



**Evaluation de la mise en œuvre de la Convention de La
Haye (CLaH) sur l'adoption internationale**

Le cas du canton de Genève

Genève, le 28 novembre 2006

Clé de lecture rapide

La structure de ce rapport est conçue pour permettre une lecture rapide. En plus du résumé, le lecteur pressé trouvera des informations synthétiques dans les points suivants :

- les questions d'évaluation p. 2
- le dispositif méthodologique p. 4
- les principaux faits relevés pp. 11, 28, 40, 54
- les conclusions p. 56
- les recommandations p. 62

Remerciements

La Commission tient à remercier toutes les personnes interrogées qui ont mis leur temps et leur savoir faire au service des chargés d'évaluation.

La Commission pense en particulier aux familles qui ont accepté de participer aux entretiens approfondis. Leurs témoignages ont été particulièrement précieux à la compréhension de la problématique de l'adoption dans son ensemble. Qu'ils en soient ici chaleureusement remerciés.

La Commission pense également au service Evaluation des lieux de placement de l'Office de la Jeunesse qui a réservé un accueil toujours cordial et disponible aux chargés d'évaluation, malgré les inévitables désagréments provoqués par ce genre de démarche.

La Commission est consciente que sans l'aimable concours de toutes ces personnes, ce travail n'aurait pas été possible.

L'essentiel en bref

La Convention de La Haye est entrée en vigueur en 2003 en Suisse. Elle vise à protéger les intérêts de l'enfant dans les procédures d'adoption internationale, ainsi qu'à lutter contre le trafic d'enfants. Cette convention stipule en effet qu'une solution d'adoption doit être recherchée d'abord dans le pays d'origine de l'enfant avant que celui-ci ne soit proposé à l'adoption dans un pays étranger. De plus, une autorité centrale vérifie que les conditions dans lesquelles un enfant a été proposé pour qu'une adoption soit conforme, notamment à propos de la façon dont le consentement des parents biologiques a été obtenu.

Mise en œuvre déléguée à 26 autorités centrales cantonales

Pour appliquer cette convention, la Suisse a choisi l'option minimale en désignant une autorité centrale fédérale dotée de compétences limitées et de peu de moyens, et en déléguant la mise en œuvre aux 26 cantons, dont chacun a dû désigner une autorité centrale cantonale. Parties souvent de rien ou presque, ces autorités centrales ont dû acquérir un savoir-faire sur les procédures en vigueur dans les pays d'origine des enfants adoptés. Onze cantons alémaniques, devant l'ampleur de cette mission et le peu d'enfants adoptés par année, ont d'ailleurs délégué certaines tâches à un organisme privé. Les échanges d'expériences se font régulièrement entre cantons, mais les ressources restent éparpillées et l'harmonisation des pratiques est lente.

Un problème supplémentaire auquel doit faire face le dispositif actuel est le découpage en deux des compétences : l'autorité centrale fédérale est compétente pour les pays signataires de la convention, tandis que les cantons sont seuls compétents pour les procédures d'adoption dans les autres pays. Cela produit des inégalités de traitement pour les parents adoptifs, puisque certains cantons suivent les recommandations fédérales de ne pas adopter dans certains pays non signataires de la convention, tandis que d'autres n'en tiennent pas compte.

Une attente conséquente avant de pouvoir commencer la recherche d'enfant

Les objectifs de cette évaluation étaient de mettre en évidence l'impact de la CLaH sur les procédures (durée), apprécier la pertinence de l'échelon cantonal (traitement des dossiers) et examiner les partenariats cantonaux et les possibilités de délégation.

Les résultats sont tirés de l'analyse de 86 dossiers de l'autorité centrale cantonale genevoise, ainsi que de 12 entretiens avec des familles adoptives. Il en ressort que pour une première adoption, les familles doivent attendre en moyenne 1 an avant de recevoir une autorisation provisoire pour entamer une procédure d'adoption dans un pays étranger. Choisir un pays signataire de la convention semble avoir un effet sur la durée, mais le nombre de dossiers disponibles est encore trop faible pour l'affirmer définitivement. A ce jour, les procédures réalisées dans des pays signataires sont sensiblement plus longues.

Face à l'augmentation de ses tâches, le service Evaluation des lieux de placement (ELP, désigné comme autorité centrale cantonale) a procédé à des aménagements de son temps de travail en établissant des priorités. Ainsi, les forces sont rassemblées pour le suivi des familles au moment de l'accueil de l'enfant, au détriment des séances d'informations (obligatoires) qui déterminent le nombre "d'entrées" de nouveaux parents candidats à l'adoption.

La phase d'autorisation provisoire semble pouvoir être améliorée: si le temps d'attente avant de participer à un premier entretien est relativement correct (~ 5 mois), le temps de réalisation de l'enquête sociale est relativement long (~ 7 mois) et s'est allongé depuis l'entrée en vigueur de la convention. Toutefois, ces temps d'attente ont moins à voir avec la CLaH qu'avec le nombre de postes attribués à l'ELP. En effet, chaque fois que l'ELP a bénéficié de forces

ponctuelles supplémentaires, les délais ont été raccourcis, que ce soit avant ou après l'entrée en vigueur de la convention.

Des parents face à un choix difficile par manque d'information sur les pays

Pour obtenir l'autorisation provisoire d'adopter, les parents doivent préalablement choisir le pays dans lequel ils souhaitent adopter, car ils ne sont autorisés à envoyer leur dossier que dans un seul pays d'origine en vue de recevoir une proposition d'enfant. Ici, le besoin d'information et de conseil ressenti par les parents pour choisir un pays d'origine n'est de loin pas satisfait. En effet, il est très difficile pour eux de réunir des informations précises sur les procédures en vigueur dans certains pays, sur le nombre d'enfants adoptables, sur la longueur des procédures ou leur coût. Pourtant, disposer de données fiables est indispensable aux parents pour déterminer le pays dans lequel ils souhaitent adopter. Cette étape est donc qualifiée de très difficile par les parents qui, pour la plupart, recueillent les informations par le biais du bouche-à-oreille, la qualité de leur information n'étant pas garantie.

Des intermédiaires appréciés, mais peu surveillés

Le soutien des organismes intermédiaires est très apprécié par les parents, bien que ces intermédiaires ne donnent généralement des informations qu'après avoir « accepté » le dossier des parents candidats à l'adoption. Toutefois, tant l'analyse des dossiers que les entretiens ont montré que certains intermédiaires mettent une pression inutile sur les parents au moment de la proposition d'enfants en leur demandant de se décider très rapidement, sur la base de très peu d'informations. Dans certains cas ces intermédiaires court-circuitent les procédures établies par la Convention de la Haye et proposent un enfant directement aux parents avant même que l'autorité centrale cantonale n'ait pu étudier le dossier de l'enfant proposé et vérifier la conformité juridique et « conventionnelle » de cette proposition. Or la surveillance des intermédiaires reste limitée et leur rôle n'est pas défini dans la loi fédérale qui régit l'application de cette convention.

Des risques potentiels

Concernant les pays conventionnés, une coopération entre les autorités des pays d'origine et celles de la Suisse a bien été mise en place. Les pièces constitutives du dossier de l'enfant sont mieux vérifiées. Toutefois, au vu des données actuelles, les parents ont tendance à choisir plus fréquemment d'adopter dans un pays non-conventionné et à recourir de moins en moins souvent aux services d'un organisme intermédiaire. Or ce dernier pourrait, grâce aux connaissances des conditions d'adoption sur place, dans le pays d'origine de l'enfant concerné, garantir une certaine éthique pour ce qui est des conditions dans lesquelles se déroulent cette adoption. Ces tendances demandent évidemment à être confirmées dans quelques années, mais elles avertissent déjà de risques potentiels.

Des partenariats à modifier

Le partenariat des autorités centrales cantonales avec les organismes intermédiaires est donc important. À Genève, certains intermédiaires et associations d'appuis aux parents sont subventionnées. À l'examen des prestations fournies, l'évaluation montre un besoin de repenser l'attribution de ces subventions en fonction de l'évolution constatée ces dernières années : un plus grand nombre de partenaires et des pays trop ou pas assez couverts.

Des recommandations et pistes de réflexion

À travers quatre recommandations, la CEPP propose principalement à l'autorité centrale cantonale genevoise de se concentrer sur ses missions de base, de systématiser et de simplifier un certain nombre de processus, notamment pour améliorer l'accès à l'information et pour

accompagner les parents dans leur projet d'adoption, et développer encore mieux le travail en réseau, avec ses partenaires et avec les autres cantons latins.

La CEPP fait également 7 propositions pour alimenter la réflexion au plan intercantonal et fédéral. Ces dernières visent notamment à doter l'autorité centrale fédérale d'une compétence globale sur l'adoption, que les pays soient conventionnés ou non, à centraliser la gestion de l'information sur les pays d'origine, à mieux coordonner l'activité des administrations cantonales et fédérales, à améliorer la surveillance et l'information en matière d'intermédiaires ainsi qu'à envisager des modifications législatives inspirées de l'observation de la situation genevoise sur trois points précis.

Table des matières

1	Introduction	1
1.1	Origine du mandat d'évaluation	1
1.2	Les questions d'évaluation	2
1.3	Méthode	3
1.4	Groupe de travail	6
2	Répartition des tâches suite à la ratification de la CLaH (Question d'évaluation No.1)	7
2.1	Les objectifs de la CLaH et de la LF-CLaH	7
2.2	Une procédure différente pour les pays non conventionnés	8
2.3	La Suisse choisit l'option minimale	8
2.4	Un réseau d'acteurs qui se met en place	9
2.5	Aspects statistiques	10
2.6	Principaux constats	11
3	Impact de la convention sur la procédure administrative (Question d'évaluation No.2)	13
3.1	Séance d'information	14
3.2	Etape I : Evaluation des parents candidats à l'adoption	15
3.3	Etapes II, III, IV pour la procédure "conventionnée"	20
3.4	Etapes II, III, IV pour la procédure "non conventionnée"	23
3.5	Etape V : Retour en Suisse et suivi administratif	23
3.6	Durée des procédures	25
3.7	Améliorations entreprises par l'administration	28
3.8	Principaux enseignements	29
4	Impact de la convention sur les familles (Question d'évaluation No.2)	32
4.1	Obtenir le certificat d'aptitude à adopter (étape I)	32
4.2	Envoyer son dossier dans le pays choisi (étape II)	37
4.3	La proposition d'enfant (étape III)	38
4.4	La rencontre avec l'enfant (étape IV)	38
4.5	Le retour avec l'enfant (étape V)	39
4.6	Modules de formation	39
4.7	Avis des familles sur l'ensemble de la procédure	40
4.8	Principaux enseignements	41
5	Politique de partenariat (Question d'évaluation No.3)	43
5.1	Partenariats avec des acteurs privés	43
5.2	Collaboration intercantonale et fédérale	49
5.3	Principaux enseignements	55
6	Conclusion	56
6.1	Réponse aux questions d'évaluation	56
6.2	Atteinte des objectifs de la loi fédérale et de la convention (efficacité)	57
6.3	Effets positifs (recherchés ou induits)	57
6.4	Effets négatifs (absence de résultats, résultats contreproductifs)	58
6.5	Efficacité /efficacité /pertinence de la loi ou de la convention	58
6.6	Appréciation globale	61
7	Recommandations	62

8	Annexes	67
8.1	Acteurs interrogés	67
8.2	Aspects méthodologiques : échantillonnage des 86 dossiers de l'ELP	68
8.3	Caractéristiques des requérants	71
8.4	Caractéristiques des familles rencontrées	72
8.5	Conditions liées à l'âge des requérants dans quelques pays européens	75
8.6	Différents cas de figure de la procédure à suivre avec des pays conventionnés	76
8.7	Schémas des 2 procédures conventionnées	77
8.8	Schéma de la procédure non conventionnée	79
8.9	Liste des pays conventionnés	80
8.10	Liste des abréviations	81
8.11	Prise de position du DIP	82
9	Bibliographie	84

Tableaux

Tableau 1 : Adoptions internationales (enfants étrangers avant l'adoption), de 1995 à 2004	10
Tableau 2 : Autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou pour d'autres motifs, par cantons de 2001 à 2005	10
Tableau 3 : Autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou pour d'autres motifs, par principaux pays d'origine, de 2001 à 2005	11
Tableau 4 : Année de la séance d'information, n=86	14
Tableau 5 : Nombre d'entretiens d'évaluation, n=86	16
Tableau 6 : Nombre de chargées d'évaluation vs le statut du ménage et le classement de la demande, n=86	17
Tableau 7 : Âge moyen des enfants au moment de leur arrivée, n=42	23
Tableau 8 : Nombre de dossiers par étape, selon les phases "avant 2003" et "après 2003"	25
Tableau 9 : Attente entre la requête et le 1 ^{er} entretien d'évaluation, n=86	26
Tableau 10 : Durée moyenne et médiane (mois) entre le dépôt de la requête et l'autorisation provisoire, n=71	27
Tableau 11 : Durée entre le dépôt de la requête et l'autorisation définitive, n=45	28
Tableau 12 : Durée entre le dépôt de la requête et l'arrivée de l'enfant selon le pays choisi, n=45	28
Tableau 13 : Statistiques des adoptions du BGA	46
Tableau 14 : Comparaison des ACC en 2005	53
Tableau 15 : Requêtes selon l'état-civil du requérant (marié ou célibataire), n=86	71
Tableau 16 : Age moyen des requérants, n=86	72
Tableau 17 : Cas particuliers au moment de la requête	72

Figures

Figure 1 : Procédure avec jugement d'adoption prononcé AVANT l'arrivée de l'enfant en Suisse	77
Figure 2 : Procédure avec jugement d'adoption prononcé APRES l'arrivée de l'enfant en Suisse	78
Figure 3 : Etapes II à V de la procédure "non conventionnée" (avec intermédiaire)	79

1 Introduction

En 2003, la Suisse a ratifié la *Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale* (CLaH). Pour l'appliquer, elle a adopté la *Loi fédérale relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de la protection de l'enfant en cas d'adoption internationale* (LF-CLaH, RS 211.221.31).

Cette convention protège les droits de l'enfant lors d'une adoption demandée par des parents vivants hors du pays de résidence de l'enfant (ci-dessous adoption internationale). Elle fixe notamment des règles entre le pays d'accueil et le pays d'origine de l'enfant adopté pour que la procédure et les pièces constitutives du dossier soient vérifiées par une autorité centrale. On veut ainsi éviter l'émergence de trafic d'enfants et donner la priorité aux adoptions dites «nationales», c'est-à-dire à la recherche de possibilités d'adoption dans le pays de résidence de l'enfant avant de proposer son dossier pour une adoption à l'étranger.

La CLaH a modifié un grand nombre de paramètres dans les procédures d'adoption en Suisse. Dans ce domaine en effet, les procédures n'étaient pas harmonisées et plusieurs systèmes coexistaient : dans certains cantons, c'étaient les communes qui étaient chargées de rédiger les pièces nécessaires à une adoption, tandis que dans d'autres cantons, un service cantonal de la protection de la jeunesse était chargé de délivrer une autorisation pour adopter. Suite à la ratification de cette convention, la Suisse a dû désigner une Autorité Centrale Fédérale (ACF) qui vérifie l'ensemble des procédures transmises par les 26 Autorités Centrales Cantonales (ACC). Pour le canton de Genève, c'est le service "Evaluation des lieux de placement" (ELP), à l'Office de la jeunesse du Département de l'instruction publique, qui a été désigné comme ACC.

Toutefois, ce système, de même que la loi fédérale d'application, ne s'applique qu'aux pays dits "conventionnés", c'est-à-dire les pays qui ont signé la Convention de La Haye. Un nombre important de pays n'ont pas signé cette convention et pour ces derniers, l'Autorité Centrale Fédérale n'est pas compétente et les cantons traitent toujours directement avec ces pays. De sorte que de nos jours, deux systèmes d'adoption internationale coexistent.

La présente évaluation porte sur l'impact, dans le canton de Genève, de l'application de cette convention et en particulier de cette nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

1.1 Origine du mandat d'évaluation

La CEPP a pris l'initiative d'évaluer ce thème, conformément à son droit de saisine que lui octroie l'article 28 al.3 de la loi genevoise sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (RS/GE: D 1 10) du 19 janvier 1995.

Les origines de cette initiative se trouvent dans la suspicion que le dispositif mis en place suite à la convention de La Haye, qui délègue l'application aux 26 cantons, soit une mauvaise solution et un gaspillage de ressources. Dans cette hypothèse, le canton ne serait pas l'échelon adéquat pour exécuter un certain nombre de missions qui lui sont dorénavant confiées. De plus, un certain nombre de plaintes de la population genevoise portent sur l'attente nécessaire pour obtenir une autorisation d'adopter.

Vient s'ajouter à cela un autre constat. Alors que les cas d'adoptions étaient très rares dans les années 50, l'adoption est devenue un mode de filiation plus fréquent. De plus, la majorité des adoptions prononcées aujourd'hui en Suisse sont internationales, les adoptions nationales constituant un pourcentage très faible. Cette situation entraîne une responsabilité de la Suisse par rapport aux pays d'origine.

Contrairement aux idées reçues, il y a une grande distorsion entre l'offre et la demande en matière d'adoption. La plupart des familles souhaitent adopter un nourrisson qui soit en bonne santé, tandis que la grande majorité des enfants qui ont besoin de trouver une famille sont beaucoup plus âgés, avec parfois des problèmes de santé.

La pression extrêmement forte exercée par la demande de bébés a induit dans de nombreux pays toutes sortes de créations d'offres, de la prospective auprès des femmes enceintes de quartiers défavorisés qui sont incitées à l'abandon, au vol d'enfants dans les maternités. L'adoption internationale peut donc entraîner de terribles dérapages et plusieurs pays d'origine ont eu beaucoup de peine à les maîtriser. Il est donc important que les procédures existant en Suisse puissent garantir des adoptions correctes en tant que pays d'accueil.

Les travaux préalables à l'évaluation ont montré que certains progrès sont apparus suite à l'introduction de la CLaH. Cela concerne notamment le respect des intérêts de l'enfant (qui priment dans ce contexte sur ceux des parents), l'harmonisation partielle des pratiques intercantionales, le transfert de la gestion des procédures d'adoption - pour plusieurs cantons - du niveau communal au niveau cantonal et enfin le transfert de la surveillance des intermédiaires du niveau cantonal au niveau fédéral.

Mais la délégation de l'application aux cantons engendre apparemment l'accentuation d'un travers précédent : ce domaine comprend un nombre très important d'acteurs (une centaine de professionnels, dont 26 Autorités Centrales Cantonales, une Autorité Centrale Fédérale, une vingtaine d'intermédiaires agréés, des groupes d'échanges d'expérience)¹, comparativement au petit nombre d'adoptions annuelles (650 pour toute la Suisse).

Les objectifs de l'évaluation ont donc été de :

- Mettre en évidence l'impact de la CLaH sur les procédures, notamment sur la durée.
- Apprécier si l'échelon cantonal est pertinent pour 1) la constitution du dossier de candidature des parents à une adoption internationale et 2) la vérification de concordance du dossier des parents avec celui de l'enfant proposé par un pays d'origine (matching).
- Examiner les partenariats cantonaux, dont les subventions, et les possibilités de délégation avec un regard sur l'information et la formation offertes aux parents qui souhaitent adopter.

1.2 Les questions d'évaluation

Trois questions ont été retenues lors d'une précédente étude de faisabilité de cette évaluation (CEPP 2005). Elles portent sur l'impact des procédures, l'organisation suite à l'introduction de la CLaH et les partenariats développés en matière d'adoption.

¹ Le premier colloque suisse sur l'adoption internationale, qui s'est tenu à Bellinzone en octobre 2004, a réuni une centaine de participants. Ce colloque était organisé par l'Office fédéral de la Justice en tant qu'Autorité centrale fédérale et par l'Autorité centrale cantonale du Tessin.

Q1 : Quelle est l'organisation qui se met en place depuis 2003 suite à la Convention de La Haye ?

Q2 : Quel est l'impact de la Convention internationale de La Haye sur les procédures cantonales en matière d'adoption ?

Q3 : Quelle est la politique de partenariat en matière d'adoption ?

La première question porte sur les missions confiées à l'échelon cantonal, au niveau des compétences, du personnel, des outils à disposition et de la charge de travail. Un accent est mis sur la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, la collaboration intercantonale et entre les cantons et les acteurs privés (organismes intermédiaires, associations, parents).

La deuxième question veut examiner l'impact de la Convention de La Haye en fonction des cinq étapes de la procédure, y compris sous l'angle statistique (évolution du nombre d'adoptions, durée, etc.) :

- 1) l'évaluation psychosociale des parents candidats à l'adoption, qui comprend également un examen des conditions de logement, et l'octroi de l'autorisation provisoire cantonale de placement en vue d'adoption (ci-après "autorisation provisoire"),
- 2) la constitution du dossier des parents et son envoi au pays d'origine,
- 3) la recherche et proposition d'enfant, après vérification par le pays d'accueil de la conformité de la proposition faite par le pays d'origine (vérification de concordance ou *matching*),
- 4) le voyage des parents dans le pays d'origine pour rencontrer leur enfant,
- 5) le retour en Suisse avec leur enfant.

Dans chaque cas, il faut examiner les aspects de protection de l'enfant et de l'intérêt des parents à suivre une procédure raisonnable et équitable. Il s'ajoute à cela la question subsidiaire de l'impact de la nouvelle organisation sur les procédures cantonales avec les pays non conventionnés.

La troisième question porte sur les organismes subventionnés, l'objectif, le montant et l'historique de ces subventions, les éventuels mandats de prestations et les critères d'octroi. Cette dernière question porte également sur le recours à des tiers pour de nouvelles missions découlant de la convention de La Haye, comme la création de centres de compétences ou le devoir d'informer et de former les parents par exemple.

1.3 Méthode

Ce chapitre décrit brièvement l'enquête réalisée dans le cadre de cette évaluation, de même que les définitions utilisées, le champ de l'évaluation et les groupes-cibles. Un complément méthodologique est disponible en annexe (8.2, p.68).

1.3.1 Définitions

On distingue plusieurs procédures en matière d'adoption, selon que les parents adoptifs entretiennent un lien particulier avec le pays d'origine ou l'enfant en question. Ces procédures portent des appellations spécifiques qu'il est utile de préciser ici:

- **Adoption internationale** : on parle d'adoption internationale lorsque les parents candidats à l'adoption résident dans un pays autre que celui de l'enfant concerné. Les premiers habitent le "pays d'accueil", tandis que le second habite "le pays d'origine".
- **Adoption internationale "selon la LDIP"**² : il s'agit d'un cas particulier du précédent, lorsqu'au moins un des parents a la nationalité du pays de résidence de l'enfant concerné, ou qu'il est binational avec la Suisse et le pays de résidence de l'enfant. Dans ce cas, la procédure est simplifiée.
- **Adoption nationale** : on parle d'adoption nationale lorsque les parents candidats à l'adoption résident dans le même pays que l'enfant concerné.
- **Adoption intrafamiliale (AIF)**: on parle d'adoption intrafamiliale lorsqu'un des parents a un lien de parenté avec l'enfant concerné. Il peut s'agir aussi bien d'adoption internationale que d'adoption nationale. Dans ce cas, la procédure est simplifiée.

1.3.2 Champ de l'évaluation

Cette évaluation porte sur les adoptions internationales, largement majoritaires. Les autres types d'adoptions (nationales, intrafamiliales) représentent en réalité des cas particuliers, actuellement trop rares pour justifier une démarche d'évaluation.

1.3.3 Groupes-cibles et bénéficiaires

Les enfants adoptés sont évidemment les bénéficiaires de la Convention de la Haye, dans le sens où leurs intérêts doivent être prioritairement respectés. On parle de "l'intérêt supérieur" de l'enfant, par opposition à l'intérêt des parents d'avoir un enfant.

Les différents groupes visés directement par la Convention sont les autorités officielles des pays d'origine et des pays d'accueil en matière d'adoption et les familles adoptives. Par ces mesures, la Convention veut contrer l'activité des trafiquants d'enfants et des intermédiaires douteux.

1.3.4 Quatre enquêtes

Pour réaliser cette évaluation, quatre enquêtes ont été menées, essentiellement sur la base d'entretiens approfondis avec des parents adoptifs, des acteurs de l'adoption ainsi qu'à partir des dossiers administratifs de l'Autorité centrale cantonale genevoise:

1. Une analyse de 86 dossiers d'adoption internationale

Parmi les dossiers récents d'adoption internationale, c'est-à-dire ceux qui ont débuté majoritairement entre 2000 et 2005, 224 dossiers actifs (non archivés) ont été inventoriés à l'ELP.

Sur cette base, trois catégories de dossiers ont pu être définies : les adoptions terminées (le jugement d'adoption est présent dans le dossier), les adoptions en cours (un enfant a été proposé ou est déjà arrivé dans la famille d'accueil), enfin les adoptions initiées (autorisation provisoire obtenue, demande envoyée au pays d'origine, en attente d'une proposition d'enfant).

Dans chacune de ces catégories, un échantillon a été constitué par tirage aléatoire, avec pour contrainte de remplir les sous-catégories suivantes : pays conventionné, pays non conventionné, avec l'aide d'un intermédiaire, sans l'aide d'un intermédiaire.

² Art.78 de la Loi fédérale sur le droit international privé (RS 291) du 18 décembre 1987, chapitre 4 - section 3: Adoption. (LDIP).

Au total, 86 dossiers ont été analysés. Ils portent sur des familles ayant déposé une demande d'autorisation entre le 03.05.1995 et le 31.05.2005 (la plupart des dossiers ont été initiés entre 2000 et 2005, mais 9 dossiers encore actifs de la période 1995-2000 ont également été tirés au sort). L'ensemble de ces dossiers ont obtenu une décision à propos de l'autorisation provisoire d'adopter avant le 31.12.2005. Compte tenu de la durée pour obtenir une autorisation provisoire, cela signifie que la grande majorité des dossiers analysés concernent des requêtes déposées jusqu'à la fin de l'année 2004, voire début 2005 pour quelques cas.

Cette analyse a été complétée par 4 entretiens avec les collaborateurs du service ELP.

2. Des entretiens approfondis auprès de 12 familles adoptives

Une vingtaine de familles ont été contactée via le service ELP pour leur proposer de participer à des entretiens avec la CEPP. Parmi celles-ci, 9 familles ont accepté de témoigner, auxquelles se sont ajoutées trois familles proposées par l'association Espace Adoption. Au total 12 entretiens approfondis ont été menés pour retracer l'expérience de parents adoptifs.

3. Des entretiens auprès de l'Autorité Centrale Fédérale et de 5 responsables cantonaux

Ces entretiens ont été menés pour connaître le niveau de collaboration intercantonale et préciser les responsabilités respectives des Autorités Centrales Cantonales et fédérales.

4. Des entretiens avec 5 partenaires ou intermédiaires

L'activité des partenaires et les intermédiaires est essentielle dans la conduite des procédures d'adoption internationale. Ces entretiens ont été menés pour comprendre les caractéristiques de cette contribution et la nature de cette collaboration avec les 26 ACC et l'ACF.

1.3.5 Limites

Les données concernant cette évaluation ont été récoltées dans la période allant du mois de janvier au mois de mai 2006. Comme la Convention de La Haye n'est entrée en vigueur en Suisse qu'au premier janvier 2003, cela limite la mise en œuvre à 3 ans, période durant laquelle il faut compter un certain temps d'adaptation de la part des administrations concernées.

Cette période d'observation réduite implique que le nombre de dossiers disponibles est assez restreint, car pour être utilisables il faut que les familles concernées aient au moins obtenu l'autorisation d'adopter et envoyé leur dossier dans un pays d'origine. La période d'observation de l'impact de la Convention est donc relativement limitée, mais constitue une base pour les prochaines évaluations.

De plus, il est possible, étant donné les délais d'attente annoncés par l'ELP, que certains dossiers initiés entre fin 2004 et début 2005 n'aient pas été mis à disposition du tirage au sort, car ils pouvaient être encore en cours d'autorisation provisoire. Cela signifie que ces dossiers n'auraient pas été pris en compte dans le calcul de la durée jusqu'à l'autorisation provisoire.

Toutefois cette limite nous semble concerner un nombre très restreint de dossiers. Donc leur intégration dans nos calculs ne pourrait influencer que faiblement les résultats obtenus³.

1.4 Groupe de travail

Conformément à sa pratique habituelle, le plénum de la CEPP a désigné une sous-commission (groupe de travail) pour piloter cette évaluation. Ce groupe était composé de Mme Sabine Estier Thévenoz (responsable de groupe), Mme Sophie Florinetti, M. Hans Peter Graf. Ce groupe a été soutenu par M. Christophe Kellerhals, secrétaire permanent de la CEPP, et Mme Natalia Dorontsova Lefeuvre, collaboratrice scientifique stagiaire. Mmes Estier Thévenoz et Florinetti ont quitté la CEPP au 30 juin 2006. Au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux, le groupe de travail a tenu informé le plénum, qui s'est exprimé tant sur les options méthodologiques que sur le rapport final et ses recommandations.

³ En effet, les moyennes calculées sont très proches des valeurs médianes, ce qui indique une faible dispersion des données et donc un faible impact lors de l'introduction de valeurs atypiques.

2 Répartition des tâches suite à la ratification de la CLaH (Question d'évaluation No.1)

Avant l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye, l'adoption était considérée, pour ce qui est des relations avec les pays d'origine des enfants adoptés, comme une démarche essentiellement privée. Il suffisait de : 1) obtenir une autorisation cantonale pour adopter, 2) effectuer soi-même la recherche de l'enfant et 3) obtenir un jugement d'adoption. L'autorité publique intervenait au début et à la fin du processus d'adoption, mais il n'y avait pratiquement aucun contrôle de la provenance de l'enfant, hormis les documents officiels exigés lors du jugement d'adoption.

Par la ratification de la Convention de La Haye de 1993, la Suisse s'engage en 2003 à mieux protéger les droits de l'enfant dans les adoptions internationales et à s'impliquer davantage dans le processus de vérification et de centralisation des données. À cette époque, les spécialistes affirment que :

"La Convention de La Haye met en avant la responsabilité des Etats vis-à-vis des déplacements d'enfants dans le cadre de l'adoption internationale et sort en quelque sorte cette démarche de la sphère privée des intéressés. L'adoption devient de manière plus claire une affaire publique sollicitant activement l'intervention des services publics." (Chervaz Dramé, 2003).

Depuis 2003, une procédure d'adoption effectuée avec un pays d'origine conventionné ajoute des étapes de vérification: la demande des parents et le dossier de l'enfant doivent passer par les autorités centrales du pays d'origine et du pays d'accueil. Les pièces du dossier, notamment le consentement des parents biologiques ou les conditions précises de l'abandon, sont vérifiées de manière à établir l'adoptabilité de l'enfant. Les dispositions légales de chaque pays sont vérifiées par l'Autorité Centrale Cantonale, de même que la concordance (matching) entre le souhait des parents, reproduit dans l'autorisation provisoire pour adopter, et l'enfant proposé par les autorités du pays d'origine.

