have occurred in respect (1) of the social reality underlying international adoption of children, (2) of the understanding of and social norms and values concerning adoption nationally and internationally and (3) of legislation and judicial policies concerning adoption both as regards its national and international aspects. Of these changes the first, more specifically the new phenomenon of placement of children from the Third World with families in the economically developed countries, has been the most dramatic and has had a strong impact on thinking about adoption and on legislative and judicial policies concerning adoption. As a result, governments and administrative authorities, both in developed and developing countries, have become more and more active in the field of adoption and intercountry adoption in particular. They have been searching for common international standards both at a regional level, and at a global level in the United Nations. After many years of preparation and consultations, the General Assembly of the United Nations on 3 December 1986 adopted a 'Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nation-

¹ See *Actes et documents de la Dixième session (1964)*, Tome II, *Adoption*. Mr Roger Maul from Luxembourg prepared the Explanatory Reports to the preliminary draft and to the final text of the Convention. Unofficial English translations of these Reports were prepared by the Permanent Bureau but not included in the *Actes et documents*. They are, however, available from the Permanent Bureau.

nal» (A/Res/41/85 – voir Annexe A). Une coopération internationale, jusqu'à présent seulement bilatérale, débuta entre les gouvernements et autorités administratives dans les matières relatives à l'adoption inter-étatique.

Ces nouveaux développements ne semblent pas être en contradiction avec la Convention sur l'adoption mais il est urgent de trouver des moyens législatifs internationaux complémentaires à l'approche traditionnelle du conflit des lois. La Conférence de La Haye a bâti son expérience en cette matière tant sur l'élaboration de conventions sur la coopération judiciaire et administrative que sur l'analyse de leur application pratique. Les exemples en sont les Conventions sur la notification et sur l'obtention des preuves à l'étranger et, spécialement en matière d'enfants, la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Chacune de ces Conventions a fait l'objet d'une ou de plusieurs réunions d'experts convoquées à La Haye pour étudier leur fonctionnement pratique².

Le temps semble venu pour la Conférence d'envisager la possibilité d'élaborer une nouvelle Convention dans le but de définir de nouveaux principes et de faciliter la coopération internationale en matière d'adoption inter-étatique.

Pour apprécier l'étendue et la profondeur des nouveaux développements et besoins, il est utile de rappeler brièvement les circonstances de l'époque à laquelle la Convention sur l'adoption fut préparée, ainsi que ses objectifs et caractéristiques.

I PRÉMISSSES, OBJECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DE LA CONVENTION DE 1965 SUR L'ADOPTION

A Prémisses

1 La réalité sociale sous-jacente à l'adoption internationale au début des années soixante

3 Lors de la rédaction de la Convention sur l'adoption, l'adoption internationale était limitée au placement d'enfants dans un autre pays du même continent, en particulier en Europe. Une exception importante existait à cette pratique: l'adoption d'enfants d'outre-mer par des familles des Etats-Unis. L'adoption inter-étatique s'y était développée suite à la seconde guerre mondiale pendant laquelle les forces armées occupant l'Allemagne et le Japon entrèrent en contact avec des enfants devenus orphelins. C'est ainsi qu'était apparue l'adoption d'enfants japonais et allemands par des familles américaines. Un grand nombre d'enfants coréens furent ensuite adoptés par des familles américaines³ à partir de 1953.

Cette exception mise à part, l'adoption internationale donna lieu à des difficultés sociales et juridiques affectant particulièrement l'Europe. Il est significatif de voir que, au moment où les Nations Unies convoquèrent en 1960 une réunion internationale d'experts pour discuter de «l'adoption entre pays» à Leysin (Suisse), cette réunion fut un séminaire régional auquel seuls les Etats européens participèrent et au cours duquel les discussions furent concentrées sur l'adoption internationale entre Etats européens⁴. Au début des années soixante,

un grand nombre d'enfants étaient encore disponibles à l'adoption en Europe: la régulation des naissances n'était pas de mise; les enfants illégitimes étaient généralement menés à terme et, au même moment, étaient socialement et juridiquement discriminés; les mères célibataires étaient rejetées; les avantages sociaux pour les familles à un seul parent n'existaient pas.

2 Conceptions et valeurs sociales relatives à l'adoption

4 L'adoption fut toujours une solution à un problème social; mais ce problème à résoudre a été considéré différemment selon les lieux et époques⁵. Dans la Rome antique, l'adoption permettait la continuation de la famille dans la descendance masculine. Par conséquent, l'adoption des enfants qui n'avaient pas atteint l'âge de la puberté fut, un temps, interdite et elle ne fut permise plus tard que sous de strictes conditions. Cela menait toujours au placement de l'adopté sous la *patria potestas* de l'adoptant, c'est-à-dire dans la même situation qu'un enfant légitime (*adoptio plena*). L'*adoptio minus plena* est apparue ultérieurement. Elle date de Justinien: l'adopté portait le nom de l'adoptant et possédait les droits de succéder à l'adoptant tandis qu'il restait sous la *patria potestas* de son père naturel. Il conservait des droits successoraux dans sa famille naturelle. Pendant longtemps, l'adoption est restée dans les civilisations influencées par le droit romain un moyen de se donner des descendants. Le but en était de transmettre la propriété et/ou le nom. L'adoption n'existait ni dans les systèmes de *common law*, ni dans tous les systèmes de droit civil⁶.

Comme moyen de donner une vie familiale à des enfants qui en sont privés, l'adoption a existé *de facto* partout et en tous temps. «Cependant, ce n'est qu'après la première guerre mondiale que, sous la pression de l'opinion publique et en vue de régulariser le nombre *de facto* de situations, plusieurs pays promulguèrent leurs premières lois sur l'adoption ou modifièrent leurs règles existantes. [Ces règles se limitaient en général à donner un successeur aux adoptants]»⁷ (Traduction du Bureau Permanent).

La deuxième guerre mondiale et ses conséquences rendirent le problème des enfants sans père ni mère très aigu, ce qui renforça la nouvelle conception de l'adoption comme «unique moyen de procurer des liens de parenté à des enfants privés de leurs parents naturels»⁸. Cela prit un certain temps avant que cette nouvelle idée fasse son chemin. A l'aube des années soixante, les Pays-Bas n'ont introduit que tout récemment l'adoption dans leur droit (1956), tandis qu'au Portugal, elle n'existait pas encore (elle n'y fut introduite qu'en 1966). L'*adoptio plena* n'existait pas dans un certain nombre de pays membres de la Conférence de La Haye; et là où elle existait, elle était soumise à de rigoureuses restrictions. Les questions de savoir si l'enfant adopté devait ou ne devait pas être complètement intégré dans la famille, et dans l'affirmative, à quelles conditions, et si les liens juridiques existant entre l'enfant et sa famille naturelle devaient totalement être supprimés, faisaient encore l'objet de discussions dans plusieurs Etats. Le débat concernait généralement plus la raison d'être de l'institution elle-même, qui était encore très largement considérée comme imitation juridique de la naissance

² Cf. le Voeu exprimé par la Quatorzième session de la Conférence de La Haye concernant l'utilité de pareilles réunions, *Actes et documents de la Quatorzième session (1980)*, tome I, *Matières diverses*, p. 1-70.

³ Voir A. R. Silverman et D. E. Weitzman «Nonrelative Adoption in the United States: a brief survey» in R. A. C. Hoksbergen and S. D. Gokhale, eds., *Adoption in Worldwide Perspective*, Berwyn/Lisse, 1986, p. 1 et s.

⁴ Voir *Cycle d'étude européen sur l'Adoption entre pays*, Leysin, Suisse, 22-31 May 1960, Rapport UN/TAO/SEM/1960/Rep. 2.

⁵ Voir H. D. Krause «Creation of Relations of Kinship» in *Intern. Enc. of Comp. Law*, Vol. IV, Ch. VI, s. 20.

⁶ *Ibid.*, s. 21.

⁷ *Adoption and Foster Placement of Children*, Rapport d'une réunion d'un groupe d'experts sur l'adoption et le placement d'enfants, Genève, 11-15 septembre 1978, Nations Unies, New York, ST/ESA/99.92, p. 2.

⁸ *Ibid.*

ally and Internationally' (A/Res/41/85 – see Annex A). Also, a start has been made with international co-operation between governments and administrative authorities in matters relating to intercountry adoption, as yet on a bilateral basis only.

These new developments are, it would seem, not in contradiction with the Adoption Convention, but they do urge other complementary forms of international legislative action than the traditional conflict of laws approach. The Hague Conference has built up an experience not only with the drafting of Conventions on judicial and administrative co-operation but also with the monitoring of their practical operation. Examples are the Conventions on the Service of Documents and on the Taking of Evidence Abroad and, specifically in respect of children, the Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, all of which have been the subject of one or more meetings of experts convened at The Hague to examine their practical operation.²

The time may well have come for the Conference to consider the possibility of drawing up a new Convention to set standards and to encourage and facilitate international co-operation in respect of intercountry adoption.

In order to appreciate the breadth and depth of the new developments and needs, it may be useful to recall briefly the circumstances at the time when the Adoption Convention was being prepared, and its objectives and main characteristics.

1 PREMISES, OBJECTIVES AND CHARACTERISTICS OF THE 1965 ADOPTION CONVENTION

A Premises

1 *The social reality underlying international adoption in the early 1960s*

3 When the Adoption Convention was drafted international adoption was still very much limited to placement of children in another country on the same continent, in particular within Europe. There was one major exception to this and that was adoption of children from overseas by families in the United States. Here intercountry adoption had developed as a result of the Second World War when armed forces who occupied Germany and Japan came into contact with children who had lost their parents. This led to the adoption of German and Japanese children by American families. And from 1953 on, many children from Korea were adopted by American families.³

Apart from this exception, however, international adoption gave rise to social and legal problems which particularly affected Europe. It is significant that when the United Nations first convened an international conference of experts on the topic of 'intercountry adoption' in Leysin, Switzerland, in 1960, this was a regional seminar in which only European States participated and which focussed on international adoptions between European States.⁴ In the early 1960s there were still substantial numbers of children available for adoption

in Europe: birth-control was still not widely available; out-of-wedlock babies were usually carried to term; at the same time illegitimate children were socially and legally still discriminated against; unmarried mothers were frowned upon; social benefits for one-parent families did not exist.

2 *Conceptions and social values relating to adoption*

4 Adoption has always been a solution to a social problem, but the problem to be solved has been looked upon differently in different times and in different places.⁵ In ancient Rome adoption was intended to provide for continuance of the family in the male line of descent. Consequently the adoption of children who had not reached puberty was at one time prohibited and only later allowed under strict conditions. It always led to the placing of the person to be adopted under the *patria potestas* (parental power) of the adopter in the same position as a child born in lawful wedlock (*adoptio plena*). *Adoptio minus plena* was an invention of Justian only: the adopted person acquired the name of and inheritance rights from the adopter but remained under the *patria potestas* of his natural father and retained inheritance rights in his natural family. For a long time adoption in the legal civilizations influenced by Roman law remained a device to produce descendants for purposes of transmission of property and/or name or title. It did not however exist in the common law nor in all civil law systems.⁶

As a means of providing family life for children deprived of their natural families, adoption has existed *de facto* virtually everywhere and at all times. 'However, it was only after the First World War that, under pressure of public opinion and with a view to regularizing numerous *de facto* situations, several countries promulgated their first adoption laws, or revised existing laws [whose aim had generally been limited to providing adopters with heirs].'⁷

The Second World War and its consequences made the problem of parentless children very acute and this in turn reinforced the new conception of adoption as 'a unique means of providing parental relationships for children deprived of their natural parents'.⁸ Still it took some time before this new idea acquired large acceptance. By the early 1960s, the Netherlands had only recently introduced adoption in its laws (1956), while it still did not exist in Portugal (where adoption was introduced in 1966 only). *Adoptio plena* did not exist in a certain number of Member countries of the Hague Conference, and where it existed was subject to severe restrictions. The questions whether the adopted child should or should not be fully integrated in the new family, if so, under what conditions, and whether or not existing legal bonds with the natural family should be totally severed were still a major subject of public discussion in many States. Generally speaking, the debate focussed more on the *raison d'être* of the institution itself which was still very much seen as a juridical imitation of the natural birth of the child (with the result that on adoption the original birth certificate was destroyed and

² Cf. the Wish adopted by the Fourteenth Session of the Hague Conference concerning the usefulness of such meetings, *Actes et documents de la Quatorzième session* (1980), Tome I, *Miscellaneous matters*, p. 1-70.

³ See A. R. Silverman and D. E. Weitzman, 'Nonrelative Adoption in the United States: a brief survey', in R. A. C. Hoksbergen and S. D. Gokhale, eds., *Adoption in Worldwide Perspective*, Berwyn/Lisse, 1986, p. 1 *et seq.*

⁴ See the *European Seminar on Inter-country Adoption*, Leysin, Switzerland, 22-31 May 1960, Report UN/TAO/SEM/1960/Rep. 2.

⁵ See H. D. Krause, 'Creation of Relations of Kinship', in *Intern. Enc. of Comp. Law*, Vol. IV, Ch. VI, s. 20.

⁶ *Ibid.*, s. 21.

⁷ *Adoption and Foster Placement of Children*, Report of an Expert Group Meeting on Adoption and Foster Placement of Children, Geneva, 11-15 December 1978, United Nations, New York, 1980, ST/ESA/99, 92, p. 2.

⁸ *Ibid.*

naturelle de l'enfant (avec la conséquence que le certificat de naissance était détruit et remplacé rétroactivement par un nouveau certificat), que les aspects sociaux, psychologiques, culturels et économiques de cette institution. Dans certains pays, l'adoption était encore considérée comme un secret familial. Habituellement, la préparation des enfants, de leur famille naturelle et des futurs adoptants n'était pas fort développée. Les recherches sociales et psychologiques sur l'adoption étaient limitées, et peu était connu au niveau de l'effet de l'adoption, et en particulier de l'adoption internationale, sur les esprits et les cœurs des personnes engagées et sur la société en général⁹.