2.1 Les objectifs de la CLaH et de la LF-CLaH

Le but principal de la Convention de La Haye est d'assurer que les intérêts de l'enfant passent avant ceux des parents adoptifs lors d'une adoption internationale (art.1 litt.a CLaH). Cela signifie concrètement que cette convention vise à lutter contre les trafics d'enfants (art.1 litt.b CLaH) et à favoriser avant tout une solution d'adoption dans le pays d'origine de l'enfant (art.4 litt.b CLaH). Les autorités du pays d'origine doivent d'abord chercher des solutions locales avant d'ouvrir le dossier à des candidatures de parents en provenance de pays étrangers, sauf dans les cas où c'est d'emblée impossible (ex: enfant illégitime au Maroc). Concernant le trafic, les autorités doivent vérifier que l'enfant est adoptable et que les parents biologiques ont donné librement leur consentement, sans "contrepartie d'aucune sorte" (art.4 litt.c al.3 CLaH).

Si une solution d'adoption dans le pays d'origine n'est pas trouvée, alors le dossier de l'enfant peut être proposé pour une adoption internationale. Les pays signataires reconnaissent alors mutuellement leurs documents (art.1 litt.c CLaH) et se répartissent les tâches : le pays d'origine établit un dossier montrant que l'enfant est adoptable, tandis que le pays d'accueil se charge de délivrer une autorisation d'adopter aux futurs parents adoptifs.

Un objectif administratif et complémentaire de la Convention de La Haye consiste à nommer des autorités centrales dans chaque pays signataire (art.6 CLaH), de façon à vérifier l'authenticité des documents requis lors d'une procédure d'adoption internationale. Pour la Suisse, l'autorité centrale de chaque canton envoie les dossiers des parents à l'Autorité Centrale Fédérale qui elle-même est en contact avec l'autorité centrale du pays d'origine. Ce dernier renvoie à l'Autorité Centrale Fédérale le dossier d'un enfant à adopter en fonction de la concordance des caractéristiques de l'enfant avec celles demandées par les parents adoptifs (âge maximum de l'enfant, état de santé, fratrie).

L'autorité centrale du pays d'accueil vérifie les conditions légales et effectue le "matching" (vérification de concordance des dossiers): vérification des dispositions juridiques réciproques et vérification de la concordance des caractéristiques de l'enfant avec celles demandées par les parents adoptifs. En Suisse, c'est l'Autorité Centrale Cantonale de chacun des 26 cantons qui est chargée de cette étape.

2.2 Une procédure différente pour les pays non conventionnés

Avec la ratification de la Convention de La Haye, un nouveau système s'installe, mais il ne remplace que partiellement l'ancien système car la procédure est quasi inchangée pour les pays non conventionnés⁴. Elle sera, par comparaison avec les pays conventionnés, beaucoup plus simple certes, mais beaucoup moins sûre aussi.

En effet, si des parents présentent un enfant et un dossier comprenant toutes les pièces officielles, le canton (qui est responsable) n'aura aucun motif de refuser cette adoption. Or les professionnels relatent de nombreux cas de corruption dans les pays d'origine pour obtenir des pièces officielles (Chervaz Dramé 2003; Cantwell 2004; Saclier 2004; Hofstetter 2004). La procédure envers les pays non conventionnés, toujours en vigueur, comporte de plus grands risques en matière de trafics d'enfants.

Ainsi, aujourd'hui, deux procédures officielles cohabitent en matière d'adoption selon qu'il s'agit de pays conventionnés ou de pays non conventionnés. Dans le premier cas, les parents seront soumis à une procédure et un contrôle des Etats partenaires beaucoup plus exigeants. En contrepartie, ce contrôle offre une meilleure garantie et préserve mieux les droits de l'enfant qu'auparavant. En fonction du pays que choisissent les parents, c'est l'une ou l'autre des procédures qui leur sera appliquée.

2.3 La Suisse choisit l'option minimale

En 2003, la ratification de la Convention de La Haye était une occasion de repenser l'adoption internationale dans sa globalité. Plusieurs questions se posaient alors : fallait-il regrouper les compétences cantonales pour pouvoir appliquer efficacement les mesures proposées par la Convention ? Fallait-il revoir le Code civil pour harmoniser les procédures entre pays conventionnés et non conventionnés ?

En réalité, ces questions n'ont pas été résolues et la Confédération a préféré opter pour une mise en oeuvre classique dans le cadre de notre système fédéral, solution d'ailleurs conforme à la convention (art.6 al.2 CLaH) : une Autorité Centrale Fédérale a été créée pour relayer les

⁴ En effet, les modifications sont minimales. Ex: la durée de la tutelle est réduite et passe de 2 ans à 1 an.

dossiers vers les pays d'origine⁵ et 26 "Autorités Centrales Cantonales" ont été désignées pour la mise en œuvre (art.2-3 LF-CLaH)⁶.

Ainsi, la LF-CLaH, au lieu de porter sur l'adoption internationale dans sa globalité, se limite à l'exécution de la CLaH. Il en résulte que l'Autorité Centrale Fédérale n'est compétente que pour les pays conventionnés.

Une innovation reste cependant à relever à propos des "organismes intermédiaires" (parents adoptifs, associations ou organismes privés qui assistent les parents candidats à l'adoption dans leurs démarches): la surveillance des organismes intermédiaires est désormais placée sous la responsabilité de la Confédération (art. 269c CC) plutôt que laissée aux cantons, ce qui est considéré par les spécialistes comme un effet positif de la Convention de La Haye sur l'ensemble du système. En effet, la qualité des prestations de ces intermédiaires est très variable, ce qui nécessite une coordination d'ensemble et des exigences plus sévères en matière de qualité et de transparence. Toutefois, le rôle de ces intermédiaires n'a pas été explicité à cette occasion.

Enfin, il est clair que le rôle de l'Etat est subsidiaire, car l'adoption est considérée avant tout comme une démarche privée. Les interventions de l'autorité publique sont donc réduites au minimum et les familles doivent prendre en charge l'essentiel de la procédure.

2.4 Un réseau d'acteurs qui se met en place

Suite à la ratification de la Convention de La Haye, le législateur fédéral a choisi d'attribuer de nouvelles responsabilités en matière d'adoption : information sur la procédure d'adoption⁷, constitution du dossier des parents, matching, suivi des adoptions lors des tutelles et curatelles. Auparavant, bon nombre de ces tâches étaient uniquement réalisées par des organismes privés, les "intermédiaires" en adoption.

Désormais, et seulement pour les pays conventionnés, les cantons doivent développer de nouvelles compétences. Pour ce faire, les cantons se sont organisés avec l'appui de l'Autorité Centrale Fédérale. Les Autorités Centrales Cantonales se regroupent autour de deux pôles linguistiques : les cantons romands ainsi que le Tessin se rencontrent (toutes les 6 semaines) aux séances de la Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption (CLACA), tandis que les cantons suisses alémaniques se réunissent au sein d'un groupe de travail plus informel, l'Arbeitsgruppe Internationale Adoption (AGIA). Cela leur permet de compléter leurs connaissances par des échanges d'expériences, mais aussi de tendre à une harmonisation des pratiques.

⁵ L'Autorité Centrale Fédérale a pour tâche: "a. de recevoir et de transmettre les communications et les rapports visant les adoptions internationales (...) si elle n'a pas délégué ces fonctions aux Autorités Centrales Cantonales; b. de conseiller les Autorités Centrales Cantonales dans le domaine juridique; c. de représenter la Suisse auprès des d'autorités centrales étrangères; d. d'émettre des directives générales concernant la mise en œuvre de la Convention; e. de promouvoir l'échange d'expériences et la coordination en matière d'adoption entre les Autorités Centrales Cantonales, les intermédiaires en vue d'adoption (intermédiaires) et les autorités fédérales". (art.2 LF-CLaH).

⁶ Les Autorités Centrales Cantonales ont pour tâche de: "a. procéder aux enquêtes et établir les rapports sur la capacité légale et l'aptitude à adopter des futurs parents adoptifs ainsi que sur l'adoptabilité de l'enfant (...); b. décider de confier l'enfant aux futurs parents adoptifs, approuver la décision correspondante prise par l'autorité centrale étrangère et autoriser la poursuite de la procédure (...); décider du retour de l'enfant dans son Etat d'origine (...); d. délivrer le certificat (...), lorsque l'adoption a été prononcée en Suisse." (art.3. LF-CLaH).

⁷ La LF-CLaH ne formule pas de compétence à ce propos, mais cette tâche est mentionnée par l'ACF sur son site Internet www.adoption.admin.ch.

De leur côté, les associations qui regroupent des parents ou qui oeuvrent comme intermédiaires avec les pays d'origines se rencontrent au sein de la Conférence Romande en matière d'Adoption (CRA), comme ils le font d'ailleurs depuis les années 1980.

L'ACF a organisé un colloque national en octobre 2004 à Bellinzone, réunissant ainsi une centaine de professionnels (OFS 2005). Un état des lieux de l'adoption a été dressé et une série de pistes de développement ont été testées lors d'un sondage auprès de ces acteurs.

Le chapitre 5 décrit les liens tissés et les partenariats développés par ce réseau d'acteurs.

2.5 Aspects statistiques

En 1980, la situation en matière d'adoption était radicalement différente d'aujourd'hui. En effet, le nombre total d'adoptions était bien supérieur et la majorité des adoptions concernait des enfants suisses (67%). En quelques décennies la situation s'est inversée et l'adoption nationale ne concerne plus que 20% des enfants adoptés entre 2000 et 2004, selon l'Office fédéral de la statistique.

Si le nombre total d'adoptions en Suisse s'est considérablement réduit entre 1980 et 2004, passant de 1583 à 854, le nombre d'adoptions d'enfants étrangers est resté relativement stable sur les dix dernières années (Tableau 1), avec une moyenne de 654 enfants étrangers adoptés par année.

Tableau 1 : Adoptions internationales (enfants étrangers avant l'adoption), de 1995 à 2004

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
665	742	733	687	623	610	543	558	722	658

Source : Office fédéral de la statistique, BEVNAT - Encyclopédie statistique de la Suisse

A noter que les données statistiques sont assez variables selon les sources. Ainsi, les chiffres de l'Office fédéral de la statistique sur les adoptions internationales ne correspondent pas à ceux de l'Office fédéral des migrations qui comptabilisent les "autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou pour d'autres motifs". Selon cette dernière, la moyenne annuelle se situerait plutôt à 400 adoptions internationales au cours des cinq dernières années.

Tableau 2 : Autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou pour d'autres motifs, par cantons de 2001 à 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
FR	37	28	22	25	16
GE	51	54	59	36	42
JU	9	5	8	5	6
NE	15	18	14	16	15
VD	73	65	57	46	41
VS	42	29	28	17	23
CH	457	474	366	366	337

Source: Office fédéral des migrations.

Les 15 principaux pays d'origine sont, pour les cinq dernières années, présentés ci-dessous. Parmi eux, la Thaïlande, l'Ethiopie, l'Inde, la Colombie et la Russie sont les pays d'origine les plus fréquents.

Tableau 3 : Autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou pour d'autres motifs, par principaux pays d'origine, de 2001 à 2005

	2001		2002		2003		2004		2005		TOTAL L CH
	GE	CH									
Thaïlande	5	54	5	39	4	48	11	63	6	26	230
Ethiopie	2	31	-	50	2	21	2	73	-	53	228
Inde	3	56	4	45	3	28	4	39	4	47	215
Colombie	7	56	6	57	6	38	-	21	3	23	195
Russie	4	35	4	28	4	32	1	18	4	23	136
Roumanie	-	38	1	22	-	22	-	5	-	2	89
Maroc	1	6	1	13	4	14	2	23	-	8	64
Haïti	1	4	1	9	1	10	-	11	3	16	50
Brésil	1	17	-	12	1	7	-	9	-	1	46
Ukraine	1	6	2	13	2	12	-	11	1	13	43
Bulgarie	5	17	5	11	-	8	-	2	-	1	39
Madagascar	2	11	-	4	2	7	2	9	-	6	37
Philippines	1	5	-	5	3	9	1	6	2	11	36
Guatemala	1	11	-	13	2	7	-	3	-	-	34
USA	10	7	-	8	2	8	1	4	-	6	33
...autres pays	7	103	25	145	23	95	12	69	19	113	525
Total	51	457	54	474	59	366	36	366	42	337	2000

Source: Office fédéral des migrations (2001-2005)

A Genève, en moyenne 48 enfants sont adoptés par année entre 2001 et 2005 (enfants étrangers ayant reçu une autorisation d'entrée en vue d'adoption ou pour d'autres motifs).

2.6 Principaux constats

- La Suisse considère que l'Etat a un rôle subsidiaire, car l'adoption est considérée avant tout comme une démarche privée: les interventions de l'autorité publique sont donc réduites au minimum, pour assurer une protection des enfants, et l'essentiel de la démarche reste à la charge des familles.
- Suite à la ratification de la ClaH, la Suisse a opté pour une loi d'exécution stricto sensu de la CLaH plutôt que pour une loi sur les adoptions internationales. Ainsi, deux procédures officielles coexistent selon qu'il s'agit de pays conventionnés ou de pays non conventionnés. L'Autorité Centrale Fédérale est compétente pour les pays conventionnés, les cantons sont compétents pour les pays non-conventionnés. La Suisse n'a pas souhaité harmoniser le droit en la matière.
- Les cantons ont été chargés de la mise en œuvre de la Convention de La Haye, ce qui a généré la mise en place de 26 Autorités centrales cantonales. De nouvelles responsabilités en matière d'adoption leur ont été attribuées: information sur la procédure d'adoption, constitution du dossier des parents, matching, suivi des adoptions lors des tutelles et curatelles. De ce fait, chaque canton doit acquérir des compétences pointues sur l'ensemble des pays d'origine.
- La surveillance des intermédiaires est désormais placée sous la responsabilité de la Confédération. Toutefois, le rôle des intermédiaires n'a pas été explicité dans la loi.
- Les autorités centrales cantonales romandes et le Tessin se rencontrent toutes les 6 semaines pour des échanges d'expérience au sein de la CLACA. Une organisation moins formelle existe aussi en Suisse alémanique avec l'AGIA.
- L'adoption internationale représente la majorité des cas d'adoptions, en comparaison avec les adoptions nationales.

3 Impact de la convention sur la procédure administrative (Question d'évaluation No.2)

En vue d'évaluer l'impact de la Convention de la Haye sur les démarches nécessaires pour adopter un enfant à Genève, notamment sur un éventuel allongement de la durée, la CEPP a réalisé une étude de 86 dossiers de l'administration cantonale, sur un total de 224 dossiers disponibles (pour plus de détails méthodologiques, voire l'annexe 8.2.3, p.68).

En parallèle, une douzaine de familles a été rencontrée pour recueillir les témoignages relatifs au suivi de cette procédure (annexe 8.4, p.72). Ce chapitre propose une mise en perspective de ces deux démarches. Des compléments d'information sont également présentés en annexe.

Pour Genève, c'est le Service Evaluation des lieux de placement (ELP, Office de la jeunesse, Département de l'instruction publique) qui est en charge d'appliquer cette procédure en tant qu'Autorité centrale cantonale (ACC).

Selon ce service, une adoption se déroule suivant cinq grandes étapes (ELP 2005):

- I. L'Evaluation psychosociale des parents candidats à l'adoption
- II. La constitution et l'envoi du dossier des parents dans le pays choisi.
- III. La proposition d'enfant.
- IV. Le voyage des parents dans le pays d'origine.
- V. Le retour en Suisse avec l'enfant.

Ces étapes se décomposent en 14 sous-étapes⁸ et varient selon que le pays est conventionné ou non. Pour les pays conventionnés, c'est la LF-CLaH qui s'applique. Pour les autres, c'est la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP). La procédure varie également en fonction de la nationalité des parents candidats: l'art.78, al.1 LDIP s'applique si au moins un des parents a la nationalité du pays d'origine de l'enfant; ou en fonction d'éventuels liens de parenté avec l'enfant (adoptions intrafamiliales: AIF).

On obtient ainsi théoriquement 6 procédures différentes. En pratique, il ne s'applique que 2 procédures : l'une "conventionnée" et l'autre "non conventionnée", car en général, les autres procédures (AIF et LDIP) suivent les mêmes étapes, mais de façon plus ou moins simplifiée. Par exemple, l'adoption intrafamiliale se fait sur une période relativement courte puisque l'enfant est connu et que les délais d'attente pour les entretiens d'évaluation⁹ sont raccourcis. Autre exemple, l'adoption selon l'art.78 LDIP permet de reconnaître l'adoption prononcée dans un pays d'origine non conventionné, ce qui n'est pas le cas, de manière générale, pour la procédure "non conventionnée".¹⁰

La 1^{ère} étape, l'évaluation psychosociale, est identique pour toutes les procédures. Pour les autres étapes, nous distinguerons dans la description suivante la procédure "conventionnée" et la procédure "non conventionnée". De plus, chaque étape de la procédure "conventionnée" sera présentée séparément, pour éviter toute confusion étant donné le nombre d'éléments à prendre en considération.

⁸ Rapport d'activité de l'ACC, mars 2005: 9.

⁹ Depuis 2003, l'autorisation provisoire d'accueillir un enfant en vue d'adoption est devenue obligatoire pour la procédure d'adoption intrafamiliale.

¹⁰ Cette reconnaissance était également possible avant 2003.

Enfin, la procédure "non conventionnée" sera présentée en dernier. Elle est pratiquement identique à la procédure qui était en vigueur "avant 2003", c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye.

Les résultats de l'analyse des 86 dossiers sont présentés en détail ci-dessous, de façon à montrer les variations de procédure suite à l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye. Les schémas de procédures annexés sont le fruit de l'analyse de la CEPP à partir de divers matériaux : textes légaux, entretiens, procédures synthétiques de l'ACF (www.adoption.admin.ch) et de l'ACC, et de l'analyse des 86 dossiers.

3.1 Séance d'information

Avant de pouvoir s'inscrire comme requérants pour une autorisation d'adopter, les parents candidats à l'adoption doivent obligatoirement suivre une séance d'information de l'ACC. Ces séances ont lieu plusieurs fois par année (12 en 2003, 145 participants; 6 en 2004, 92 participants), mais le service ELP a diminué le nombre de séances d'information à 3 en 2005 (96 participants, ELP 2005) pour tenter de réduire le nombre de requêtes déposées. D'un autre côté, l'ELP a accordé un plus grand nombre de séances d'information individualisées: 30 en 2005, contre 15 en 2003.

Sur les 86 dossiers examinés, 53 requérants ont suivi la séance d'information (SI), dont 20 entre 2003 et 2004 (Tableau 5). Cette différence s'explique par le fait que les parents candidats pour une 2^{ème} adoption (27 cas) ne sont pas obligés de suivre la séance d'information, ni ceux pour lesquels l'enfant est déjà connu au moment de la requête (7 cas).

Avant de s'inscrire à cette séance d'information, les parents candidats prennent contact avec le service ELP. Cette date permet d'identifier le début de la procédure du point de vue des parents. Le début officiel, lui, est marqué par le dépôt de la requête auprès du service ELP.

Dans 54 dossiers, nous avons pu identifier la date du 1^{er} contact des parents avec l'ACC, dont 4 concernent une 2^{ème} adoption. Parmi ceux-ci, 8 remontent à la période 1995-1999 et 14 sont compris entre 2003 et 2004.

Tableau 4 : Année de la séance d'information, n=86

Classification de la demande	Année de SI	Total
1 ^{ère} adoption	1995 - 1999	8
	2000 - 2002	25
	2003 - 2004	20
	<i>inconnue</i>	6
2 ^{ème} adoption ou plus	<i>Pas de SI</i>	27
Total		86

La date du 1^{er} contact n'est donc pas systématiquement relevée dans les dossiers (63%), alors que la participation à la séance d'information est inscrite beaucoup plus régulièrement (93%). Pour élaborer des statistiques sur la durée des procédures, il serait nécessaire que ces deux dates soient systématiquement inscrites dans les dossiers des parents candidats à l'adoption.

3.2 Etape I : Evaluation des parents candidats à l'adoption

A Genève, cette étape aboutit à l'obtention d'une autorisation provisoire de placement. En effet, même si l'art. 11a de l'OPEE (Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption) prévoit que les parents adoptifs reçoivent une autorisation définitive si l'enfant est déjà connu, le canton de Genève a uniformisé cette étape pour tous les cas de figures. Cette étape comprend quatre phases:

- dépôt de la requête d'autorisation pour adopter,
- entretiens des parents avec une ou deux assistantes sociales de l'ELP,
- rédaction d'un rapport d'évaluation psychosociale,
- autorisation provisoire de placement¹¹.

En théorie, l'étape I n'est pas affectée par l'introduction de la CLaH. L'analyse des dossiers révèle toutefois des variations de pratiques de la part de l'administration et des orientations différentes prises par les parents en matière de choix du pays d'origine.

3.2.1 Dépôt de la requête officielle

Les documents officiels pour déposer une requête en vue d'adopter sont remis lors de la séance obligatoire d'information. Les parents candidats doivent donc attendre d'avoir participé à cette séance pour pouvoir déposer leur requête.

Selon l'art. 264a du Code Civil (CC), "les époux doivent être mariés depuis cinq ans ou être âgés de 35 ans révolus"¹². Les personnes seules doivent avoir 35 ans révolus pour pouvoir déposer cette requête (art.264b CC). L'examen des dossiers révèle 4 cas particuliers où les requérants ne sont ni mariés depuis 5 ans, ni âgés de 35 ans révolus (cf. annexe: Tableau 17, p.72). Mais étant donné la durée moyenne des procédures actuelles et le fait que la Suisse impose un âge minimum qui est un des plus élevés d'Europe (cf. annexe 8.5, p.75), on comprend la relative souplesse du service ELP à cet égard. Cela risque cependant d'entraîner des inégalités de traitement.

3.2.2 Entretiens d'évaluation

Lors de la séance d'information, l'ELP présente brièvement les sujets abordés pendant les entretiens d'évaluation psychosociale¹³. Relevons que malgré sa dénomination, ce rapport ne constitue pas un bilan psychologique des candidats et qu'une pièce supplémentaire doit être produite si un pays d'origine exige une évaluation psychologique des parents.¹⁴ En outre, l'art. 11b OPEE (Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption) décrit les conditions d'octroi de l'autorisation dans les situations particulières. A

¹¹ Lorsque l'autorisation provisoire de placement est refusée, sur la base d'un rapport d'évaluation psychosociale négatif, le requérant a la possibilité de déposer un recours contre cette décision auprès de l'autorité de surveillance (art. 27 OPEE et art.5 de la loi genevoise sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial).

¹² Les deux parents doivent être âgés de 35 ans. Étant donné la durée de la procédure, le service ELP accepte les requêtes à partir de 34 ans.

¹³ Les sujets abordés pendant les entretiens d'évaluation sont les motivations à l'adoption, la réorganisation pratique à l'accueil de l'enfant, l'histoire personnelle des candidats, les aptitudes éducatives des futurs parents, les réactions de la famille proche et /ou élargie, l'état de santé de candidats, les conditions de logement, les revenus.

¹⁴ Les parents doivent dans ce cas prendre contact avec un psychologue privé qui rédigera le rapport psychologique demandé.

noter que la pertinence et la qualité de ces entretiens d'évaluation n'a pas fait l'objet d'une évaluation de notre part.

Par contre, le nombre d'entretiens d'évaluation auxquels sont astreints les parents en vue d'obtenir une autorisation d'adopter nous a d'emblée intéressé, dans le sens où leur quantité et leur fréquence peuvent influencer sur la durée des procédures. Cet intérêt était d'autant plus marqué que tous les cantons n'avaient pas les mêmes pratiques en la matière: 2, 3 ou 4 entretiens, avec 1 ou 2 assistantes sociales, échelonnés sur 2, 3 ou 6 mois. Enfin, l'adhésion à la CLaH pouvait également avoir un effet sur ces entretiens.

Selon le dossier d'information remis aux parents par l'ACC (ELP 2005),

" l'ACC invite les candidats à l'adoption à rencontrer deux de ses collaboratrices chargées d'évaluer leurs conditions d'accueil. Ce processus comprend 4 entrevues au minimum, dont un au domicile des candidats. Les critères d'évaluation sociale sont basés essentiellement sur la situation personnelle et matérielle, l'entourage et la disponibilité ".

D'après les dossiers consultés (Tableau 5), le nombre d'entretiens d'évaluation se situe en général entre 4 et 5, avec un maximum de 8. Le nombre d'entretiens en cas de 1^{ère} adoption est toujours compris entre 4 et 5, alors qu'en cas de 2^{ème} adoption ou plus, il est situé entre 1 et 2 entretiens.

Ce constat se confirme également lorsque nous comparons les procédures "avant 2003" et "après 2003". Il semblerait, par ailleurs, que la règle des 4 entretiens soit mieux appliquée après 2003.

Tableau 5 : Nombre d'entretiens d'évaluation, n=86

Nombre d'entretiens	1 ^{ère} adoption	2 ^{ème} adoption ou plus	Total de demandes d'adoption
Entre 0 et 3	4	23	27
Entre 4 et 8	55	4	59
Total	59	27	86

En cas de surcharge, le service ELP réduit le nombre de chargées d'évaluation qui participent à ces entretiens. Pour les cas difficiles seulement, ou lorsqu'une chargée d'évaluation a un doute, une seconde chargée d'évaluation est invitée à participer aux entretiens suivants.

Sur la période examinée, il y a plus de dossiers suivis par 2 assistantes sociales chargées de l'évaluation des parents candidats à l'adoption. Lors de la 1^{ère} adoption, les chargées d'évaluation sont deux¹⁵ dans la majorité des cas (soit 35 sur 59¹⁶), alors que la pratique est inverse pour la 2^{ème} adoption : une seule chargée d'évaluation suit le dossier dans 17 cas sur 27¹⁷ (Tableau 6). Si le requérant est célibataire, qu'il s'agisse de la 1^{ère} ou de la 2^{ème} adoption, les entretiens d'évaluation sont presque toujours menés par 2 chargées d'évaluation (une seule exception recensée) et le nombre d'entretiens est presque toujours supérieur à 4.

¹⁵ Dans un cas, l'entretien d'évaluation a été fait en présence de l'intermédiaire (Terre des hommes).

¹⁶ Nombre total de 1^{ère} adoptions

¹⁷ Nombre total de 2^{ème} adoptions ou plus

Tableau 6 : Nombre de chargées d'évaluation vs le statut du ménage et le classement de la demande, n=86

Nombre de demandes d'adoption		Nombre de chargées d'évaluation		Total des demandes d'adoption
Classement de la demande	Statut du ménage	1	2	
1 ^{ère} adoption	célibataire	1 ⁽¹⁸⁾	10	11
	mariés	23	25	48
Total 1 ^{ère} adoption		24	35	59
2 ^{ème} adoption ou plus	célibataire	--	2	2
	mariés	17	8	25
Total 2 ^{ème} adoption ou plus		17	10	27
Total		41	45	86

En revanche, on observe un changement de tendance lorsque nous comparons les procédures "avant et après 2003". En effet, depuis 2003 le dossier est suivi plus souvent par 2 assistantes sociales.

3.2.3 Autorisation provisoire

Pour obtenir l'autorisation provisoire de placement en vue d'adoption, les parents doivent:

- être au bénéfice d'une évaluation psychosociale favorable,
- indiquer le pays dans lequel ils souhaitent adopter,
- préciser l'âge minimum et maximum de l'enfant souhaité,
- déclarer leur disposition à adopter des enfants qui auraient des problèmes de santé.

L'analyse des dossiers devait nous renseigner sur le nombre de parents découragés par cette première étape, sachant que la CLaH avait probablement augmenté la durée de la procédure.

Sur 86 requêtes, 71 familles ont obtenu l'autorisation provisoire de placement, dans certains cas d'abord par une lettre informelle car elles devaient encore spécifier le pays d'origine¹⁹, dont 45 après 2003²⁰. Les autres familles ont soit essuyé un refus d'autorisation (11 cas), soit abandonné la démarche avant d'obtenir leur autorisation provisoire (4 cas).

Sur l'ensemble des dossiers examinés, seuls 64 peuvent être considérés comme des dossiers actifs disposant d'une autorisation provisoire valable, car 7 familles ont apparemment abandonné la procédure après avoir obtenu l'autorisation provisoire.

Sur ces 64 dossiers, 28 (44%) requêtes concernent un pays conventionné et 33 (56%) un pays non conventionné. Donc sur l'ensemble de la durée observée, le choix des parents se dirige en

¹⁸ Cas particulier: l'enfant est connu au moment de la requête.

¹⁹ Chaque fois que le rapport psychosocial est positif, l'ACC délivre une autorisation provisoire. Cette dernière concerne un seul pays d'origine. Si la famille n'a pas encore choisi le pays, elle reçoit une lettre l'informant que son évaluation est positive. Cette dernière est assimilée dans notre enquête à une autorisation provisoire sans la mention du pays d'origine.

²⁰ Dans les dossiers sélectionnés, près de 64% de demandes ont été déposées avant 2003 (soit 55 sur 86). Cependant, suite à ces demandes, 14 autorisations provisoires de placement n'ont été obtenues qu'après 2003, ce qui signifie que les parents candidats à l'adoption ont dû suivre la procédure "après 2003" et appliquer la Convention de La Haye pour les pays conventionnés.

majorité vers les pays non conventionnés²¹. Les pays les plus fréquemment mentionnés dans les autorisations provisoires genevoises sont la Colombie, l'Inde et la Thaïlande.

Cette tendance s'accroît si l'on considère la période après 2003, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la Convention. En effet, parmi ces 64 dossiers, 29 dossiers (45%) ont suivis la procédure d'adoption "après 2003"²², dont 19 dossiers (66%) concernent des pays non conventionnés et 10 dossiers (34%) concernent des pays conventionnés.

Il semble donc qu'à Genève, les parents se sont dirigés plus volontiers vers les pays non-conventionnés. Cette tendance devra toutefois être vérifiée dans les années à venir²³. Il serait inquiétant d'en constater le maintien après 2005. En effet, l'Inde et la Thaïlande qui sont des pays d'origine importants pour l'adoption en Suisse ont adhéré récemment (octobre 2003 et août 2004) à la Convention de la Haye, ce qui devrait modifier les proportions en faveur des pays conventionnés à partir de 2005.

Modifications de l'âge ou du pays d'origine

Un autre facteur peut avoir une influence sur la durée de la procédure : les modifications du projet d'adoption, telle que le changement par les parents du pays d'origine dans lequel ils effectuent leurs recherches ou de l'âge de l'enfant souhaité. Ceci donne lieu à une modification de l'autorisation provisoire. Les causes de ces modifications sont généralement un événement lié au pays d'origine (fermeture à l'adoption internationale) ou un découragement suite à une longue attente sans réponse du pays d'origine.

Dans les dossiers observés, 26 autorisations provisoires de placement ont été modifiées au moins 1 à 2 fois. La majorité de ces modifications a été effectuée dans une procédure "avant 2003". Dans la plupart des cas, ce sont l'âge de l'enfant souhaité ou le pays d'origine qui sont changés.

Recours à un intermédiaire

Pour faciliter leurs démarches avec le pays d'origine, les parents peuvent choisir un organisme privé qui propose ses services en tant qu'intermédiaire avec un orphelinat sur place, ou avec les autorités locales. Ces intermédiaires sont des familles qui ont déjà adopté et qui connaissent les démarches à effectuer, des associations ou des ONG. La CLaH encourage le recours à un intermédiaire agréé car cela permet de garantir une certaine éthique de l'adoption dans les pays d'origine. En principe, cela évite que les parents ne contactent directement un avocat sur place pour régler les formalités officielles. Cette voie, certes légale, est en effet souvent utilisée par les trafiquants.