3 Législation et jurisprudence concernant l'adoption

a droit interne

5 Quand la Convention sur l'adoption fut préparée, l'*adoptio plena*, menant à l'assimilation juridique de l'enfant adopté et au statut de l'enfant légitime devant les parents adoptifs, n'était pas encore admise dans les droits internes des Etats membres de la Conférence de La Haye, bien qu'un chemin avait déjà été parcouru vers l'*adoptio plena* depuis l'*adoptio minus plena*. Au moment où l'enfant adopté était assimilé à un enfant légitime en République fédérale d'Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en France, en Grèce, au Japon, au Grand-Duché de Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, en Espagne, au Royaume-Uni et généralement dans les divers états des Etats-Unis et en Yougoslavie, ce n'était pas le cas en Belgique, en Italie, en Suisse et en Turquie. Même dans certains pays du premier groupe, tous les liens juridiques avec la famille d'origine n'étaient pas coupés et l'enfant n'était pas toujours complètement intégré dans la famille au sens large de l'adoptant ou des adoptants. Il y avait des différences parfois considérables concernant la manière de réaliser l'adoption (par contrat privé, l'Etat ne faisant qu'autoriser l'accord, ou par décision judiciaire ordonnant l'adoption), les conditions pour l'adoption (âge et différences d'âges; statut civil des parents adoptifs; présence d'enfants légitimes comme empêchement à l'adoption), les effets juridiques (établissement d'une relation juridique avec la famille des adoptants, acquisition de la nationalité, droits successoraux) et les conditions et les effets de la révocation¹⁰.

b droit international privé

6 Outre les divergences des différents droits internes, les rédacteurs de la Convention sur l'adoption furent confrontés à des approches substantiellement différentes concernant les aspects internationaux de l'adoption. La première consistait en une nette opposition des méthodes existant entre les pays de *common law* et les pays de droit civil. Dans les pays de *common law*, les tribunaux n'étaient généralement pas concernés par les problèmes de droit applicable mais seulement par la question de compétence dans des situations internationales; une fois le tribunal compétent, il n'avait plus qu'à appliquer la *lex fori* à tous les aspects de l'adoption. Pour la plupart des pays de droit civil, le problème le

plus épineux ne se situait pas au niveau de la compétence mais bien au niveau du droit applicable. Ici encore, différentes approches pouvaient être trouvées: le droit de la nationalité de ou des adoptant(s) et celui de l'enfant, ou chacun séparément; toutes les combinaisons possibles pour les conditions de validité et/ou les effets de l'adoption pouvaient être trouvées. Au regard de la reconnaissance d'adoptions étrangères, beaucoup d'Etats étaient peu enclins à reconnaître ces adoptions au moment où leurs ressortissants (adoptant ou adopté) étaient concernés; quelques Etats revendiquaient une compétence exclusive sur leurs ressortissants et, s'ils reconnaissaient les adoptions étrangères, appliquaient souvent leur droit interne au sujet du for. En outre, les effets reconnus à l'adoption étrangère variaient considérablement d'Etat à Etat¹¹.

B Objectifs de la Convention sur l'adoption

7 C'est sur cette toile de fond que les représentants de dix-sept Etats membres commencèrent à rédiger une Convention sur les aspects internationaux de l'adoption. Ils avaient à leur disposition le Rapport du Séminaire de Leysin ainsi que les observations, inspirées par ce Séminaire, établies par le Service Social International (SSI). Ce dernier document, spécialement préparé pour la Conférence de La Haye, attirera l'attention encore plus sur la situation européenne:

«Dans les premières années suivant la seconde guerre mondiale, la plupart des enfants faisant l'objet d'adoptions entre pays ont été adoptés par des couples américains. Il faut cependant attirer l'attention sur deux points: d'abord cette tendance est en train de changer. Un tableau des cas d'adoptions internationales où le SSI est intervenu démontre clairement qu'un nombre considérable de ces adoptions se rapportait à des pays d'Europe. Le second point à mentionner est que les enfants qui changent de pays sont des enfants européens, et parmi eux il y en a beaucoup qui sont ressortissants de Pays membres de la Conférence de La Haye. Nous ne nous occuperons pas ici des cas d'enfants orientaux actuellement adoptés aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.»¹²

En fait, les exemples pratiques cités dans le Rapport SSI étaient repris principalement dans des cas émanant exclusivement de pays européens; quelques-uns seulement se référaient à l'adoption d'enfants européens aux Etats-Unis. Le Rapport du Bureau Permanent mit l'accent sur la signification de l'échange de main-d'œuvre féminine entre pays européens et observa que ce facteur donnait lieu à des problèmes de droit international privé, non parce que l'enfant et les adoptants étaient dans des pays différents, mais parce que la nationalité de l'enfant était dans beaucoup de cas celle de la mère célibataire¹³.

8 Le SSI fit les recommandations suivantes:

I Des contrôles devraient être établis pour prévenir que des enfants soient envoyés à l'étranger pour y être adoptés sans qu'il soit préalablement établi que c'est dans l'intérêt de l'enfant et que l'on soit certain que toutes les garanties ont été observées.

⁹ Voir, généralement, le Rapport de Leysin (*supra*, note 4).

¹⁰ Voir Actes et documents de la Dixième session (1964), tome II, p. 17 et s.

¹¹ Voir Actes et documents de la Dixième session (1964), tome II, p. 15 (avec les références dans la note 1) et s.; voir aussi K. Lipstein, «Adoption in private international law: reflections on the scope and the limits of a Convention», in *Int. Comp. Law Quarterly*, 1963, p. 835 et s.

¹² Actes et documents de la Dixième session (1964), tome II, p. 64 et s.

¹³ *Ibid.*, p. 13 Il est intéressant de remarquer que le texte anglais de la Convention n'emploie le terme «inter-country» qu'une fois (article 6); partout ailleurs c'est le mot «international» qui est utilisé.

replaced, with retroactive effect by a new one) than on the social, psychological, cultural, and economic aspects involved. In some countries adoption was still considered a family secret. Generally, preparation of children, their natural families and the prospective adopters for adoption was not well advanced. Social and psychological research on adoption was limited and little was known on how adoption and particularly international adoption affected the minds and hearts of those involved and how it affected society in general.⁹

3 Legislation and judicial policies concerning adoption

a internal law

5 When the Adoption Convention was prepared, *adoptio plena*, leading to equalization of the legal position of an adopted child vis-à-vis its adoptive parents with that of a legitimate child, was not yet provided for in the internal laws of all States which then were Members of the Hague Conference although there was already a trend away from *adoptio minus plena* towards *adoptio plena*. While the adopted child was in principle assimilated with a legitimate child, in the Federal Republic of Germany, Austria, Denmark, Finland, France, Greece, Japan, Luxembourg, Norway, the Netherlands, Spain, the United Kingdom and generally in the various states of the United States, and Yugoslavia, this was not the case in Belgium, Italy, Switzerland and Turkey. Even in some countries of the former group not all legal bonds with the original family were broken off nor was the child always fully integrated into the larger family of the adopter(s). There were, sometimes considerable, differences concerning the way in which adoption was effected (by private contract, the State acting only to authorize the agreement, or by judicial decree ordering adoption); the conditions for adoption (age and age differences; civil status of adoptive parents; presence of any legitimate children as an impediment to adoption); its legal effects (establishment of a legal relationship with the relatives of the adopters, acquisition of citizenship, succession rights); and the conditions and effects of revocation.¹⁰

b private international law

6 In addition to this far from homogeneous situation concerning the internal laws of adoption, the drafters of the Adoption Convention were faced with very different approaches with respect to the international aspects of adoption. First of all, a clear opposition of method existed between common law and civil law countries. In the common law countries courts were generally not concerned with problems of applicable law but only with the question of jurisdictional power in international situations; once the court had assumed jurisdiction, it simply applied the law of the forum to all aspects of the adoption. For most civil law countries on the other hand, jurisdiction for adoption did not present the

greatest problem, but the difficulties concerned foremost the applicable law. Here, again, a variety of approaches could be found whereby the personal (*i.e.* national) law of the adopter(s) and that of the child, each alone, or in all possible combinations governed the conditions (validity) and/or effects of adoption. As regards recognition of foreign adoptions, many States were reluctant to recognize foreign adoptions if nationals (adopting or adopted persons) were concerned, some States claiming exclusive jurisdiction over their nationals, and, if recognized at all, the domestic law was frequently applied to subjects of the forum. Where a foreign adoption was recognized, the extent to which it was effective in the recognizing State varied considerably.¹¹

B Objectives of the Adoption Convention

7 Against this background the representatives of 17 Member States started drafting a Convention on the international aspects of adoption. They had before them the Report of the Leysin meeting and also observations submitted by the International Social Service (ISS) which built on the Leysin seminar. The latter document specially prepared for the Hague Conference in 1962 focused attention even more on the European situation:

*'During the first years after the Second World War, the majority of children involved in intercountry adoption have been adopted by United States' couples. However, two points need to be made here: the first is that the trend is changing – a survey of ISS intercountry adoption cases shows clearly that a large number of the adoptions in which ISS has given service concern European countries. The second is that the children who migrate are European children, many of them nationals of countries who are Members of the Hague Conference. We do not wish to enlarge here on cases of Oriental children now being adopted in the United States and in Great Britain.'*¹²

In fact, the practical examples given in the ISS Report were mostly drawn from cases involving European countries only; a few related to adoptions of children from Europe to the United States. The Report of the Permanent Bureau stressed the significance of the exchange of female workers between European countries and commented that this factor gave rise to problems of private international law not because the child and adopters were in different countries but because of the foreign nationality of the child which in many cases would be that of the unmarried mother.¹³

8 ISS had made the following recommendations in its Report:

I Controls should be established to prevent children from being sent out of their own countries for adoption unless it has been established that this is in the child's interest and unless there is assurance that all safeguards have been observed.

⁹ See, generally, the Leysin Report (*supra*, note 4).

¹⁰ See *Actes et documents de la Dixième session (1964)*, Tome II, p. 17 *et seq.*

¹¹ See *Actes et documents de la Dixième session (1964)*, Tome II, p. 15 (with references in footnote 1) *et seq.*; see also K. Lipstein, 'Adoption in private international law: reflections on the scope and the limits of a Convention', in *Int. Comp. Law Quarterly*, 1963, p. 835 *et seq.*

¹² *Actes et documents de la Dixième session (1964)*, Tome II, p. 65 *et seq.*

¹³ *Ibid.*, p. 13. In this connection it is interesting to note that in the English text of the Convention the word 'inter-country' adoption appears just once (in Article 6); everywhere else in that text the term 'international' adoption is used.

II La coopération entre travailleurs sociaux, juristes et fonctionnaires chargés de veiller au bien-être d'enfants devrait être intensifiée afin de promouvoir la compréhension mutuelle et de fournir des services plus appropriés en vue d'adoptions internationales.

III Une organisation sociale internationale ayant l'expérience des adoptions internationales devrait agir comme intermédiaire entre les organisations de protection de l'enfance dans tous les pays impliqués dans chaque adoption.

IV Un système d'autorisation ou d'approbation des agences s'occupant d'adoption au-delà des frontières devrait être établi.

V Les parents qui envisagent de céder un enfant en vue de son adoption devraient pouvoir être conseillés par des personnes qualifiées. Lorsque la décision a été prise en pleine connaissance des conséquences, elle devrait valoir pour l'avenir également, si bien que, le moment du prononcé définitif de l'adoption légale venu, on n'ait pas besoin de s'adresser de nouveau aux parents. Bien qu'il soit reconnu que le refus de consentir puisse être «abusif», les conditions dans lesquelles le refus d'un père ou mère peut être écarté doivent être de nature à accorder aux père ou mère une protection légale équivalente à celle dont jouit tout père ou mère avant d'être privé de ses droits de parents.

VI Toutes les exigences légales ou pratiques administratives révélant l'identité des parents du sang ou des parents adoptifs devraient être éliminées.

VII Aucune adoption entre pays ne devrait être prononcée sans période d'essai surveillée et la capacité juridique d'agir dans l'intérêt de l'enfant devrait être transférée à l'organisation sociale responsable de la surveillance du placement.

VIII L'adoption devrait mettre fin à tous les rapports juridiques et sociaux entre l'enfant et sa famille d'origine et devrait accorder à l'enfant adopté tous les droits d'un enfant légitime.

IX Une décision d'adoption rendue dans un pays devrait être reconnue dans tous les pays¹⁴.

9 L'esquisse de Convention préparée par le Bureau Permanent fut largement inspirée par les recommandations du ssi. Celles-ci furent reprises dans un certain nombre de règles de procédure – à trois niveaux, commençant et finissant par une décision des tribunaux de la résidence des adoptants et, entre-temps, une décision des tribunaux de la résidence habituelle de l'enfant – et même dans des règles matérielles¹⁵. Bien qu'établi dans la forme d'une attribution de compétence, ce schéma se révéla comme une reconnaissance de la nécessité d'une coopération entre les autorités (judiciaires) dans ces situations internationales où les résidences habituelles des adoptants et de l'enfant se localisent dans des pays différents, c'est-à-dire dans les adoptions inter-étatiques.

10 La Commission spéciale qui prépara l'avant-projet et la Seconde commission de la Dixième session qui élaborèrent le texte final, adoptèrent une approche différente, confrontées aux difficultés juridiques considéra-

bles résultant des différences sensibles des droits internes et des droits internationaux privés au sein des Etats membres. Elles abandonnèrent la plupart des règles procédurales ainsi que des règles matérielles de l'esquisse. Les délégués poursuivirent un double but: «d'une part [ils ont] cherché à fixer les compétences, à déterminer la loi applicable et à créer des règles de procédure internationale; d'autre part [ils se sont efforcés] d'assurer, dans la mesure du possible, la protection des enfants». En fait, ils ont cru qu'«en établissant des règles sur la compétence des autorités et la loi applicable et en instituant la reconnaissance internationale des adoptions, [ils] assureraient en même temps la protection des intérêts en jeu»¹⁶.

11 Si l'on compare les recommandations du ssi avec le texte final de la Convention, nous nous apercevons que certaines de ces recommandations sont totalement matérialisées dans la Convention, d'autres partiellement et quelques-unes pas du tout. Les recommandations I et II inspirèrent la rédaction de l'article 6; les recommandations III et IV n'eurent aucun écho; la recommandation V fut partiellement reprise dans l'article 5; la recommandation VI n'eut aucune suite; une légère trace de la recommandation VII peut être retrouvée dans l'article 13, premier paragraphe, alinéa g, à lire conjointement avec l'article 4; la recommandation VIII n'eut aucune suite tandis que la recommandation IX n'a été reprise que très partiellement.

D'autre part, la Convention définit des critères pour la compétence internationale, précise le droit applicable et traite des problèmes d'annulation et de révocation.

C Caractéristiques de la Convention

12 Les caractéristiques essentielles de la Convention peuvent être résumées comme suit:

Principe de base

13 Selon la Convention, l'adoption ne peut être prononcée que si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant; des enquêtes concernant le ou les adoptants, l'enfant et sa famille sont menées dans les pays concernés (article 6, paragraphe 1). Un système embryonnaire d'assistance mutuelle entre autorités des Etats contractants est mis sur pied dans l'article 6, paragraphes 2 et 3, et dans l'article 9.

Champ d'application

14 La Convention ne s'applique qu'aux adoptions d'enfants célibataires, âgés de moins de dix-huit ans accomplis, et non à des personnes adultes ou mariées (article 1). Elle s'applique uniquement aux décisions judiciaires ordonnant l'adoption et non aux formes privées d'adoptions purement contractuelles, mais elle ne définit pas ce qu'il faut entendre par le mot «adoption» au sens de la Convention.

La Convention ne s'applique qu'aux adoptés et adoptants ayant la nationalité d'un Etat contractant et leur résidence habituelle dans l'un de ces Etats. Ceci restreint considérablement l'étendue de la Convention.

¹⁴ *Ibid.*, p. 79-80.

¹⁵ *Ibid.*, p. 22-29.

¹⁶ *Ibid.*, p. 410.

II Cooperation among social workers, jurists and social welfare administrators responsible for children should be intensified so as to increase mutual understanding and provide more adequate intercountry adoption services.

III An international social welfare agency with experience in intercountry adoptions should act as intermediary between child welfare agencies in the two or more countries concerned in each intercountry adoption.

IV A system of licensing or of accrediting agencies for intercountry adoption should be established.

V Parents should be offered skilled counselling services when they are considering surrendering a child for adoption. When the decision to surrender has been made in full knowledge of the consequences, it should be valid for the future so that when the time comes for the legal adoption to take place, the parents do not have to be approached again. While it is recognized that a refusal to consent may be 'abusif', the circumstances under which a parent's refusal to consent may be overruled should be such that the parent has the same legal protection which any parent would have in being deprived of parental rights.

VI Any legal requirements or administrative practices which reveal the mutual identities of natural parents and adoptive parents should be eliminated.

VII No intercountry adoption should be completed without a supervised trial period and legal authority to act in the interests of the child should be delegated to the social agency responsible for supervising the placement.

VIII Adoptions should sever all ties, legal and social with the child's natural family and should confer upon the adopted child all the rights of a legitimate child.

IX An adoption decree granted in one country should be recognized by all countries.¹⁴

9 The draft Convention prepared by the Permanent Bureau was very much inspired by the recommendations, which it translated into a number of provisions on procedure – in three stages beginning and ending with a decision of the courts of the habitual residence of the adopters and in-between a decision of the courts of the child's habitual residence – and even provisions of a substantive character.¹⁵ Although cast in the form of a distribution of jurisdictional power, this scheme already amounted to a recognition of the need for co-operation between (judicial) authorities in those international situations where the habitual residences of adopters and child were located in different countries: intercountry adoptions.

10 The Special Commission which prepared the preliminary draft and the Second Commission of the Tenth Session which prepared the final text took a different approach. Faced with the considerable legal difficulties

resulting from the very different internal and private international laws in the various Member States, they excised most of the procedural and substantive provisions from the original draft. The delegates set themselves a twofold task: 'on the one hand [they] sought to delimit jurisdictions, to determine the law applicable and to provide rules for international procedures; on the other hand, [they] sought to ensure as far as possible, the protection of children'. In fact they believed that 'by establishing rules governing the jurisdiction of authorities and of the law to be applied, and by ensuring the international recognition of adoptions, the protection of the interests involved would be ensured at the same time'.¹⁶

11 If one compares the ISS recommendations with the final text of the Convention it will be seen that some of the recommendations indeed fully materialized in the Convention, some were followed only partially and others are not reflected in the Convention. Recommendations I and II inspired the provisions of Article 6; recommendations III and IV were not followed; Article 5 to a certain extent meets recommendation V; recommendation VI was not implemented; a small trace of recommendation VII may be found in Article 13, first paragraph, sub g), read in conjunction with Article 4; recommendation VIII was not implemented and recommendation IX, it will be seen, was implemented only very partially.

On the other hand, the Convention defines criteria for international jurisdiction, delimits the applicable law, and deals with the problems of annulment and revocation.

C Characteristics of the Convention

12 The Convention's main characteristics may be summarized as follows:

Basic principle

13 Under the Convention only those adoptions may be granted which are in the interests of the child, and following thorough enquiries relating to the adopters, the child and his family in the countries concerned (Article 6, paragraph 1). An embryonic system of mutual assistance between authorities in various countries is laid down in Article 6, paragraphs 2 and 3, and Article 9.

Scope

14 The Convention only applies to adoptions of unmarried children below the age of eighteen, and not to adult or married adoptees (Article 1). It only applies to judicial decrees ordering adoption, not to purely private contractual forms of adoption, but it does not define what is meant by 'adoption' for purposes of the Convention.

The Convention only applies to adopters and adoptees all of whom are connected both by nationality and habitual residence to a Contracting State. This of course considerably restricts the scope of the Convention.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 79-80.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 22-29.

¹⁶ *Ibid.*, p. 410 (unofficial translation by the Permanent Bureau).

La Convention n'a pas de caractère exclusif (article 2 c).

La Convention ne s'applique pas aux adoptions internes (article 2 b).

Compétence

15 Seules les autorités du pays de la résidence habituelle ou de la nationalité des adoptants ont compétence pour statuer sur l'adoption – les autorités du pays de la résidence habituelle de l'enfant ou de sa nationalité ne sont pas compétentes (article 3).

Droit applicable

16 Ces autorités appliquent leurs lois internes aux conditions de l'adoption (article 4, paragraphe 1, avec l'exception en faveur de la loi nationale des adoptants consacrée dans le second paragraphe de cet article, paragraphe qui doit être mis en liaison avec l'article 13). Au point de vue des consentements et des consultations autres que ceux d'un adoptant, de sa famille et de son conjoint, le droit national de l'enfant sera cependant appliqué (article 5). La Convention ne reprend pas la question du droit applicable aux effets de l'adoption.

Reconnaissance

17 Toute adoption prononcée par une autorité ayant compétence selon la Convention sera reconnue dans les autres Etats contractants. La Convention ne dit rien, cependant, sur les effets de pareilles reconnaissances. Le même régime est applicable pour les décisions annulant ou révoquant l'adoption prononcée par une autorité ayant compétence selon l'article 7 (article 8).

Annulation et révocation

18 La Convention détermine aussi la compétence des autorités qui peuvent annuler ou révoquer une adoption et les causes de pareilles annulations ou révocations (article 7).

II LA RÉALITÉ SOCIALE SOUS-JACENTE À L'ADOPTION INTER-ÉTATIQUE ACTUELLE: UN PHÉNOMÈNE MONDIAL

19 Depuis 1964, date à laquelle la Convention sur l'adoption fut terminée, la réalité sociale sous-jacente à l'adoption internationale a changé rapidement et dramatiquement. Au lieu d'être réduite à un problème inter-européen, comme il était prévu au début des années soixante, l'adoption inter-étatique est devenue un problème mondial. Vers les années soixante-dix, dans plusieurs pays économiquement développés, le nombre des naissances baissa, l'avortement fut légalisé, la condamnation sociale attachée aux parents célibataires s'adoucit et les avantages sociaux au profit des familles à un seul parent apparurent. Logiquement, le nombre d'enfants disponibles à l'adoption chuta sensiblement. Au même moment, les guerres au sud-est de l'Asie éveillèrent l'attention du public sur le fait que des centaines et des milliers d'enfants étaient sans foyer au Viet Nam, au Laos, au Cambodge et en Thaïlande. Apparut ainsi l'adoption d'enfants de ces pays et de la Corée par des citoyens des pays nordiques, de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas, de la Belgique, de la France, de la Suisse, de la Grande-Bretagne et d'autres pays européens. De la même manière et au même moment, l'adoption d'enfants du sud-est asiatique toucha l'Australie. Aux Etats-Unis d'Amérique, l'adoption d'enfants vietnamiens commença déjà en 1963 tandis

que, comme nous l'avons vu, des enfants coréens étaient déjà adoptés en 1953¹⁷.

20 Bien que des statistiques précises ne soient pas disponibles pour tous les pays, il n'est pas douteux que la plupart des enfants d'outre-mer adoptés en Europe, aux Etats-Unis, au Canada et en Australie provenaient et proviennent encore aujourd'hui de pays asiatiques. Malgré une politique dirigée vers un développement de l'adoption interne, la Corée reste de loin la plus grande «source d'enfants adoptifs» au monde. Les effets à longs termes de la guerre de Corée qui menèrent à un éclatement total des liens familiaux à travers toute la péninsule, l'industrialisation rapide entraînant une instabilité sociale et les attitudes négatives à l'égard des mères célibataires et des enfants «de sang mêlé» sont trois causes importantes expliquant la situation en Corée de nombreux enfants sans logis ou placés dans des institutions. L'adoption inter-étatique d'enfants émanant du Viet Nam fut brusquement arrêtée par le nouveau gouvernement de Saigon en 1976. Aux Etats-Unis, «elle a commencé à reprendre dans une faible mesure étant donné que les enfants nés de soldats américains et de femmes vietnamiennes ont été autorisés à émigrer aux Etats-Unis. La plupart de ces enfants, [cependant], se sont retrouvés dans des maisons de placement plutôt que dans celles de leurs pères américains.»¹⁸ L'adoption d'enfants du Bangladesh a également été arrêtée par le gouvernement; le «*Abandoned Children's (Special Provisions) Order*» de 1972 fut annulé en 1980 suite à des abus et des protestations du public. C'est en 1979 que l'adoption inter-étatique fut contrôlée en Indonésie et en 1983 qu'elle y fut sévèrement limitée¹⁹. Récemment, le gouvernement du Sri Lanka a pratiquement rendu impossible toute adoption inter-étatique. D'autre part, l'Inde, la Thaïlande, les Philippines ainsi que la Corée, entre autres, continuent d'envoyer un grand nombre d'enfants outre-mer. Pauvreté, surpopulation, urbanisation rapide empêchant le développement des grandes familles comme elles existent dans les campagnes, les guerres ou l'absence d'adoption dans le droit interne du pays pour des raisons sociales ou juridiques expliquent cette situation.

21 Pauvreté, surpopulation et urbanisation expliquent également la disponibilité d'enfants à l'adoption en Amérique latine. En effet, l'émigration latino-américaine aux Etats-Unis, au Canada, en Europe et en Australie a sensiblement augmenté depuis 1975. C'est probablement la Colombie qui est ici la plus importante «source» d'enfants, suivie du Chili, du Pérou, de l'Equateur et du Salvador²⁰. La situation en Amérique latine varie cependant beaucoup de pays à pays: «le nombre d'enfants provenant de Cuba, de l'Argentine, du Venezuela, de l'Uruguay et du Paraguay est nul ou très faible. Tous les autres pays latino-américains se situent entre ces deux extrêmes.»²¹

Le nombre d'adoptions inter-étatiques d'outre-mer d'enfants africains et océaniques paraît très faible, comparativement à ce que nous avons pu voir ailleurs.

¹⁷ Voir l'influence réciproque des changements dans la société américaine concernant l'adoption et l'adoption d'enfants coréens par des familles américaines (qui, entre 1953 et 1981 adoptèrent 38 129 enfants coréens) Silverman et Weitzman, *loc. cit.* (*supra*, note 3), p. 4.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Voir le Conseil Indonésien du bien-être social, «Adoption of children in Indonesia», in R. A. C. Hoksbergen and S. K. Gokhale, *op. cit.* (*supra*, note 3), p. 107 et s.

²⁰ Voir F. J. Pilotti, «Inter-country adoption: a view from Latin America», *ibid.*, p. 143 et s. (p. 145).

²¹ *Ibid.*, p. 146.

The Convention does not have an exclusive character (Article 2 c)).
The Convention does not apply to internal adoptions (Article 2 b)).

Jurisdiction

15 Only the authorities of the country of the habitual residence or nationality of the adopters have power to grant an adoption – not the authorities of the habitual residence or nationality of the child (Article 3).

Applicable law

16 Those authorities apply their own laws to the conditions for adoption (Article 4, paragraph 1, with the exception in favour of the national law of the adopters provided for in the second paragraph of that article, *juncto* Article 13). As regards the consent and consultations other than those with respect to an adopter, his family or spouse, however, the national law of the child will be applied (Article 5). The Convention does not deal with the question of the law applicable to the effects of the adoption.

Recognition

17 Every adoption granted by an authority having jurisdiction under the Convention shall be recognized in the other Contracting States. The Convention does not, however, specify the effects of such recognition. The same goes for any decision annulling or revoking adoption granted by an authority having jurisdiction under Article 7 (Article 8).

Annulment and revocation

18 The Convention also defines the grounds of jurisdiction of the authorities who may annul or revoke an adoption and the grounds for such annulment or revocation (Article 7).

II THE SOCIAL REALITY UNDERLYING INTERCOUNTRY ADOPTION TODAY: A WORLD-WIDE PHENOMENON

19 Since the Adoption Convention was completed in 1964, the social reality underlying international adoption has changed rapidly and dramatically. Instead of reducing itself to an inter-European problem, as was expected in the early 1960s, intercountry adoption has turned into a world-scale problem. Around 1970 in many economically developed countries birth-rates began lowering, birth-control methods became socially accepted and widely available, legal abortions started being introduced, the stigma attached to single parenthood decreased and social benefits for one-parent families were made available. As a result, the number of children available in these countries for adoption declined sharply. Around the same time, the wars in South-East Asia aroused public awareness of the fate of hundreds and thousands of homeless children in Viet Nam, Laos, Cambodia and Thailand. Children from these countries as well as from Korea started being adopted by citizens of the Nordic countries, the Federal Republic of Germany, the Netherlands, Belgium, France, Switzerland, Great Britain and other European countries. Similarly, adoption of children from South-East Asia became significant in Australia since the early 1970s. In the United States adoption of infants from Viet Nam had started already in 1963 and, as we have

seen, from Korea as early as 1953.¹⁷

20 Although precise statistics are not available for all countries there is no doubt that the majority of children adopted from overseas in Europe, the United States, Canada and Australia have come from Asian countries. Of these Korea, despite policies aimed at furthering in-country adoption, probably remains by far the main 'adoption resource' of the world. The lasting effects of the Korean war which led to a total disruption of family bonds throughout the Korean peninsula, the rapid industrialization with resulting social instability, and the negative attitudes towards unmarried mothers and children of mixed-blood parentage, are some of the main causes why so many children in Korea are homeless or in institutions. Intercountry adoption from Viet Nam was brought to an abrupt end by the new Government in Saigon in 1976. To the United States it 'has resumed in at least a limited form as children of American servicemen and Vietnamese women are permitted to emigrate to the United States. Most of these children will [however,] enter foster or adopter homes rather than be reunited with their American fathers.'¹⁸ Government policies have also halted the adoption from Bangladesh where the 'Abandoned Children's (Special Provisions) Order' 1972 was annulled in 1980 following reports on abuses and public protests. In Indonesia intercountry adoption was regulated in 1979 and severely restricted in 1983.¹⁹ Recently the Government of Sri Lanka has practically brought all intercountry adoptions to an end. On the other hand, India, Thailand, the Philippines, together with Korea, among others, continue to send large numbers of children overseas. Poverty, overpopulation, rapid urbanization with its disrupting effect on extended families as they exist in rural areas, sometimes wars or unavailability of adoption in the country itself for social or legal reasons are some of the main causes.