A Genève, si l'on considère l'ensemble de la durée observée (1996-2006), la moitié (31/64, 48%) des requérants font appel à un intermédiaire en adoption. Depuis 2003 et l'introduction de la CLaH, le recours à un intermédiaire diminue (9/26) et ils ne sont sollicités la plupart du temps que dans les pays conventionnés.

²¹ Ces chiffres ne doivent pas être confondus avec un autre résultat qui comptabilise le nombre d'enfant arrivés en provenance de pays conventionnés ou non (voir ci-dessous 3.5).

²² Autorisation provisoire de placement accordée après l'entrée en vigueur de la CLaH.

²³ Les statistiques de l'Office fédéral des migrations sur les autorisations d'entrée accordées à des enfants de nationalité étrangère en vue d'adoption ou pour d'autres motifs (2001-2005) ne permettent pas encore de vérifier cette tendance.

3.2.4 Motifs de l'administration pour refuser une autorisation provisoire

Selon l'ELP, un refus est plutôt lié à un cumul d'éléments défavorables, dont l'assistante sociale prend connaissance au cours de l'évaluation d'une famille, qu'à un seul critère non satisfait.

Sur 86 dossiers examinés, 11 autorisations ont été refusées par l'administration, dont près des deux tiers (7) concernaient des requérants célibataires. Parmi ces requérants célibataires, 6 ont fait recours et 4 n'ont pas obtenu gain de cause. Un requérant célibataire est toujours en attente de décision de la part de la CdJ. Parmi les 4 requêtes refusées qui concernaient des couples, 2 ont fait recours contre la décision de l'administration et ont obtenu gain de cause. Ces couples ont ainsi pu poursuivre leurs démarches d'adoption.

L'examen des dossiers révèle les causes invoquées lors de ces refus :

1. Un âge "avancé" du ou des requérants au moment de l'adolescence des enfants.
2. Une difficile réorganisation du temps de travail²⁴ et un manque de disponibilité.
3. Un contexte familial instable et fragile, l'entourage, une absence de référence féminine / masculine.
4. Des conditions de logement inadéquates.
5. Des ressources matérielles insuffisantes.
6. Une absence de lien préalable avec le pays d'origine de l'enfant.

De manière générale, les motifs de refus sont liés aux thèmes abordés lors des entretiens avec les chargées d'évaluation. Les questions sur l'âge, le revenu, l'entourage et le logement se justifient dans l'intérêt de l'enfant, même s'il peut paraître injuste, par comparaison avec des parents biologiques, de faire des prévisions sur ces bases.

Par contre, la justification du 6^{ème} motif est contestable. Les remarques sur le "lien préalable avec le pays d'origine" semblent en effet discriminatoires par rapport aux familles qui ont obtenu l'autorisation provisoire, puisque ces dernières n'ont pas plus de liens avec le pays d'origine que les requérants dont l'autorisation a été refusée.

Extraits des motifs de refus :

"La requérante doit réduire son temps de travail à 60%, mais dans ce cas-là, elle n'aura pas assez de ressources financières."

"Manque de garanties matérielles à long terme."

"L'appartement est petit et ne permet pas l'accueil. La requérante devra vraisemblablement déménager."

"Soutien de la part d'entourage déclaré, mais pas de garanties que ce soutien sera concret."

"Pas de lien, ni de connaissance du pays d'origine de l'enfant."

"Le pays d'origine n'est pas choisi."

Reste que ces refus relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration en la matière et qu'il est difficile, par l'unique lecture des dossiers, d'apprécier la pertinence de ces observations.

²⁴ Par exemple: La *"Jurisprudence requiert 60% maximum en cas d'adoption par une personne seule"*.

3.3 Etapes II, III, IV pour la procédure "conventionnée"

A partir de la constitution du dossier (étape II) et jusqu'à l'arrivée de l'enfant en Suisse (étape V), la procédure sera différente si le pays est conventionné ou non. Pour les pays conventionnés, deux étapes sont ajoutées et confiées à l'ACC: la vérification du dossier des parents et la vérification de concordance du dossier de l'enfant avec celui des parents (matching).

Pour mémoire, avant 2003, tous les dossiers d'adoption étaient traités de la même façon: l'ELP n'était présent que dans la phase d'autorisation provisoire de placement et pendant la tutelle.

3.3.1 Etapes II : constitution du dossier des parents pour le pays choisi

La constitution du dossier des parents fait partie des tâches supplémentaires de l'ACC suite à l'introduction de la CLaH. Selon la LF-CLaH (art.5), l'ACC est chargée soit de constituer, soit de contrôler le dossier des parents et de l'expédier - via l'ACF - à l'autorité centrale du pays d'origine.

Lors des entretiens avec les familles, nous avons observé que le dossier des parents est toujours constitué par ces derniers. Pourtant, en cas d'adoption privée (sans recours à l'intermédiaire), selon l'ELP, les informations et la liste des documents requis devraient être fournies par l'ACC. Mais sur la base de l'analyse des 86 dossiers, il est difficile de déterminer le degré de participation de l'ACC lors de la constitution du dossier, car les éventuelles interactions avec les parents n'y sont pas consignées. Il n'y a pas non plus d'informations sur qui (parents, intermédiaire, organisme agréé, autorité centrale) fait la recherche de l'enfant sur place, ni sur le matching effectué dans le PO.

Lorsque les parents passent par un intermédiaire, les tâches de constitution du dossier, sa traduction et son envoi dans le pays d'origine lui sont déléguées. Toutefois, l'intermédiaire a l'obligation de transmettre une copie du dossier à l'ACC²⁵ et à l'ACF qui restent formellement responsables. (cf. directive de l'OFJ du 17.8.2004 sur les intermédiaires). Le problème est que parfois, le pays d'origine renvoie sa proposition directement à l'intermédiaire, au lieu de l'adresser à l'ACF. La transmission à l'ACC est donc court-circuitée, et le matching ne peut être effectué avant l'annonce aux parents (voire ci-dessous).

3.3.2 Etape III: proposition d'enfants

Une fois le dossier de candidature des parents envoyé dans le pays d'origine, un délai d'attente de plusieurs mois, voire années, se déroule avant qu'une proposition d'enfants soit reçue. En effet, le pays d'origine en charge de trouver une famille pour un enfant va prendre connaissance des dossiers des candidats venant de nombreux pays et rechercher la famille qui correspond le mieux aux besoins de l'enfant.

Certains pays d'origine travaillent également par quota, privilégiant une répartition des enfants dans des pays avec lesquels ils ont tissés des relations de collaboration. Les familles ne sont sollicitées qu'en fonction des besoins du pays par rapport aux enfants qu'ils ont à placer en adoption. Le dossier des candidats envoyé peut être refusé par le pays d'origine, considérant que les candidats ne remplissent pas les conditions personnelles pour adopter, n'ont pas d'enfant à proposer correspondant au désir des candidats, ou que les quotas sont atteints. Ce n'est qu'une fois le dossier accepté qu'ils sont mis dans une liste pour attribution d'enfant.

²⁵ L'ACC doit examiner ce dossier et demander des modifications ou compléments si besoin.

Une fois qu'un enfant adoptable correspond aux caractéristiques de la demande de la famille d'accueil, l'autorité centrale du pays d'origine constitue le dossier de l'enfant en fonction des exigences de la CLAH.

Vérification de concordance (matching) par l'ACC

Le matching²⁶ est une tâche de l'ACC résultant de la Convention de la Haye (art.6 à 8 LF-CLaH & chiffres 6-7 de la Directive du 17.8.04). Elle ne concerne que la procédure "conventionnée". Selon les dispositions légales et conventionnelles, le pays d'origine (l'autorité centrale ou l'organisme agréé), après l'examen du dossier des parents, envoie une proposition d'enfant à l'ACF. Cette dernière n'examine pas le dossier de l'enfant, mais la transmet à l'ACC qui a la compétence et l'obligation de faire un examen légal et social du dossier de l'enfant qui tient compte du dossier des parents. Ensuite seulement, l'ACC doit proposer l'enfant aux parents²⁷. Ces derniers doivent donner leur accord²⁸ par écrit en fonction de la description donnée de l'enfant. Le cas échéant, l'ACC leur délivre une "autorisation de poursuivre la procédure". A noter que cette dernière est la seule trace formelle qui nous indique, dans les dossiers de l'ACC, que le matching a été fait.

Dans l'esprit de la Convention de la Haye, cette étape est importante. Certes, administrativement, elle complique le cheminement du dossier qui auparavant pouvait transiter directement d'un orphelinat à un intermédiaire agréé en Suisse, voire à des parents adoptifs. Mais l'obligation du passage par les Autorités centrales des deux pays est censée permettre deux choses: vérifier le dossier de l'enfant, ce qui est le rôle de l'Autorité centrale du pays d'origine (possibilité de bloquer une adoption douteuse et contrôler la conformité des pièces réunies), puis vérifier la concordance du dossier de l'enfant avec la demande des parents, ce qui est le rôle de l'Autorité centrale du pays d'adoption.

Le matching prend une importance particulière dans la perspective du jugement d'adoption, que celui-ci soit prononcé dans le pays d'origine ou dans le pays d'accueil. Si le jugement d'adoption est prononcé dans le pays d'origine, l'autorisation de poursuivre la procédure, donnée après le matching, engage la Suisse qui devra reconnaître ce jugement d'adoption.

Si le jugement d'adoption doit être prononcé ultérieurement en Suisse, les vérifications au moment du matching permettent d'assurer que toutes les conditions sont remplies. L'autorisation de poursuivre la procédure engage la Suisse que l'adoption pourra y être prononcée (du point de vue du dossier de l'enfant). Elle donne également droit à l'enfant à avoir une autorisation de séjour à titre définitif.

Il est important que la vérification de concordance par l'ACC soit faite avant que les parents ne soient informés de la proposition d'enfant. Cela permet d'éviter des situations de pressions sur les parents (par exemple, âge ou santé de l'enfant qui ne correspond pas à la demande).

En pratique, la proposition d'enfant peut arriver selon le schéma prévu, mais aussi par des voies très différentes, c'est-à-dire directement à l'ACC (sans passer par l'ACF), à l'intermédiaire, ou aux parents.

²⁶ Dans les documents officiels de l'ACF et de l'ACC, la traduction utilisée est "apparemment", mais nous avons trouvé ce terme moins explicite que "vérification de concordance".

²⁷ C'est l'ACC qui doit en théorie proposer l'enfant aux parents, même si ces derniers ont fait recours à un intermédiaire.

²⁸ Dans les dossiers, nous n'avons identifié que 21 cas de déclaration d'accord sur 45 enfants arrivés, alors qu'elle est obligatoire pour tous les requérants (pays d'origine conventionné ou PONC).

Si la procédure s'effectue avec l'appui d'un intermédiaire, ce dernier est censé transmettre la proposition du PO à l'ACC, avec une copie à l'ACF, afin que le matching puisse se faire et qu'il reçoive l'autorisation de transmettre la proposition d'enfant aux parents. En réalité, selon nos entretiens avec les familles (cf. chap.4), l'intermédiaire n'avertit l'ACC qu'après avoir déjà fait part aux parents de la proposition d'enfant reçue du PO. Ce n'est qu'ensuite qu'il envoie une copie du dossier aux autorités. Sur les trois familles averties par leur intermédiaire, deux familles ont eu très peu de temps pour donner leur accord sur la base du dossier de l'enfant proposé (respectivement 15 minutes et 24 heures). La troisième a eu un délai de réflexion d'un mois.

En pratique, on constate que lorsque des parents passent par un intermédiaire, ce dernier n'a, dans la moitié des cas (4/8), envoyé le dossier de l'enfant à l'ACC qu'après avoir transmis la proposition aux parents²⁹. Par ailleurs, il n'est pas envoyé de façon systématique. Ceci nous laisse penser que le matching a eu lieu après que les parents aient accepté l'enfant, ou qu'il est effectué directement par l'intermédiaire. Dans les deux cas, cela ne correspond pas aux dispositions légales.

Par ailleurs, la déclaration d'accord des futurs parents n'est pas présente de façon systématique dans les dossiers d'adoption, alors qu'elle est obligatoire selon la LF-CLaH (art.6).

Ces résultats sont confirmés par les entretiens avec les familles: certains intermédiaires mettent les parents sous pression. En effet, sur les trois familles averties par leur intermédiaire, deux familles disent avoir eu très peu de temps pour donner leur accord sur la base du dossier de l'enfant proposé (respectivement 15 minutes et 24 heures). Enfin, une Autorité centrale cantonale mentionnait qu'un intermédiaire avait proposé un enfant avec de très gros problèmes de santé à une famille qui n'avait jamais envisagé cette possibilité.

3.3.3 Etape IV: voyage des parents dans le pays d'origine

Arrivés dans le pays d'origine, plusieurs étapes attendent les futurs parents adoptifs. Ils doivent bien sûr rencontrer l'enfant et confirmer leur accord, ce qui nécessite déjà toute une série de démarches. Mais ils doivent aussi effectuer toutes les formalités du pays d'origine, souvent longues, et obtenir les documents officiels³⁰ qui leurs seront nécessaires pour obtenir une validation de cette adoption, une fois de retour en Suisse.

Dans les dossiers consultés, il n'existe pas d'information sur la préparation des parents adoptifs pour le départ dans le pays d'origine. La date du départ n'est pas communiquée à l'ACC de façon systématique, et seulement 10 cas ont été identifiés.

Le jugement d'adoption

Avec l'introduction de la CLaH, le jugement d'adoption, s'il est prononcé dans un pays d'origine conventionné, est reconnu automatiquement par la Suisse (pour autant que les parents aient rencontré préalablement l'enfant), sur la base d'un certificat de conformité établi par le pays d'origine.

Inversément, au cas où c'est la Suisse qui doit prononcer le jugement d'adoption, lorsque la législation du pays d'origine le prévoit, elle délivre un certificat de conformité qui est transmis au pays d'origine.

²⁹ Dont 4 des 6 procédures conventionnées démarrées après 2003 et accompagnées d'un intermédiaire.

³⁰ Voir liste des documents énumérés dans l'art.11c OPEE, ainsi qu'un nouvel acte de naissance de l'enfant et un certificat de conformité (s'il y a un jugement d'adoption dans le pays d'origine).

3.4 Etapes II, III, IV pour la procédure "non conventionnée"

Cette procédure "non conventionnée" est semblable à celle qui était en vigueur avant 2003, c'est-à-dire que l'Etat n'intervient pas dans la phase de recherche et proposition de l'enfant et laisse les parents faire les démarches, sans aucun regard sur la provenance de l'enfant.

Juridiquement, la grande différence est que le **jugement d'adoption** prononcé dans le pays d'origine **n'est pas reconnu** en Suisse. Il n'y a pas non plus de matching officiel, cette opération étant du ressort de l'intermédiaire, si les parents ont eu recours à ces services (cf. Figure 3, p.79).

En cas d'adoption privée, c'est-à-dire sans intermédiaire, les parents envoient leur dossier dans le pays d'origine et reçoivent la proposition de l'enfant directement. La vérification des conditions légales repose directement sur eux. Les parents prennent alors le risque de se voir refuser l'adoption au moment du jugement en Suisse si une des pièces n'est pas conforme.

A l'arrivée de l'enfant en Suisse, l'ELP délivre une **autorisation définitive** de placement et suit la famille durant une **tutelle** de 1 an. Ensuite, il faudra demander à la Cour de Justice de prononcer un jugement d'adoption.

3.5 Etape V : Retour en Suisse et suivi administratif

Les parents adoptifs doivent annoncer l'arrivée de l'enfant à l'ACC dans un délai de 10 jours (art.11i OPEE). D'après l'analyse des dossiers, cette règle est très bien respectée et la date d'arrivée est toujours disponible dans les dossiers de l'ELP.

Au total, 45 enfants sont arrivés sur les 86 dossiers examinés. Plus de la moitié sont originaires de pays non conventionnés (23/42, 55%)³¹. Leur âge moyen à l'arrivée est de 24.8 mois et de manière générale, l'âge moyen des filles est plus élevé que celui des garçons, qu'elles soient originaires d'un pays conventionné ou non (Tableau 7).

Depuis 2003, date de l'introduction de la CLaH en Suisse, 33 enfants sont arrivés et la majorité (19/33, 58%) de ces enfants proviennent de pays conventionnés, dont 13 d'entre-eux ont suivi la procédure complète "après 2003".

Tableau 7 : Âge moyen des enfants au moment de leur arrivée, n=42

Pays d'origine de l'enfant	FILLES		GARCONS		TOTAL ³²	
	Nombre	Âge moyen (mois)	Nombre	Âge moyen (mois)	Nombre	Âge moyen (mois)
pays d'origine conventionné	11	27.9	8	14.3	19	22.5
pays d'origine non conventionné	16	29.7	7	20.4	23	26.9
Total moyen	27	28.9	15	17.2	42	24.8

Sur 13 procédures conventionnées effectuées après 2003, seulement 6 autorisations de poursuivre la procédure³³ peuvent être retracées dans les dossiers³⁴ de l'ACC, alors que cette pièce officielle marque une étape importante de l'adoption.

³¹ Ce chiffre est à prendre avec précaution car il comptabilise aussi des procédures initiées plusieurs années auparavant. On ne connaît pas la façon dont sont comptabilisés les pays qui ont entre-temps adhéré à la CLaH.

³² Trois enfants sont exclus de l'analyse, car ils étaient connus au moment de l'adoption, certains habitaient déjà avec leurs familles adoptives.

3.5.1 Régularisation de la situation de l'enfant

Dans le cadre de la convention, il y a reconnaissance mutuelle des documents officiels, et notamment du jugement d'adoption. Ce qui signifie qu'en principe, une fois de retour en Suisse, la régularisation de la situation de l'enfant devrait être facilitée.

En pratique, ceci n'est vrai qu'en partie, vu que certains pays ne prononcent pas le jugement d'adoption avant le départ de l'enfant. Seul le cas de figure où l'enfant provient d'un pays conventionné et où le jugement d'adoption est prononcé avant son départ est réellement facilité (remise du certificat de conformité et curatelle). Par contre, si le jugement d'adoption n'est pas délivré dans le pays d'origine avant le départ de l'enfant, la procédure conventionnée prendra beaucoup plus de temps que ce qu'il apparaît à la lecture de la ClaH, et une tutelle sera prononcée.

En fait, cette étape est devenue plus complexe à traiter du point de vue administratif pour les Autorités centrales cantonales. Avant la ClaH, il y avait une seule procédure, puisque c'était la Suisse qui prononçait l'adoption et que l'enfant était sous tutelle durant 2 ans en attendant que le jugement soit prononcé³⁵. Aujourd'hui, les cas de figures se sont multipliés. Il existe plusieurs procédures différentes, suivant si le pays d'origine est conventionné ou non, prononce un jugement d'adoption ou non, si ce jugement porte sur une adoption plénière ou simple, ou si le pays d'origine ne délivre qu'une autorisation de placement³⁶.

L'examen des 86 dossiers a permis de déterminer combien d'adoptions sont arrivées à leur terme pendant la période comprise entre janvier 2000 et février 2006. Sur les 35 autorisations provisoires données "avant 2003" (Tableau 8), deux tiers (24) sont terminées (69%). Sur les 29 autorisations provisoires données "après 2003", une moitié (15) des adoptions sont terminées (52%). Au total, 39 tutelles ont été prononcées (dont 3 au nom de l'intermédiaire, le reste pour l'ACC) et 2 curatelles³⁷.

Logiquement, le pourcentage des adoptions dont le rapport d'évaluation a été obtenu avant 2003 et qui sont déjà terminées est plus élevé. Mais il faut tout de même relever qu'encore un tiers d'entre elles ne sont pas achevées. Cela démontre, si cela était nécessaire, qu'une procédure d'adoption, qu'elle soit conventionnée ou non, prend plusieurs années.

³³ Il y a 2 formes d'autorisation de poursuivre la procédure: une autorisation d'adopter dans le pays d'origine ou une autorisation d'accueillir un enfant en vue de son adoption en Suisse.

³⁴ Pour 4 d'entre elles, la phase d'autorisation provisoire de placement était faite avant 2003, mais la demande a été renouvelée entre 2003 et 2005.

³⁵ Sauf pour les parents de même nationalité que l'enfant dont le pays d'origine prononçait le jugement d'adoption.

³⁶ Les cas de figure, avec un schéma et les conséquences de procédure (curatelle ou tutelle, etc), sont détaillés en annexe 8.6 (pp.76 et suivantes).

³⁷ Les deux curatelles concernent des cas particuliers. L'un est une adoption par des binationaux. Dans l'autre cas, le tribunal indien a nommé tuteur le père de l'enfant; l'ELP ne pouvait être nommé que curateur.

Tableau 8 : Nombre de dossiers par étape, selon les phases "avant 2003" et "après 2003"

Étapes de la procédure	Procédure "avant 2003" ³⁸	Procédure "après 2003"	Nombre de dossiers
Dépôt de la requête	41	45	86
Autorisation provisoire ³⁹	35	29 (⁴⁰)	64
Autorisation de poursuivre la procédure ⁴¹	0	8	8
Autorisation définitive	32	13	45
Suivi de tutelle	31	8	39
Suivi de curatelle	0	2	2
Rapport de fin de tutelle /curatelle	26	5	31
Jugement d'adoption en Suisse	22	5	27
Procédure terminée (y compris des recours rejetés)	24	15	39

3.5.2 Suivi et relations avec le pays d'origine

Avant l'entrée en vigueur de la CLaH, l'ELP ne devait rendre que le rapport de fin de tutelle pour pouvoir prononcer l'adoption à Genève. Actuellement, l'ACC est responsable des visites de suivi de tutelle et curatelle, dont le nombre dépend des exigences du pays d'origine. Ceci multiplie les rapports demandés à l'ACC. À la fin de chaque visite, un rapport de suivi doit être rédigé et envoyé dans le pays d'origine, soit directement, soit via l'intermédiaire. Les visites peuvent aller parfois au-delà de la tutelle ou curatelle, auquel cas l'intermédiaire prend souvent la relève. Aucun certificat de conformité n'a été établi jusqu'à présent (pour clore des procédures d'adoption "simple").

L'ELP a décidé de consacrer le temps des assistantes sociales en priorité au soutien des familles au moment de l'arrivée de l'enfant, pour faciliter son intégration tant dans sa famille que dans la société (ex: école). La juriste, engagée depuis peu, permet de faciliter leurs démarches administratives avec l'état-civil et l'Office cantonal de la population en vue de la régularisation des papiers de l'enfant.

3.6 Durée des procédures

Pour estimer la durée des procédures, nous avons essentiellement recouru à l'analyse des 86 dossiers dans lesquels nous avons relevé les repères temporels, tant pour les dossiers terminés que pour les adoptions en cours (familles ayant obtenu une autorisation provisoire d'adopter au 31.12.2005).

Toutefois, deux facteurs limitants doivent être pris en considération: premièrement une partie des délais peut provenir de facteurs extérieurs à l'administration ou à l'impact de la CLaH (ex: modifications du projet initial par les parents candidats à l'adoption, délai de réponse du pays d'origine); deuxièmement une partie des dossiers examinés ne sont pas terminés, ce qui rend la moyenne de la durée totale plus optimiste qu'elle ne le serait si ce calcul était effectué dans quelques années. En effet, l'ajout rétroactif des durées des dossiers non terminés actuellement

³⁸ La variable de référence qui permet de distinguer les procédures est la date du rapport d'évaluation.

³⁹ Il ne s'agit que des dossiers actifs (tous les dossiers sans suite ont été exclus).

⁴⁰ Dont 10 ont suivi la procédure "après 2003 pays d'origine conventionné".

⁴¹ Il s'agit d'une étape supplémentaire inexistante « avant 2003 ». En outre, l'autorisation de poursuivre la procédure ne peut être délivrée que pour un pays conventionné. Au total 8 autorisations de poursuivre la procédure ont été délivrées dont 4 concernent la procédure « avant 2003 ». En effet, nous avons répertorié 12 demandes de renouvellement de l'autorisation provisoire dont 11 ont été effectuées après 2003. Parmi ces 11 demandes, 6 concernaient les pays conventionnés, alors que seulement 4 autorisations de poursuivre la procédure ont été délivrées.

augmentera forcément la durée moyenne calculée à ce jour. Rappelons que cela concerne un tiers des dossiers commencés avant 2003, et une moitié des dossiers commencés après 2003. Cependant, cette limite n'est vraie que pour le calcul de la durée totale, le calcul de la durée des étapes intermédiaires n'étant pas affecté de la sorte (phases 1 et 2 ci-dessous), car le statut "non terminé" n'a pas d'effet sur ces "temps intermédiaires".

Comme point de départ, nous avons retenu la date de la demande des parents (requête)⁴², car une partie importante des personnes qui participent à la séance d'information (étape précédente), renoncent ensuite à entamer une démarche d'adoption. A partir de la requête effective, nous avons calculé trois durées:

- Phase 1: de la requête jusqu'au 1^{er} entretien avec une assistante sociale de l'ELP, qui marque le délai d'attente imposé par l'administration cantonale;
- Phase 2: de la requête jusqu'à l'autorisation provisoire, qui marque le délai de traitement de l'administration cantonale et le début de la recherche d'enfant;
- Phase 3: de la requête jusqu'à l'autorisation définitive, qui marque le délai de réponse du pays d'origine et l'arrivée de l'enfant.

Par ailleurs, nous avons détaillé ces durées s'il s'agissait d'une première adoption, ou d'adoptions consécutives (2^{ème} adoption, 3^{ème} adoption etc.). En effet, l'expérience de la famille adoptive est prise en compte par l'ACC dans l'autorisation provisoire et accélère notablement la procédure. Cette distinction a donc un effet important sur la durée moyenne des procédures.

Phase 1

Jusqu'au premier entretien, la durée moyenne est de 4.8 mois. La durée minimum est de 0.5 mois pour la 1^{ère} adoption (0.16 mois pour la 2^{ème} adoption), alors que la durée maximum est de 13 mois⁴³.

Dans les variations présentées dans le Tableau 9, on constate que la durée moyenne de l'attente avant le premier entretien diminue après 2003 pour les premières adoptions.

C'est l'inverse pour les adoptions consécutives, dont la durée moyenne de l'attente avant le premier entretien augmente après 2003, même si cette étape est comparativement toujours plus courte que pour les premières adoptions.

Tableau 9 : Attente entre la requête et le 1^{er} entretien d'évaluation, n=86

Année	1 ^{ère} adoption			2 ^{ème} adoption ou plus			TOTAL		
	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)
Avant 2003	24	7.2	4.8	17	0.8	0.8	41	4.6	2.0
Après 2003	35	5.4	5.3	10	3.3	2.1	45	5.0	5.0
Total	59	6.2	5.3	27	1.7	1.0	86	4.8	3.9

⁴² En effet, même si le temps écoulé depuis la première prise de contact et la participation à une séance (obligatoire) d'information vient s'ajouter de façon significative à la durée totale, le temps écoulé à ce stade peut autant provenir des hésitations des parents que de l'espacement volontaire des séances d'information par l'administration. Finalement, leur décision est marquée par le dépôt de leur requête.

⁴³ Dans ce cas, il s'agit de la 2^{ème} adoption. Sinon, le maximum est de 57.5 mois, avec la précision que la procédure a été stoppée par les parents entre 1997 et 2002.

Toutes procédures confondues, la durée moyenne montre un léger allongement de l'attente (pour avoir un premier entretien) après 2003.

Nous nous sommes aussi intéressés à la durée moyenne de l'évaluation psychosociale, c'est-à-dire entre le premier et le dernier entretien d'évaluation psychosociale, ainsi qu'au temps d'attente entre le dernier entretien et la réception par la famille du rapport de l'ELP.

La durée moyenne de l'évaluation psychosociale est de 4.3 mois, et elle augmente avec l'entrée en vigueur de la CLaH.

Le temps d'attente moyen entre le dernier entretien et le rapport d'évaluation est de 3.9 mois (médiane : 2 mois), ce qui est considérablement plus élevé que l'objectif de l'ELP de produire ce document dans les 3 semaines suivant le dernier entretien. On observe cependant que ce délai d'attente diminue après 2003.

Phase 2

Jusqu'à l'autorisation provisoire, la durée moyenne est de **9.6 mois** pour la période observée (71 dossiers, car les dossiers restés sans suite après le rapport d'évaluation, ou refusés, ont été retirés de cet échantillon).

La durée minimum pour une première adoption est de 3 mois (0.03 mois pour une deuxième adoption). La durée maximum est de 26 mois.

Comme précédemment, le Tableau 10 montre que le temps d'attente pour une première adoption, en vue d'obtenir l'autorisation provisoire, est en moyenne d'une année environ. Il diminue légèrement après 2003.

Inversement, le temps d'attente moyen pour une deuxième adoption, en vue d'obtenir l'autorisation provisoire, a triplé après 2003, en passant de 3 mois à près de 10 mois.

Tableau 10 : Durée moyenne et médiane (mois) entre le dépôt de la requête et l'autorisation provisoire, n=71

Année	1 ^{ère} adoption			2 ^{ème} adoption ou plus			TOTAL		
	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)
Avant 2003	21	12.6	10.0	17	3.2	3.1	38	8.4	6.9
Après 2003	27	11.3	11.1	6	9.9	6.3	33	11.0	10.7
Total	48	11.8	10.4	23	5.0	3.4	71	9.6	8.9

Toutes procédures confondues, la durée moyenne de l'attente en vue de l'autorisation provisoire augmente après 2003.

Phase 3

Jusqu'à l'autorisation définitive, qui coïncide avec l'arrivée de l'enfant, la durée moyenne de l'attente est de **28 mois**. Ici, les durées sont biaisées par l'absence de dossiers plus lents qui n'ont pas pu être pris en considération dans le calcul (familles dont l'enfant n'est pas encore arrivé). La part de ces dossiers est de 32% avant 2003 et de 48% après 2003. La moyenne est ici trompeuse car elle est trop "optimiste" par rapport à ce qu'elle sera réellement dans quelques années.

La durée minimum est de 2 mois, alors que la durée maximum est de 52 mois. A l'instar des étapes précédentes, la durée des premières adoptions diminue après 2003 (Tableau 11).

La durée des adoptions consécutives diminue également après 2003, mais dans une moindre mesure. A noter encore que le nombre de procédures d'adoptions consécutives commencées et terminées après 2003 est très faible (3) pour que la comparaison avec celles d'avant 2003 (14) soit véritablement fiable.

Tableau 11 : Durée entre le dépôt de la requête et l'autorisation définitive, n=45

Année	1 ^{ère} adoption			2 ^{ème} adoption ou plus			TOTAL		
	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)
Avant 2003	18	36.6	32.3	14	23.1	19.4	32	30.7	23.8
Après 2003	10	21.0	22.4	3	22.6	16.3	13	21.4	18.9
Total	28	31.0	27.1	17	23.0	18.4	45	28.0	23.2

Contrairement aux exemples précédents, la durée moyenne, toute procédures confondues, diminue après 2003⁴⁴.

Enfin, le choix du pays d'origine semble avoir un effet important sur la durée de la procédure. Ainsi, la procédure avec les pays non conventionnés, que ce soit avant ou après 2003, est toujours plus rapide que celle avec les pays conventionnés (respectivement 26 et 31 mois en moyenne).

Tableau 12 : Durée entre le dépôt de la requête et l'arrivée de l'enfant selon le pays choisi, n=45

Procédure	Pays d'origine conventionné			Pays d'origine non conventionné			TOTAL		
	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)	Nombre	Durée moyenne (mois)	Durée médiane (mois)
Avant 2003	17	30.0	28.4	15	31.5	21.8	32	30.7	23.8
Après 2003	3	37.8	35.9	10	16.4	16.2	13	21.4	18.9
Total	20	31.1	29.9	25	25.5	18.9	45	28.0	23.2

De plus, depuis l'introduction de la CLaH, l'évolution est inverse: la durée augmente après 2003 pour les pays conventionnés, tandis qu'elle diminue pour les pays non conventionnés.

3.7 Améliorations entreprises par l'administration

Parmi les améliorations déjà entreprises par l'ACC, on relève ainsi quatre changements notables :

- L'engagement d'une juriste à l'ELP (40% dès le 1.10.05) pour améliorer la fonction de conseil aux parents sur les pays d'origine et les assister dans leurs démarches de régularisation des papiers de l'enfant lors de son arrivée en Suisse. Grâce à cette juriste, une partie des formulaires utilisés par l'ELP ont également été adaptés aux nouvelles dispositions juridiques en vigueur.

⁴⁴ Cette information doit être considérée avec précaution: seulement 13 familles ont terminé leur procédure "après 2003", alors qu'elles sont 32 "avant 2003".

- Une réorganisation interne a été effectuée de manière à ce que les assistantes sociales, la juriste et la responsable se répartissent mieux le travail. Depuis, les assistantes sociales se concentrent sur l'évaluation des parents et le suivi des parents une fois l'enfant arrivé. De leur côté, la responsable et la juriste renseignent les parents sur les modalités de procédure dans les pays d'origines et les pièces constitutives du dossier de candidature des parents.
- Les séances d'information ont été décomposées en deux séances: la première, obligatoire, sensibilise les parents à la problématique de l'adoption et présente les démarches nécessaires; la seconde séance est facultative car elle est consacrée uniquement aux questions des parents.
- L'ELP procure une assistance à l'Office cantonal de la population en ce qui concerne la procédure de régularisation des papiers.

Dans les améliorations à venir ou en projet, l'ELP a mentionné le classement et l'informatisation de ses archives, le classement et la numérotation des dossiers actifs (par ordre chronologique plutôt que par ordre alphabétique) et la constitution, pour répondre à la demande de la CLACA, d'une base de données qui permette de fournir des statistiques harmonisées et comparable avec les autres cantons.

De l'avis de la CEPP, si l'engagement par l'ACC d'une juriste est représentatif de la volonté cantonale d'améliorer la qualité et la célérité des procédures d'adoption, ces compétences spécifiques seraient également utiles aux autres cantons. Ceci milite en faveur d'une plateforme intercantonale (voire fédérale) de partage de compétence, ou a contrario en défaveur du choix initial de la Confédération de déléguer l'entier du suivi de la procédure aux cantons.

3.8 Principaux enseignements

Volume de travail de l'ELP

- Pour les pays conventionnés, deux étapes sont ajoutées et confiées à l'ACC: la vérification du dossier des parents et la vérification de concordance du dossier de l'enfant avec celui des parents (matching).
- L'ELP a introduit plusieurs améliorations à son organisation et la manière de gérer la procédure, notamment en engageant une juriste à temps partiel qui renseigne et aide les parents et les services concernés de l'administration cantonale sur les modalités de procédure dans les pays d'origine et en Suisse.
- Pendant une période de surcharge, le service ELP a mis la priorité sur l'accompagnement des familles dont l'enfant venait d'arriver. En compensation, ce service a diminué le nombre de séances d'information pour tenter de réduire le nombre de requêtes déposées (3 séances en 2005, au lieu de 6 à 10 les années précédentes).
- Les parents candidats doivent attendre d'avoir participé à la séance d'information pour être autorisés à déposer leur requête.
- Depuis 2003, l'évaluation des parents candidats à l'adoption se fait plus souvent par 2 assistantes sociales, ce qui réduit le nombre de dossiers que ce service peut accompagner.
- La plupart des parents qui déposent une demande obtiennent une autorisation provisoire d'adopter (71/86, 83%, 4 abandons, 11 refus).

- 26 des 71 autorisations provisoires de placement ont été modifiées au moins 1 à 2 fois, notamment l'âge de l'enfant souhaité ou le pays d'origine.

Temps d'attente à l'ELP

- Le temps d'attente en vue d'obtenir une autorisation provisoire d'adopter est approximativement d'une année pour une première adoption. L'introduction de la CLaH n'a pas véritablement influé sur cette phase.
- Jusqu'à l'autorisation définitive, qui coïncide avec l'arrivée de l'enfant, la durée moyenne de l'attente est de 28 mois, mais ce chiffre est fortement biaisé et sera revu à la hausse lorsque toutes les procédures de la période examinée seront terminées. Après 2003, que ce soit pour les premières adoptions ou les consécutives, cette attente diminue (ce constat est également à vérifier dans quelques années).
- La durée moyenne entre le premier et le dernier entretien d'évaluation psychosociale est de 4.3 mois, elle a augmenté depuis 2003. A cela s'ajoute le temps de remise du rapport d'évaluation aux parents (3.9 mois en moyenne).
- La durée moyenne de l'attente avant le premier entretien d'évaluation diminue après 2003 pour les premières adoptions.
- Le temps d'attente en vue d'obtenir l'autorisation provisoire pour une deuxième adoption a triplé après 2003, en passant de 3 mois à près de 10 mois.

Tenue des dossiers ELP

- Les dossiers de l'ELP sont archivés par ordre alphabétique, ce qui rend difficile le suivi des résultats de l'activité de l'ELP. Un classement par ordre chronologique, permettant de distinguer les années de référence, serait préférable.
- La date du 1^{er} contact n'est pas systématiquement relevée dans les dossiers, ce qui empêche de calculer la durée complète de la procédure.
- Il est difficile de déterminer le degré de participation de l'ACC lors de la constitution du dossier, car les éventuelles interactions avec les parents n'y sont pas consignées.
- Dans les dossiers consultés, il n'existe pas d'information sur la préparation des parents adoptifs pour le départ dans le pays d'origine.
- La déclaration d'accord des futurs parents n'est pas présente de façon systématique dans les dossiers de l'ACC, alors qu'elle est obligatoire selon la LF-CLaH (art.6).
- Les autorisations de poursuivre la procédure ne sont pas systématiquement présentes dans les dossiers de l'ACC, alors que cela marque une étape importante de la procédure.

Irrégularités

- L'examen des dossiers révèle 4 cas particuliers qui ne respectent pas les conditions liées à l'âge des requérants (mariés depuis cinq ans ou 35 ans révolus). Etant donné la durée moyenne des procédures, on comprend la relative souplesse du service ELP à cet égard, mais cela risque d'entraîner des inégalités de traitement.
- Contrairement à ce qui est prévu par la CLaH, la proposition d'enfant peut arriver directement chez les parents.

- Dans certains cas observés, l'intermédiaire n'avertit l'ACC qu'après avoir déjà fait part aux parents de la proposition d'enfant reçue du PO, ce qui peut impliquer une grave déconvenue pour les parents si le matching, opéré après coup, s'avérait négatif.

Effets inattendus de la CLaH

- A Genève, les parents se dirigent plus volontiers vers les pays non conventionnés, contrairement à ce qui est souhaité par la CLaH.
- Depuis 2003, les parents adoptifs passent de moins en moins par un intermédiaire.
- Avec la CLaH, la régularisation de la situation de l'enfant est devenue plus complexe à traiter du point de vue administratif (multiples cas de figures possibles à l'arrivée de l'enfant).
- Si le jugement d'adoption n'a pas pu être obtenu dans le pays d'origine avant le retour en Suisse, la procédure conventionnée prendra beaucoup plus de temps que ce qui apparaît à la lecture de la CLaH en vertu de la reconnaissance mutuelle des documents.
- Si le pays d'origine est conventionné mais qu'il prononce une adoption simple, la procédure sera plus longue car il faudra demander un jugement d'adoption également en Suisse, au sens de l'art.17 al.2 de la LF-CLaH⁴⁵, après l'échéance de la curatelle.

Constats d'ordre général

- Une fois le dossier de candidature des parents envoyé dans le pays d'origine, un délai d'attente de plusieurs mois, voire années, se déroule avant qu'une proposition d'enfants ne soit reçue.
- Pour les pays conventionnés, le jugement d'adoption est reconnu par la Suisse, ce qui évite un second jugement d'adoption à l'arrivée.
- La majorité des enfants arrivés en Suisse depuis 2003, date de l'introduction de la CLaH, ont été adoptés dans des pays d'origine conventionnés (58%).
- Une procédure d'adoption, qu'elle soit conventionnée ou non, prend plusieurs années: en février 2006, époque de l'analyse des dossiers, un tiers des procédures d'adoptions commencées avant 2003 ne sont pas encore achevées (et une moitié pour les procédures initiées après 2003).

⁴⁵ Cependant, le jugement en Suisse n'est pas toujours obligatoire, sauf s'il est prévu dans le droit étranger ou selon le désir de la famille adoptive.

4 Impact de la convention sur les familles (Question d'évaluation No.2)

Ce chapitre repose sur les résultats de 12 entretiens approfondis réalisés avec des familles ayant suivi la procédure d'adoption⁴⁶. L'échantillon de familles a été sélectionné de façon aléatoire parmi les dossiers en cours ou terminés (avec ou sans jugement d'adoption). Au total 20 familles ont été contactées, dont 9 ont accepté de témoigner. L'association Espace Adoption nous a proposé 3 autres familles qui ont accepté de compléter ces témoignages.

Sur 20 familles contactées, 9 ont accepté de participer à notre enquête, 5 ont refusé et 6 n'ont pas répondu. Parmi les familles qui n'ont pas répondu ou ont répondu de façon négative, la plupart (8 sur 11) ont adopté dans un pays non conventionné.

Pour 7 familles sur 12, la procédure d'adoption a débuté après l'entrée en vigueur de la CLaH en Suisse. Pour les 5 autres, l'essentiel de la procédure, à savoir la phase d'autorisation provisoire de placement et la constitution du dossier des parents pour le pays d'origine, a eu lieu avant la CLaH. Dans les familles rencontrées, 5 ont adopté dans un pays conventionné, et 7 dans des pays non conventionnés.

La plupart des familles rencontrées (7/12) passe par un intermédiaire agréé en Suisse. Les autres font appel soit à des avocats en Suisse ou à l'étranger, soit utilisent leur réseau de connaissances dans le pays d'origine.

La durée moyenne entre le dépôt de la requête et le 1^{er} entretien d'évaluation de la procédure avant 2003 est de 6,8 mois, alors qu'après 2003 elle est de 4,4 mois. Cette diminution s'explique par le renforcement momentané des ressources de l'ELP, notamment le nombre des assistantes sociales, et non en raison de la CLaH.

La durée moyenne entre le dépôt de la requête et l'arrivée de l'enfant est de 3 ans pour les dossiers ouverts avant 2003, alors qu'elle est de 2,4 ans pour ceux ouverts après 2003. Sur cet échantillon très restreint de dossiers, on constate également une diminution de la durée globale de la procédure après l'introduction de la CLaH.

Selon les familles rencontrées et une estimation sommaire de leur part, le coût approximatif d'une adoption avant 2003 varie entre 5'000 et 20'000 francs. La famille F10(01-03)⁴⁶ parle même d'un coût supérieur, estimé entre 20'000.- et 30'000.- francs. Cette famille a pris les services d'un avocat établi aux USA en tant qu'intermédiaire. Après 2003, le coût estimé par les familles varie entre 10'000 et 27'000 francs.

4.1 Obtenir le certificat d'aptitude à adopter (étape I)

Du point de vue des familles adoptives, la première étape revient à obtenir un certificat d'aptitude à adopter qui leur permette ensuite de faire des démarches auprès d'un intermédiaire ou d'un pays d'origine. Pour ces familles, le bouche-à-oreille semble constituer le moyen d'information le plus utilisé pour s'informer sur les instances en matière d'adoption ainsi que sur les démarches à entreprendre. L'association "Espace Adoption" figure en deuxième place

⁴⁶ Les résultats qui suivent sont illustrés par des références à ces familles. Elles sont numérotées ici de F1 à F12. Pour identifier la période concernée, la durée de leur procédure, calculée entre le dépôt de leur requête et l'arrivée de l'enfant, est précisée dans une parenthèse. Ex: F10(01-03) signifie que la famille No.10 a déposé une requête en 2001 et a accueilli son enfant en 2003. Elle a donc suivi une procédure AVANT l'entrée en vigueur de la CLaH.

parmi les canaux d'information, suivi par l'ELP, souvent cité comme étant le "Protection de la Jeunesse (PdJ)".

Avant de commencer les démarches officielles, très peu de parents ont déjà des connaissances sur l'adoption ou une idée du pays d'origine dans lequel adopter. Il s'agit surtout de familles qui ont assisté aux séances organisées par l'association Espace Adoption (2 cas dans notre enquête). Cependant, toutes les familles, qu'elles aient ou non des connaissances en matière d'adoption, se retrouvent en début de procédure à faire des recherches sur les pays d'origine ou sur les intermédiaires.

4.1.1 Séance d'information

Les avis sur le contenu de la séance d'information sont différents. Ils dépendent souvent du degré de préparation et de connaissances sur l'adoption. Pour la plupart des familles, la séance d'information de l'ELP est un moyen de recueillir des informations sur la procédure d'adoption ainsi que sur le sujet lui-même. Pour certains parents, le projet d'adoption n'est même pas encore décidé (ex. au moment de la requête, quelques familles sont encore en train de suivre un traitement contre la stérilité).

Certaines familles trouvent que le nombre de participants à la séance d'information est élevé et qu'il est difficile de prendre la parole. Les autres ont été marqués par les délais d'attente annoncés par l'administration (durée de la procédure et délai d'attente avant le 1^{er} entretien d'évaluation), sans pour autant les critiquer.

La famille F3(03-06) n'avait pas de connaissances préalables sur l'adoption. Elle a trouvé que la séance était très bien conçue et intéressante. Plusieurs sujets ont été abordés: les critères d'agrément, le délai d'attente, les intermédiaires, la différence entre les pays conventionnés et les pays non conventionnés, mais ils n'ont pas reçu de recommandation particulière à ce sujet. Cette famille regrette que l'ELP ne mentionne pas le fait que certains intermédiaires, tels que Terre des hommes, demandent une nouvelle évaluation.

Selon la famille F6(04-05), la séance était consacrée uniquement à l'agrément. Aucune information n'était donnée sur les pays d'origine, seulement dans les grandes lignes, mais rien de précis sur les démarches à effectuer dans le pays d'origine. A noter que cette famille avait déjà des connaissances approfondies en matière d'adoption à ce moment et désirait surtout, lors de cette séance, avoir des informations sur le pays d'origine qu'elle avait choisi.

Seule la famille F5(00-04) est ressortie de la séance d'information avec un sentiment négatif. Elle avait l'impression que l'on voulait "les dégoûter de la procédure" en annonçant des délais de 2-3 ans et que "seulement 50% des parents vont jusqu'au bout de la procédure". Elle regrette que l'ELP ne conseille pas à cette occasion de recourir à un intermédiaire et n'avertisse pas des délais prolongés si l'on souhaite adopter un enfant en bas âge. Elle trouve que la séance était difficile à comprendre pour des personnes non francophones. Au moment de la séance d'information, cette famille ne semblait pas avoir pris la décision d'adopter. Elle effectuera sa dernière tentative de fécondation médicalement assistée après le 1^{er} entretien d'évaluation.

A l'instar de l'ELP, certains intermédiaires proposent également des séances d'information. Les familles F9(01-03) et F10(01-03) ont ainsi suivi une séance d'information au Bureau genevois de l'adoption (BGA). Cette dernière était consacrée à la présentation des différents pays avec lesquels le BGA travaille, leurs particularités, le délai d'attente, le coût, etc. A noter deux contraintes spécifiques: la participation à cette séance n'était possible qu'après avoir obtenu l'autorisation provisoire d'adopter et à l'issue de cette séance, le BGA reste libre de refuser le dossier des parents.

4.1.2 Délai d'attente pour le 1^{er} entretien d'évaluation

Contrairement à ce que nous avons supposé, la plupart des familles rencontrées estiment que les délais d'attente sont raisonnables (moyenne des 12 familles: 5.4 mois, variations de 1 à 10 mois). La famille F5(00-04) trouve le délai "un peu lent mais pas désagréable", car il permet de réfléchir et de mûrir le projet d'adoption. En revanche, elle estime que le délai de 4 mois entre la fin des entretiens et le rapport d'évaluation est très long (rem: pour d'autres familles, ce délai est allé jusqu'à 6 mois).

La famille F6(04-05) a même été surprise de la relative rapidité avec laquelle elle a obtenu le 1^{er} entretien (4 mois). Globalement, les parents sont plutôt compréhensifs par rapport aux délais, car "ils étaient prévenus par l'ELP" [cf. F8(03-05), F11(03-05)].

Seules 3 familles pensent que cette attente est extrêmement longue. Les familles F9(01-03) et F3(03-06) relancent l'ELP à plusieurs reprises (4 et 8 mois respectivement). La famille F1(00-04) s'est même plainte au Conseil d'Etat (10 mois). Elle trouve le délai d'attente à l'ELP trop long, surtout pour des parents âgés de 40 ans, alors que certains pays (ex. Amérique Latine) n'acceptent plus les parents âgés entre 40 et 45 ans pour des adoptions d'enfants de moins de 2 ans. A noter que l'âge moyen des familles au moment de la requête était de 40 ans et plus. Leur perception des délais varie beaucoup en fonction de leur état d'esprit, de leur âge et de leur projet.

Les parents n'ayant pas de connaissances préalables sur l'adoption, ou très peu, utilisent généralement ce temps d'attente pour se renseigner sur les pays d'origine, les intermédiaires et mieux préparer leur projet. La plupart des familles a suivi les ateliers de formation, les conférences ou les consultations individuelles proposées par l'association Espace Adoption.

4.1.3 Contenu des entretiens d'évaluation psychosociale

De manière générale, les familles trouvent que les entretiens d'évaluation sont bien conçus et se déroulent dans une ambiance relaxante. Les questions posées sont personnelles mais pas embarrassantes. Elles sont parfois "un peu intrusives" mais "rien d'insupportable". Les parents sont très vite mis à l'aise malgré une certaine tension au départ. Une seule question a été jugée incongrue par la famille F12(03-05). Pour le reste, les questions sont justifiées. La famille F8(03-05) trouve que le fait de vouloir prendre un congé maternité à l'arrivée de l'enfant influence positivement le rapport d'évaluation psychosociale.

La famille F7(03-05) a relevé un certain nombre d'erreurs durant l'évaluation. D'une part, l'assistante sociale leur a annoncé fort tard que l'adoption dans le pays d'origine qu'ils avaient choisi n'était pas possible, ce qui s'est avéré incorrect plus tard. D'autre part, les parents ont trouvé un certain nombre d'erreurs et d'imprécisions dans le rapport d'évaluation qui leur a été remis. Cependant, le contenu des entretiens leur a paru normal pour ce genre de procédure.

Autre déçue, la famille F3(03-06) a trouvé les entretiens "superficiels", "peu fouillés" voire "peu professionnels".

A noter que certains intermédiaires font leur propre évaluation des parents candidats à l'adoption, car ils estiment procéder à une autre forme d'évaluation, plus psychologique. À une certaine époque (années 80), l'ELP leur déléguait l'évaluation des candidats. Depuis 1989, l'ELP est revenu sur cette pratique et réalise désormais toutes les évaluations, certaines en collaboration avec l'intermédiaire afin d'éviter des entretiens supplémentaires aux parents.

Cependant, deux familles ont dû quand même refaire une "évaluation" au moment de leur inscription chez un intermédiaire. La famille F3(03-06) reproche ainsi à l'ELP de ne pas

l'avoir avertie plus tôt de cette éventualité. Une seule famille rencontrée, F2((98)01-04), a vu son évaluation réalisée conjointement par l'ELP et un intermédiaire.

4.1.4 Choix du pays d'origine

Depuis 2003, la procédure "conventionnée" prévoit, selon l'ELP, que l'ACC soit impliquée de façon plus ou moins prononcée dans le choix du pays d'origine et la recherche de l'enfant. Cependant, son rôle est quasi invisible dans les témoignages des familles, notamment en comparaison de l'apport de l'association Espace Adoption.

De manière générale, les familles ont témoigné de difficultés concernant le choix du pays d'origine dans lequel ils veulent adopter. L'ordonnance fédérale (OPEE)⁴⁷ demande que cela soit déjà précisé dans la requête (sic). L'ELP admet que le choix du pays soit communiqué au plus tard au moment de l'autorisation provisoire. C'est souvent encore trop tôt par rapport à l'avancement de leur projet.

Les familles utilisent trois "tactiques" pour choisir le pays d'origine. Dans les deux dernières, on voit que les parents ne choisissent pas forcément le pays dans lequel ils vont adopter, mais privilégient plutôt d'autres aspects, comme la présence d'un intermédiaire:

- Sélection du pays d'origine en fonction des affinités ou de liens préalables avec ce pays.
- Sélection du continent, ensuite de l'intermédiaire qui y est présent. Le choix du pays d'origine dépendra de l'intermédiaire.
- Sélection de l'intermédiaire selon des critères variables (par exemple présence d'une antenne en Suisse Romande). Le choix du pays d'origine se fera en fonction des pays avec lesquels cet intermédiaire travaille.

Par ailleurs, le choix initial du pays d'origine peut également être dicté par d'autres facteurs, notamment le :

- désir d'avoir un enfant en bas âge (restrictions selon les pays),
- désir d'aller vite (choix d'un pays dont la procédure est notoirement plus rapide que les autres),
- âge des parents (certains pays posent des conditions sur l'âge des parents adoptifs),
- religion (un mariage religieux est exigé par certains pays),
- état-civil des requérants (le mariage civil est exigé par certains pays; certains pays refusent l'adoption par un célibataire).

Dans notre échantillon, 6 familles sur 12 ont dû modifier leur projet à plusieurs reprises, dont 4 après avoir reçu l'autorisation provisoire. Ainsi, même si leur choix était très clair au départ, des difficultés peuvent survenir au cours de la procédure, souvent dues aux aléas politico-économiques des pays d'origine qui contraignent les familles soit à modifier leur projet, soit à endurer une attente plus longue et au résultat incertain.

A noter que seules 3 familles avaient fait le choix du pays d'origine avant l'envoi de leur requête à l'ELP, sans pour autant connaître ni les démarches, ni la procédure en vigueur dans ces pays. Une famille a d'emblée choisi la Russie car ce pays est réputé plus rapide [F9(01-03)].

4.1.5 Contacts avec l'ACC, les partenaires et les intermédiaires

⁴⁷ art.11g al.2 litt.a OPEE.

De manière générale, les familles ne contactent l'ELP que pour modifier ou renouveler leur autorisation. Toutes les recherches sur les pays d'origine et les intermédiaires ont été faites par les parents, ce qui confirme l'impression déçagée par l'analyse des 86 dossiers à ce sujet.

Dès l'autorisation provisoire obtenue, plusieurs familles se sont senties peu entourées dans leur recherche d'enfant ou de pays d'origine. Selon ces familles, l'ELP ne leur a donné aucune information, ni sur les pays d'origine, ni sur les intermédiaires. Excepté pour deux familles :

- la famille F12(03-05) à qui l'ELP a conseillé un intermédiaire (procédure "après 2003" avec un pays conventionné);
- la famille F5(00-04) à qui l'ELP a déconseillé 3 pays (procédure "avant 2003"). Elle souligne qu'à chaque moment de découragement ou de crise, l'ELP l'a aidée par de bons conseils au moment pertinent.

Les parents contactent les différents partenaires tout au long de la procédure (avant ou après l'autorisation provisoire). On notera que le bouche-à-oreille reste le moyen le plus utilisé pour recueillir de l'information.

Le soutien et les conseils d'Espace Adoption sont les plus réputés auprès des parents rencontrés. La plupart des familles ont participé soit aux ateliers proposés par cette association, soit aux conférences, soit aux consultations individuelles, avant ou après l'autorisation ou l'arrivée de l'enfant. Espace Adoption reste le principal interlocuteur des parents tout au long de la procédure.

Pour connaître les démarches dans le pays d'origine, les familles F6(04-05) et F11(03-05) ont pris directement contact avec un orphelinat qui leur a été conseillé par leur entourage ou par les autorités du pays d'origine.

En parallèle de leur quête d'information sur les pays d'origine, les parents cherchent à en savoir un peu plus sur les intermédiaires. En effet, ces derniers ne donnent des informations qu'après avoir accepté le dossier des parents, ceci dans la plupart des cas (ex: sur les pays avec lesquels ils travaillent).

Selon les familles rencontrées, le premier contact avec un intermédiaire n'est pas toujours "sympathique". Un certain nombre de parents se sont vu refuser des informations ou ont été mal reçus par des intermédiaires.

Ainsi la famille F5(00-04), après avoir subi un échec auprès de 2 intermédiaires, a choisi d'adopter de façon privée. Autre exemple, la famille F3(03-06) a été reçue dans un "climat très froid" et "peu sympathique". Elle avait toujours l'impression de déranger.

Plus grave, la famille F10(04-03), suite à un contact infructueux avec un intermédiaire genevois, s'est adressée à un intermédiaire établi aux USA et non agréé en Suisse.

Quant à la famille F7(03-05), après un 1^{er} contact "désagréable" avec un intermédiaire, elle a choisi un autre intermédiaire, sur les conseils d'Espace Adoption.

4.1.6 Autorisation provisoire

Trois types de remarques ont été évoquées par les parents à propos de la procédure pour obtenir une autorisation provisoire:

- L'attente que certains parents trouvent longue, même s'ils n'expriment pas de rancœur contre l'administration.
- La difficulté de choisir un pays d'origine en raison du manque d'information.

- Le moment inopportun de la requête pour indiquer le choix du pays d'origine (prématuré selon eux).

Ce dernier point mérite une précision, car les parents savent qu'ils peuvent modifier ce choix plus tard, au moment de l'autorisation provisoire.

4.2 Envoyer son dossier dans le pays choisi (étape II)

Si l'on se réfère aux entretiens avec les familles, la procédure d'adoption après 2003 (après la CLaH) n'a guère été perçue comme différente de celle prévalant avant la convention, à quelques exceptions près.

4.2.1 Constitution du dossier des parents pour le pays d'origine

Ainsi, le dossier pour le pays d'origine est toujours constitué par les parents. Pour obtenir les informations nécessaires, on observe deux cas de figures :

- Adoption par un intermédiaire agréé: l'intermédiaire présente la liste de documents à fournir.
- Adoption privée (sans intermédiaire): l'information est obtenue
 - par un "contact" ou un avocat dans le pays d'origine,
 - par un orphelinat et/ou le service de l'action sociale (l'Autorité centrale),
 - par le bouche-à-oreille,

On notera que l'ELP n'a jamais été cité par les familles comme étant une source d'information sur les pays d'origine. D'ailleurs, la famille F6(04-05) retient que l'ELP lui avait déclaré que ce n'était "pas son rôle".

La famille F8(03-05) a dû faire 3 envois de dossiers dans le pays d'origine, ceci malgré le recours à un intermédiaire.

Trois familles ont constitué leurs dossiers après avoir reçu la proposition d'enfant. Dans tous les cas, cette proposition venait de la part de l'intermédiaire. Ceci est particulièrement anormal dans le cas de la famille F3(03-06), car il s'agissait d'une procédure "conventionnée"⁴⁸.

La famille F4(02-05) a également envoyé son dossier dans le pays d'origine après que son "contact" lui ait proposé le choix entre 2 villes. Plus tard, une des villes s'est fermée à l'adoption internationale. La proposition d'enfant a été faite directement sur place.

De manière générale, la constitution du dossier prend entre 1 et 3 mois. Plusieurs familles jugent cette étape difficile et compliquée par le nombre élevé de documents à fournir et la légalisation des documents. Certains parents ne comprennent pas la superposition des signatures (le notaire, la Chancellerie⁴⁹, le Consulat).

À cette étape, les parents apprécient plus particulièrement le soutien et les compétences de l'intermédiaire.

4.2.2 Envoi du dossier des parents dans le pays d'origine

⁴⁸ Selon la CLaH, la proposition d'enfant ne doit être faite par l'ACC qu'après le matching. Par ailleurs, le pays d'origine n'envoie la proposition d'enfant qu'après l'examen du dossier des parents.

⁴⁹ Ces légalisations sont actuellement effectuées par le Service des passeports et de la nationalité.

Avant 2003, l'envoi du dossier se faisait soit par les parents, soit par l'intermédiaire. Le dossier était réceptionné soit par le service en matière d'adoption (l'autorité centrale), soit par l'intermédiaire sur place ou directement par l'orphelinat. Dans la plupart des cas, l'intermédiaire suisse travaillait en partenariat avec un orphelinat dans le pays d'origine.

Après 2003, les scénarios varient selon que le pays est conventionné ou non et que l'adoption s'effectue de façon autonome ou avec l'appui d'un intermédiaire.

En cas d'adoption privée:

- *Pays non conventionnés*: le dossier est déposé par les parents directement à l'orphelinat (F11/03-05) ou envoyé dans la ville choisie via le "contact" (F4/02-05).
- *Pays conventionnés*: le dossier est envoyé par l'ELP à l'ACF qui le renvoie à l'autorité centrale du pays d'origine. Les familles ont beaucoup apprécié la copie des courriers qui leur a été envoyée (F6/04-05).

En cas d'adoption avec l'appui d'un intermédiaire, le dossier est envoyé (exemples uniquement disponibles pour les pays conventionnés):

- par l'intermédiaire à l'orphelinat (F8/03-05, F3/03-06),
- par l'intermédiaire à l'ACF qui l'envoie à l'autorité centrale du pays d'origine, avec copie à l'ELP (F12/03-05),
- déposé par les parents directement auprès de l'intermédiaire dans le pays d'origine. La copie est envoyée à l'ACF, à l'ACC et à l'intermédiaire suisse (F7/03-05).

4.3 La proposition d'enfant (étape III)

La plupart des familles ont attendu 12 à 18 mois pour recevoir une proposition d'enfant. Pour la famille F1(00-04) et la famille F5(00-04), cette attente a duré respectivement 2 et 3 ans. En revanche, les familles F9(01-03) et F10(01-03) n'ont attendu que 4 mois environ entre l'envoi du dossier dans le pays d'origine et la réception de la proposition d'enfant.

De manière générale, la proposition d'enfant est faite directement aux parents, soit par l'intermédiaire, soit par l'autorité en matière d'adoption du pays d'origine.

Lorsque la proposition est faite par l'intermédiaire, le temps de décision laissé aux parents varie considérablement : il peut être de 30 jours, de 24 heures ou même de 15 minutes. La famille F3(03-06) a ressenti beaucoup de pression de la part de son intermédiaire, alors que les pièces du dossier de l'enfant étaient très limitées.