21 Poverty, overpopulation and urbanization also explain the availability of children for adoption abroad in Latin America. Immigration of children from Latin-American countries to the United States, Canada, Europe and Australia has increased sharply since around 1975. Here Colombia is probably the most important 'source' followed by Chile, Peru, Ecuador and El Salvador.²⁰ The situation is, however, very different for different countries in Latin America: 'the number of children emigrating from Cuba, Argentina, Venezuela, Uruguay, and Paraguay is nil or very small. All other Latin-American countries fall somewhere between these extremes.'²¹

The number of overseas intercountry adoptions from Africa and Oceania seems to have so far been comparatively very small.

¹⁷ See on the mutual influence of changes in American society concerning adoption and the adoption of Korean children by American families (which between 1953 and 1981 adopted 38,129 Korean children) Silverman and Weitzman, *loc. cit.* (*supra*, fn. 3), p. 4.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ See Indonesian Council on Social Welfare, 'Adoption of children in Indonesia', in R. A. C. Hoksbergen and S. K. Gokhale, *op. cit.* (*supra*, fn. 3), p. 107 *et seq.*

²⁰ See F. J. Pilotti, 'Intercountry adoption: a view from Latin America', *ibid.*, p. 143 *et seq.* (p. 145).

²¹ *Ibid.*, p. 146.

22 Suivant une estimation récente, 15 à 20 000 enfants du tiers monde sont annuellement placés dans des familles d'Europe, des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie²². Il est vrai que des mutations démographiques et des nouveaux développements techniques telles l'insimination artificielle, les mères de substitution etc. puissent mener à une chute de «demandes d'enfants» dans les pays développés, il est tout aussi vrai que, en ce qui concerne les pays en voie de développement, l'augmentation du niveau de la vie, les politiques des gouvernements et les changements d'attitude tendent à diminuer «l'approvisionnement d'enfants» du tiers monde, il semble toutefois peu probable que la situation actuelle changera radicalement dans les années futures. En plus des abus occasionnels commis par des agences et d'autres intermédiaires requérant des mesures de contrôle, l'adoption internationale d'enfants du tiers monde pose des problèmes de nature inter-culturelle qui exigent une communication et une coordination entre les pays d'origine des enfants et les pays destinataires. Pour citer un exemple:

«Dans la culture latino-américaine, la formation scolaire des enfants de familles pauvres est souvent prise en charge par les parrains ou marraines appartenant à une classe plus aisée. Les parrains et marraines estiment avoir l'obligation religieuse et morale de prendre en charge l'éducation de l'enfant. Bien que partageant la vie des parrains et marraines, l'enfant n'est pas totalement assimilé à leur famille. Un contact étroit est maintenu avec sa propre famille chez laquelle il retournera éduqué et capable de travailler.

Dans certaines régions, les familles habitant à la campagne envoient leurs enfants à des amis habitant en ville pour leur permettre d'aller à l'école. La famille d'accueil s'attend à ce que l'enfant assume certaines corvées et prenne plus de responsabilités au fur et à mesure de sa croissance.

Dans ces deux situations, l'enfant reste dans un environnement culturel et géographique identique à celui de sa famille avec laquelle il garde des contacts. Les rapports existant entre la famille d'accueil et la famille naturelle sont basés sur une confiance réciproque et non sur une législation ou sur des mesures administratives pour la protection des enfants.

*Le bureau du Service Social International du Venezuela a soulevé un nouveau problème auquel il doit faire face: le placement d'enfants latino-américains dans des familles à l'étranger. Les enfants sont accueillis en Europe ou dans d'autres pays sans que leur famille naturelle ou l'enfant lui-même comprennent suffisamment les conséquences de pareils déracinements: n'est vue en cette procédure qu'une extension du type de placement auquel ils sont habitués.»*²³

III NOUVELLES CONCEPTIONS DE L'ADOPTION NATIONALE ET INTERNATIONALE

23 Au cours des 25 dernières années les connaissances au sujet de la nature sociale et psychologique et les effets de l'adoption ont considérablement progressé; les nor-

mes, valeurs et pratiques concernant l'adoption nationale et internationale ont évolué.

24 Premièrement, l'adoption est aujourd'hui considérée comme étant un élément de la protection et du bien-être de la famille et de l'enfant. Cette pensée était déjà présente au sein de la Conférence de La Haye entreprenant son travail sur l'adoption dans les années soixante; cette idée fut confirmée et renforcée à une échelle mondiale. Elle fut le point de départ explicite de la réunion du groupe d'experts convoqués à Genève en 1978 par les Nations Unies, réunion qui avait pour but de formuler des principes sociaux et juridiques concernant l'adoption et le placement d'enfants et qui devait jeter la base de la Déclaration des Nations Unies adoptée en décembre 1986²⁴. En relation avec cet accent mis sur la fonction sociale de l'adoption, d'autres moyens alternatifs et supplémentaires de procurer une protection familiale aux enfants privés de leurs parents naturels attirèrent de plus en plus l'attention. C'est particulièrement vrai pour le placement familial auquel a été donné une place importante dans la Déclaration des Nations Unies et qui a fait l'objet d'études et d'actions au sein du Conseil de l'Europe²⁵.

25 Deuxièmement, les connaissances ont également progressé au sujet des problèmes psychologiques auxquels la famille de substitution doit faire face et, plus particulièrement, ceux causés par l'adoption. Il y a aujourd'hui un large accord parmi les experts pour dire que des exigences spécifiques doivent être trouvées pour résoudre à long terme le souci des parents adoptifs à l'égard de leur enfant; la préparation et le conseil avant et après le placement de l'enfant sont souvent nécessaires. Ceci est particulièrement vrai dans les cas où un enfant plus âgé est adopté et dans le cas où l'enfant a un handicap émotionnel, mental ou physique. Dans plusieurs pays, il y a une volonté croissante des couples, avec ou sans enfant, de procurer un foyer à des enfants plus âgés et/ou handicapés²⁶.

26 L'adoption exige un «effort de reconstruction» permanent de la part de l'enfant dans le but de vaincre le trouble provoqué par la perte de ses parents naturels, de former des nouveaux liens avec ses parents adoptifs et de se bâtir une nouvelle identité. Il existe une prise de conscience grandissante, d'une part, du rôle primordial joué ici par le facteur temps et, d'autre part, du fait que l'enfant développant une nouvelle identité passe à travers divers stades pendant lesquels il est, par moment, particulièrement ou pas du tout intéressé par son origine, acceptant et rejetant successivement ses racines étrangères. Les parents adoptifs doivent se joindre harmonieusement à ce processus et, au même moment, assumer leur propre identité en tant que parents adoptifs. Enfin, les parents biologiques sont confrontés à un processus de perte de leur enfant pouvant se réaliser de différentes manières, parfois, l'abandon de l'enfant ne donne lieu à un sentiment de perte que plusieurs années plus tard. A la lumière de recherches et d'expériences pratiques, il y a actuellement une tendance grandissante d'informer l'enfant, non seulement du fait qu'il a été

²² Voir R. A. C. Hoksbergen et al., *Adopted Children at home and at school*, Lisse (1987), p. 3.

²³ Voir l'étude réalisée par Mme J. Rondot de la section française de l'ISS pour le Conseil de l'Europe, in Conseil de l'Europe, *Le rôle des organisations gouvernementales et non gouvernementales dans le placement en Europe d'enfants du tiers monde*, Strasbourg 1980, p. 7.

²⁴ Voir *Rapport du Secrétaire général des Nations Unies*, Doc. E/CN.5/574 du 22 janvier 1979.

²⁵ Voir Résolution (77)33 sur le placement des enfants, Recommandation No R(84)4 sur les responsabilités parentales et No R(87)6 sur les familles nourricières.

²⁶ Voir par exemple G. O'Hara, *Placing Children with special needs for adoption - recruitment, selection and support*, résumé de l'allocation présentée lors de la Conférence internationale sur l'Adoption d'aujourd'hui, Athènes 6-9 juillet 1987. Voir aussi C. Godde, *Hard to Place*, résumé de l'allocation présentée lors de la Conférence d'experts d'organisations non gouvernementales sur la mise en oeuvre de la Déclaration des Nations Unies du 3 décembre 1986, Vienne, 10 et 11 juin 1987.

22 According to a recent estimation yearly 15 000 to 20 000 children from the Third World are placed with families in Europe, the United States, Canada and Australia.²² Although demographic changes and new developments such as artificial insemination, surrogate motherhood, etc., may lead to a decline of the 'demand' for children in the developed countries, and rising living standards, government policies and changing attitudes to a decrease of the 'supply' of children in the Third World, it seems unlikely that the pattern will change radically in the years to come. Apart from occasional abuses by agencies and other intermediaries which require measures of control, intercountry adoption of children from the Third World poses above all problems of a transcultural nature which require communication and co-ordination between sending and receiving countries. To give just one example:

'In Latin-American culture, school age children from poor families are sometimes entrusted to godparents of a more prosperous class. The godparents feel a religious and moral obligation to take charge of the education of the child. Although sharing the life of the godparents, the child is not entirely assimilated with their family in certain respects. Close contact is maintained with his own family to which he returns when his education is finished and he is able to work.'

In some regions, families living in the country send their children to friends living in a town so that they can go to school. The host family expects that the children will do certain jobs and take more of a share as they grow up.

In both of these situations, the child stays in the same cultural and geographical environment as its own family with which it remains in contact. The links between the host family and the natural family are based on mutual trust and not on legislation or administrative measures for the protection of children.

*The Venezuelan office of the International Social Service has reported a new problem which it faces connected with the placement of Latin-American children with families abroad. The children go to Europe or other countries without the consequences of such uprooting being sufficiently understood either by the natural family or by the child, who only see this procedure as an extension of the type of placement to which they are used.'*²³

III NEW VIEWS ON ADOPTION, NATIONALLY AND INTERNATIONALLY

23 Over the past 25 years insights in the social and psychological nature and effects of adoption have grown considerably and norms, values and practices concern-

ing adoption nationally and internationally have evolved.

24 First of all, adoption is now generally considered within the framework of family and child protection and welfare. This was already a leading thought of the work which the Hague Conference undertook in the 1960s and the idea has been reconfirmed and reinforced on a world scale. It was the explicit starting point for the Expert group meeting convened by the United Nations in 1978 in Geneva to formulate social and legal principles concerning adoption and foster placement which laid the basis for the UN Declaration adopted in December 1986.²⁴ In connection with this greater emphasis on the social function of adoption, other alternative and supplementary means of providing family care for children deprived of their natural parents have begun to attract greater interest. This is true in particular for foster family care which is given a prominent place in the UN Declaration and which has also been the subject of study and action²⁵ within the Council of Europe.

25 Secondly, insight has grown into the specific psychological problems to which substitute family care and, more specifically, adoption may give rise. There is now wide agreement among experts in the field that in order for substitute parental care to be successful in the long term, specific requirements must be met and the preparation and counselling both before and after the placement of the child is often necessary. This is true in particular of course in those cases where an older child is adopted or where the child has an emotional, mental or physical handicap. In a number of countries there is a growing willingness among couples, both without and with children, to provide a home for older and/or handicapped children.²⁶

26 Adoption requires a lasting 'reconstructional effort' on the part of the child in order to overcome the loss of his natural parents and to form new bonds with his adoptive parents and to build a new identity for himself. There is a growing awareness that the time factor plays a very important role here and that as the child develops the process of its identity building goes through various stages where the child is by turns very interested in his origin and not interested at all, alternately accepting and rejecting his different roots. The adoptive parents have to attune to this process and at the same time build their own identity as adoptive parents. Finally, the biological parents go through a process of loss of their child which may take very different forms; sometimes abandonment of the child may give rise to feelings of loss many years later. In the light of research and practical experiences, there is now a growing tendency to inform the child not only of the fact of his being adopted but also about his family background and in some countries a beginning

²² See R. A. C. Hoksbergen et al., *Adopted Children at Home and at school*, Lisse (1987), p. 3.

²³ See the study made by Mrs J. Rondot of the French section of ISS for the Council of Europe, in Council of Europe, *The Role of Governmental and Non-Governmental Organizations in Supervising the Placement in Europe of Children from the Third World*, Strasbourg 1980, p. 7.

²⁴ See Report by the Secretary General of the UN, Doc. E/CN.5/574 of 22 January 1979.

²⁵ See Resolution (77)33 on the placement of children, Recommendations No R(84)4 on parental responsibilities and No R(87)6 on foster families.

²⁶ See e.g. G. O'Hara, *Placing children with special needs for adoption - recruitment, selection and support*, extract from paper presented to the International Conference on Adoption Today, Athens 6-9 July 1987. See also C. Godde, *Hard to Place*, paper presented to the NGO Expert Meeting on the implementation of the UN Declaration of 3 December 1986, Vienna, 10-11 June 1987.

adopté, mais aussi à propos de ses antécédents familiaux; dans certains pays, on a commencé à établir certaines formes de communication entre l'enfant et ses parents biologiques²⁷.

27 Troisièmement, ces nouvelles perspectives acquièrent une signification particulière dans le contexte de l'adoption inter-étatique, particulièrement au moment où des enfants du tiers monde sont adoptés dans des pays économiquement avancés et eu égard aux différences considérables existant sur le plan social, culturel et racial entre les pays concernés. Au moment où l'adoption inter-étatique commença à se faire, ceci ne fut pas immédiatement reconnu. Au commencement, l'adoption inter-étatique était nouvelle et sur la défensive, avec la conséquence qu'il y avait une tendance à diminuer les différences entre les familles naturelles et les familles adoptives. Maintenant que l'adoption inter-étatique est devenue un phénomène commun à un grand nombre de pays, il est réalisé que les difficultés auxquelles les familles adoptives doivent faire face sont souvent aggravées par le fait qu'il existe des différences considérables dans les antécédents familiaux et les espérances de l'enfant et des parents adoptifs, et qu'une préparation et des conseils adéquats sont nécessaires. Au même moment l'adoption inter-étatique a intensifié la discussion sur l'opportunité d'informer l'enfant sur ses origines – son pays, sa culture et ses parents naturels – contrebalancée par celle de l'intérêt des parents naturels de garder cette origine cachée s'ils le préfèrent. Parfois, des programmes ont été créés, organisant des visites d'enfants adoptés avec leurs parents adoptifs dans leur pays d'origine²⁸.

28 En accord avec ces nouvelles idées, attitudes et valeurs sociales, les agences ont modifié leur politique et offrent aujourd'hui de nouveaux services, spécialement à l'égard de l'adoption inter-étatique. Les services rendus aux adoptés et aux parents adoptifs après le placement sont devenus très importants et, souvent, il n'existe pas de distinction nette entre les services avant et après placement. Au même moment, les services de placement familial et les services d'adoption tendent à recouvrir un champ d'action bien plus large que dans le passé²⁹.

IV TENDANCES ACTUELLES ET PERSPECTIVES DANS LA LÉGISLATION ET LA JURISPRUDENCE

a droit interne

29 Au cours des deux ou trois décennies passées, les tendances qui commençaient déjà à apparaître à l'aube des années soixante dans le droit interne des Etats membres de la Conférence de La Haye se sont raffermies; en outre, de nouveaux développements sont venus s'y ajouter.

²⁷ Voir par exemple G. Andersson, *The Adopted Children's Search for their Identity*, allocution présentée au Séminaire de l'ICSW sur les adoptions inter-étatiques à Tokyo, 1986, et voir C. Hoffman-Riem, *Mediating Adoption Triangle*, allocution présentée à la réunion d'experts d'organisations non gouvernementales sur la mise en oeuvre de la Déclaration des Nations Unies du 3 décembre 1986, Vienne, 10 et 11 juin 1987.

²⁸ *Ibid.* Sur ces aspects psychologiques spécifiques, voir aussi J. Noël et M. Soulé, «Aspects psychologiques de l'adoption des enfants étrangers», in J. Foyer et C. Labrusse-Rion, ed., *L'adoption d'enfants étrangers*, Paris 1986, p. 79 et s.

²⁹ Voir L. Salgo, *Changes in Foster Care Law*, allocution présentée à la réunion d'experts d'organisations non gouvernementales sur la mise en oeuvre de la Déclaration des Nations Unies du 3 décembre 1986, Vienne, 10 et 11 juin 1987.

30 En premier lieu, la tendance continue à donner un poids prépondérant aux intérêts de l'enfant, à une intégration totale de celui-ci dans la famille adoptive et à une disparition de tous les liens avec la famille naturelle. En 1966, quand le Portugal introduisit l'*adoptio plena* dans son droit, les conditions en étaient très strictes; en 1977, une nouvelle réforme abandonna ces conditions, ce qui eut comme conséquence une augmentation considérable du nombre des adoptions l'année suivante. La Belgique, l'Italie et la Suisse ont également introduit l'*adoptio plena* dans leur droit,³⁰ et en Amérique latine, depuis 1970, de la même manière, certains pays l'ont introduite par exemple l'Argentine et le Venezuela³¹. La tendance est d'encourager l'adoption par des couples mariés plutôt que par des personnes seules³².

31 Deuxièmement, les conditions de fond de l'adoption eurent tendance à devenir moins strictes à l'égard tant des adoptants que de l'adopté, dans le but de rendre l'institution moins rigide. La tendance apparaît ainsi de ne plus considérer l'existence d'enfants légitimes antérieure à l'adoption comme un empêchement à cette dernière. La tendance de fixer un âge maximum pour l'adopté (par exemple, 15 ans en France, 14 en Espagne et au Portugal) apparaît également dans les pays réservant l'application de l'*adoptio plena* aux enfants. Le consentement de l'enfant d'un certain âge et sa consultation au-dessous de cet âge devient une règle largement pratiquée.

La question du consentement des parents naturels est en évolution. En principe, les parents naturels doivent donner leur permission; mais si leur refus est considéré comme étant «abusif», les tribunaux peuvent néanmoins ordonner l'adoption. Dans certains pays il existe des dispositions concernant un délai pendant lequel la mère ne pourrait pas décider valablement d'abandonner son enfant. La question du consentement de l'adoption anonyme (c'est-à-dire sans connaître l'identité des futurs parents adoptifs) est aussi traitée de différentes manières³³.

32 Troisièmement, l'exigence d'une période d'essai fixée par le droit ou déterminée par le tribunal dans chaque cas d'espèce, s'est généralisée.

33 Quatrièmement, dans le domaine des effets de l'adoption, l'*adoptio plena* entraîne généralement une complète assimilation de l'enfant adopté aux enfants de la famille adoptive et la disparition de tous liens juridiques avec la famille naturelle. Généralement, les parents adoptifs ont la pleine garde de l'enfant et, en principe, mais il existe des exceptions, l'enfant acquiert le nom des adoptants. La tendance est d'étendre la nationalité des adoptants à l'enfant adopté, bien que la plupart des Etats n'ont pas encore prévu cet effet³⁴. L'*adoptio plena* entraîne également des obligations réciproques et, en principe, il existe des exceptions; des droits successoraux réciproques.

³⁰ Voir la vaste étude comparative, «L'adoption dans les principales législations européennes» (J. M. Bischoff et A. Rieg, eds.) in *Revue internationale de droit comparé* (1985), p. 505 et s., spécialement I, *Droit Interne*, p. 511-700; voir aussi A. Beghé Lorenzi, ed., *L'adozione dei minori nelle legislazioni europee*, Milano 1986.

³¹ Voir SIS *Législation en matière d'adoption en Amérique Latine*, doc. établi par l'Institut interaméricain de l'enfant, Montevideo 1984. Pour une perspective latino-américaine, voir D. Operti Badan, «L'adoption internationale», *Recueil des Cours* 1983, Tome II, p. 295 et s.

³² L'exception de l'adoption par des beaux-pères ou des belles-mères, ce qui est actuellement largement admis, ne sera pas traitée dans cette note.

³³ Voir les études mentionnées dans les notes 30 et 31. Pour les Etats-Unis, voir les projets et discussions dans *Family Law Quarterly*, 1985, No 2, Special Issue on Adoption. La question du consentement est très complexe, voir H. D. Krause, *op. cit.* (*supra*, note 5), s. 169 et s.

³⁴ Voir H. Hecker, «Einfluss der Adoption auf die Staatsangehörigkeit. Rechtsvergleichende Darstellung der Regelungen in 175 Staaten» in *Das Ständesamt* 1985, p. 153 et s.

has been made to establish some form of communication with the biological parents.²⁷

27 Thirdly, these new insights acquire a particular significance in the context of intercountry adoption, particularly where children from the Third World are adopted in the economically advanced countries, in view of the considerable social, cultural and racial differences. This was not immediately recognized when large scale intercountry adoption started. In the beginning intercountry adoption was new and on the defence, hence there was a tendency to minimize the differences between natural families and adoptive families. Now that intercountry adoption has become a common phenomenon in many countries, it is realized that the difficulties which adoptive families are facing are often aggravated because of the considerable differences in background and expectations between the child and the adoptive parents, and that special counselling and preparation is necessary. At the same time intercountry adoption has intensified the discussion on the desirability of informing the child about his origin – his country, his culture and his natural parents – which must be balanced against the interest of the natural parents to remain undisclosed if they so prefer. In some countries, programmes have been set up to organize visits of adopted children with the adopters to the country of origin.²⁸

28 Along with these new ideas, attitudes and values social agencies have revised their policies and are now offering new services especially for intercountry adoption. Post-placement services to adoptees and to adoptive parents have become very important and often there is no sharp distinction between pre- and post-placement services. At the same time foster family care services and adoption services tend to overlap to a much greater extent than before.²⁹

IV CURRENT TRENDS AND PERSPECTIVES IN LEGISLATION AND JUDICIAL POLICIES

a internal law

29 Over the past two or three decades tendencies which already began to appear in the internal laws of Members States of the Hague Conference in the early 1960s have become stronger; in addition, there are a certain number of new developments.

²⁷ See e.g. G. Andersson, *The Adopted Children's Search for their Identity*, paper presented to the ICSW seminar on intercountry adoptions in Tokyo, 1986, and see C. Hoffman-Riem, *Mediating Adoption Triangle*, paper presented to the NGO Expert Meeting on the implementation of the UN Declaration of 3 December 1986, Vienna, 10-11 June 1987.

²⁸ *Ibid.* On these specific psychological aspects, see also J. Noël and M. Soulé, 'Aspects psychologiques de l'adoption des enfants étrangers', in J. Foyer and C. Labrusse-Rion, eds., *L'adoption d'enfants étrangers*, Paris 1986, p. 79 et seq.

²⁹ See L. Salgo, *Changes in Foster Care Law*, paper presented to the NGO Expert Meeting on the implementation of the UN Declaration of 3 December 1986, Vienna, 10-11 June 1987.

30 In the first place, the trend towards giving preponderant weight to the interests of the child and towards fully integrating the child into the adopting family severing all legal bonds with the natural family has continued. When Portugal in 1966 first introduced *adoptio plena* into its laws the conditions were still very strict; a new reform in 1977 has relieved these conditions and as of the next year the number of adoptions increased considerably. Belgium, Italy and Switzerland have now introduced *adoptio plena* in their laws,³⁰ and similarly in Latin America, since 1970, some countries have introduced *adoptio plena*, for example Argentina and Venezuela.³¹ The trend is to encourage adoption of children by married couples rather than single adopters.³²

31 Secondly, the substantive conditions for adoption tend to become less strict, both as regards the adopters and the adoptee, in order to facilitate adoptions. The presence of previous legitimate children tends to disappear as an impediment to the adoption of children. As regards the adoptee, in those countries which reserve *adoptio plena* to children, the trend is towards a lowering of the maximum age (for example 15 years in France, 14 in Spain and Portugal). There is a general trend to require the consent of the child above a certain age and to require it to be heard below that age.

The question of consent of the natural parents is in evolution. In principle, the natural parents must give their permission but if their refusal is considered 'abusif', the courts may nevertheless order the adoption. There are different provisions in various countries concerning the question whether the birth mother should be given a period of time before she may validly decide to abandon her child. Also, the question of consent to anonymous adoption (without knowing the prospective adoptive parents) is dealt with in different ways.³³

32 Thirdly, the requirement of a trial period, fixed by law or determined by the court in each individual case, has become very general.

33 Fourthly, as regards the effects of adoption, *adoptio plena* now generally entails complete assimilation of the adopted child with the adopting family and the breaking off of all legal ties with the natural family. Generally, the adopting parents acquire full custody of the child, and in principle, but subject to exceptions, the child also acquires the name of the adopters. The trend is towards extending the nationality of the adopters to the adopted child, although a majority of States still does not provide for this effect.³⁴ *Adoptio plena* also generally entails reciprocal obligations and in principle, but subject to exceptions, reciprocal succession rights.

³⁰ See the extensive comparative study, 'L'adoption dans les principales législations européennes' (J. M. Bischoff and A. Rieg, eds.), in *Revue internationale de droit comparé* (1985), p. 505 et seq., in particular I, *Droit Interne*, pp. 511-700; see also A. Beghé Loreti, ed., *L'adozione dei minori nelle legislazioni europee*, Milano 1986.

³¹ See SIS (ISS) *Législation en matière d'adoption en Amérique Latine*, doc. établi par l'Institut interaméricain de l'enfant, Montevideo 1984. For a Latin-American perspective, see generally D. Operti Badan, 'L'adoption internationale', *Recueil des cours* 1983, tome II, p. 295 et seq.

³² With the exception of adoption by stepfathers or stepmothers, which now tends to be widely admitted. In this note this exception will be left aside.

³³ See the studies mentioned in footnotes 30 and 31. For the U.S., see the proposals and discussions in *Family Law Quarterly*, 1985, No 2, Special Issue on Adoption. The question of consent is very complex, see H. D. Krause, *op. cit.* (*supra* fn. 5), s. 169 et seq.

³⁴ See H. Hecker, 'Einfluss der Adoption auf die Staatsangehörigkeit. Rechtsvergleichende Darstellung der Regelungen in 175 Staaten', in *Das Staatsamt* 1985, p. 153 et seq.

34 Cinquièmement, il existe une tendance limitant les possibilités de révoquer l'adoption. En fait, si le but de l'adoption est de procurer à l'enfant une nouvelle famille et un nouveau foyer et si la période d'essai a été réussie, permettre la révocation irait à l'encontre des intérêts de l'enfant³⁵.

En Europe, beaucoup de ces tendances sont apparues sous l'influence de la Convention européenne en matière d'adoption des enfants, Convention préparée par le Conseil de l'Europe, conclue le 24 avril 1967 et ratifiée depuis lors largement.

35 Enfin, les gouvernements de divers pays se sont engagés non seulement sur le plan de l'adoption, mais aussi sur le plan du placement nourricier d'enfants. La période d'essai de l'adoption et le placement des enfants sont souvent supervisés par des autorités administratives ou des agences spécialisées en matière d'adoption et de placement familial; ces organismes sont souvent soumis à un système d'autorisation.

b droit international privé

36 Au regard des ratifications, le succès de la Convention de 1965 sur l'adoption est assez limité. Cela ne signifie cependant pas qu'elle n'a pas eu d'influence sur les Etats membres ne l'ayant pas ratifiée, ni que ses solutions soient mauvaises.

37 Premièrement, à propos du droit international privé, comme c'est le cas dans les différents droits internes des Etats membres, il y a une nette propension à donner un poids particulier aux intérêts de l'enfant (cf. article 6, paragraphe 1 de la Convention). Dans quelques pays européens – tant dans ceux mettant l'accent sur «l'approche juridictionnelle»³⁶ que dans ceux préférant «l'approche du conflit de lois» (cf. *supra* No 6) – la situation est telle qu'une règle de fond protégeant les intérêts de l'enfant est parfois appliquée dans le but d'évincer des règles de compétence ou de conflit dont l'application mécanique entraînerait des résultats indésirables³⁷. La même chose peut très probablement être considérée comme vraie pour les Etats-Unis³⁸ et possible pour l'Australie et le Canada.

38 Deuxièmement, il existe, au moins en Europe, une préférence pour la loi des adoptants, et non celle de l'enfant, pour les questions concernant les conditions de l'adoption³⁹. Cette préférence est renforcée par le droit interne tendant à intégrer complètement l'enfant dans

sa famille adoptive (*supra* No 33). Cette direction, une fois de plus, est en conformité avec la Convention (article 4). La nouvelle Convention inter-américaine sur le conflit de lois concernant l'adoption des mineurs, signée à La Paz le 24 mai 1984,⁴⁰ prend cependant une direction différente en donnant clairement priorité au droit de la résidence habituelle de l'enfant⁴¹.

39 Troisièmement, il existe une tendance, en Europe spécialement, à appliquer le droit national de l'enfant aux questions de consentement de l'enfant et de ses parents ou, au moins, de prendre en compte ce droit, ce qui correspond à nouveau à la solution de la Convention (article 5, paragraphe 1)⁴².