En théorie, l'intermédiaire doit selon la CLaH envoyer le dossier de l'enfant à l'ACC pour l'examen légal. La proposition aux parents doit être faite par l'ACC, ou avec son accord. En pratique, cette procédure n'est pas toujours respectée par les intermédiaires, excepté pour les familles F8(03-05) et F12(03-05). Cependant, dans ces deux cas, nous ne savons pas si l'autorisation a été donnée par téléphone ou après consultation effective du dossier de l'enfant.

4.4 La rencontre avec l'enfant (étape IV)

Parmi les familles rencontrées, le voyage dans le pays d'origine dure entre 1 et 6 semaines, à l'exception d'une famille qui a dû rester sur place pendant 3 mois, suivant les exigences légales du pays (qui demandait 6 mois sur place, mais une dérogation a pu être obtenue avec l'appui de l'ELP). Trois familles ont dû effectuer plusieurs voyages sur place.

La rencontre de l'enfant s'effectue toujours dans le pays d'origine. Généralement, les familles passent une semaine à dix jours sur place, effectuent des visites à l'orphelinat chaque jour, pour que l'enfant s'habitue à eux, mais aussi pour que les parents se décident. En effet, ils ont toujours la possibilité de refuser d'adopter un enfant qui leur est proposé sur place.

La rencontre a lieu le plus souvent à l'orphelinat, après un passage auprès d'un représentant légal (juge, service adoption, etc.). Selon les cas, ce premier contact est plus ou moins bon et certaines familles ont dû demander à voir un autre enfant, car le contact était trop difficile. Ils doivent alors attendre sur place une deuxième, voire une troisième proposition. Dans ces cas, les parents trouvent ces refus très difficiles à vivre. Une famille a dû consulter une base de données sur place pour choisir un enfant, puis a dû renoncer à emmener un enfant après 3 échecs au premier contact.

Certaines fois, les familles sont auditionnées une seconde fois devant le juge, en présence de l'enfant, pour vérifier si le contact avec les parents adoptifs est bon.

4.5 Le retour avec l'enfant (étape V)

Parmi les familles rencontrées, une seule famille a eu des problèmes pour repartir du pays d'origine avec l'enfant (problème de visa).

Les difficultés rencontrées à l'arrivée en Suisse sont surtout d'ordre administratif, essentiellement des lenteurs à l'Office cantonal de la population ou des difficultés avec l'état civil. Les cantons suivent en effet des règles différentes en matière de retranscription du nom de famille de l'enfant sur le passeport (ex: inscription des noms du père et de la mère, suivant les papiers d'origine de l'enfant, alors que les parents souhaitent que l'enfant porte uniquement le nom du père). Ainsi la même procédure effectuée à Genève ou dans un autre canton n'aura pas le même résultat.

Un autre type de difficulté porte sur les documents officiels ramenés du pays d'origine par les familles. Malgré la liste fournie au départ par l'ELP, deux familles ont rencontré des problèmes par la suite. La première n'avait pas la preuve du consentement du père biologique, preuve que l'ELP a semble-t-il réclamé après coup, mais ne l'avait pas inscrit sur la liste de départ. L'ELP a ensuite refusé d'accorder une autorisation définitive à cette famille tant que cette pièce ne sera pas fournie.

La seconde famille n'avait pas ramené une estampille de l'ambassade suisse, ne sachant pas qu'elle devait le faire. A nouveau, cette estampille n'était pas précisée dans la liste fournie par l'ELP.

Malgré ces difficultés, les familles disent généralement apprécier l'aide de l'ELP pour affronter cette étape essentiellement administrative du retour en Suisse.

4.6 Modules de formation

La Convention de La Haye encourage la formation des parents adoptifs. À ce sujet, dix familles sur douze pensent qu'elles sont "utiles", qu'elles "permettent de rassurer les parents" ou "permettent de renforcer la confiance en soi face à un tel projet".

Trois familles ont précisé qu'il fallait que cette formation soit proposée et non pas imposée; qu'elle porte surtout sur les aspects juridiques de la CLaH, des lois cantonales et fédérales; et enfin qu'elle apprenne à devenir parent (plutôt qu'apprendre à adopter).

4.7 Avis des familles sur l'ensemble de la procédure

L'avis des familles sur la procédure d'adoption, considérée dans sa globalité, est assez nuancé.

Le manque de soutien concernant le choix du pays d'origine, le manque d'information, l'attente et l'incertitude sont les éléments négatifs les plus cités tout au long des entretiens. Pour la famille F5(00-04), l'attente et surtout celle de la proposition d'enfant a été l'élément le plus éprouvant de la procédure.

La longueur totale du processus, et non celle pour obtenir l'autorisation provisoire, est remise en cause par 2 familles seulement. La famille F3(03-06) estime nécessaire que la problématique de l'attente soit replacée dans le contexte de la plupart des adoptants: celui de la stérilité, et donc de longues années de traitements préalables. Pour eux, l'attente psychologique est plutôt de 6 à 7 ans depuis le début du projet familial et non de "2 à 3 ans" comme le décrit l'ELP à propos de la durée de la procédure d'adoption.

A l'opposé, les familles F7(03-05) et F8(03-05) estiment qu'un certain délai d'attente est bénéfique, car il permet de mieux réfléchir. La famille F8(03-05) va encore plus loin et estime qu'une procédure de moins de 2 ans serait perçue comme trop courte. Cette affirmation est confirmée par la famille F12/03-05 qui décrit "l'attente psychologique de 1 an et demi avant la proposition d'enfant" comme "hyper-rapide".

Seule la famille F9(01-03) décrit la procédure comme un "parcours du combattant" qui prend beaucoup de temps et d'argent.

Les améliorations proposées par les familles sont :

- davantage de soutien dans les démarches relatives à la recherche d'un enfant;
- améliorer les procédures administratives et mieux former les fonctionnaires;
- améliorer l'information sur les pays d'origine, les intermédiaires, et les documents nécessaires à la constitution du dossier des parents;
- augmenter les effectifs de l'ELP pour réduire les délais d'attente et améliorer la compétence des assistantes sociales;
- éviter les incohérences entre l'ELP et les intermédiaires;
- améliorer la coordination entre les cantons et la Confédération.

Globalement, les familles qui ont passé par un intermédiaire ont beaucoup apprécié leur aide et compétence. La famille F2([98]01-04) précise que "le rôle des intermédiaires est essentiel car ils connaissent la situation dans les pays d'origine, ce qui n'est pas le cas de l'ACC ou de l'ACF." De plus, ils jouent un rôle important de sensibilisation.

4.8 Principaux enseignements

Démarches réalisées par les parents

- Avant de commencer les démarches officielles, très peu de parents ont déjà des connaissances sur l'adoption ou une idée du pays d'origine dans lequel adopter.
- Toutes les recherches sur les pays d'origine et les intermédiaires ont été faites par les parents, plusieurs familles se sont senties peu entourées dans leur recherche d'enfant ou de pays d'origine.
- Le dossier pour le pays d'origine est toujours constitué par les parents.
- Trois familles ont constitué leurs dossiers après avoir reçu la proposition d'enfant.
- Dans notre échantillon, 6 familles sur 12 ont dû modifier leur projet à plusieurs reprises, dont 4 après avoir reçu l'autorisation provisoire.
- La grande majorité des familles rencontrées pense que des modules de formation des parents seraient utiles.
- Les améliorations proposées par les parents révèlent un besoin de soutien et d'information centré sur les pays d'origine, leurs procédures, les intermédiaires et les pièces nécessaires à la constitution du dossier des parents.

Choix du pays d'origine

- Beaucoup de parents éprouvent des difficultés à choisir le pays d'origine (procédure, intermédiaire).
- D'ailleurs les parents ne choisissent pas forcément le pays dans lequel ils vont adopter, mais privilégient plutôt d'autres éléments décisifs: ils choisiront d'abord l'intermédiaire, ensuite le pays avec lequel cet intermédiaire travaille; ils choisiront un pays qui accepte les parents qui ne se sont pas mariés religieusement ou non mariés, etc.
- L'exigence de choisir le pays d'origine au moment de la requête est inopportune. Selon les parents, ce choix devrait se faire plus tard, au moment de l'autorisation provisoire.

Pratique des intermédiaires

- Les intermédiaires ne donnent, dans la plupart des cas, des informations qu'après avoir accepté le dossier des parents ; certains parents se sont vu refuser des informations ou ont été mal reçus par des intermédiaires.
- De manière générale, la proposition d'enfant est faite directement aux parents, soit par l'intermédiaire, soit par l'autorité en matière d'adoption du pays d'origine, ce qui est contraire à la procédure décrite dans la CLaH (la proposition devrait être faite par l'ACC du pays d'accueil, après vérification de concordance des dossiers).
- Le temps de décision laissé aux parents par l'intermédiaire varie de 30 jours à 15 minutes. Pour ce dernier exemple, la pression mise sur les parents adoptifs est incompréhensible.
- L'aide apportée par les intermédiaires est qualifiée d'essentielle par les familles qui y ont recouru.

Durée des démarches

- La plupart des familles rencontrées estiment que les délais d'attente pour avoir un premier entretien d'évaluation sont raisonnables.
- La grande majorité des familles rencontrées ne remettent pas en question la durée de la procédure de façon explicite. Pourtant, à travers leurs propositions d'améliorations, les parents souhaitent que la durée des procédures soit réduite.
- Pour bien des familles, la durée réelle pour avoir un enfant est plus longue qu'il n'y paraît, car elles ont généralement tenté un traitement contre la stérilité avant d'adopter. L'attente est plutôt de 6 à 7 ans si l'on tient compte de ces deux procédures.

5 Politique de partenariat (Question d'évaluation No.3)

La ratification de la Convention de la Haye implique un changement important du champ de responsabilité pour les autorités et administrations en charge de la procédure d'adoption. Concrètement, cela signifie que les services de l'Etat acquièrent des compétences nouvelles en la matière, car auparavant, ces tâches étaient assumées soit par les parents directement, soit par les intermédiaires en adoption. Etant donné cet état de fait et le peu de moyens consacrés par la Confédération et par les cantons à cette question, des partenariats se sont mis en place, tant avec des acteurs privés qu'entre cantons et Confédération.

L'objectif de ce chapitre est d'examiner la nature des partenariats existants dans le domaine de l'adoption, en particulier avec les quatre organismes que subventionne le canton de Genève et d'identifier leurs modes de collaboration avec les autorités centrales cantonale ou fédérale.

Par ailleurs, une autre forme de partenariat existe à travers les collaborations intercantionales, publiques ou privées, qui se sont mises en place. Nous nous sommes intéressés aux solutions trouvées sur le terrain, notamment par les 26 Autorités Centrales Cantonales pour assumer au mieux les tâches confiées par l'Autorité Centrale Fédérale.

5.1 Partenariats avec des acteurs privés

Quatre organisations s'occupant d'adoption sont subventionnées par le canton de Genève. Il peut s'agir de partenaires ou d'organismes intermédiaires d'adoption.

5.1.1 Le Service social international (SSI, partenaire)

Le SSI est une ONG internationale qui a son siège à Genève. L'une de ses activités consiste à réunir des informations sur la situation de l'enfance abandonnée et de l'adoption dans les pays d'origine. Le SSI a pour ce faire créé un Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille (SSI/CIR) qui gère l'ensemble de ces informations destinées aux pays d'accueil. Cette centrale de documentation et de renseignements recueille et diffuse de l'information sous forme de fiches sur les conditions et procédures en vigueur dans les différents pays d'origine. Ces fiches sont payantes, mais elles sont transmises gratuitement aux collectivités publiques (essentiellement des gouvernements) qui subventionnent le CIR. En Suisse, il s'agit de la Confédération et du canton du Tessin. Un bulletin d'information plus général est diffusé dans les pays d'accueil par les branches nationales du SSI, ainsi que des brochures thématiques.

Récemment, le CIR a développé un projet visant à renforcer la coopération avec les pays d'origine. Il s'agit entre autres de diffuser les bonnes pratiques en matière d'adoption dans les pays d'origine. Le CIR est donc en train d'élaborer quelques 40 "fiches" en trois langues pour aider les pays d'origine à élaborer leur politique en matière d'enfance abandonnée et à mettre sur pied leurs Autorités centrales. Ce projet est soutenu par le canton de Genève, par le biais du Département des institutions (Service de la solidarité internationale), qui a versé une subvention de 130'000 francs pour 2005 et 2006. La subvention est versée au titre de la politique cantonale de soutien aux pays du Sud. Elle ne relève donc pas de la politique d'adoption et la CEPP n'a pas à l'examiner.

En revanche, on peut se demander comment l'information transmise par le CIR à l'Autorité Centrale Fédérale pourrait être mieux diffusée, afin qu'elle puisse être utile aux 26 ACC censées informer les parents sur les pays d'origine.

5.1.2 La Fondation Suisse du Service Social International (SSI Suisse, partenaire)

Le SSI dispose dans plusieurs pays d'accueil d'une branche nationale. En Suisse, il s'agit de la Fondation Suisse du Service Social International (SSI Suisse) qui est installée à Genève, avec un bureau à Zurich. Elle dispense des prestations en cas d'enlèvements d'enfants, pensions alimentaires, droits parentaux, protection de l'enfant, droit des étrangers, etc., et peut aider les services cantonaux dans les démarches à effectuer à l'étranger. L'adoption est une activité actuellement mineure qui concernait en 2004 moins de 1% des dossiers traités par le SSI Suisse (97 dossiers sur 1'100).

En matière d'adoption, la Fondation Suisse du SSI peut orienter et informer les parents sur les pays d'origine. Cette information est donnée sur rendez-vous et la consultation est facturée 80 francs, voire 200 francs en cas d'ouverture d'un dossier (par exemple en vue d'une recherche juridique sur un pays d'origine tel que le Mali).

Par ailleurs, le SSI-Suisse édite des brochures thématiques sur l'adoption⁵⁰ et diffuse les bulletins du CIR international. C'est donc le SSI-Suisse qui gère la liste des destinataires des bulletins du CIR en Suisse. Il les envoie gratuitement à ses "partenaires", ACC ou services sociaux notamment. Mais toutes les associations actives en matière d'adoption ne les reçoivent pas, malgré le souhait de l'une d'elles de faire partie des bénéficiaires, et les critères de diffusion ne sont pas très clairs. Relevons que pour des raisons financières le SSI-Suisse ne traduit pas en allemand les bulletins du CIR et qu'un arrangement avec la branche du SSI en Allemagne n'a pas encore été conclu.

Il y a trois ans, le canton de Genève a décidé de verser une subvention substantielle pour l'ensemble des services rendus par le SSI-Suisse lorsqu'il soutient et relaye les services sociaux cantonaux lors de démarches à effectuer à l'étranger. C'est ainsi que 300'000 francs ont été attribués en 2003, puis une subvention ordinaire de 350'000 francs en 2004 et en 2005. Le canton de Vaud octroie lui aussi une subvention annuelle, alors que les autres cantons romands ont préféré la solution du contrat de prestation et versent 1'200 francs pour chaque dossier traité par le SSI-Suisse.

La subvention du canton de Genève concernant essentiellement d'autres activités que l'adoption, la CEPP n'a pas à en examiner le bien-fondé dans le cadre de cette évaluation. Elle peut seulement regretter le rôle minime que joue le SSI-Suisse en matière d'information des parents sur les pays d'origine.

5.1.3 Le Bureau genevois d'adoption (BGA, organisme intermédiaire)

Malgré une appellation qui entretient une certaine ambiguïté avec un statut d'organisme public, le BGA est un intermédiaire privé. Il a été créé en 1946 par Mme Madeleine Favre pour placer quelque 80 orphelins de guerre et il s'agit probablement du plus ancien intermédiaire en matière d'adoption existant en Suisse. L'activité du BGA se déroulait dans la maison de Mme Favre qui s'en est occupée comme présidente pendant plus de 40 ans, entourée de bénévoles. L'année 1992 a marqué un tournant avec de nouveaux statuts et une nouvelle présidente. Un membre du comité a mis à disposition des locaux gratuits jusqu'en 1999. Les revenus de l'époque étaient constitués de dons, de cotisations et de frais de dossier minimes (50 ou 100 francs).

Suite à un audit réalisé en 2000, le BGA qui travaillait jusque-là avec des bénévoles a cherché à professionnaliser son fonctionnement. Il a engagé en 2003 une secrétaire administrative à

⁵⁰ Par exemple *Adoptions d'enfants de cultures étrangères. Des réponses aux questions que se posent les futurs parents.*, SSI Suisse, 2004.

50% et une secrétaire générale à 50%. Cette dernière a quitté le BGA en juin 2004. Depuis, le BGA fonctionne avec deux codirectrices salariées (40% et 50%), ainsi qu'un comité de 5 personnes et une dizaine de bénévoles. Les frais de fonctionnement du BGA⁵¹ ont beaucoup augmenté depuis leur déménagement en octobre 2005 (doublement du loyer).

Depuis quelques années, l'aide à l'adoption internationale est devenu l'essentiel de son activité. Le BGA ne s'occupe plus d'adoption nationale et ne pratique plus d'évaluation sociale des parents ; il ne souhaite plus avoir d'activités de tutelle ou de curatelle. Contrairement à la plupart des intermédiaires qui ne travaillent qu'avec un seul pays d'origine, le BGA a toujours proposé des adoptions en provenance de plusieurs pays. La liste de ces pays s'est modifiée au fil des années et des circonstances (fermeture de l'adoption dans le pays d'origine, etc.). Par le passé, le BGA a travaillé avec des pays qui étaient à cette période-là à hauts risques, comme le Salvador, la Roumanie ou la Russie. Au milieu des années 1990, cela a suscité des réactions auprès de l'autorité de surveillance⁵², à propos entre autres des prix exigés par les personnes de contact qui facilitaient les adoptions dans ces pays (lettres d'assistants sociaux, de parents, de la Coordination romande pour l'adoption, de la Chambre des tutelles, du SSI-International, de l'Office des mineurs de Fribourg, interpellation au Grand Conseil⁵³). En 2001, le BGA s'est vu confirmer pour une durée de cinq ans l'autorisation de pratique comme intermédiaire pour dix pays⁵⁴. L'autorisation d'adopter au Salvador a été suspendue par l'ACF en 2004 et le BGA a décidé d'arrêter avec l'Ukraine en 2005, estimant les conditions "mauvaises"⁵⁵.

Aujourd'hui, le BGA travaille avec trois pays qu'il connaît depuis de nombreuses années: les Philippines, la Colombie et la Thaïlande. Ces pays sont très sûrs et très organisés sur le plan de l'adoption. En Colombie, le BGA est en contact direct avec l'orphelinat Los Pisingos et en Thaïlande, avec l'orphelinat de Pattaya. Selon l'ACC, le BGA fait un bon travail avec ces trois pays. La collaboration entre l'ACC et le BGA est du reste jugée bonne par les deux parties.

La tâche du BGA consiste à organiser des soirées d'information sur les pays d'origine avec lesquels il est en contact, puis à aider les parents à constituer leur dossier. Il envoie les dossiers sur place et renseigne les parents sur l'évolution de leur dossier. C'est lui qui est en contact avec les autorités du pays d'origine. Quand les dossiers des enfants arrivent en Suisse, c'est lui qui en informe les parents. A l'arrivée de l'enfant, il effectue les rapports de suivi demandés par les pays d'origine.

Le BGA dispose d'un site Internet qui présente son activité. Les informations sur les pays avec lesquels il est en contact sont très succinctes.

Malgré son nom, l'activité du BGA n'est pas destinée aux seuls Genevois. Comme n'importe quel intermédiaire agréé, il offre ses services à toute personne résidante en Suisse. Le nombre d'adoptions annuelles effectuées a beaucoup fluctué suivant les années. De 1945 à 1985, 1'500 enfants ont trouvé une famille adoptive grâce au BGA (moyenne : 42 par an). Par la suite, le nombre d'adoptions a oscillé entre 15 adoptions en 1989 et 76 en 1999 (moyenne :

⁵¹ Les charges du BGA étaient de 12'000 francs en 1989, de 118'000 francs en 1999 et de 153'000 en 2005.

⁵² Jusqu'à la Convention de la Haye, le canton était l'autorité de surveillance des intermédiaires (à Genève, la direction du Service de protection de la jeunesse). Depuis 2003, c'est l'ACF.

⁵³ I 1895, le 26 mai 1994.

⁵⁴ Brésil, Colombie, Philippines, Russie, Roumanie, Salvador, Suisse, Thaïlande, Ukraine et Vietnam. Entre-temps l'autorisation vient d'être renouvelée par l'ACF pour la Colombie, les Philippines et la Thaïlande.

⁵⁵ Outre des difficultés administratives rencontrées, l'enfant n'est pas proposé avant le départ des parents ; ceux-ci doivent aller consulter à Kiev le fichier d'enfants à adopter et choisir.

52), avec des pointes à 93 en 1994 lorsque l'adoption était ouverte en Roumanie. De 2000 à 2005, 235 enfants sont arrivés par le BGA en Suisse (58 en 2000/18 en 2004); ils provenaient de huit pays, dont près de 70% de Russie et d'Ukraine⁵⁶.

Parmi ces 235 enfants, 33 ont été accueillis dans des familles genevoises. Ils étaient 11 en 2000, et 2 en 2004 à arriver à Genève (Tableau 13). En 2005, sur 26 enfants qui trouvaient une famille en Suisse, il y en avait 7 à Neuchâtel, 5 dans le canton de Vaud, 5 en Valais et 3 seulement à Genève.

Tableau 13 : Statistiques des adoptions du BGA

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total GE	Total CH
Colombie	1			2		1	4	13
Philippines				1	1		2	20
Russie	8	3	2	4			17	126
Salvador		1					1	4
Suisse	1	1					2	2
Thaïlande					1	1	2	18
Ukraine			1			1	2	36
Vietnam	1	1	1				3	16
Total GE	11	6	4	7	2	3	33	
Total CH	58	47	39	47	18	26		235

Jusque dans les années 1990, le BGA a fonctionné avec des dons et des cotisations. De 1995 à 1997, le canton de Genève a versé 10'000 francs de subvention, puis a renoncé à subventionner cet organisme pendant trois ans. En 2000, le BGA, alors dans une situation critique a demandé l'aide de l'Etat. Suite au projet de réorganisation et de professionnalisation du BGA, le Département de l'instruction publique (DIP) est entré en matière en versant 60'000 francs par an entre 2001 et 2004. En 2005, la subvention a été portée à hauteur de 80'000 francs. Il a alors été suggéré au BGA de chercher des financements complémentaires (galas, autres cantons, etc.). En 2006, la subvention a été réduite à 50'000 francs.

Relevons un détail technique : l'ELP - qui en tant qu'Autorité centrale cantonale, doit être étroitement associée aux décisions concernant les subventions sur l'adoption - est actuellement rattachée à la direction de l'Office de la Jeunesse, alors que l'établissement et la surveillance de la subvention du BGA est effectuée par le Service de protection de la jeunesse. Par ailleurs, on peut imaginer qu'un contact de routine devrait avoir lieu avec l'autorité fédérale de surveillance des intermédiaires au moment des renouvellements des subventions, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à maintenant.

Malgré la longue existence du BGA qui a permis à cette association d'accumuler un fort capital de sympathie parmi les Genevois, il nous paraît difficile de justifier une subvention cantonale pour un intermédiaire dont 80% à 90% de l'activité concerne les autres cantons⁵⁷. Étant donné le petit nombre d'adoptions qui concernent les contribuables genevois, le montant de cette subvention, ou du moins sa justification, devrait être reconsidéré dans le cadre du rôle reconnu aux intermédiaires. On peut par exemple identifier un certain nombre de tâches effectuées par le BGA qui déchargent directement l'ACC (vérification des dossiers des

⁵⁶ Cf. Tableau statistiques des adoptions BGA 2000-2005.

⁵⁷ En adoptant une approche caricaturale, on pourrait dire que le canton de Genève a dépensé en 2004 30.000 francs par adoption genevoise effectuée par l'intermédiaire du BGA et 16'500 francs en 2005.

parents, rapports de suivi, etc). Le BGA est aussi tenu d'effectuer des recherches d'origine⁵⁸ pour les adoptions nationales dont il s'est occupé et dont il dispose encore des archives.⁵⁹ Au-delà d'une utilité immédiate qui décharge l'ACC de tâches précises, il faut rappeler que dans l'esprit de la Convention de la Haye, les intermédiaires jouent un rôle important pour la protection de l'enfant et l'intérêt d'une subvention pour le travail du BGA est aussi à examiner dans ce contexte.

5.1.4 Espace-Adoption (partenaire)

L'association "Espace Adoption" a été créée en 1999, à la suite du groupe de parole pour parents adoptifs qu'avait lancé en 1994 l'Ecole des Parents et qui avait révélé un besoin important des parents en procédure d'adoption de disposer d'un lieu de conseil et d'échange. Espace Adoption a un rôle reconnu de partenaire par l'ELP qui a soutenu sa création et la recommande aux parents lors de sa séance d'information. Espace Adoption n'agit pas comme intermédiaire, mais organise des conférences, offre des espaces de discussion collectives ainsi que des consultations privées durant la procédure d'adoption, forme les parents à la démarche de l'adoption à travers des ateliers et les assiste après l'arrivée de l'enfant. Cette association a été fréquemment citée par les parents comme étant un soutien important dans leur démarche.

Espace Adoption joue aussi un rôle à plus long terme, soit à travers des consultations des parents une fois que les enfants ont grandi, ou d'événements organisés pour les enfants adoptés (atelier ou consultations pour adolescents ou jeunes adultes, etc.). Enfin, un forum de discussion existe depuis 2002. Il aborde de nombreux sujets liés à l'adoption et est fréquenté par de nombreux parents.

En fait, son activité répond à un souci de la Convention de la Haye qui explicite l'importance de la formation des parents. Certains pays ont d'ailleurs rendu obligatoire la fréquentation d'un module de formation des parents (Bolivie, Belgique notamment). Les ateliers de préparation d'Espace Adoption consistent en 3 matinées ou soirées dont le contenu (éthique, accueil de l'enfant, etc.) a été élaboré en tenant compte de l'expérience menée par d'autres pays d'accueil.

Par ailleurs, en raison des lacunes actuelles à propos de l'information sur les pays d'origine, Espace Adoption joue un rôle important d'orientation des parents vers les bonnes sources d'information. Enfin, Espace Adoption est aussi en contact avec le Département de l'économie et de la santé (DES, Centre d'information familiale et de régulation des naissances CIFERN et Maternité) autour des problématiques d'abandon (3 abandons à Genève en 2004).

Le public d'Espace Adoption est essentiellement constitué par des parents genevois qui ont commencé une démarche d'adoption avec l'ELP, ainsi que par quelques parents vaudois. Des parents d'autres cantons viennent parfois en consultation.

En 2002, une première subvention de 15'000 francs a été versée par le DIP. En 2003, cette subvention a été portée à 60'000 francs et a été reconduite jusqu'en 2006. La qualité des prestations d'Espace Adoption, relevée par l'ACC, fait que le montant de la subvention n'a pas été remis en question jusqu'à aujourd'hui. Un mandat de prestation permettrait de clarifier le type de collaboration et de complémentarité souhaitée entre l'ACC et Espace-Adoption.

⁵⁸ art.268c CC, RS 210, introduit avec la LF-CLaH: "A partir de 18 ans révolus, l'enfant peut obtenir les données relatives à l'identité de ses parents biologiques; il a le droit d'obtenir ces données avant ses 18 ans lorsqu'il peut faire valoir un intérêt légitime."

⁵⁹ Les dossiers du BGA remontent aux années 1980. Les plus anciens dossiers qui étaient stockés au domicile de la fondatrice n'ont pas été transmis au BGA.

Enfin, reste la question de l'obligation d'un module de formation pour parents adoptifs. Espace-Adoption n'est pas enthousiaste à cette idée : certains parents obligés par le pays d'origine à suivre des ateliers ont pu avoir une attitude défensive et peu constructive. De toute façon, une obligation ne pourrait exister que si les parents peuvent choisir entre plusieurs propositions. Pour l'instant, le module d'Espace Adoption est le seul donné par des professionnels à Genève. Dans d'autres cantons (Vaud et Neuchâtel), il existe des modules mis sur pied par des parents adoptifs⁶⁰.

5.1.5 Les organismes intermédiaires

Il existe actuellement 18 intermédiaires agréés par l'Autorité Centrale Fédérale et répertoriés sur le site de la Confédération⁶¹, dont les deux tiers sont romands. La plupart sont de petites organisations, en contact avec un seul pays (14 sur 18), voire une région, et qui reposent parfois sur les épaules d'une seule personne bénévole ayant une expérience d'adoption dans un pays donné. Trois intermédiaires proposent des adoptions dans deux pays et le BGA est le seul à travailler avec trois pays.

Le Service adoption de Terre des hommes-Lausanne est le seul intermédiaire entièrement professionnalisé. Comme quelques autres intermédiaires, Terre des hommes ne se contente pas du rapport d'évaluation transmis par l'ACC et pratique une seconde évaluation des parents.

Les intermédiaires vivent en général de dons, cotisations et émoluments. Certains sont au bénéfice d'une subvention cantonale, comme Mouvement Enfance et Foyer qui est domicilié à Fribourg et qui reçoit de ce canton 10 à 15'000 francs (suivant les années). En revanche, les cantons de Neuchâtel, Vaud et Valais ne versent pas de subventions à des organismes intermédiaires.

Deux intermédiaires ont développé une collaboration particulière avec l'Autorité Centrale Cantonale, en plus des relations formelles durant les adoptions qu'ils soutiennent. Il s'agit de Terre des hommes-Lausanne en ce qui concerne l'évaluation conjointe des parents, et d'ALPES pour la mise en place de contacts privilégiés entre Genève et la Colombie. Les autres intermédiaires sont en contact avec l'ACC de façon ponctuelle chaque fois qu'un dossier concerne une famille résidant à Genève.

Bien que le rôle des intermédiaires soit reconnu dans la pratique par l'ACF, les ACC et bien évidemment par les parents adoptifs, leur rôle n'est pas précisé dans la LF-CLaH. Ceci est à notre avis une lacune qui mériterait d'être comblée. Notons par ailleurs que le degré de couverture des pays est très inégal. Certains pays d'origine ne sont pas couverts, comme la Russie, alors que des enfants continuent à être adoptés dans ce pays. D'autres pays sont insuffisamment couverts au vu de la demande (Maroc, Bolivie). Enfin certains pays ont deux intermédiaire actifs en Suisse (Thaïlande), voire trois (Colombie).

Les liens entre ACC et intermédiaires sont très variables. Des relations de confiance se sont nouées entre certains, et leur compétence est reconnue. Ils sont généralement mieux informés de la situation locale. Mais d'autres ACC restent sur leur garde, estimant que les intermédiaires ont trop de pouvoir sur les parents ; elles ont constaté des cas de pressions psychologiques et de dérapages émotionnels et les parents n'osent pas réagir, ni pendant ni

⁶⁰ Les ateliers pour pré-adoptants de @adopte.ch à Lausanne et les ateliers « Liens du cœur » donnés par Adoptons-nous à Neuchâtel.

⁶¹ Au moment de la rédaction de ce rapport. Au 22 décembre 2006, ils étaient 20. La « liste des intermédiaires » est disponible sur le site de la Confédération: www.adoption.admin.ch.

après la procédure. Pour les ACC comme pour l'ACF, l'obligation de passer par un intermédiaire n'est pas réalisable actuellement : les fonctionnements très divers de chaque intermédiaire n'offriraient pas de garantie aux parents.

5.2 Collaboration intercantonale et fédérale

Deuxième type de partenariat identifié : les conférences qui rassemblent régulièrement les acteurs publics ou privés actifs en matière d'adoption.

5.2.1 La Coordination Latine des Autorités Centrales en matière d'Adoption (CLACA)

La CLACA regroupe régulièrement, soit à peu près toutes les six semaines, les autorités cantonales des cantons romands avec Berne (partie francophone) et le Tessin, en présence de l'Autorité Centrale Fédérale. Elle est une réponse créative – même si partielle - au défi lancé par le législateur helvétique de transférer l'essentiel des compétences de l'Autorité Centrale souhaitée par la CLaH aux 26 cantons. Les représentants de l'ELP ont joué un rôle très actif dans la mise sur pied de la CLACA.

En fait, des contacts existaient déjà depuis 1992 entre les services romands chargés d'octroyer les autorisations d'adopter grâce à une rencontre annuelle, mais ils se sont précipités dès le printemps 2002, suite à une première réunion avec l'Office fédéral de la justice destinée à examiner la mise en œuvre de la Convention de la Haye. L'adhésion à la Convention de la Haye a poussé les cantons romands à formaliser leur plate-forme d'échange et de coordination⁶².

Désormais intitulée « Conférence latine des Autorités Centrales en matière d'adoption », la CLACA a fait confirmer son rôle par la Conférence romande des directeurs de protection et d'aide à la jeunesse, l'entité hiérarchique capable de lui donner une légitimité. Ses compétences ont été alors clairement délimitées. La CLACA a un pouvoir de proposition, qui ne peut devenir décision formelle sans l'approbation de la Conférence romande. Quant à la voie hiérarchique, elle est précisée : les documents de l'Autorité centrale fédérale concernant la CLACA ne peuvent être remis directement aux ACC ; ils doivent d'abord transiter par les chefs des Offices ou Services cantonaux.

Les réunions de la CLACA sont l'occasion d'un tour d'horizon des éventuels problèmes rencontrés avec les pays d'origine. Elles permettent aussi de se concerter sur l'harmonisation des pratiques cantonales. La première étape, menée en 2002 par ce qui n'était encore qu'un groupe de travail intercantonal, a été de proposer des modèles communs pour les pièces administratives exigées : Genève était chargé de proposer un modèle de rapport d'évaluation, Vaud un modèle de rapport médical, etc. Bien sûr, les cantons sont restés libres d'utiliser ou non les modèles élaborés.

En 2005, un modèle de statistiques cantonales unifiées a été élaboré et approuvé. Depuis janvier 2006, il est utilisé par tous les cantons membres de la CLACA afin de réunir des données fiables et pertinentes en matière d'adoption. Mais les cantons alémaniques n'ont pour l'instant pas suivi le mouvement et la Suisse ne dispose donc toujours pas de statistiques nationales sur l'adoption.

⁶² Statuts approuvés par la Conférence romande des directeurs de protection et d'aide à la jeunesse en mars 2004. Désignation par le DIP de la responsable de l'ACC comme représentante officielle du canton de Genève en mai 2004. Confirmation du mandat de la CLACA par la Conférence romande des directeurs de protection et d'aide à la jeunesse en septembre 2005.

Par ailleurs, les réunions de la CLACA permettent d'anticiper la réaction des cantons sur certains problèmes de fond, comme en septembre 2005 lorsqu'ils ont pu expliquer leurs positions divergentes à propos de l'adoption au Maroc et de la délicate question de la Kafala⁶³. Plusieurs cantons, dont Genève, ont dit refuser d'entrer en matière, alors que d'autres ont choisi d'autoriser leurs ressortissants à mener une adoption au Maroc.

Le fort taux de participation aux séances⁶⁴ démontre de lui-même combien cette plate-forme est jugée utile par ses participants, ceci est d'ailleurs confirmé par les ACC. Enfin, selon un représentant cantonal, un avantage important de la CLACA est de favoriser un étroit contact avec l'Autorité Centrale Fédérale. Lors des réunions, il est possible de discuter avec l'ACF de façon informelle de nombreuses questions qui dépassent l'échelon cantonal, sur les pays d'origine par exemple. Ces contacts précieux se poursuivent entre les séances par des échanges de courriers électroniques.

Face à cette organisation du secteur public, il existe du côté des intermédiaires le souhait d'être informé régulièrement des décisions de la CLACA et de connaître leurs dates de réunion, pour pouvoir leur soumettre des questions ou transmettre des réactions ou encore des informations sur les pays d'origine.

5.2.2 La Coordination Romande en Adoption (CRA)

La CRA regroupe quatre fois par an toutes les associations et organismes privés actifs en matière d'adoption en Suisse romande. Tant les intermédiaires domiciliés en Suisse romande que la Fondation suisse du Service Social International, que des associations de parents (@adopte.ch ou Adoptons-nous), de personnes adoptées (Axiome-nés-sousX) ou encore une association de soutien aux parents comme Espace-Adoption y sont représentés.

La CRA s'est constituée dans les années 1990 et a été la première instance à réunir les acteurs privés et publics s'occupant d'adoption. De 1997 à 2003, la CRA a compilé les données des cantons romands afin de disposer de statistiques sur le nombre d'adoptions effectués par des intermédiaires, l'origine des enfants adoptés, etc. Depuis la création de la CLACA, les ACC sont toujours invitées, mais participent irrégulièrement⁶⁵, et il n'y a pas de collaboration officielle entre ces deux entités.

Depuis 2005, la CRA se réunit à tour de rôle dans les cantons, accueillie par l'ACC du canton-hôte qui présente sa structure et son fonctionnement aux intermédiaires et autres associations présentes. En plus des échanges d'informations, les réunions de la CRA sont l'occasion d'aborder un thème particulier avec un invité - la question de la recherche des origines, présentée par une magistrate membre du Conseil supérieur de l'adoption en France – ou encore de présenter le travail d'une association comme le SSI, les ateliers « Liens du cœur » créés par l'association neuchâteloise de parents adoptifs, etc.

Enfin, notons au passage l'existence d'une autre coordination privée, intitulée **Conférence suisse des organismes intermédiaires en adoption (CSOIA)** et créée en 1999. Elle avait le projet de développer un label en matière d'adoption (Labeladopt) et de mettre sur pied un cours de formation de 35 jours pour les intermédiaires avec délivrance d'un certificat. Le

⁶³ La Kafala est une adoption faite selon les principes de l'islam. Le lien n'est jamais rompu entre l'enfant et les parents biologiques, ce qui est incompatible avec le régime de l'adoption plénière valable en Suisse. De plus, les parents adoptifs doivent se convertir à l'islam. Certains pays musulmans régissent l'adoption selon la Kafala (ex: Maroc), d'autres pas (ex: Iran).

⁶⁴ Sur les 5 séances de 2005, il y a eu au maximum 2 cantons non représentés (sur 8). Genève était toujours représenté.

⁶⁵ En 2005, il y a eu au maximum deux ACC par séance.

projet ne s'est pas fait pour l'instant. La CSOIA regroupe actuellement 6 intermédiaires agréés, dont 3 romands, et est présidée par la responsable du service Adoption de Terre des Hommes-Lausanne. En 2004, la CSOIA a élaboré un document pour les parents avec des questions à poser aux intermédiaires⁶⁶. La CSOIA semble peu connue et aucun de nos interlocuteurs n'en a mentionné l'existence.

5.2.3 L'Arbeitsgruppe Internationale Adoption (AGIA)

Groupe de travail plus informel que la CLACA, l'AGIA est avant tout un forum d'échange qui réunit trois fois par an des fonctionnaires en charge des ACC ainsi que des assistants sociaux actifs dans l'adoption. Rappelons que dans plusieurs cantons alémaniques, l'adoption était du ressort de la commune avant la Convention de la Haye et que pour eux, un gros effort a déjà été entrepris pour mettre sur pied une ACC.

L'AGIA a envisagé d'unifier les critères d'autorisation d'adopter, en raison du désaveu par la justice des décisions de certaines ACC. Mais le projet a pour l'instant été abandonné. Pourtant, au colloque de Bellinzone de 2004 (OFJ 2005), la responsable de l'ACC de Bâle Ville avait démontré de façon éloquente l'incohérence des décisions prises d'une commune ou d'un canton à l'autre pour des familles au profil semblable et plaidé pour que « les autorités cantonales dépassent leurs approches fédéralistes et cherchent à unifier leur pratique dans la procédure d'adoption »⁶⁷.

5.2.4 La Schweizerische Fachstelle für Adoption (SFA)

Le nombre d'adoptions dans certains cantons alémaniques est extrêmement faible. En 2001, par exemple, Uri a traité 3 adoptions, Obwald et Zoug 1 seule, l'Argovie 4 et Appenzel Rhodes Intérieures aucune. Hormis les cantons de Zurich, Berne et Thurgovie, tous les autres ont eu affaire en 2001 à moins de 15 adoptions par an. Mais ils ont tous été tenus de créer une ACC.

Face à cette situation, certains cantons ont recouru à un partenaire privé commun, la Schweizerische Fachstelle für Adoption (SFA) qui possède des bureaux à Lucerne et Zurich (qu'elle partage avec l'antenne du SSI-Suisse). Ainsi, 11 cantons de Suisse alémanique (BL, SO, LU, NW, OW, SZ, UR, GL, SH, TH, ZG) ont délégué un certain nombre de tâches étatiques et élaboré des contrats de prestation avec la Fachstelle. Celle-ci propose un cours d'information de 3 séances pour 11 cantons. Pour 8 d'entre eux (sans BL, SO et ZG), elle réalise l'évaluation des parents⁶⁸, et, dans certains cas, prépare la décision administrative pour l'autorisation provisoire de placement. Toutefois cette décision reste du ressort des cantons concernés, puisque des recours doivent pouvoir être déposés devant une juridiction cantonale.

Le recours à un organisme commun à plusieurs cantons a permis en toute facilité de résoudre un problème toujours épineux en pays fédéraliste : les critères d'octroi d'autorisation ont été automatiquement uniformisés entre les 6 cantons qui ont signé un contrat de prestation

⁶⁶ « Comment vérifier le sérieux d'un intermédiaire en adoption internationale ? », site internet de Terre des hommes (www.tdh.ch)

⁶⁷ Cf. Nicole Hächler (ACC Basel Stadt) qui présente au Premier colloque suisse sur l'adoption internationale, (2004, pp.33-36), 3 dossiers reçus par Bogota de parents aux profils semblables (47 et 52 ans), mais habitant trois cantons différents ; la première famille a reçu l'autorisation d'adopter ; la deuxième non, car trop âgée, etc.

⁶⁸ L'évaluation des parents comprend en général 3 entretiens, dont 1 à domicile, menés par 1 assistant social. Le projet de rapport est lu avant le 3^{ème} entretien par un deuxième assistant social, puis discuté avec les parents. La SFA s'engage à réaliser le dernier entretien au maximum six mois après le dépôt de la requête.

commun avec le SFA et disposent entre autres depuis 2004 des mêmes formulaires d'inscription.

Au total, 2900 francs devront être déboursés par les parents adoptifs avant de constituer leur dossier pour le pays d'origine⁶⁹. La Fachstelle peut-être amenée à offrir appui et conseil dans la phase de vérification de concordance, notamment si les parents n'ont pas eu recours à un intermédiaire.

Jusque-là, les évaluations menées par la Fachstelle ont été jugées bonnes par nos interlocuteurs. Mais il faut toutefois relever que cette solution est financièrement supportée par les parents et que pour eux les évaluations de la Fachstelle sont les plus coûteuses en Suisse⁷⁰.

Enfin, autre cas de figure, le canton de Zurich, sans formellement déléguer des tâches, indemnise la SFA pour effectuer l'information des parents et conseiller ses chargés d'évaluation.

En Suisse romande, il n'y a pas eu de regroupement semblable des forces. Le nombre d'adoptions auxquelles les cantons romands sont confrontés (hormis le Jura) est beaucoup plus important (de 24 à 69 par canton en 2001) et les cantons ont préféré la solution d'une plate-forme d'échange d'expérience (CLACA).

5.2.5 Comparaison entre quelques cantons

La CEPP a observé les solutions et pratiques choisies par quelques cantons depuis la mise sur pied de leur ACC. Une enquête téléphonique a été réalisée en avril 2006 auprès de trois cantons qui n'avaient pas été rencontrés jusque-là (FR, NE, VD). Il en ressort que pour faire face aux nouvelles responsabilités issues de la Convention, les cantons romands se sont chacun organisés différemment.

Concernant la répartition des compétences, le canton de Vaud a spécialisé cinq assistants sociaux et un secrétariat (3.85 EPT)⁷¹ dans le domaine de l'adoption, le canton de Genève s'est semi-spécialisé (6 personnes, 3.7 EPT) car une partie des assistants sociaux ont également d'autres tâches que l'adoption. Pour Fribourg, Neuchâtel et le Valais, l'adoption ne représente qu'une petite partie de l'activité des assistants sociaux.

Trois cantons donnent une information détaillée sur Internet (FR, NE, VS), 1 canton donne une information limitée (VD) et 1 canton ne donne pas d'information par ce biais (GE).

Concernant les documents demandés aux parents, on relève les différences suivantes: 4 cantons (FR, NE, VD, VS) demandent le casier judiciaire des candidats à l'adoption et 1 canton (GE) ne le demande pas⁷². Concernant l'attestation de l'office des poursuites, seuls 2 cantons la demandent (GE, VD).

⁶⁹ L'évaluation coûte 2300 francs, auxquels il faut ajouter 100 francs pour la séance d'information et 500 francs pour le cours de formation.

⁷⁰ La procédure d'évaluation est gratuite au Tessin et à Genève (qui, selon nos informations, envisage un émolument de 400 francs). Les ACC de Fribourg, Valais, Neuchâtel, Vaud et Valais demandent respectivement 500.-, 600.-, 700.- et 800.- à 1000.-.

⁷¹ EPT : équivalent de poste de travail à plein-temps.

⁷² Sur accord des candidats, l'ELP peut consulter leur fiche de police, ce qui évite de demander le casier judiciaire. En cas de besoin, l'ELP demande ultérieurement (lors de la constitution du dossier) aux candidats de produire un extrait de leur casier. En fait, l'ELP peut faire une demande de renseignement à la Police, à l'Office cantonal de la population, au Service de protection des mineurs, etc.

Fait anecdotique mais révélateur, chaque canton intitule différemment le rapport tiré des entretiens avec les candidats à l'adoption: évaluation psychosociale (GE), évaluation sociale du milieu d'adoption (FR), enquête sociale (NE), rapport social (VD) et rapport d'évaluation sociale (VS). On imagine la possible perplexité des pays d'origine recevant des dossiers helvétiques.

Plus sérieusement, on constate des différences dans le traitement des demandes entre ces différents cantons. Le Tableau 14 répertorie pour l'année 2005 les estimations données par les ACC elles-mêmes. Nous avons ajouté les indications concernant Genève et la Schweizerische Fachstelle (SFA).

Tableau 14 : Comparaison des ACC en 2005

	GE	FR	NE	VD	VS	(SFA)
Nombre d'entretiens minimal avec les parents	4 (3)	2 (3-5)	3	4	3	3
Nombre d'assistants sociaux qui assistent aux entretiens	2	1	1	2	1	1
Délai d'attente entre requête et 1 ^{er} entretien (en mois)	10-12 (4.8*)	1-3	0-2	6-8	2-3	Qq semaines
Délai d'attente entre requête et autorisation provisoire (en mois)	(9.6*)	6-8	7	6-10	6	6
Nombre d'autorisations provisoires en 2005	107	24	21	67	nd.	-

*Selon notre enquête sur les 86 dossiers qui concernent les années 2000 à 2005. Ce délai fluctue selon les ressources attribuées à l'ELP.

Ces quelques exemples montrent que, sans même aborder la délicate question des critères, la CLACA et l'ACF ont encore du travail devant elles pour harmoniser les procédures.

5.2.6 L'Autorité Centrale Fédérale (ACF)

La Convention de la Haye exige que les pays d'accueil créent une autorité centrale en matière d'adoption. En Suisse, c'est le Service de la protection internationale des enfants, à l'Office fédéral de la Justice, qui a été désigné pour fonctionner comme Autorité Centrale Fédérale. L'essentiel des nouvelles tâches a été transféré aux 26 entités cantonales qui s'occupaient d'adoption et qui ont été désignées Autorités Centrales Cantonales. L'ACF est chargée de coordonner ces 26 ACC, d'assurer la communication avec les autorités centrales étrangères et d'effectuer la surveillance des intermédiaires en adoption. Elle conseille les ACC dans le domaine juridique et les informe régulièrement des expériences faites avec les autres pays signataires de la CLaH. A l'heure actuelle, elle dispose de 1.5 postes "équivalent plein-temps" (EPT), soit 2 juristes à temps partiels et une assistante sociale. Sa fonction est d'informer les ACC de la situation et des procédures qui prévalent dans les pays d'origine.

L'ACF a tenté de combler les lacunes de la loi sur l'attribution des tâches par une interprétation extensive du rôle des autorités en matière d'information, tel que présenté sur son site Internet, ainsi que par l'établissement de directives à propos des intermédiaires ou d'opinions sur les pays non conventionnés :

Ainsi le site www.adoption.admin.ch précise en ce qui concerne les tâches respectives que

- l'ACF⁷³ informe régulièrement les ACC des expériences faites avec les autres pays signataires de la CLaH et que

⁷³ "L'Autorité centrale fédérale s'engage activement pour promouvoir l'échange d'opinions et d'expériences entre les autorités centrales cantonales, ainsi que les intermédiaires en vue d'adoption. Des représentants de la Confédération et des cantons se rencontrent régulièrement au sein de groupes de travail pour discuter des

- les ACC⁷⁴ sont les services d'information et de renseignements pour toutes les personnes qui souhaitent adopter un enfant, ainsi que pour les communes et les services spécialisés.

Le principal problème rencontré par l'ACF est qu'elle n'est, de par la loi fédérale, compétente que pour l'application de la Convention de la Haye, et non pour l'adoption internationale dans son ensemble. Ainsi, elle n'est pas habilitée à s'exprimer sur les procédures d'adoption à propos des pays qui n'ont pas signé la Convention de la Haye. Elle ne peut émettre de directive qu'à propos d'un pays conventionné, comme elle l'a fait en 2004 pour suspendre les adoptions en provenance du Guatemala. Pour un pays non conventionné, elle peut seulement émettre une opinion non-contraignante. En effet, quand il s'agit de pays non conventionnés, ce sont les cantons qui restent compétents, comme avant 2003.

Bien sûr, les 26 ACC ne peuvent se tenir au courant de ce qui se passe dans tous les pays d'origine, conventionnés ou non. Quand des cantons sollicitent l'ACF à propos d'un pays non conventionné, celle-ci s'efforce de donner des réponses. Dans deux cas, elle a même édicté des recommandations (Cambodge et Maroc); mais les cantons sont libres de les suivre ou non. A propos du Cambodge, le canton de Genève, suivant la recommandation de l'ACF de suspendre les adoptions, a donc refusé d'autoriser l'arrivée d'un enfant, alors qu'au même moment le canton de Vaud donnait son feu vert à un dossier. Les parents genevois ont déposé un recours et la Cour de justice leur a donné gain de cause. A propos du Maroc, où l'ACF précisait les précautions à prendre avec la Kafala, certains cantons ont choisi de ne pas autoriser des adoptions de ce pays, d'autres oui.

Autre conséquence, le site Internet de l'ACF ne concerne que les pays conventionnés. On y trouve des informations sur 24 pays dont le Chili et le Mexique où il n'y a eu aucune adoption en 2005, mais rien sur l'Ethiopie ni la Russie, qui sont des pays d'origine importants pour la Suisse (53 et 23 adoptions en 2005). Ce site est d'ailleurs jugé très insuffisant par les parents interrogés.

L'information sur les pays d'origine est essentielle pour les parents. Pourtant, cette tâche n'est pas attribuée à l'ACF ou aux cantons par la LF-CLaH et l'ACF a pris l'initiative de mettre sur son site des informations sur les pays conventionnés.

Par contre, la tâche de coordination des autorités cantonales est clairement énoncée par la LF-CLaH. Ainsi, l'ACF participe à toutes les réunions de la CLACA en Suisse romande et de l'AGIA en Suisse alémanique. Elle conçoit son rôle de façon discrète, dans le respect de la subsidiarité par rapport aux cantons. A propos des statistiques sur l'adoption par exemple, la CLACA a lancé un modèle qui recueille les mêmes informations en Suisse romande et au Tessin ; l'ACF ne peut pas imposer ce modèle au reste du pays et si l'AGIA ne le reprend pas, l'ACF ne centralisera pas ces statistiques qui resteront dans le giron des cantons romands. L'Autorité fédérale n'intervient pas non plus pour exiger plus d'harmonisation des

problèmes de procédure qui se posent et pour harmoniser et optimiser, autant que faire se peut, le déroulement des procédures d'adoption. Par ailleurs, l'Autorité centrale fédérale conseille les autorités centrales cantonales dans le domaine juridique et les informe régulièrement des expériences faites avec les autres pays signataires de la CLaH. L'information directe aux personnes souhaitant adopter relève, toutefois, des autorités centrales cantonales." (www.adoption.admin.ch, état au 6.9.06).

⁷⁴ "Les autorités centrales cantonales sont les services d'information et de renseignements pour toutes les personnes qui souhaitent adopter un enfant, ainsi que pour les communes et les services spécialisés. Elles dispensent des informations sur la procédure d'adoption et veille à une bonne collaboration avec les intermédiaires privés. De plus, ce sont elles qui prennent toutes les décisions essentielles menant à l'adoption." (www.adoption.admin.ch, état au 6.9.06).

procédures. Au sein des ACC, pourtant, certaines voix ne seraient pas gênées que l'ACF soit plus directive par rapport à l'activité des cantons.

Tous les acteurs privés et ACC déplorent le peu de moyens à disposition de l'ACF. Certains des acteurs interrogés déplorent également le manque de sévérité des critères d'agrément des intermédiaires, ainsi que la faiblesse de leur surveillance. L'ACF ne dispose pas de moyens réels pour exercer cette surveillance. Par exemple, elle n'a pas le temps de visiter sur place les intermédiaires. Enfin, elle reçoit peu de feedback que ce soit des ACC ou des parents et, sans faits précis, ne peut intervenir.

5.3 Principaux enseignements

Intermédiaires et partenaires

- En Suisse romande, deux conférences facilitent les échanges d'expérience et les partenariats : la CLACA et la CRA.
- Onze cantons suisse alémaniques ont délégué une grande partie de la procédure à un organisme privé: la SFA. Les parents adoptifs de certains cantons sont astreints à suivre la séance d'information, le cours de formation et l'évaluation directement à la SFA, ce qui leur coûtera 2'900 francs.
- GE subventionne 4 partenaires. Toutefois, l'éventail des partenariats s'est agrandi et l'attribution des subventions devrait être repensée en conséquence, le cas échéant par des contrats de prestation.
- Le rôle des intermédiaires n'est pas précisé dans la LF-CLaH, ce qui est une lacune compte tenu de leur contribution effective.
- Le degré de couverture des pays d'origine par des intermédiaires est très inégal: certains pays d'origine ne sont pas couverts, d'autres le sont insuffisamment.

Information disponible

- L'information sur les pays d'origine est essentielle pour les parents, pourtant cette tâche n'est pas attribuée par la LF-CLaH.
- Contrairement aux autres cantons, GE ne donne pas d'information via Internet aux parents candidats à l'adoption.
- On peut se demander comment l'information transmise par le SSI/CIR à l'ACF pourrait être mieux diffusée, afin qu'elle puisse être aussi utile aux 26 ACC, censées informer les parents sur les pays d'origine.
- L'ACF n'est pas compétente pour les pays non conventionnés, mais elle peut être amenée à donner des recommandations que les cantons sont libres de suivre. Il s'ensuit une possibilité d'inégalité de traitement entre parents adoptifs de différents cantons.

6 Conclusion

Cette évaluation avait pour but de mettre en évidence l'impact de la Convention de la Haye sur les procédures et notamment sur leur durée. Elle avait également l'intention d'apprécier si l'échelon cantonal était pertinent pour la constitution et la vérification de concordance des dossiers d'adoption internationale. Enfin, elle souhaitait faire la lumière sur les partenariats mis en place et les subventions attribuées.

Trois questions principales ont donc sous-tendu cette démarche d'évaluation. Elles portaient sur l'organisation effective et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'impact de la Convention sur les procédures et enfin sur la politique en matière de partenariat.

6.1 Réponse aux questions d'évaluation

L'organisation, mise en place depuis 2003 pour appliquer la Convention de La Haye respecte le fédéralisme d'exécution et le rôle subsidiaire de l'Etat. Mais l'éparpillement des ressources qui en résulte ne satisfait ni les besoins des familles, ni ceux des professionnels. Bien que les Autorités Centrales Cantonales accumulent petit à petit des connaissances et savoir-faire, elles ne peuvent pas, au vu des ressources disponibles dans chaque canton, suivre chacune de leur côté à la fois l'évolution politique, diplomatique, juridique de chaque pays d'origine, de même que d'éventuelles infractions ou activités mafieuses qui peuvent s'y dérouler en matière de trafic d'enfants. Une centralisation ou au moins une collaboration régionale, tant avec les autorités centrales qu'avec les intermédiaires, nous paraît indispensable pour pouvoir espérer répondre de façon satisfaisante au respect des intérêts de l'enfant.

Les Autorités Centrales Cantonales manquent d'informations précises et de directives concernant un grand nombre de pays d'origine. Dans ces conditions, elles ne peuvent conseiller efficacement les candidats à l'adoption et ceux-ci s'en remettent au "bouche-à-oreille" et aux intermédiaires, qu'ils soient agréés ou non.

À Genève, l'attente annoncée aux parents candidats à l'adoption lors de la séance d'information est de 10 à 12 mois (ces 2 dernières années) avant de recevoir un premier rendez-vous. L'enquête sur les dossiers montre en fait que cette attente (4.8 mois en moyenne) varie en fonction des ressources mises à disposition du service ELP selon les périodes (variations de 0.5 à 13 mois). Mais cette attente "déclarée" génère des insatisfactions car les parents qui entament une démarche d'adoption sont souvent des parents qui ont échoué lors d'une précédente démarche de procréation médicalement assistée. Au moment même de commencer une procédure d'adoption, ils sont donc souvent éprouvés par une longue série de démarches préalables pour tenter de constituer une famille. Pour eux, ce délai pour avoir un enfant vient s'ajouter au précédent.

Il est encore un peu tôt pour quantifier précisément quel est l'impact de la Convention de La Haye sur les procédures cantonales en matière d'adoption. Toutefois, il apparaît deux tendances assez nettes dans notre enquête : d'une part les Autorités Centrales Cantonales n'arrivent pas à assumer complètement et efficacement toutes les tâches nouvelles héritées de la ratification de cette convention, en particulier la connaissance des procédures dans les pays d'origine et la réelle vérification du dossier de l'enfant proposé; d'autre part, et contrairement à ce qu'il est souhaité par la Convention, il semble qu'à Genève, les parents candidats à l'adoption se dirigent de plus en plus vers des pays non conventionnés, ceci probablement dans l'espoir de réduire la durée de la procédure ou d'obtenir des enfants plus jeunes. Ce

constat n'est actuellement qu'une légère tendance et il doit encore être confirmé dans quelques années, mais il est suffisamment inquiétant pour que des mesures préventives, comme une meilleure information et une prise en charge plus rapide, soient d'ores et déjà prises. D'ailleurs nos résultats nuancent cette croyance, car s'il apparaît que l'attente est plus longue avec les pays conventionnés (cf. Tableau 12), l'âge des enfants n'est pas plus élevé.

Les collaborations et partenariats organisés entre les Autorités Centrales Cantonales et entre les intermédiaires démontrent surtout la volonté des professionnels de s'organiser tant bien que mal face à une mission qui dépasse largement leurs ressources. Si quelques progrès ont pu être faits en terme d'harmonisation, les différences intercantionales de traitement des demandes d'adoption sont encore grandes, génèrent des inégalités qui finissent dans certains cas au tribunal et placent les Autorités Centrales Cantonales dans des situations impossibles. Il en a été ainsi à propos du Cambodge (recommandation de l'ACF de ne plus autoriser les adoptions), mais aussi à propos du Maroc (Kafala: adoption plénière non reconnue par la religion musulmane) ou concernant l'adoption par des personnes seules (célibataires). Une cohérence nationale est, dans ce domaine, absolument nécessaire. Les parents candidats à l'adoption ne comprennent plus, de nos jours, pourquoi il est possible d'adopter dans tel canton et pas dans tel autre.

Le rôle des intermédiaires n'a pas été précisé au moment de l'installation du dispositif de mise en oeuvre de la Convention. Pourtant, les connaissances et savoir-faire à propos des pays d'origine, de même que les forces vives et les contacts sur place étaient majoritairement entre leurs mains. Il faut absolument reconnaître, y compris dans la loi, le rôle des intermédiaires tout en améliorant fortement le contrôle des accréditations et de la qualité du travail de ceux-ci.

6.2 Atteinte des objectifs de la loi fédérale et de la convention (efficacité)

La loi fédérale n'a pas d'autre objet que d'appliquer la Convention de la Haye. Elle ne contient donc pas d'objectifs. En ce qui concerne les objectifs de la Convention de la Haye, on peut dire à l'heure actuelle qu'ils sont partiellement atteints, puisqu'une coopération entre les autorités des pays d'origine et celles de la Suisse a bien été mise en place. Les pièces constitutives du dossier de l'enfant sont mieux vérifiées, ceci afin de mieux protéger les droits de l'enfant. Mais beaucoup de choses restent encore à faire en la matière pour que ce contrôle soit réellement effectif, tant du côté des compétences des ACC en Suisse que de celles des autorités centrales des pays d'origine.

6.3 Effets positifs (recherchés ou induits)

Comme évoqué ci-dessus, les progrès dans les procédures conventionnées se situent essentiellement au niveau de la collaboration avec les pays d'origine et la vérification des dossiers de l'enfant, ceci en vue de mieux lutter contre le trafic d'enfants.

La désignation des interlocuteurs entre le pays d'origine et le pays d'accueil et la centralisation des données, recherchées par la Convention de la Haye, sont des améliorations effectives en Suisse. La centralisation du contrôle des intermédiaires est également un effet positif.

Enfin, pour la Suisse alémanique spécifiquement, une grande avancée a été effectuée lorsque la responsabilité du suivi de la procédure a été attribuée aux cantons, alors qu'auparavant cela pouvait être, par endroits, du ressort des communes, dont les ressources sont encore moins grandes pour prendre charge un domaine aussi complexe et technique que l'adoption. En Suisse romande, les cantons avaient déjà cette responsabilité avant l'entrée en vigueur de la

CLaH. La somme de ces effets permet d'affirmer que la qualité éthique des adoptions a certainement progressé concernant les pays conventionnés.

6.4 Effets négatifs (absence de résultats, résultats contreproductifs)

Face à l'augmentation de la complexité et de la durée de la procédure avec les pays conventionnés, il y a un risque que les parents se tournent vers des pays d'origine non conventionnés, ceci afin de réduire les contraintes et la durée de leurs démarches en vue d'avoir un enfant. Bien sûr, la période d'observation est un peu courte, mais il faut trouver des outils pour lutter contre cette tendance, comme l'information et la formation des familles adoptives sur les risques encourus dans des pays non conventionnés.