40 Par conséquent, il pourrait sembler que la Convention ne doive pas être révisée. Cependant, il faut constater que cette Convention est incomplète et, spécialement, qu'il manque des dispositions sur la loi applicable à l'égard de la reconnaissance des effets de l'adoption. Aucun accord sur ce point ne put être trouvé au début des années soixante; l'Institut de droit international a proposé un texte relatif aux effets de l'adoption qui peut être considéré comme complémentaire à la Convention⁴³. Mais la raison fondamentale qui a fait que la Convention n'a et n'aurait probablement jamais offert de solution en matière d'octroi et de reconnaissance des adoptions d'enfants du tiers monde, semblerait être due à son champ d'application très restrictif: elle ne s'applique que quand les adoptants et l'enfant sont ressortissants ou résidents habituels d'un Etat contractant. Bien que certains pays peu développés montrèrent un intérêt à la Convention au moment où le Secrétaire général des Nations Unies leur avait demandé leur opinion à ce propos,⁴⁴ ils n'ont pas introduit de demande d'adhésion et il est très peu probable qu'ils le fassent encore aujourd'hui, pour la seule raison qu'ils n'ont pas eu l'occasion de participer à son élaboration.

41 Mais il y a plus. Comme nous l'avons dit plus haut (*supra*, chapitre I), l'hypothèse sous-jacente au travail de la Convention sur l'adoption était qu'elle opérerait principalement en Europe, c'est-à-dire entre pays qui étaient géographiquement et culturellement très proches. Cette hypothèse à l'esprit, il était raisonnable de disposer par exemple dans l'article 5 que «si, d'après la loi nationale de l'enfant, celui-ci ou un membre de sa famille doit personnellement comparaître devant l'autorité qui statue sur l'adoption, il y a lieu de procéder, le

³⁵ Voir par exemple la nouvelle loi finlandaise sur l'adoption de 1985, qui ne permet pas la révocation (cependant, la réadoption par les parents naturels est possible). Voir M. Savolainen, «Finland: more rights for children», in *Journal of Family Law* 1985, p. 113 et s. (p. 115).

³⁶ Sous l'influence de la Convention, cette idée a gagné du terrain en Suisse. C'est aujourd'hui également le système repris en Italie.

³⁷ Voir «L'adoption dans les principales législations européennes», *loc. cit.* (*supra*, note 30), II *Droit International Privé*, p. 701-884 (p. 712).

³⁸ Voir E. F. Scoles et P. Hay, *Conflict of Laws*, 1984, p. 542.

³⁹ Voir «L'adoption dans les principales législations européennes», *loc. cit.*, p. 712. La nouvelle loi chinoise sur le droit international privé, en disant que les adoptions réalisées en Chine seront toujours soumises au droit chinois, mène au même résultat.

⁴⁰ Voir *Int. Legal Materials*, 1985, p. 460 et s. (texte anglais seulement; voir texte original français dans Organisation des Etats américains, *Série de Traités* No 62).

⁴¹ Voir les articles 3 et 4 de cette Convention:

«Article 3

La loi de la résidence habituelle du mineur régit la capacité, le consentement et les autres conditions requises pour son adoption, ainsi que les procédures et formalités extrinsèques nécessaires à la constitution du lien d'adoption.

Article 4

La loi du domicile de l'adoptant régit:

a. Sa capacité d'adopter;

b. Les conditions d'âge et d'état civil qu'il doit remplir;

c. Le consentement de son conjoint, le cas échéant, et

d. Les autres conditions requises dudit adoptant.

Dans le cas où les conditions imposées par la loi de l'Etat de l'adoptant (ou des adoptants) sont manifestement moins exigeantes que celles qui sont requises par la loi de la résidence habituelle de l'adopté, cette dernière loi sera applicable.»

⁴² Voir «L'adoption dans les principales législations européennes», *loc. cit.*, p. 712. La Cour de cassation des Pays-Bas, dans son arrêt du 11 avril 1980, *Neih. Int. Law Rev.* 1980, p. 241-2, a été clairement inspirée par la Convention, en tranchant la question de savoir si le consentement du parent naturel doit être déterminé par la loi nationale de l'enfant.

⁴³ Voir la «Résolution sur les Effets de l'Adoption en droit international privé», adoptée par l'Institut à sa Session de 1973 tenue à Rome, *Annuaire* 1973, p. 798-800 (voir aussi la Recommandation à la p. 800).

⁴⁴ Voir la *Protection et le bien-être des enfants – réunion de la Conférence des Nations Unies pour une Convention internationale sur le droit de l'adoption*, Rapport du Secrétaire général, E/CN.5/504 du 15 novembre 1974, Nos 43-48.

34 Fifthly, there is a trend towards reducing the possibilities of revoking adoption. In fact, if the purpose of adoption is to provide a child with a new family and a new home, and if the trial period has been successfully completed, it would not be in the interest of the child to permit revocation.³⁵

In Europe, many of the previous trends occurred under the influence of the European Convention on the Adoption of Children, concluded on 24 April 1967, which was prepared by the Council of Europe, and which has since been widely ratified.

35 Finally, in many countries Governments have become more involved not only with adoption but also with foster placement of children. The preparatory stage of adoption and placement of children is often supervised by administrative authorities, and agencies involved in adoption and foster placements are often made subject to a licensing system.

b private international law

36 In terms of ratifications the success of the 1965 Adoption Convention has so far been limited. This does not mean, however, that it has had no influence in Member States other than those which have ratified it, nor that its solutions are not, or no longer, valid.

37 First of all, there is a clear trend in the private international law systems of Member States, similar to that in their internal laws, to give paramount weight to the (best) interests of the child (*cf.* Article 6, paragraph 1, of the Convention). In some European countries – both in those which follow the ‘jurisdictional approach’³⁶ and in those which prefer the ‘conflict of laws approach’ (*cf. supra* No 6) – this goes so far that a substantive rule of the best interests of the child is sometimes applied to overrule or amend jurisdictional or conflict rules if otherwise their mechanical application would lead to undesirable results.³⁷ The same is likely to be true for the United States³⁸ and possibly also for Australia and Canada.

38 Secondly, there is at least in Europe a tendency for the law of the adopters, and not that of the child, to govern most of the questions concerning the conditions of the adoption.³⁹ This tendency will be reinforced by the internal law trend towards full integration of the

child into the adoptive family (*supra* No 33). This tendency, again, is in conformity with the approach of the Convention (Article 4). The new Inter-American Convention on the conflict of laws concerning the adoption of minors, signed in La Paz on 24 May 1984,⁴⁰ on the other hand, takes a different direction by giving clear priority to the law of the habitual residence of the child.⁴¹

39 Thirdly, there is a tendency in particular in Europe to apply the child’s national law to questions of consent of the child and its parents or at least to take that law into account, which again corresponds with the Convention: Article 5, paragraph 1.⁴²

40 It would not seem, therefore, that the Convention is in need of revision for being obsolete. It is true that it is not complete, and especially that it lacks provisions on the law applicable to and the recognition of the effects of adoption. No agreement on this could be achieved in the early 1960s; the *Institut de Droit International* has proposed a text to supplement the rules of the Convention with rules on the effects of adoptions.⁴³ But the basic reason why the Convention as such will probably never be of great avail in respect of both the granting and the recognition of adoptions of children from the Third World is, it would seem, its restrictive scope: it only applies when adopters and child are nationals of and habitually resident in a Contracting State. Although a few developing countries showed an interest in the Convention when the Secretary General of the United Nations asked for their comments,⁴⁴ so far no requests for accession by such countries have been made and it is highly unlikely that they will do so in the future, if only because they have had no possibility to participate in its elaboration.

41 But there is more. As we previously discussed (*supra*, Chapter I), the assumption underlying the work on the Adoption Convention was that it would operate mainly within Europe, *i.e.* between countries which were geographically and culturally very close. With that assumption in mind, it was quite reasonable to provide *e.g.* in Article 5 that if according to the national law of the child, that child or his natural parents must appear in person before the authority granting the adoption, ‘the authority shall, if the person concerned is not

³⁵ See *e.g.* the new Finnish Adoption Act of 1985, which under no circumstances permits revocation (however, re-adoption by the natural parents is possible). See M. Savolainen, ‘Finland: more rights for children’, in *Journal of Family Law* 1985, p. 113 *et seq.* (p. 115).

³⁶ Under the influence of the Convention this approach has gained ground in Switzerland. It is now also the system in Italy.

³⁷ See ‘L’adoption dans les principales législations européennes’, *loc. cit.* (*supra* fn. 30), II *Droit International Privé*, pp. 701-884 (p. 712).

³⁸ See E. F. Scoles and P. Hay, *Conflict of Laws*, 1984, p. 542.

³⁹ See ‘L’adoption dans les principales législations européennes’, *loc. cit.*, p. 712. The new Chinese Statute on private international law, by providing that adoptions granted in China be always governed by Chinese law, leads to the same result.

⁴⁰ See *Int. Legal Materials*, 1985, p. 460 *et seq.*

⁴¹ See Articles 3 and 4 of this Convention:

‘Article 3

The law of the habitual residence of the minor shall govern capacity, consent, and other requirements for adoption, as well as those procedures and formalities that are necessary for creating the relationship.

Article 4

The law of the domicile of the adopter (or adopters) shall govern:

a *The capacity to be an adopter;*

b *The age and marital status requirement to be met by an adopter;*

c *The consent of an adopter’s spouse, if required, and*

d *The other requirements for being an adopter.*

If, however, the requirements of the law of the adopter (or adopters) are manifestly less strict than those of the law of the adoptee’s habitual residence, the law of the adoptee shall govern.

⁴² See ‘L’adoption dans les principales législations européennes’, *loc. cit.*, p. 712. The *Hoge Raad* in the Netherlands in its judgment of 11 April 1980, *Neth. Int. Law Rev.* 1980, pp. 241-2, clearly inspired by the Convention, ruled that the question of consent of the natural parents is to be determined by the national law of the child.

⁴³ See the ‘Resolution on the Effects of Adoption in Private International Law’, adopted by the Institute at its Rome Session 1973, *Annuaire* 1973, pp. 798-800 (see also the Recommendation at p. 800).

⁴⁴ See *Protection and Welfare of Children – Convening of a United Nations Conference for an International Convention on Adoption Law*, Report of the Secretary General, E/CN.5/504 of 15 November 1974, Nos 43-48.

cas échéant, par voie de commission rogatoire lorsque la personne en question n'a pas sa résidence habituelle dans l'Etat de ladite autorité». Pareille disposition a cependant peu de sens quand l'enfant est un résident d'un pays en voie de développement avec un système judiciaire pauvre et incapable d'exécuter pareille requête. En outre, *quid* si le droit national de l'enfant ne dit rien (par exemple parce que ce droit ne connaît pas l'adoption, comme la plupart des systèmes de droit islamique), ou est peu clair à propos du respect du consentement de l'enfant ou de ses parents?

42 Un autre problème encore plus fondamental est également à soulever. L'efficacité de la Convention dépend dans une certaine mesure de la confiance donnée aux tribunaux de l'Etat de la résidence habituelle ou de la nationalité des adoptants étant donné que ce sont ces tribunaux qui statuent sur l'adoption et qui, en principe et l'article 5 (1) excepté, appliquent leurs propres lois. Cette confiance sera présente si le pays de l'adoptant et celui de l'adopté connaissent plus ou moins la culture (juridique) de l'autre et si les deux pays ont une conception commune sur l'intégration complète de l'enfant dans sa nouvelle famille et sur la rupture de tous liens avec sa famille naturelle. Mais si une, ou les deux, de ces conditions manquent⁴⁵, cette confiance ne sera pas présente et des efforts de communication et de coopération supplémentaire seront nécessaires.

Manifestement, pareilles considérations s'appliquent à la confiance que les parents naturels ou les autorités locales du pays de l'adopté sont capables de donner aux adoptants et plus généralement à la société lointaine au sein de laquelle vivra l'enfant. Même s'il n'existe pas d'obstacle juridique ou pratique à la constatation du consentement de l'enfant ou à celui de ses parents, les différences géographiques et culturelles créent le besoin d'une information complète sur les futurs adoptants. Que se passe-t-il si la phase d'essai précédant l'adoption échoue? Est-ce qu'il peut être garanti que l'enfant ne sera pas placé dans une institution ou pire, en Europe ou aux Etats-Unis?

43 Jusqu'à présent, nous sommes partis de l'hypothèse que l'adoption de l'enfant du tiers monde se fait pour la première fois dans un Etat développé membre de la Conférence. Cela sera généralement le cas d'enfants provenant de pays asiatiques au sein desquels l'intervention des autorités judiciaires et administratives est souvent limitée à l'octroi de la permission pour l'enfant de quitter le pays⁴⁶. Mais les problèmes internes culturels dus à l'incompréhension et à la méfiance peuvent également surgir quand les tribunaux locaux du pays de l'adopté statuent sur l'adoption, appliquant la loi de l'enfant, comme c'est le cas dans bon nombre de pays latino-américains. Si l'adoption est une *adoptio minus plena*, comme c'est souvent le cas dans ces pays, il se peut que les parents naturels et le juge lui-même partent de l'idée que l'enfant reste dans sa famille d'origine et que l'adoption n'aura qu'un caractère limité (cf. l'exemple donné plus haut, No 22). Au niveau du droit international privé, se posera dans le pays développé accueillant l'adopté une question de reconnaissance; la réponse à cette question dépendra dans chaque cas de différents

facteurs, mais ne résoudra jamais le problème plus fondamental de l'incompréhension mutuelle. Cela exigerait un échange d'informations beaucoup plus systématique entre l'Etat de l'adopté et l'Etat des adoptants.

Tout ceci démontre qu'il serait utile d'avoir un nouvel instrument international qui développe, tout en allant plus loin, les principes établis par la Convention existante, c'est-à-dire une convention qui résoudrait mieux les problèmes posés par l'adoption inter-étatique des enfants du tiers monde.

V UNE NOUVELLE CONVENTION SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ADOPTION INTER-ÉTATIQUE

A Besoins à satisfaire par une nouvelle convention

44 Il est possible de relever des problèmes que la Convention de 1965 sur l'adoption ne résout pas suffisamment bien et qui pourraient, dès lors, être abordés dans une nouvelle convention préparée par la Conférence de La Haye:

a l'utilité de définir des principes dans le domaine de l'adoption inter-étatique;

b l'utilité de créer un système de contrôle dans le but d'assurer le respect de ces principes;

c le besoin d'établir une communication réciproque entre les autorités des pays de l'adopté et de(s) adoptant(s);

d le besoin d'avoir une coopération entre ces pays.

45 *Ad a.* La Convention sur l'adoption met sur pied un certain nombre de règles et de principes de fond auxquels toutes les adoptions concernées par la Convention sont soumises:

1 aucune adoption ne sera prononcée à moins que cela n'aille dans l'intérêt de l'enfant;

2 avant de statuer sur l'adoption, l'autorité mènera une enquête approfondie à propos de(s) adoptant(s), l'enfant et sa famille;

3 dans toute la mesure du possible, l'enquête est effectuée avec la collaboration d'organisations publiques ou privées qualifiées en matière d'adoption sur le plan inter-étatique et le concours de travailleurs sociaux spécialement formés à cet effet (article 6, paragraphe 1).