En matière de compétences sur les procédures et conditions en vigueur dans les différents pays d'origine, l'absence d'une reconnaissance claire par les autorités suisses des compétences des intermédiaires, au moment de l'entrée en vigueur de la Convention, est regrettable. Beaucoup d'efforts ont été dispensés pour reconstituer ces compétences, alors qu'un véritable partenariat n'a toujours pas été trouvé avec ces intermédiaires. Une reconnaissance officielle de leur rôle ainsi qu'un contrôle plus professionnel sont les conditions indispensables pour instaurer une confiance réciproque entre les intermédiaires et les Autorités Centrales Cantonales. Sur la période observée, l'enquête n'a pas montré d'amélioration significative des conseils et informations prodigués par l'ACC aux parents en matière de procédure dans les pays d'origine en vue de constituer leur dossier. Les parents doivent, comme avant la convention, rechercher les informations nécessaires (pièces à fournir, procédure, formalités, etc.) à propos des pays d'origine.

6.5 Efficacité, efficience, pertinence de la loi ou de la convention

Dans son rapport de situation, le Conseil Fédéral estimait en 2006 que *"L'adoption est ... avant tout une question privée"* (p.4). Cette optique permet de comprendre la volonté de la Confédération de ne pas trop étatiser les démarches d'adoption. L'intervention des autorités publiques doit donc être restreinte, *"se limitant à s'assurer de l'aptitude à adopter des parents candidats et à prévenir toute forme d'abus"* (op.cit). Cela semble convenir en ce qui concerne la préservation des intérêts de l'enfant adoptif arrivé en Suisse, mais en ce qui concerne l'intérêt des parents à voir leurs démarches facilitées, il n'est pas pris en considération.

Pourtant en Suisse cet état de fait, lié à la notion de **subsidiarité** de l'activité étatique qui caractérise le fédéralisme d'exécution, a eu toute une série de conséquences, auxquelles on ne saurait porter remède sans revoir le dispositif tel qu'il résulte de la LF-CLaH :

- le grand nombre (une centaine) d'acteurs institutionnels impliqués dans l'actuel dispositif pour les 650 adoptions effectuées en moyenne par an ;
- la répartition des rôles entre ces différents acteurs n'est pas toujours claire, ce qui amène à des situations ambiguës⁷⁵ ;
- cet éparpillement limite les ressources à disposition de chaque acteur. La plupart des acteurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour une professionnalisation de leurs activités exigée par la complexité de leurs tâches (notamment phase 2, en lien avec les pays d'origine). En l'absence de masse critique et d'une division suffisante de travail entre les acteurs, les possibilités de spécialisations restent limitées et beaucoup de ressources

⁷⁵ Qui est la personne-ressource pour les parents : l'intermédiaire ou l'ACC ?

sont absorbées chez chaque acteur par l'apprentissage et la gestion de situations différentes avec chaque pays d'origine et par la gestion de chaque ACC et la coordination entre acteurs au sein d'un dispositif complexe ;

- certaines tâches nouvelles données aux autorités, telles que l'information et le conseil aux parents candidats à l'adoption ou la vérification de concordance de l'enfant à des parents candidats à l'adoption, ne peuvent ainsi pas être remplis comme on pourrait l'attendre.

Si de l'avis partagé par l'ensemble des acteurs consultés et également sur la base de notre enquête, le dispositif ne fonctionne "pas si mal que ça" et arrive raisonnablement à "*s'assurer de l'aptitude à adopter des parents candidats et à prévenir toute forme d'abus*" (Conseil Fédéral 2006:4), il reste cependant loin d'être efficient (en termes de ressources investies – résultats) ou efficace (en termes de résultats), pour permettre à des enfants abandonnés et sans possibilités de retrouver un foyer familial dans leur pays d'origine de se faire adopter par des parents candidats à l'adoption en Suisse, qui eux sont encore trop souvent largement laissés à eux-mêmes dans leur démarche de recherche d'enfant.

Il incombera **aux autorités politiques**, et principalement au niveau fédéral de **savoir s'ils veulent** continuer à s'accommoder de la situation actuelle, à l'instar de l'analyse présentée dans le rapport du Conseil fédéral (2006), ou s'ils veulent revoir le dispositif résultant de la LF-CLaH à la faveur d'un dispositif plus efficient et plus efficace en matière d'adoptions internationales. Ce faisant le législateur devra aussi **déterminer les limites du rôle de l'Etat**, non seulement en matière de protection des enfants, mais aussi dans l'information, le conseil et l'aide donnés aux parents candidats à l'adoption. Il s'agira finalement d'attribuer des moyens suffisants à une telle politique, notamment au niveau de l'ACF.

La LF-CLaH est une loi d'application de la CLaH plutôt qu'une loi sur les adoptions internationales

Par la volonté du législateur fédéral, la LF-CLaH limite la compétence de la Confédération et de son ACF aux adoptions en provenance des pays contractants de la CLaH, sauf en ce qui concerne l'octroi de l'agrément et la surveillance des intermédiaires. Sur un plan strictement légal, les adoptions d'enfants en provenance de pays non conventionnés relèvent exclusivement de la responsabilité des cantons. Or, non seulement une part majoritaire d'enfants adoptés proviennent de pays non conventionnés, mais les ACC cherchent des informations et souhaitent connaître la position de l'ACF aussi sur ces pays. C'était plus particulièrement le cas du Cambodge où des doutes (partagés par les autorités centrales de certains Etats d'accueil voisins de la Suisse) sur la qualité éthique des adoptions ont amené la Confédération à recommander un moratoire. Mais c'est aussi sur comment gérer l'adoption d'enfants en provenance du Maroc ou de certains pays musulmans, qui ne connaissent pas l'institution de l'adoption plénière mais juste la prise en charge sous le régime de la "Kafala". Dans les deux cas, la Confédération a pris position, mais faute de base légale elle s'est limitée à édicter des recommandations non contraignantes (qui n'ont été pas suivies par tous les cantons⁷⁶). Il y a fort à parier que, faute de compétences et faute de ressources supplémentaires, l'ACF hésitera à répéter pareil exercice pour d'autres pays non conventionnés tels que l'Ukraine, pour lesquels nous pouvons pourtant avoir des doutes, sur la base de nos investigations, quant à la qualité éthique de leurs procédures.

⁷⁶ Se basant sur cette recommandation, le canton de Genève a refusé à une famille l'autorisation d'adopter un enfant cambodgien, alors que le même jour, le canton de Vaud accordait une autorisation à une autre famille ! Faute de base légale, l'instance de recours - la Cour de justice - a désavoué l'ACC de Genève.

Aux autorités politiques, et principalement au niveau fédéral d'en tirer les conclusions et de réviser la loi.

La législation fédérale règle l'autorisation et la surveillance des intermédiaires, mais ne définit pas leur rôle

Les modifications de l'art.269c CC et de son ordonnance d'exécution (OAIAD), introduites par la LF-CLaH, donnent à l'ACF la compétence pour autoriser et surveiller l'activité des intermédiaires, ce qui constitue un réel progrès par rapport à la situation d'avant 2003 où cette compétence était du ressort des cantons, alors que les intermédiaires ont été (sont) généralement actifs dans différents cantons. Pourtant, la loi ne fixe ni leur rôle ni une obligation pour des parents candidats à l'adoption de passer par eux (obligation que nous renoncerons à prôner sur la base de notre évaluation).

Or, vu la subsidiarité caractéristique du dispositif suisse, les intermédiaires sont souvent appelés dans les faits à jouer un rôle important tout au long de la procédure d'adoption (y compris l'information aux acteurs du dispositif et aux parents sur les pays d'origine) que souvent probablement aucune entité en Suisse n'arrivera à assumer aussi bien. Par voie de circulaire, l'ACF reconnaît d'ailleurs leur rôle en matière de préparation et de transmission des dossiers des parents.

Vu ce qui précède et également au vu des résultats de notre évaluation, le rôle des intermédiaires mérite d'être clarifié et reconnu, le cas échéant même par une politique de subventionnement ciblé, assorti de certaines conditions, ce qui permettrait d'étoffer leur capacité et de mieux couvrir les pays avec lesquels des adoptions sont envisageables.

Il est donc nécessaire de clarifier et de reconnaître le rôle des intermédiaires (et éventuellement d'autres organismes privés tels que le SSI, Espace Adoption) dans la révision de loi fédérale et/ou dans sa mise en œuvre dans les cantons.

La LF-CLaH ne permet pas de régler la question cruciale de l'information sur les pays d'origine. Une solution devra être trouvée pour résoudre ce problème.

Il a été souligné tout au long de ce rapport que l'accès à l'information sur les pays d'origine n'était pas aisé. Cette information n'est centralisée nulle part: le site de l'ACF ne concerne que les pays conventionnés, les sites des organismes intermédiaires que les pays avec lesquels ils travaillent, etc. De plus, les informations dispensées sur ces sites sont très succinctes. Quant aux 26 ACC, il serait aberrant d'exiger d'elles d'être une source d'information pointue et à jour sur les quelque quarante pays dont proviennent les enfants adoptés par des familles suisses.

Par ailleurs, la situation est rendue compliquée, parce qu'il y a rétention d'informations à plusieurs niveaux, pour différentes raisons. Parfois, parce que les organisations vendent les informations qu'elles ont collectées et ne les mettent donc pas à disposition ou seulement partiellement; mettre toute l'information à disposition permettrait en effet parfois de se passer de leurs services. Parfois pour des raisons diplomatiques: le CIR peut faire part de ses soupçons sur un pays d'origine à une Autorité Centrale d'accueil, mais il ne peut pas émettre publiquement n'importe quelle information négative sur un pays. Enfin, quand elles sont informées, les ACC ne donnent en général que très peu d'informations, parce qu'elles ne veulent pas influencer le choix des parents ou parce qu'elles ne veulent pas attirer trop de candidats sur un tout petit pays d'origine si elles disaient aux parents que l'adoption s'y déroule bien; ou encore de peur que la situation ne change sur place et que les parents ne leur reprochent leur conseil.

Dans ce contexte, le bouche-à-oreille entre candidats à l'adoption et leurs connaissances continuent à jouer un rôle très important, avec son lot d'informations erronées ou dépassées.

Par ailleurs, vu l'éclatement de l'information et la difficulté d'y accéder, les parents au bout du compte sont mal alertés des risques existant dans certains pays.

Lacunes dans l'accomplissement de certaines tâches comme l'information et le conseil aux parents candidats à l'adoption ou la vérification de concordance des dossiers (parents-enfants)

Au plan cantonal, des mesures drastiques ont été prises par le service ELP pour parer à sa surcharge de travail. Toutefois, l'information et le conseils aux parents candidats à l'adoption souffrent de lacunes. Ces activités doivent revenir au centre des préoccupations de l'ELP et être développées sous la forme la plus adéquate. D'ailleurs, de l'avis de la CEPP, ces activités devraient être soit regroupées au niveau régional, sous la forme par exemple d'une convention intercantonale, ou centralisées à l'ACF. Disperser les connaissances et savoir faire dans chaque canton n'est pas adéquat, surtout lorsque des économies d'échelle peuvent être réalisées (information à propos des pays d'origine, renseignements juridiques, procédures, etc.).

Par ailleurs l'observation de l'étape de vérification de concordance des dossiers d'adoption révèle des irrégularités. Il faut à l'avenir éviter que des tâches revenant à l'autorité (vérification de concordance) ne soient en fait assumées par des organismes privés (intermédiaires). La LF-CLaH est lacunaire car elle ne règlemente pas les pays non conventionnés, ne définit pas le rôle des intermédiaires, et ne précise pas l'information qui doit être donnée aux parents candidats et par quel acteur.

En l'absence de base légale, les directives ont été parfois désavouées, ce qui risque de rendre, à terme, l'ACF plus prudent en la matière, ce qui est exactement le contraire de ce que les ACC souhaiteraient. L'ACF a également défini les tâches des ACC: information des parents, constitution du dossier des parents (avec leur collaboration ou celle d'un intermédiaire), décision de matching.

Face à cette même situation, l'ELP tente de répondre aux besoins de la procédure conventionnée et aux attentes des parents en engageant une juriste. Cela permet de mieux aider les parents dans leurs démarches, que ce soit avec le pays d'origine ou avec l'administration une fois de retour en Suisse. Mais cela se limite au renforcement de l'effectif genevois, alors qu'à notre avis une mise en commun des ressources disponibles serait nécessaire. De plus, si l'information sur la situation dans les pays d'origine n'est pas officiellement du ressort de l'ACC, il est difficile pour les assistantes sociales de ne pas transmettre les informations qu'elles auraient à ce propos aux parents.

6.6 Appréciation globale

Au plan cantonal (Genève), le travail effectué par l'Autorité Centrale Cantonale est remarquable, mais des modifications dans l'allocation des ressources et dans l'ordonnancement des priorités du service ELP sont nécessaires pour parer à la surcharge actuelle de travail. Des solutions pratiques peuvent être trouvées concernant les séances d'information et la prise en charge plus rapide des demandes d'autorisation, de même que pour la réalisation des entretiens d'évaluation ou de suivi.

Au plan fédéral, le rôle de l'ACF doit être notablement renforcé et la loi révisée dans le sens d'une réorganisation des tâches cantonales et d'une meilleure reconnaissance du rôle des intermédiaires. Un regroupement par région linguistique de certaines compétences actuellement déléguées aux cantons est absolument nécessaire pour gérer efficacement le domaine complexe de l'adoption internationale.

7 Recommandations

La politique publique en matière d'adoption découle d'une convention internationale, du Code Civil et de lois fédérales. Elle dépasse nécessairement l'action cantonale et les changements à envisager doivent être entrepris aussi sur un plan fédéral. La CEPP présente **4 recommandations** réalisables sur le plan cantonal. En fonction d'un certain nombre de constats, la CEPP émet également **7 propositions** concernant la politique fédérale, que le Conseil d'Etat pourrait soumettre, après avoir vérifié leur pertinence avec d'autres cantons, aux autorités fédérales.

Au plan cantonal

Recommandation 1: Se concentrer sur les missions de base et développer le travail en réseau
--

Pour faire face à la demande des parents candidats à l'adoption et aux nouvelles tâches confiées par la LF-CLaH, l'Autorité centrale cantonale en matière d'adoption (Evaluation des lieux de placement) doit se concentrer sur ses missions de base et développer le travail en réseau.

- 1) L'ELP doit se concentrer sur l'évaluation des familles et les mesures administratives nécessaires après l'arrivée de l'enfant (curatelles, tutelles, rapports de suivi exigés) qui sont ses missions de base.
- 2) Pour les autres missions (conseil aux parents, matching, compétences juridiques ou sociopolitiques pointues sur les pays d'origine), l'ELP doit se contenter de remplir les exigences légales. Ces missions sont en effet trop coûteuses en compétences et en énergie à l'échelon d'un seul canton. L'organisation de ces missions devrait être centralisée ou au moins coordonnée par la Confédération.
- 3) Pour compléter ses informations, l'ELP doit développer un réseau régional avec les autres ACC romandes, et s'appuyer sur des organismes intermédiaires et des ONG.
- 4) L'ELP ne doit pas étendre ses compétences au conseil psychologique ou à l'encadrement des familles après l'arrivée de l'enfant. Ces missions peuvent être accomplies par un travail en réseau avec les services/organismes compétents tels que le Service médico-pédagogique, la Guidance infantile ou des organismes privés spécialisés dans ce soutien comme l'association Espace Adoption.

Recommandation 2: Systématiser et simplifier les processus

Au vu de la longueur actuelle des évaluations, le service d'Evaluation des lieux de placement doit systématiser et simplifier un certain nombre de processus dans les procédures dont il a la responsabilité, notamment à propos de la procédure d'octroi de l'autorisation provisoire (rapport d'évaluation sociale).

1) Accès simplifié à l'information

- a) Une grande partie de l'information remise lors de la séance d'information obligatoire peut être rendue accessible par Internet, notamment les formulaires, documents demandés, etc., mais aussi concernant le soutien, les formations existantes et les conférences à venir. A l'instar de ce qui se fait dans d'autres cantons, tels que Neuchâtel, des pages sur l'adoption devraient être créés sur le site du canton.

b) La fonction de la séance d'information initiale pourra alors être conçue comme complément aux documents écrits et adaptée aux besoins des parents (ex: ateliers en plus petit nombre ; contenu ciblé sur la question des pays d'origine, les différences entre pays conventionnés et non-conventionnés, le rôle des intermédiaires, les modules de formation proposés aux parents).

c) Les résultats montrent le besoin des parents, en début de procédure, de préciser leur projet d'adoption (choix du pays, âge de l'enfant, etc.). La procédure doit intégrer ce temps de réflexion et encourager la formation des parents qui souhaitent adopter. Cette formation aura également pour but de sensibiliser les parents aux risques encourus à adopter dans un pays non conventionné. L'information sur l'existence de ces formations doit être systématisée et transmise à toutes les familles qui ont déposé des requêtes. La qualification des organisateurs (professionnels ou parents) devra être spécifiée.

2) Enquête sociale conçue en terme de projet d'adoption, ponctuée par des étapes significatives pour les parents

Le déroulement de l'enquête sociale doit suivre et accompagner le projet d'adoption. Au début, l'ELP devrait recevoir le plus tôt possible les parents pour un premier entretien consacré à l'évaluation de l'acceptabilité de la requête (âge et statut marital des parents, entourage direct, caractéristiques de l'enfant souhaité ou du pays d'origine envisagé) et à la fixation des échéances pour les prochaines étapes. Si un refus d'autorisation est pressenti, l'ELP doit le signifier aux parents dès cet entretien. Sinon, l'enquête sociale peut continuer et s'orienter sur la précision du projet d'adoption, en laissant suffisamment de temps aux parents pour réfléchir aux pays d'origine ou suivre une formation. Les entretiens d'évaluation sont alors plus espacés qu'aujourd'hui, sauf si les parents ont déjà un projet très abouti. L'ELP doit de plus vérifier que le rapport d'évaluation soit rédigé dans les trois semaines qui suivent le dernier entretien d'évaluation.

3) Investissement en personnel et durée

Les évaluations sociales peuvent être menées en règle générale par un seul assistant social (ou du moins 2 des 3 entretiens) et le nombre minimum de rencontres en cas de première adoption peut être fixé à trois, dont une à domicile (au lieu de 4 actuellement). Parallèlement, il convient d'encourager les candidats à l'adoption de suivre des ateliers de préparation à l'adoption. Associées à l'envoi plus rapide du rapport d'évaluation sociale, ces mesures devraient permettre de diminuer le temps actuellement nécessaire pour obtenir une autorisation provisoire.

4) Distinguer le rôle de l'ELP de celui des organismes intermédiaires et renoncer aux évaluations communes

Si l'objectif de gagner du temps dans la procédure en acceptant la présence d'un intermédiaire lors des entretiens est louable, la CEPP estime qu'un organisme intermédiaire privé qui dispose de critères propres ne doit pas être partie prenante à l'évaluation sociale des parents.

Par ailleurs, il faut absolument repréciser les rôles et éviter à l'avenir que des tâches de l'autorité centrale cantonale soient assumées par des organismes intermédiaires, notamment lors du matching.

5) Harmoniser l'intitulé du rapport d'évaluation avec les autres cantons romands

La dénomination « rapport d'évaluation psychosociale » propre au canton de Genève ne correspond pas au contenu du rapport (pas d'évaluation psychologique au sens propre). Par

ailleurs, les pays d'origine qui exigent un rapport « psychologique » des parents demandent de fait une pièce supplémentaire qui est le rapport d'un psychiatre ou d'un psychologue.

6) Légalisation des documents

Clarifier à l'intention des parents candidats à l'adoption ce qui est du ressort du Département des Institutions (anciennement de la Chancellerie), en particulier les apostilles du Service des passeports, et ce qui est du ressort des notaires à propos des authentications et des légalisations des documents et des traductions. La CEPP suggère de distribuer aux parents une information écrite⁷⁷ à ce sujet pour faciliter l'établissement de leur dossier et lui donner le statut officiel demandé par le pays d'origine.

Recommandation 3: Renforcer la coordination intercantonale

A propos de coordination romande, il faut souligner le rôle moteur et les nombreuses impulsions du canton de Genève - et en particulier de la direction de l'ELP – dans la formation et l'évolution de la Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption (CLACA).

Le Conseil d'Etat doit encourager l'ELP à promouvoir une politique harmonisée au sein de la CLACA et, par voie de conséquence, accueillir favorablement les demandes d'harmonisation. En effet, les parents ne comprennent plus, à l'heure actuelle, les différences de traitement entre les cantons en la matière. Une réflexion commune et une harmonisation doivent également se faire à propos des critères utilisés pour le rapport d'évaluation sociale (âge maximal, parents célibataires, etc.).

Recommandation 4: Revoir la politique de partenariat et de subvention

Quatre ONG ou associations domiciliées à Genève sont actives à différents niveaux en matière d'adoption et subventionnées par le canton de Genève. Concernant ces partenariats, il s'agit de préciser avec les acteurs concernés les points suivants :

1) SSI/CIR et SSI Suisse : demander via les subventions la mise à disposition gratuite des informations sur les pays d'origine aux ACC, ainsi que les fiches et bulletins publiés par le SSI. Préciser de façon plus transparente les critères de diffusion de l'information aux autres acteurs.

2) Espace Adoption : Un mandat de prestation pourrait être développé concernant les cours de formation des parents, ainsi que sur le suivi et le soutien psychologiques des familles, en vue de réduire la charge de l'ELP.

3) Bureau Genevois d'Adoption : élaborer un mandat de prestation qui tienne compte des missions qui pourraient être développées (recherche d'origine, pays non couverts par d'autres intermédiaires ou pays peu structurés quant à l'adoption dans lequel il est important de contrôler le dossier de l'enfant, etc); ajuster le montant de la subvention en fonction des missions ou prestations demandées (par exemple avec un montant de base pour des missions spécifiées et un montant « per capita » en fonction du nombre moyen des adoptions des dernières années). L'adaptation de la subvention pourra être progressive pour permettre au BGA de trouver d'autres sources de financement. Demander également au BGA de faire ressortir, dans sa communication avec les parents adoptifs, son statut d'organisme intermédiaire privé, puisque son nom prête à confusion avec un service officiel de l'Etat.

⁷⁷ Pour les initiés, cette information se trouve déjà sur Internet :

<http://www.geneve.ch/passeports/legalisation-de-documents/legalisation-par-apostille/>

4) Subventions : l'Etat doit reconsidérer sa politique de subventionnement en fonction de l'évolution actuelle des adoptions internationales, de l'augmentation du nombre d'organismes intermédiaires et des exigences en matière de qualité des prestations. A ce sujet, il est important que l'ELP, en tant qu'ACC, soit consultée pour l'octroi des subventions cantonales en matière d'adoption. De plus, lorsqu'une subvention cantonale est accordée à un organisme intermédiaire, le canton doit contacter l'Autorité Centrale Fédérale pour connaître son avis sur l'activité de l'intermédiaire.

Au plan fédéral

Cette évaluation, basée sur la situation prévalant dans le canton de Genève, a formulé un certain nombre de constats critiques qui découlent des choix faits au niveau fédéral. De l'avis de la CEPP, le canton de Genève devrait prendre l'initiative afin d'approfondir la question dans ces contacts avec les autres cantons. Le cas échéant, ces derniers pourraient alors approcher les autorités fédérales afin de revoir le dispositif suisse en matière d'adoption internationale, ce qui nécessitera également une refonte sur un plan législatif.

Dans ce sens, la CEPP suggère au Canton de Genève d'examiner les pistes suivantes:

Partie 1 : Renforcement des compétences et de l'action de la Confédération

1) Dotation de l'Autorité Centrale Fédérale d'une compétence globale sur l'adoption. Il faut que la Confédération soit compétente pour l'ensemble de la politique d'adoption en Suisse (adoptions nationales, internationales, avec des pays conventionnés et non conventionnés).

2) Centralisation de la gestion de l'information sur les pays d'origine. En attendant une révision de la loi, il faudrait utiliser pleinement la compétence conférée par les articles 2, 7 et 21 LF-ClaH et centraliser à un niveau national ou au moins intercantonal l'information sur les pays d'origine. Ainsi, le site Internet de la Confédération devrait informer sur l'ensemble des pays d'origine, plutôt que seulement sur les pays conventionnés.

3) Coordination des procédures. L'ACF devrait a) développer une politique commune avec les deux conférences régionales (CLACA et AGIA) ; b) utiliser pleinement ses compétences face aux cantons pour obtenir l'harmonisation des pratiques cantonales, surtout lorsqu'une majorité de cantons ont déjà une pratique commune; c) améliorer la coordination au sein de la Confédération (DFJP/ ODM, DFI) et avec les cantons et communes pour tout ce qui concerne les formalités liées à l'arrivée des enfants en Suisse (cf. procédures réglant le visa d'entrée et le permis de séjour, l'inscription des enfants dans les registres d'état-civil communaux, etc.), informer et former les offices des étrangers (OCP à Genève) et les Etats-civils cantonaux sur les procédures qu'ils doivent établir, de façon à ne pas surcharger les ACC qui doivent se concentrer sur leurs missions de base.

4) Coordination des organismes intermédiaires. L'ACF devrait poser des exigences plus précises pour l'octroi de l'autorisation d'exercer aux intermédiaires et se doter de moyens permettant de mieux exercer sa surveillance. Elle devrait également encourager le développement de leurs activités par l'octroi de mandats de prestations, de façon à mieux couvrir les pays d'origine. Des actions concrètes sont proposées : mettre à disposition une **fiche descriptive** par intermédiaire agréé, précisant les pays couverts, personnel en Suisse dans le pays d'origine, lien avec une agence ou un orphelinat spécifique, critères spécifiques quant aux familles adoptives (couples mariés, etc.), délais moyens, coûts d'inscription, etc. Afin d'éviter les situations de pression, il faudrait aussi élaborer avec les intermédiaires **le cadre et les conditions dans lesquelles ils transmettent le dossier de l'enfant proposé** par

le pays d'origine (visa préalable de l'ACC, délais raisonnables entre la prise de connaissance du dossier de l'enfant et la décision).

Partie 2 : Modifications législatives sur trois points précis

- 5) **Examiner la possibilité de réduire les contraintes liées à l'âge des parents adoptifs.** Actuellement, les conditions liées à l'âge des parents adoptifs sont parmi les plus contraignantes d'Europe: elles imposent 5 ans de mariage ou 35 ans révolus. Les concubins ne peuvent pas adopter conjointement. D'ailleurs pour ces derniers et pour les célibataires, la CEPP relève une inégalité en comparaison des couples mariés qui peuvent adopter plus jeunes⁷⁸. La CEPP propose donc de diminuer l'âge requis pour les célibataires, de même que le nombre d'années de mariage, tout en fixant un âge minimum.
- 6) **Abrogation de l'article 11g al.2 litt.a OPEE** (Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption). Cet article est en effet inapplicable car il exige que les parents précisent déjà dans leur requête le pays d'origine dans lequel ils veulent adopter. A ce moment de la procédure, les familles n'ont pas suffisamment d'informations à ce sujet.
- 7) **Clarification du rôle des organismes intermédiaires.** Vu le rôle important des intermédiaires dans le soutien aux parents lors de leur recherche d'un enfant à adopter, cette contribution mériterait d'être clarifiée et reconnue dans la loi.

⁷⁸ Cette inégalité entre concubins et couples mariés est voulue par le législateur. De plus, le législateur a voulu donner un caractère exceptionnel à l'adoption par une personne seule.

8 Annexes

8.1 Acteurs interrogés

1. Arnold Elisabeth, co-directrice du Bureau Genevois d'Adoption (BGA)
2. Boéchat Hervé, coordinateur adjoint du Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille, Service social international (SSI/CIR), anc. Juriste à l'Office fédéral de la justice (ACF)
3. Chervaz-Dramé Mireille, responsable du service Evaluation des lieux de placement, Autorité cantonale en matière d'adoption (ELP/ACC-Ge)
4. Degeling Jennifer, collaboratrice juridique principale, Bureau Permanent, Conférence de La Haye de Droit International privé (HccH)
5. Demierre Nathalie, assistante sociale du service Evaluation des lieux de placement, Autorité cantonale en matière d'adoption (ELP)
6. Fournier Danielle, assistante sociale du service Evaluation des lieux de placement, Autorité cantonale en matière d'adoption (ELP/ACC-Ge)
7. Graels Ricardo, Association Adopte.ch
8. Hebert Sari, co-directrice du Bureau Genevois d'Adoption (BGA)
9. Heyer Pierre, directeur général de l'Office de la Jeunesse
10. Hofstetter Marlène, responsable Service Adoption, Fondation Terre des Hommes, Le Mont-sur-Lausanne
11. Hubmann Vreni, Conseillère nationale et vice-présidente de la Schweizerische Farchstelle für Adoption (SFA)
12. Lépine Denis, Association Adopte.ch
13. Nanchen Christian, chef de l'Office pour la protection de l'enfant (ACC-Valais), président de la CLACA en 2005
14. Piffaretti Christine, directrice d'Espace adoption
15. Reusse-Decrey Elisabeth, anc. Députée au Grand Conseil genevois
16. Ruffieux Véronique, juriste du service Evaluation des lieux de placement, Autorité cantonale en matière d'adoption (ELP/ACC-Ge)
17. Sulmoni Marielle, assistante sociale - responsable du Mouvement Enfance et Foyer, Coordination romande Adoption (CRA)
18. Urwyler David, chef de service de l'Office fédéral de la Justice, Service de la protection des enfants (OFJ/ACF)
19. Widmer Rolf, directeur de la Fondation Suisse du Service social international (SSI SUISSE), directeur de la Schweizerische Farchstelle für Adoption (SFA)
20. ... et 12 entretiens avec des familles adoptives.

8.2 Aspects méthodologiques : échantillonnage des 86 dossiers de l'ELP

Selon l'étude de faisabilité, l'analyse des dossiers d'adoption était prévue en deux temps. Premièrement, l'examen des 50 dossiers d'adoption internationale ouverts entre 2001 et 2005, choisis de façon aléatoire. Deuxièmement, l'analyse approfondie de quatre dossiers. Cette dernière a été remplacée par l'examen des 25 dossiers supplémentaires tirés des dossiers non terminés.

8.2.1 1^{er} échantillon

Le 1^{er} échantillon est composé par 2 types de dossiers: adoptions terminées avec le jugement d'adoption et adoptions non terminées avec enfant proposé ou arrivé, mais sans jugement d'adoption. Voici les critères de sélection plus en détails:

- Adoptions non terminées avec enfant proposé ou arrivé, mais sans jugement d'adoption (NTE):
 - 12 pays conventionnés
 - 12 pays non conventionnés
 - 1 pays selon l'art.78. LDIP
- Adoptions terminées avec le jugement d'adoption (T):
 - 12 pays conventionnés
 - 12 pays non conventionnés
 - 1 pays selon l'art.78 LDIP

8.2.2 Échantillon supplémentaire

Initialement, il était prévu d'examiner de façon plus approfondie quatre cas d'adoption. Mais, après avoir saisi 50 dossiers, nous avons estimé plus utile de saisir à peu près 25 dossiers supplémentaires choisis aléatoirement parmi les dossiers non terminés sans enfants proposés, sans suite ou refusés. Voici les critères pour cet échantillon supplémentaire:

- 15 dossiers d'adoption en attente (pays d'origine conventionné ou pays d'origine non conventionné),
- Dossiers refusés: il s'agit, pour la plupart, de tous les dossiers dont l'autorisation d'adopter a été refusée depuis 2003 (soit 8 sur 11⁷⁹).