Est bien sûr également fondamentale la règle de conflit de loi établie par l'article 5, prescrivant l'application de la loi nationale de l'enfant aux consentements et consultations autres que ceux d'un adoptant, de sa famille et de son conjoint.

46 Cependant, ces règles et valeurs ne s'appliquent que si la Convention elle-même s'applique, c'est-à-dire, comme nous l'avons vu (*supra* No 14), dans les cas limités où des personnes ont la nationalité d'un des Etats contractants ainsi que leur résidence habituelle dans un de ces Etats. En outre, la Convention a été créée pour être appliquée aux adoptions internationales en général, et non seulement aux adoptions d'enfants originaires d'un autre pays mais également dans les cas où la nationalité étrangère de l'enfant constitue le seul élément international de l'adoption (cf. *supra*, No 7).

47 Il serait très utile que la nouvelle convention fasse un effort particulier afin de formuler des principes et des règles clairs qui (1) auraient un champ d'application plus large que celui de la Convention de 1965 sur l'adoption

⁴⁵ Par exemple, un enfant adopté en Corée, au Viet Nam et en Thaïlande, garde des liens avec sa famille d'origine.

⁴⁶ Dans certains pays d'Asie, par exemple l'Inde, le tribunal peut désigner les futurs parents adoptifs comme tuteur de l'enfant. A son arrêt du 6 février 1984 (*Laxmi Kant Pandey c. l'Union de l'Inde*, voir Annexe B), la Cour suprême d'Inde a donné l'ordre de renforcer cette procédure dans le but d'améliorer la pratique de l'adoption inter-étatique.

habitually resident in the State of that authority, proceed, where appropriate, by means of a *commission rogatoire*'. Such a provision, however, makes little sense when the child is resident in a developing country with a poor judicial system unable to execute such a request. Moreover, *quid* if the national law of that child is silent (e.g. because that law does not provide for adoption, like most systems of Islamic law), or unclear in respect of the consent of the child or his relatives?

42 An even more fundamental problem, it would seem, is this. The Convention depends for its operation on a certain amount of confidence being given to the courts in the State of the habitual residence or nationality of the adopters, because they are the courts which will grant the adoption and which will, in principle and apart from Article 5(1), apply their own laws. This confidence may be assumed if that country and the sending country more or less know each other's (legal) cultures and if both have a conception of adoption whereby the child is fully integrated with the new family and all bonds are broken with the natural family. But if one or both of these conditions are lacking,⁴⁵ this confidence will have to be built, and additional efforts of communication and co-operation will be necessary.

Obviously, similar considerations apply to the confidence which natural parents or local authorities in the sending country need to be able to give to the adopters, and to the society far away where the child will grow up. Even if no practical or legal obstacles stand in the way of ascertaining the child's consent or that of his relatives, the geographical and cultural differences deepen the need for full information on the prospective adopters.

What if the trial phase preceding adoption is unsuccessful? Can guarantees be given that the child will not end up in an institution, or worse, in Europe or the United States?

43 So far, we have assumed that the adoption of the Third World child would be granted for the first time in a developed Member State of the Conference. This will generally be the case with children from Asian countries, where intervention by judicial and administrative authorities is often limited to giving permission to take the child out of the country.⁴⁶ But transcultural problems due to misunderstanding and distrust may also arise when the local courts in the sending country grant the adoption, applying the law of the child, as is the case in many Latin-American countries. If the adoption is granted as an *adoptio minus plena*, as will often be the case in these countries, the natural parents, and even the judge himself, may have assumed that the child would basically remain within its original family, and that the adoption was of a limited character only (*cf.* the example given *supra* No 22). In terms of private international law, there will be in the receiving developed country a question of recognition; the solution of this problem will depend in each case on a number of factors, but it will not solve the more basic problem of unfulfilled

expectation. That would require more systematic channels of information being established between the sending and the receiving country.

All this suggests that there is a need for a new international instrument which follows on, but goes beyond the limits of, the existing Convention to embrace a fuller range of problems connected with intercountry adoption of children from the Third World.

V A NEW CONVENTION ON INTERNATIONAL CO-OPERATION IN RESPECT OF INTERCOUNTRY ADOPTION

A Needs to be met by a new convention

44 It would seem possible to distinguish a certain number of needs which the 1965 Adoption Convention does not sufficiently meet and which might be met by a new convention prepared by the Hague Conference:

a a need for standards in the field of intercountry adoption;

b a need for a system of supervision in order to ensure that these standards are observed;

c a need for the establishment of channels of communication between authorities in sending and in receiving countries;

d a need for co-operation between these countries.

45 *Ad a.* The Adoption Convention postulates a number of important substantive principles and rules which govern adoptions to the extent that these are granted in application of the Convention:

1 no adoption shall be granted unless it will be in the interest of the child;

2 before granting an adoption the authority shall carry out a thorough inquiry relating to the adopter(s), the child and his family;

3 this inquiry shall, in principle, be carried out in co-operation with public or private organizations qualified in the field of intercountry adoptions and the help of specially qualified social workers (Article 6, paragraph 1).

Also highly important is the conflict of law rule in Article 5, prescribing the application of the national law of the child as regards consent and consultations other than those with respect to an adopter, his family or spouse.

46 However, these criteria and rules only apply in so far as the Convention applies, and, as we have seen (*supra* No 14), its scope is restricted to persons who are both nationals of and resident in a Contracting State. Moreover, the Convention was drafted to apply to international adoptions generally, not only to adoptions of children originating from another country but also to adoptions the sole international aspect of which is constituted by the foreign nationality of the child (*cf. supra* No 7).

47 It would seem very useful if the new convention were to make an effort to formulate clear principles and rules which would (1) have a more general application than that provided for by the 1965 Adoption Convention

⁴⁵ E.g. an adopted child in Korea, Viet Nam and Thailand retains bonds with his original family.

⁴⁶ In some Asian countries, e.g. India, the court may appoint the prospective adoptive parent guardian of the child. In its judgment of 6 February 1984 (*Laxmi Kant Pandey vs. Union of India*, see Annex B), the Supreme Court of India has issued directives to strengthen this procedure with a view to improving the practice of intercountry adoption.

et (2) s'appliqueraient spécifiquement à l'adoption inter-étatique⁴⁷. Le second aspect mérite un réexamen à la lumière des droits nationaux applicables, des procédures et des solutions praticables au sein de certains pays du tiers monde, eu égard aux deuxième et troisième exigences de l'article 6, premier paragraphe et de celles de l'article 5 (cf. ce qui a déjà été mentionné dans le chapitre précédent à propos de ce texte sous la lettre b). Est intéressant à ce propos le nouvel article 23 de la loi sur le droit international privé de la République fédérale d'Allemagne, reprenant d'abord la même règle que l'article 5 de la Convention de 1965 pour rendre ensuite le droit allemand (*lex fori*) applicable dans la mesure où l'intérêt de l'enfant l'exige. Il peut également être utile de se référer à nouveau au Rapport du ssi de 1962, et particulièrement à la Recommandation V (*supra*, No 8). Peuvent aussi être débattus certains aspects de l'adoption inter-étatique qui n'ont pas attiré l'attention des rédacteurs de la Convention au début des années soixante, par exemple le besoin pour l'enfant adopté de connaître ses antécédents ou celui des parents naturels de recevoir des nouvelles de leur enfant, s'ils le désirent⁴⁸.

48 *Ad b.* Si le champ d'application de la Convention de 1965 n'était pas limité à ce point, si elle avait un caractère exclusif, ce qu'elle n'a pas en ce moment (voir *supra*, No 14), et si elle était ratifiée largement, il serait alors garanti qu'aucune adoption ni reconnaissance d'adoption ne se feraient à l'encontre de l'intérêt de l'enfant, en l'absence d'enquête approfondie sur ses antécédents et sans se référer au droit interne et aux procédures en ce qui concerne le consentement. Cependant, ces conditions ne sont pas remplies et la Convention ne peut pas donner, et ne donne pas, ces garanties⁴⁹. A ce propos, il est nécessaire de compléter la Convention par un système de contrôle qui empêcherait une adoption inter-étatique s'avérant contraire aux intérêts de l'enfant tant au début de l'adoption que quelques années plus tard.

49 Différentes solutions sont ici concevables en établissant, par exemple, une obligation pure et simple pour les futurs adoptants d'informer l'autorité compétente (qui peut ou devrait alors intervenir dans le sens des intérêts de l'enfant); un système dans lequel les futurs adoptants devraient demander une autorisation à l'autorité compétente pour pouvoir adopter; un système dans lequel uniquement les agences d'adoption spécialisées autorisées pourraient servir d'intermédiaires en matière d'adoptions inter-étatiques (cf. Recommandation IV faite par ssi en 1962, *supra*, No 8); une combinaison des systèmes précédents; un système dans lequel les futurs adoptants ne pourraient adopter un enfant qu'en passant par le service d'une agence d'adoption spécialement autorisée (interdiction générale des «adoptions indépendantes»).

⁴⁷ Cf. la Convention inter-américaine sur les conflits de lois concernant l'adoption des mineurs qui s'applique, conformément à son article 1, «lorsque l'adoptant (ou les adoptants) a son domicile (ou ont leur domicile) dans un Etat partie et que l'adopté a sa résidence habituelle dans un autre Etat partie» (voir aussi l'article 25 sur la reconnaissance des effets des adoptions internes).

⁴⁸ Le besoin de l'enfant de connaître son origine fut mentionnée dans l'article 9 de la Déclaration des Nations Unies du 3 décembre 1986 (Annexe A). Dans certains pays, l'enfant s'est déjà vu attribuer un droit d'accéder aux registres publics concernant sa descendance biologique. D'un autre côté, la Convention sur l'adoption de l'OAS met l'accent sur la confidentialité à son article 7. La Nouvelle-Zélande semblerait le seul pays qui ait une loi rendant possible les contacts entre les parents naturels et leur enfant. Voir A. Corcoran, *Opening of Adoption Records in New Zealand*, extrait de l'allocation présentée à la Conférence internationale sur l'adoption actuelle: développements et perspectives, Athènes, 6-9 juillet 1987.

⁴⁹ Voir A. von Overbeck, «Should the Hague Convention on inter-country adoption be ratified?», in *International Children Welfare Review*, 1976, p. 26 et s.

50 *Ad c.* La Convention de 1965 dit très peu à propos de l'échange d'informations. Selon l'article 9, l'autorité statuant sur l'adoption en informera «le cas échéant l'autre Etat dont les autorités étaient également compétentes à cet effet, ainsi que l'Etat [contractant] dont l'enfant a la nationalité et l'Etat contractant où l'enfant est né». L'article 6 exige que «les autorités de tous les Etats contractants prennent sans délai toutes mesures d'entraide demandées en vue d'une adoption à laquelle la présente Convention est applicable» et permet aux autorités compétentes «de communiquer directement entre elles à cet effet».

Le champ d'application de ces dispositions est limité, tout d'abord parce que le champ d'application de la Convention elle-même est limité. En outre, si l'on se place sous l'angle de l'adoption inter-étatique d'enfants du tiers monde, ces règles semblent devoir être développées à deux égards: (1) ce que doit recouvrir l'information et (2) la manière par laquelle doit se réaliser cette information. Evidemment, dans le cas d'enfants adoptés dans des pays éloignés et de culture radicalement différente, il sera souvent nécessaire qu'une information plus importante soit fournie que dans le cas où, par exemple, l'adoption ne dépasse pas les frontières de l'Europe⁵⁰. Cela nous renvoie au problème de confiance soulevé dans le chapitre précédent sous b. A la lumière de nouveaux développements dirigés vers une forme d'adoption «plus ouverte», le besoin d'information pour la période d'après l'adoption grandira et s'élargira. Quant à la manière par laquelle l'échange d'information doit se faire, les expériences positives apportées par la création d'Autorités centrales dans le contexte d'autres Conventions de La Haye telles celles concernant la notification et les preuves à l'étranger et celle concernant l'enlèvement d'enfants, nous incitent à penser qu'un pareil système d'Autorités centrales atteindrait efficacement les buts de l'échange de communication dans le contexte de l'adoption inter-étatique. En effet, ce système supposerait la participation de pays non membres desquels pourraient provenir des enfants.

51 *Ad d.* La participation active de pays non membres devrait être également exigée pour un système de coopération avec le pays des adoptants. Le système d'entraide mutuelle repris à l'article 6, deuxième et troisième paragraphes, est embryonnaire, sans prendre en compte son champ d'application effectif limité. Dans le but d'établir une relation efficace basée sur la confiance mutuelle entre les Etats concernés, un système de coopération par le biais d'Autorités centrales serait très utile. Ces Autorités centrales pourraient également avoir un rôle de contrôle de la qualité et de l'éthique des agences et experts, tant dans l'Etat de l'adopté que dans l'Etat des adoptants et un rôle de coordination des activités de ces agences et experts⁵¹. Elles pourraient, par exemple à l'aide d'organes décentralisés, assister les fu-

⁵⁰ Cf. article 8 de la Convention inter-américaine:

«Dans le cas des adoptions constituées aux termes de la présente Convention, les autorités qui statuent sur l'adoption peuvent exiger que l'adoptant (ou les adoptants) certifie ses aptitudes (ou certifient leurs aptitudes) physique, morale, psychologique et économique, par le truchement d'institutions publiques ou privées dont le but spécifique touche à la protection du mineur. De telles institutions doivent être expressément autorisées à fonctionner par un Etat ou un organisme international.

L'institution qui certifie les aptitudes mentionnées ci-dessus doit informer l'autorité qui intervient dans la constitution de l'adoption de l'évolution des conditions se rapportant à celle-ci pendant un an. A cet égard, l'autorité qui statue sur l'adoption notifie à l'institution en question la constitution de l'adoption.»

⁵¹ Voir K. Buure-Hägglund, *Finnish Response to the UN Declaration*, allocution présentée à la Conférence d'experts d'organisations non gouvernementales sur la mise en oeuvre de la Déclaration des Nations Unies du 3 décembre 1986, Vienne, 10-11 juin 1987.

and (2) apply specifically to intercountry adoption.⁴⁷ The second aspect might well involve a re-examination, in the light of locally applicable laws, procedures and practical possibilities in some Third World countries of the second and third requirements of Article 6, first paragraph, and of those of Article 5 (cf. what was already noted in the previous Chapter under b in relation to this provision). Interesting in this respect is the new Article 23 of the Statute on Private International Law of the Federal Republic of Germany, which puts first the same rule as that of Article 5 of the 1965 Convention, but provides for application of German law (*lex fori*) to the extent that the interest of the child so requires. It may also be useful to look back again at the 1962 iss Report, Recommendation V (*supra* No 8).

There may also be certain new aspects of intercountry adoption which would require attention not given to them in the early 1960s, e.g. the need for the adopted child to know about his background, and that of the birth parents to know about their child if they so wish.⁴⁸

48 *Ad b.* If the scope of the 1965 Convention were not so limited, if it were to have an exclusive character, which it does not have at present (see *supra* No 14), and if it were more widely ratified, then it would guarantee that no intercountry adoption would be granted or recognized without its being in the interest of the child, without a thorough inquiry relating to his background and without due regard to local laws and procedures with regard to consent. However, these conditions not being fulfilled, the Convention cannot, and does not, give such a guarantee.⁴⁹ There would seem to be a need for it to be complemented by a supervision system to prevent intercountry adoptions to occur which are not in the interest of the child – either from the outset or because they fail after some time.

49 Various possibilities are conceivable here, stretching from a mere obligation being imposed on prospective adopters to inform a competent authority (which may or should then intervene or provide support where the interests of the child so require); a system whereby prospective adopters need special authorization for intercountry adoptions from the competent authority; a system whereby only specially licensed adoption agencies may act as intermediaries in intercountry adoption (cf. Recommendation IV made by iss in 1962, *supra* No 8); a combination of the previous systems; a system whereby prospective adopters may adopt a child only through the intervention of specially licensed adoption agencies (general prohibition of 'independent adoptions').

⁴⁷ Cf. the Inter-American Convention on the conflict of laws concerning the adoption of minors which according to its Article 1 applies 'when the domicile of the adopter (or the adopters) is in one State Party and the habitual residence of the adoptee is in another State Party' (see also Article 25 for the recognition of the effects of internal adoptions).

⁴⁸ The need for the child to know about his origin was mentioned in Article 9 of the UN Declaration of 3 December 1986 (Annex A). In some countries the child has already been given an enforceable right of access to records concerning his biological descent. On the other hand, the OAS Adoption Convention in its Article 7 puts confidentiality first. So far, New Zealand would seem to be the only country which has by statute enabled birth parents to contact their child. See A. Corcoran, *Opening of Adoption Records in New Zealand*, extract from paper presented to the International Conference on Adoption today: developments and perspectives, Athens, 6-9 July 1987.

⁴⁹ See A. von Overbeck, 'Should the Hague Convention on inter-country adoption be ratified', in *International Children Welfare Review*, 1976, p. 26 *et seq.*

50 *Ad c.* The 1965 Convention contains only minimum provisions on the exchange of information. Under Article 9 the authority granting the adoption shall notify this fact to 'the other State, if any, the authorities of which would have been empowered to grant an adoption under that article, to the [Contracting] State of which the child is a national and to the Contracting State where the child was born'. Article 6 generally requires the authorities of all Contracting States to give promptly 'all the assistance requested for the purpose of an adoption granted by the present Convention' and allows the authorities designated to communicate directly with each other.

The scope of application of these provisions is limited, first of all by the limited effective scope of application of the Convention as a whole. Moreover, if looked at from the angle of intercountry adoption of children from the Third World, these rules would seem to need to be more fully developed in two respects, (1) as regards the scope of information and (2) as regards the channels for such information. Obviously, in the case of adoption of children from developing countries over great distances and between very different cultures, there may often be a much greater need for information than e.g. in the case of adoption within Europe.⁵⁰ This relates to the problem of confidence discussed in the previous Chapter under b. In the light of new developments towards a more 'open' form of adoption such a need for information will only grow and extend to the post-adoption phase. As regards the information channels, the positive experiences with Central Authorities under other Hague Conventions such as those on Service and Evidence Abroad and on Child Abduction would suggest that a system of Central Authorities might also render useful services for the purposes of communication in the context of intercountry adoption. Of course, this would assume the participation of non-Member sending countries in the system.

51 *Ad d.* Active participation of non-Member sending countries would also be required for a system of co-operation with receiving countries. The system of mutual assistance provided for in Article 6, second and third paragraphs, is, apart from its limited effective scope, obviously embryonic only. In order to establish an efficient working relationship based on mutual confidence between sending and receiving countries a system of co-operation through Central Authorities could be very useful. Apart from providing information, its tasks could consist of supervising the professional quality and ethical conduct of agencies and experts, both in the sending and in the receiving countries and co-ordinating their activities.⁵¹ It could even, e.g. through decentralized organs, assist prospective adopters in the receiv-

⁵⁰ Cf. Article 8 of the Inter-American Convention:

'In adoptions governed by this Convention, the authorities granting the adoption may require the adopter (or adopters) to provide evidence of his physical, moral, psychological and economic capacity, through public or private institutions, the specific purpose is to protect minors. These institutions must be specifically authorized by some State or by some international organization. The institutions that certify the capacity referred to above shall undertake to report to the authority granting the adoption on the conditions under which the adoption has developed over a period of one year. To this end, the authority granting the adoption shall inform the certifying institution that the adoption has been granted.'

⁵¹ See K. Buure-Hägglund, *Finnish Response to the UN Declaration*, paper presented to the NGO Expert Meeting on the implementation of the UN Declaration of 3 December 1986, Vienna, 10-11 June 1987.

turs parents adoptifs, les informant et les aidant à trouver un enfant susceptible d'être adopté et les conseillant; d'autre part, elles assisteraient les parents naturels désirant abandonner leur enfant ou avoir des nouvelles de leur enfant déjà adopté; ces Autorités centrales pourraient également conseiller les institutions privées et publiques ayant pour tâche de donner un enfant à une famille de substitution.

Ces autorités pourraient encore s'occuper de l'enfant au moment où après une période d'essai, l'état émotionnel ou mental de ce dernier exige qu'il retourne dans son pays d'origine.

B Sources d'inspiration

52 Eu égard à la formulation de nouvelles règles et du contrôle de l'adoption, et l'établissement de nouveaux moyens de communication et de coopération, différents documents juridiques peuvent nous inspirer.

53 La Déclaration des Nations Unies (Annexe A), représentant un large consensus à l'échelle mondiale, est la première de ces sources. C'est bien sûr un instrument qui ne lie pas, et il semble hors de question que les Nations Unies élaborent dans le futur un instrument liant. L'avant-projet de cette Déclaration a déjà inspiré la Cour suprême de l'Inde dans la formulation, le 6 février 1984, de son arrêt (Annexe B).

54 Il est également bon, deuxième source d'inspiration, de se référer à des accords bilatéraux conclus entre certains pays particulièrement concernés par l'adoption. Un Rapport établi par le Conseil de l'Europe mentionne trois types d'accords:⁵²

- entre les organisations gouvernementales;
- entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales;
- entre les organisations non gouvernementales.

Un exemple récent du premier type d'accord conclu entre l'Australie et les Philippines est mentionné à l'Annexe C. Le Rapport du Conseil de l'Europe reprend d'autres exemples concernant des accords ou des négociations d'accords concernant la Corée, la Thaïlande, le Sri Lanka, le Bangladesh, la Colombie, l'Equateur, la Belgique et les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne et la Suède.

55 Au-delà de l'intervention de divers pays dans le domaine de la compétence, du droit applicable et de la reconnaissance de décisions étrangères sur l'adoption, et dans le domaine de l'émigration et de l'immigration, les règles spécifiques relatives à l'adoption inter-étatique peuvent constituer notre troisième source d'inspiration. Des exemples peuvent être trouvés en Suède, en Finlande, en Grèce et aux Pays-Bas (propositions en cours d'examen devant le Parlement); la Corée, l'Indonésie, la Thaïlande, l'Equateur et l'Inde (décisions de jurisprudence). Leur étude approfondie devrait nous mener à un certain nombre de principes et de règles générales. Enfin, nous ne pouvons passer sous silence la doctrine juridique au sein de laquelle la possibilité d'une conven-

tion sur la coopération internationale en matière d'adoptions inter-étatiques a également été évoquée⁵³.

C Forme du nouvel instrument; participation éventuelle des Etats non membres

56 Dans le cas où la Conférence déciderait d'inscrire à son ordre du jour ce sujet, elle serait confrontée avec deux options de base.

57 a) Une première option de portée limitée consiste à ne pas exiger de la Conférence qu'elle ouvre ses portes aux Etats non membres. Il serait concevable de rédiger une convention limitée aux seules nécessités de créer de nouveaux principes et un système de contrôle (nécessités a et b relevées *supra* Nos 44-49). Les Etats membres de la Conférence, dont la plupart sont des Etats destinataires d'enfants adoptifs, devraient se mettre d'accord entre eux sur certaines règles et sur un contrôle de ces règles. Une telle initiative serait utile et devrait être soutenue par plusieurs organisations non gouvernementales. En fait, ce n'est que quelques mois après l'adoption de la Déclaration des Nations Unies qu'une réunion d'organisations non gouvernementales eut lieu à Vienne les 10 et 11 juin 1987, dans le but d'étudier, sous les auspices des Nations Unies, les possibilités de la mise en oeuvre de la Déclaration.

58 b) Une seconde option serait plus utile mais aussi plus ambitieuse. Si la Conférence décidait d'établir un système d'information réciproque et de coopération entre les Etats concernés par l'adoption, pareille décision, par sa nature même, exigerait que la Conférence ouvre ses portes aux Etats non membres desquels proviennent des enfants adoptés, dans le but de participer à la réunion sur un même pied d'égalité. Contrairement à la Session extraordinaire de 1985 sur les contrats de vente, toute la communauté mondiale ne devrait pas être invitée, mais uniquement les pays qui sont concernés par des problèmes d'adoption inter-étatique «transcontinentale». Il apparaît que la plupart de ces pays seraient convoqués si étaient invités les Etats membres de l'Unidroit, qui compte parmi ses Membres des pays tels l'Inde et la Corée, et de l'Organisation des Etats américains. En outre, certains autres pays concernés par la matière devraient être invités.

Il est important de faire remarquer que c'est précisément parce que l'Unidroit regroupe un grand nombre de pays intéressés par l'adoption que le Gouvernement suisse lui a demandé d'étudier le sujet de l'adoption inter-étatique. Il est très possible d'envisager une coopération entre l'Unidroit et la Conférence, non seulement si la deuxième solution est choisie mais aussi dans le cas d'une décision en faveur de la première possibilité.

Il est concevable que le travail d'une convention sur la coopération internationale dans les matières de l'adoption inter-étatique mènerait à un instrument à caractère souple, par exemple un système d'exigences minimales avec possibilité pour deux Etats de conclure des accords bilatéraux spécifiques correspondant à leurs besoins.

Le soutien par les organisations non gouvernementales dont il a été question plus haut est probable pour la première solution et encore plus pour la deuxième.

⁵² Voir Conseil de l'Europe, Rapport cité plus haut, note 23, p. 16.

⁵³ Voir par exemple E. Groffier, «L'adoption en droit international privé», in *Rev. crit. de droit int. privé*, 1976, p. 603 et s. (p. 634).

ing countries, informing them and helping them to find a child for adoption and counsel them, and in the sending countries provide assistance to birth parents who either want to abandon their child or know about an abandoned child, and to private and public institutions which want to give a child a substitute family.

Another possible task might include assisting in returning a child where, after a period of trial, the child's emotional or mental state requires its being returned to its country of origin.

B Sources of inspiration

52 Both as regards formulation of new standards and supervision thereof, and establishment of new channels of communication and co-operation, inspiration may be found in several legal documents.

53 First of all, there is the UN Declaration (Annex A), important because it represents a world-wide consensus. It is a non-binding instrument, and it seems out of the question that the UN will draw up a further binding instrument. In its draft form it already inspired the Indian Supreme Court in writing its very fundamental opinion of 6 February 1984 (Annex B).

54 A second source of inspiration could be bilateral agreements concluded between (organizations in) sending and receiving countries. A report established by the Council of Europe mentioned three types of such agreements:⁵²

- between governmental organizations;
- between governmental and non-governmental organizations;
- between non-governmental organizations.

A recent example of such an agreement of the first type, between Australia and the Philippines, is cited in Annex C. The Council of Europe Report mentions other examples concerning agreements, or negotiations on agreements, involving Korea, Thailand, Sri Lanka, Bangladesh, Colombia, Ecuador, and Belgium and the Netherlands, the Federal Republic of Germany and Sweden.

55 Thirdly, a number of both receiving and sending countries have recently introduced, in addition to their provisions on jurisdiction, applicable law and recognition of foreign adoption decrees, and to their general imm/emigration provisions, specific rules on intercountry adoption. Examples include Sweden, Finland, Greece, the Netherlands (proposals pending before Parliament); Korea, Indonesia, Thailand, Ecuador, India (case-law). Their further study would likely bring out certain common principles and rules.

Finally, it should be noted that the possibility of a convention on international co-operation in matters of in-

tercountry adoption has also been raised in legal literature.⁵³

C Form of the new instrument; possible participation of non-Member States

56 It would seem that the Conference, if it were to decide to put the subject on its Agenda, would have two basic options before it.

57 a The first option would be a limited one, and it would not require the Conference to open its doors to non-Member States. It would be conceivable, in principle, to draw up a convention limited to meeting only the needs for standards and for a system of supervision (needs a and b mentioned *supra* Nos 44-49). The Member States of the Conference, most of which are 'receiving States' in terms of the present study, would then agree among themselves on such standards and on supervision of those standards. Such an initiative might be useful and would likely draw support from many non-governmental organizations. In fact it was only a few months after the UN Declaration had been adopted that a meeting of non-governmental organizations took place in Vienna, on 10 and 11 June 1987, to discuss, under the auspices of the UN, possibilities for further implementing the Declaration.

58 b The second option would be even more useful, but also more ambitious. If the Conference were to decide also to establish a system of mutual information and co-operation between sending and receiving countries, such a decision would by its very nature require the Conference to open its doors for non-Member, sending countries, to participate on an equal footing with Member States. In contrast with the 1985 Extraordinary Session on Sales Contracts, however, not all the States of the World would have to be invited, but only those which are affected by problems of 'transcontinental' intercountry adoption. It would seem that most of these countries would be included if the Member States of Unidroit, whose membership includes countries like India and Korea, and the Organization of American States were to be invited. In addition, certain other States having an interest in the matter could be invited.

As regards Unidroit, it should be noted that it was precisely because of its large membership that the Government of Switzerland has proposed that Unidroit should take up the study of the subject of intercountry adoption. It is quite possible to envisage a co-operation between Unidroit and the Hague Conference not only if the second option were chosen but also in case of a decision in favour of the more limited first option.

It is conceivable that the work on a convention on international co-operation in matters of intercountry adoption would lead to an instrument of a flexible character, e.g. a system of minimum requirements plus a possibility of concluding specific bilateral agreements adapted to the needs of the two countries involved.

What has been said about a possible broad support by NGOs for the first option is likely to apply even more strongly if the second option were to be chosen.

⁵² See Council of Europe, Report referred to *supra*, footnote 23, p. 16.

⁵³ See e.g. E. Groffier, 'L'adoption en droit international privé', in *Rev. crit. de droit int. privé*, 1976, p. 603 et seq. (p. 634).