8.2.3 Ensemble de dossiers répertoriés

Étant donné que l'ensemble des dossiers d'adoption est classé par ordre alphabétique et non chronologique, nous avons basé notre examen sur les plus récents possibles, c'est-à-dire ouverts essentiellement après l'année 2000⁸⁰. Par ailleurs, les dossiers d'adoption nationale, internationale, intrafamiliale etc. sont classés ensemble.

Nous avons réparti l'ensemble des dossiers d'adoption en 4 grandes catégories:

- **Adoption terminée:** comprend les dossiers, ouverts après l'année 2000, avec le jugement d'adoption prononcé entre 2003 et 2005. Le nombre total est de **54** dossiers.

⁷⁹ Les 3 dossiers restant sont plus anciens: 1999, 2000 et 2002.

⁸⁰ De plus, tout dossier ayant été manipulé après 2003 a été classé dans une fourre différente (verte) des autres dossiers archivés.

- **Adoption non terminée avec enfant proposé ou arrivé:** comprend tous les dossiers sans le prononcé de jugement d'adoption. Ces dossiers ont pu être ouverts aussi bien avant qu'après 2003. Le nombre total est de **75** dossiers. De plus, près de 27 dossiers en évaluation de tutelle / curatelle ont été éparpillés entre les chargés d'évaluation et n'ont pas été pris en compte dans l'échantillonnage.
- **Adoption non terminée sans enfant attribué:** comprend tous les dossiers en attente avec l'autorisation provisoire ou sans suite, ouverts essentiellement après 2003. Le nombre total est de **81** dossiers.
- **Autorisations refusées:** nous en avons compté **11** dossiers au total (cf. supra 2.2.2). Certains d'entre eux sont encore en cours de jugement.

A chaque dossier répertorié, nous avons attribué un numéro de référence. Voici leur composition initiale:

Tableau 1. Composition initiale (n=224)

	Adoptions terminées avec le jugement d'adoption	Adoptions non terminées avec enfant proposé ou arrivé, sans jugement d'adoption	Adoptions non terminées sans enfant proposé ou arrivé	Refusés	Total
pays d'origine conventionné, avec intermédiaire	4	17	24	--	45
pays d'origine conventionné, sans intermédiaire	5	9	19	--	33
pays d'origine non conventionné, avec intermédiaire	13	6	5	--	24
pays d'origine non conventionné, sans intermédiaire	23	13	10	--	46
CH ⁸¹	1	10	1	--	12
AIF ⁸²	7	4	0	--	11
78 LDIP ⁸³	1	19	6	--	26
Pays non défini ⁸⁴	--	--	6	--	6
Sans suite	--	--	10	--	10
Refusées	--	--	--	11	11
Total	54	78	81	11	224

8.2.4 Saisie des dossiers

La saisie des dossiers d'adoption est faite dans une application développée sur MS ACCESS, selon la grille de questions prédéfinies selon les questions d'évaluation. En effet, la base de données ainsi constituée devait nous permettre de déterminer non seulement les dates clés des procédures, mais également le pays d'origine de l'enfant, la présence ou non de l'intermédiaire d'adoption, les caractéristiques de l'enfant, les motifs de refus des autorisations d'adopter, etc.

Chaque dossier a été saisi de façon à garder l'anonymat des candidats à l'adoption. Ainsi, afin d'identifier et distinguer les adoptions terminées de celles non terminées, avec ou sans enfants, le nom de référence est composé de façon suivante:

Par exemple: "pays d'origine conventionné_12.02.2003_NTE 5":

- pays d'origine conventionné (ou pays d'origine non conventionné ou LDIP ou Sans suite ou Refus ou Non défini) permet d'identifier qu'il s'agit du pays conventionné (non conventionné, selon LDIP, sans suite, refusé, pays non défini).
- Date de séance d'information (si disponible), sinon la "classification" de la demande (ex. 2^{ème} adoption),

⁸¹ Adoption nationale

⁸² Adoption intrafamiliale

⁸³ Il s'agit d'une procédure particulière applicable uniquement en cas des demandes faites par les binationaux (cf. art. 78 de la loi fédérale du droit international privé (LDIP)). Dans ce cas, l'adoption prononcée à l'étranger est reconnue immédiatement en Suisse, qu'il s'agisse d'un pays d'origine conventionné ou non.

⁸⁴ Dossiers en attente du choix des parents sur le pays d'origine

- NTE (pour adoption non terminée avec enfant proposé ou arrivé), T (pour adoption terminée avec jugement d'adoption), NT (pour adoption non terminée sans enfant proposé), R (pour adoption refusée).

8.2.5 Composition de l'échantillon total

La composition de notre échantillon est présentée dans le tableau ci-dessous. Au total, nous avons saisi 86 dossiers, dont 11 sont des dossiers sans suite et 11 refusés.

Tableau 2. Composition de l'échantillon (n=86)

	Adoptions terminées avec le jugement d'adoption	Adoptions non terminées avec enfant proposé ou arrivé, sans jugement d'adoption	Adoptions non terminées sans enfant proposé ou arrivé	Refusées	Total
pays d'origine conventionné (avec intermédiaire)	6	10	3	--	19
pays d'origine conventionné (sans intermédiaire)	4	2	2	--	8
pays d'origine non conventionné (avec intermédiaire)	6	3	4	--	13
pays d'origine non conventionné (sans intermédiaire)	8	9	2	--	19
78 LDIP	1	1	--	--	2
Pays non défini	--	--	3	--	3
Sans suite	--	1 ⁸⁵	10	--	11
Refusées	--	--	--	11	11
Total	25	26	24	11	86
% de la composition initiale	46 % (25/54)	33 % (26/78)	30 % (24/81)	100% (11/11)	38 % (86/224)

8.3 Caractéristiques des requérants

Les deux tiers des dossiers examinés (59) concernent une 1^{ère} adoption, 27 autres une adoption consécutive (2^{ème} ou plus). Pour la 1^{ère} adoption, une requête sur quatre concerne des parents ayant déjà des enfants biologiques (17 sur 59). Les requêtes ont été faites par 73 couples mariés et 13 personnes célibataires.

⁸⁵ Selon LDIP

Tableau 15 : Requêtes selon l'état-civil du requérant (marié ou célibataire), n=86

Statut	1 ^{ère} adoption	2 ^{ème} adoption ou plus	Total
Célibataires	11	2	13
Couples mariés	48	25	73
Total	59	27	86

L'âge moyen des requérants est de 41.4 ans pour les hommes et de 39.3 ans pour les femmes. Pour les couples mariés, l'âge moyen des hommes est identique, alors que celui des femmes diminue à 38.8 ans. L'âge moyen des requérants célibataires est de 42.9 ans.

Tableau 16 : Age moyen des requérants, n=86

Catégories		Age moyen	Age min.	Age max.
Total	Hommes	41.4	27	85
	Femmes	39.3	27.5	59
Mariés	Hommes	41.3	--	--
	Femmes	38.8	--	--
Célibataires	---	42.9	--	--
1 ^{ère} adoption	Hommes	41.0	--	--
	Femmes	38.5	--	--
2 ^{ème} adoption ou plus	Hommes	42.1	--	--
	Femmes	40.9	--	--

Le nombre moyen d'années de mariage est de 7.3 ans (min : non mariés au moment de la requête, max : 29 ans). Lors de la 1^{ère} adoption, il est de 6.6 ans, et il augmente à 8.8 ans lors de la 2^{ème} adoption et suivantes.

Tableau 17 : Cas particuliers au moment de la requête

	Durée du mariage	Age requérant 1	Age requérant 2
Requête 1	3.5 ans	32.7	32
Requête 2	10 mois	34.6	33.5
Requête 3	0 (mariage 3 mois plus tard)	35	32
Requête 4	0 (mariage 10 mois plus tard)	32	32

8.4 Caractéristiques des familles rencontrées

Selon l'étude de faisabilité, le module 2 se base sur une enquête auprès des parents adoptifs. Il prévoit la réalisation de 12 entretiens approfondis avec des familles dont la recherche d'un enfant a abouti. Ces familles ont été choisies de façon aléatoire parmi les dossiers d'adoption disponibles à l'ELP. À titre d'entretiens exploratoires, Espace adoption a suggéré 3 autres familles. Au total, la CEPP a contacté 23 familles, dont 20 via l'ELP.

8.4.1 Échantillonnage

L'ensemble des dossiers d'adoptions de l'ELP est classé par ordre alphabétique et non chronologique. Nous avons basé notre examen sur les plus récents possibles, c'est-à-dire ouverts essentiellement après l'année 2000⁸⁶.

⁸⁶ De plus, tout dossier ayant été manipulé après 2003 a été classé dans une fourre différente (verte) des autres dossiers archivés.

L'échantillon de familles est composé par 2 types de dossiers: adoptions terminées avec le jugement d'adoption et adoptions non terminées avec enfant proposé ou arrivé, mais sans jugement d'adoption. De manière générale, voici les critères de choix:

- dossiers choisis hors l'échantillon du module 1,
- dossiers de la 1^{ère} adoption uniquement,
- pays d'origine conventionné ou pays d'origine non conventionné,
- Avec ou sans Intermédiaire en adoption (IA).

Plus précisément, le 1^{er} échantillon de 12 familles est choisi selon critères suivants:

	Avec intermédiaire	Sans intermédiaire	Total
pays d'origine conventionné	3	3	6
pays d'origine non conventionné	3	3	6
Total	6	6	12

Sur 12 familles initialement contactées, 10 ont répondu dont 6 de façon affirmative.

Afin d'atteindre l'objectif du 2^{ème} module, à savoir 12 entretiens, nous avons complété notre échantillon par d'autres familles tirées également aléatoirement. Cependant, notre choix était restreint par l'analyse de dossiers d'adoption réalisée en parallèle.

Ainsi, 8 familles supplémentaires ont été contactées:

	Avec IA	Sans IA	Total
pays d'origine conventionné	1	1	2
pays d'origine non conventionné	3	3	6
Total	4	4	8

8.4.2 Composition de l'échantillon total

Réponses des parents contactés	Adoptions non terminées avec enfant proposé ou arrivé			Adoptions terminées avec le jugement d'adoption			Total envois
	OUI	NON	Pas répondu	OUI	NON	Pas répondu	
pays d'origine conventionné (avec intermédiaire)	3					1	4
pays d'origine conventionné (sans intermédiaire)	1	1	1	1			4
pays d'origine non conventionné (avec intermédiaire)	1	1	1	2	1		6
pays d'origine non conventionné (sans intermédiaire)	1	2				3	6
TOTAL	6	4	2	3	1	4	20

Sur 20 familles contactées, 9 ont été d'accord de participer à notre enquête, 5 ont répondu "NON" et 6 n'ont pas répondu du tout. Parmi les familles qui n'ont pas répondu ou ont répondu de façon négative, la plupart (8 sur 11) ont adopté dans le pays non conventionné.

8.5 Conditions liées à l'âge des requérants dans quelques pays européens

Pays	Age minimum	Age maximum	Différence minimale avec l'enfant	Différence maximale avec l'enfant
Allemagne	époux: 25 / 21 personne seule: 25 enfant du conjoint: 21	en pratique: 45	en pratique: différence adéquate	recommandé: 40
Autriche	homme: 30 femme: 28 peut être < si une relation parents enfant préexiste	en pratique: 45	18 16 si parenté peut être < si une relation parents enfant préexiste	-
Belgique	25	en pratique: 45-50	15	-
Danemark	25 exception : 18	-	en pratique: 14	exceptions légales
Espagne	25 pour au moins un conjoint	en pratique: respect des différences biologiques naturelles	14	-
Finlande	25 18 si circonstances particulières	en pratique: 55 -58	-	en pratique: 45
France	28 ou 2 ans de mariage	-	15 10 si enfant de l'époux	-
Irlande	21	en pratique: 40-45	-	-
Italie	-	en pratique: 63	18	45
Luxembourg	Epoux: 25 / 21	-	15 10 si enfant du conjoint	-
Norvège	25 Exception: 20	45 sauf exception	en pratique: 20	-
Pays-Bas	-	42 sauf exception	18	40 sauf exception
Royaume-Uni	pris en compte dans l'évaluation	-	-	-
Suède	25 Exception: 18	recommandé: 45	-	-
Suisse	35 ou 5 ans de mariage	-	16	-

Source : Rapport du Conseil Fédéral sur les adoptions en Suisse (2006 : 8).

8.6 Différents cas de figure de la procédure à suivre avec des pays conventionnés

D'une part, le pays d'origine peut prononcer le jugement d'adoption avant ou après l'arrivée de l'enfant en Suisse:

- Si le jugement est prononcé dans le pays d'origine avant l'arrivée de l'enfant, l'ACC délivre un **certificat de conformité** et suit la famille durant une **curatelle** de 12 à 18 mois (cf. Figure 1, p.77). Ceci correspond effectivement à la voie facilitée.
- Si le jugement n'a pas pu être prononcé dans le pays d'origine avant l'arrivée de l'enfant en Suisse, l'ACC suit dans l'intervalle la même procédure que pour les pays non conventionnés, c'est-à-dire qu'elle délivre une **autorisation définitive** de placement et suit la famille durant une **tutelle** d'une année au maximum. Lorsque l'adoption est enfin prononcée dans le pays d'origine (*in absentia*), l'ACC peut reprendre la procédure conventionnée et délivre alors le **certificat de conformité** et continue de suivre la famille durant une **curatelle** de durée variable (cf. Figure 2, p.78).

Donc si le jugement d'adoption n'a pas pu être obtenu dans le pays d'origine avant le retour en Suisse, la procédure conventionnée prendra beaucoup plus de temps que ce qu'il apparaît à la lecture de la CLaH en vertu de la reconnaissance mutuelle des documents.

D'autre part, l'adoption prononcée par le pays d'origine peut être "plénière" ou "simple" (ex. la Thaïlande), ce qui signifie des différences au plan juridique (voire ci-dessous):

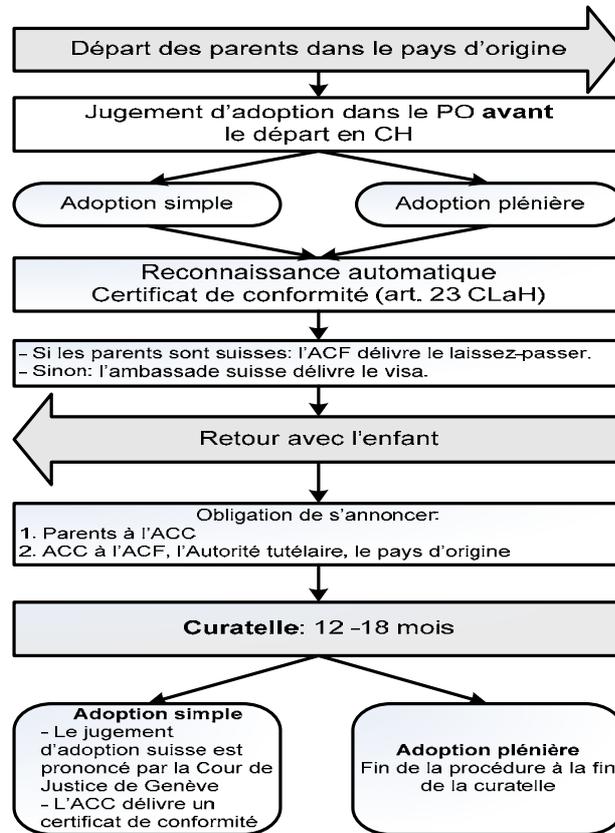
- Lorsque le pays prononce une **adoption plénière**, l'adoption est automatiquement reconnue pour les pays conventionnés et la fin de la procédure correspondra à la fin de la curatelle.
- Lorsque le pays d'origine prononce une **adoption simple**, elle sera reconnue en Suisse mais avec des effets limités, c'est-à-dire que le lien juridique entre l'enfant et sa famille biologique ne sera pas rompu entièrement (ex. droits de succession: si l'enfant décède, sa famille biologique aura droit à son héritage). La procédure est alors plus longue car il faudra demander un jugement d'adoption également en Suisse, au sens de l'art.17 al.2 de la LF-CLaH⁸⁷, après l'échéance de la curatelle. Une fois ce jugement d'adoption obtenu, l'ACC délivrera un nouveau certificat de conformité.

Il existe encore un autre cas de figure où certains pays d'origine (ex: l'Inde) prononcent uniquement une **autorisation en vue de placement** de l'enfant dans le pays d'accueil. La procédure s'apparente alors à celle de l'adoption simple ci-dessus. Une fois l'adoption prononcée en Suisse, l'ACC informe le pays d'origine.

⁸⁷ Cependant, le jugement en Suisse n'est pas toujours obligatoire, sauf s'il est prévu dans le droit étranger ou selon le désir de la famille adoptive.

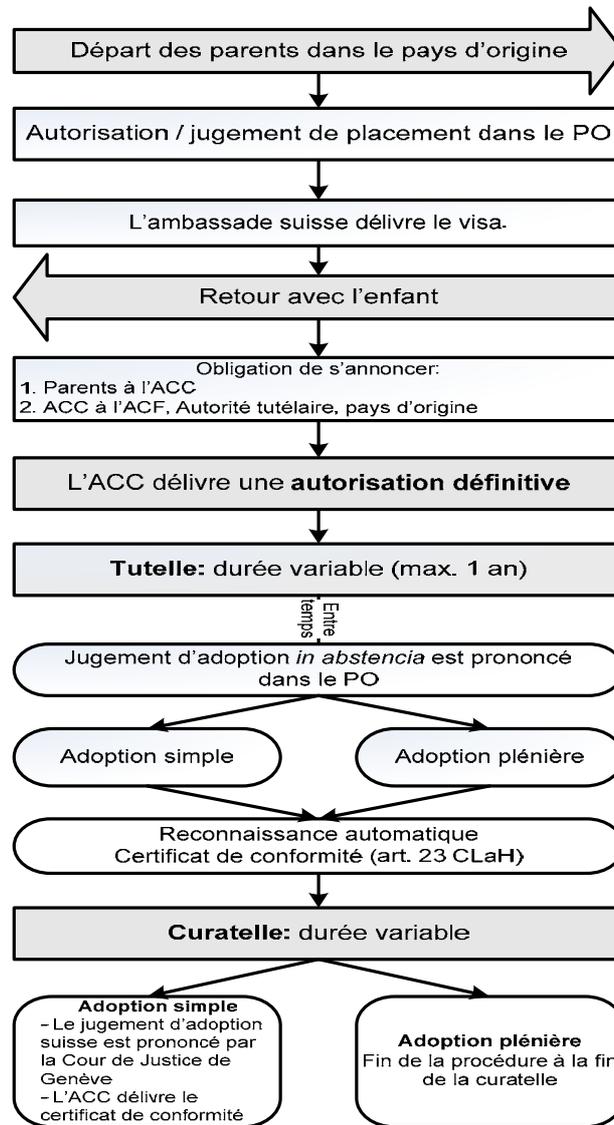
8.7 Schémas des 2 procédures conventionnées

Figure 1 : Procédure avec jugement d'adoption prononcé AVANT l'arrivée de l'enfant en Suisse



Sources: Enquête CEPP, LF-CLaH art. 10, 11, 17 (RS 211.221.31), CLaH, art. 19-27 (RS 0.211.221.311).

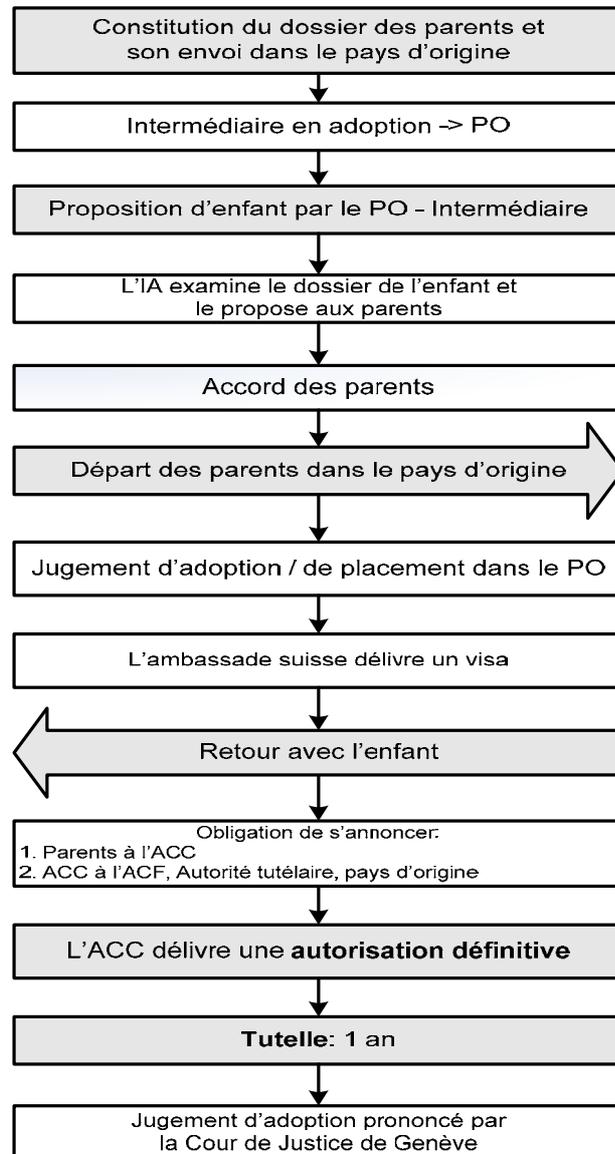
Figure 2 : Procédure avec jugement d'adoption prononcé APRES l'arrivée de l'enfant en Suisse



Sources: Enquête CEPP, LF-CLaH art. 10, 11, 18 (RS 211.221.31), CLaH, art. 19-27 (RS 0.211.221.311).

8.8 Schéma de la procédure non conventionnée

Figure 3 : Etapes II à V de la procédure "non conventionnée" (avec intermédiaire)



Sources: Enquête CEPP, LF-CLaH art. 18 (RS 211.221.31), LDIP, art. 75, 77, 78 al.2 (RS 291).

8.9 Liste des pays conventionnés

(70 pays, état au 23 août 2006)

Pays conventionnés	Entrée en vigueur le
Afrique du Sud	Déc. 2003
Albanie	Jan. 2001
Allemagne	Mar. 2002
Andorre, Principauté d'	Mai 1997
Australie	Déc. 1998
Autriche	Sep. 1999
Azerbaïdjan	Oct. 2004
Belgique	Sep. 2005
Belize	Avr. 2006
Biélorussie, République de	Nov. 2003
Bolivie	Juil. 2002
Brésil	Juil. 1999
Bulgarie	Sep. 2002
Burkina Faso	Mai 1996
Burundi	Fév. 1999
Canada	Avr. 1997
Chili	Nov. 1999
Chine, République populaire de	Jan. 2006
Chypre	Juin 1995
Colombie	Nov. 1998
Costa Rica	Fév. 1996
Danemark	Nov. 1997
El Salvador	Mar. 1999
Equateur	Jan. 1996
Espagne	Nov. 1995
Estonie	Juin 2002
Finlande	Juil. 1997
France	Oct. 1998
Géorgie	Août. 1999
Guatemala	Mar. 2003
Guinée, République de	Fév. 2004
Hongrie	Août. 2005
Inde	Oct. 2003
Islande	Mai 2000
Israël	Juin 1999
Italie	Mai 2000
Lettonie	Déc. 2002
Lituanie	Août. 1998
Luxembourg	Nov. 2002
Madagascar	Sep. 2004
Mali	Sep. 2006
Malte	Fév. 2005
Maurice	Jan. 1999
Mexique	Mai 1995
Moldavie, République de	Août. 1998
Monaco	Oct. 1999
Mongolie	Août. 2000
Norvège	Jan. 1998
Nouvelle-Zélande	Jan. 1999
Panama	Jan. 2000
Paraguay	Sep. 1998
Pays-Bas	Oct. 1998
Pérou	Jan. 1996
Philippines	Nov. 1996
Pologne	Oct. 1995
Portugal	Juil. 2004
République tchèque	Juin 2000
Roumanie	Mai 1995
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Juin 2003

Saint-Marin	Fév. 2005
Slovaquie	Oct. 2001
Slovénie	Mai 2002
Sri Lanka	Mai 1995
Suède	Sep. 1997
Suisse	Jan. 2003
Thaïlande	Août. 2004
Turquie	Sep. 2004
Uruguay	Avr. 2004
Venezuela	Mai 1997

A noter que trois pays ont signés la CLaH, mais ne l'ont pas encore ratifiée:

Pays	Date de la signature
Etats-Unis d'Amérique	Mar. 1994
Irlande	Juin 1996
Russie, Fédération de	Nov. 2000

8.10 Liste des abréviations

ACC	Autorité centrale cantonale
ACF	Autorité centrale fédérale
AIF	Adoption intrafamiliale
BGA	Bureau genevois d'adoption
CC	Code Civil
CLaH	Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale
ELP	Evaluation des lieux de placement, Autorité centrale genevoise en matière d'adoption
LDIP	Loi fédérale sur le droit international privé
LF-CLaH	Loi fédérale relative à la Convention de la Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale
OPEE	Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption
SFA	Schweizerische Fachstelle für Adoption
SSI Suisse	Fondation suisse du Service social international
SSI	Service social international

8.11 Prise de position du DIP

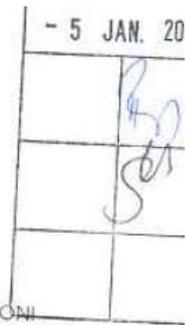


REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de l'instruction publique

Le Conseiller d'Etat

DIP
Rue de l'Hôtel-de-Ville 6
Correspondance
Case postale 3925
1211 Genève 3

N^oref. : CB/PBS/im 302 308-2006
Viréf. :



Madame Gabriella ARIGONI
Présidente
MONSIEUR Christophe KELLERHALS
Secrétaire permanent
Case postale 3937
1211 Genève 3

Genève, le 22 décembre 2006

Concerne : Rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) – Mise en œuvre de la Convention de la Haye sur l'adoption internationale – droit de réplique

Madame la Présidente,
Monsieur le Secrétaire permanent,

Faisant suite à notre entretien du 21 décembre dernier, dont je vous remercie, je tiens, comme convenu, à vous faire part de quelques remarques au sujet du rapport relatif à l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale.

Comme vous, je suis d'avis que le système suisse n'est pas idéal, bien au contraire, puisqu'il implique une mise en œuvre déléguée à 26 autorités centrales cantonales qui, chacune à son niveau, doit connaître les procédures en vigueur dans les pays conventionnés ou non, le cadre juridique, les pratiques et les partenaires. Un système qui a pour conséquence que les cantons qui sont seuls compétents dans les pays non-conventionnés, se retrouvent sans véritable soutien d'une autorité centrale au niveau fédéral. La coexistence de deux systèmes d'adoption, l'un conventionné, l'autre non conventionné, engendre aussi le risque que les parents adoptifs aient leur recherche vers des pays servant moins l'intérêt de l'enfant dans leur placement en adoption internationale. J'entends surveiller attentivement ce point dans les années à venir.

Voici par ailleurs quelques points sur lesquels je souhaite mettre l'accent:

- Les statistiques fédérales, figurant au chapitre 2, p.10, ne permettent pas d'avoir une vision claire de l'évolution des adoptions internationales par des familles adoptives inconnues des enfants avant leur placement. En effet, ces données comprennent également les adoptions par beaux-parents qui, pour leur part, ont beaucoup chuté. C'est pourquoi l'ELP est d'avis qu'il n'est pas possible d'affirmer que, dans le cadre des adoptions par des couples, l'adoption nationale ait diminué. Dans les années 80, l'adoption d'enfants nés en Suisse constituait déjà la minorité des cas.
- La ratification de la Convention de la Haye et la loi fédérale introduisant sa mise en œuvre ont eu pour conséquence que les adoptions intrafamiliales sont également soumises aux mesures de protection des enfants dans la procédure. Pour Genève, cela a signifié un nombre important de nouveaux dossiers traités, pour des familles qui, jusqu'alors, échappaient à notre contrôle.

- En ce qui concerne la recommandation de centrer les forces de l'Autorité centrale cantonale sur l'essentiel de son mandat, je tiens à rappeler que la mesure de curatelle prévue par la Convention implique que nous apportions aide et conseil aux parents adoptifs au moment de l'arrivée de l'enfant. Il est bien entendu que l'apport de partenaires privés est précieux, pour autant que les personnes en difficulté acceptent de faire une démarche spontanée. La curatelle nous permet d'entrer en lien avec les familles, de manière systématique, et de détecter rapidement des difficultés qui pourraient être niées par les parents adoptifs.
- A noter qu'au moment où le rapport CEPP a été établi, la responsable des questions juridiques et de procédure de l'ELP mettait en place depuis quatre mois un nouveau mode de travail et de réponse aux administrés. Son travail s'est largement renforcé. C'est ainsi que nous sommes d'avis qu'il n'est pas possible de dire aujourd'hui que l'ELP n'est pas une source d'information pour les parents.
- Par ailleurs, nous ne pourrions que nous réjouir d'un renforcement du dispositif fédéral ou supra cantonal, au vu de l'ampleur des tâches qui nous incombent aujourd'hui en lien avec la connaissance des procédures dans les pays.
- Ce rapport et les conclusions proposées invitent à renforcer les réflexions sur un meilleur fonctionnement du système, malgré des ressources limitées. Si le canton peut apporter des améliorations certaines, il ne peut le faire de manière optimale, sans la volonté partagée des autres cantons et de la Confédération.
- En ce qui concerne l'information au public et la transparence quant aux procédures à suivre, un effort est actuellement en cours pour rendre accessible la documentation utile sur le site internet de l'Etat de Genève.
- Nous notons que la mise en œuvre de la Convention de la Haye ne s'est pas faite de manière à promouvoir sa ratification auprès d'un plus grand nombre de pays. Il est possible de qualifier cette mise en œuvre de timide. A relever également que le renforcement de partenariat avec les organismes agréés est souvent rendu difficile par leur manque de fiabilité.
- Enfin, en ce qui concerne la politique de subventionnement, j'ai prié la direction générale de l'Office de la jeunesse de veiller à ce que les subventions soient définies en accord avec les prestations assurées. Des démarches ont d'ores et déjà été entamées dans ce sens.

Vous souhaitant bonne réception de la présente et vous adressant mes meilleurs vœux pour l'année 2007, je vous prie de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Secrétaire permanent, à mes respectueuses salutations.



Charles BEER

9 Bibliographie

- Abelson-Laurans M., Larrieu Ph., Marrot B. (2003) *Mission sur le dispositif français de l'adoption internationale*. Rapport final. Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale des Affaires étrangères et Inspection générale des Affaires sociales.
- BGA (2005) *Rapport d'activité 2004. Assemblée générale 9 juin 2005*. Genève: Bureau genevois d'adoption.
- Boéchat H. (2004) *L'activité d'intermédiaire en vue d'adoption : premières expériences de l'autorité fédérale de surveillance*, La pratique du droit de la famille (FAMPRA), Editions Stämpfli, 3/2004, pp. 565-575.
- Cantwell N. (2004) L'avenir de l'adoption internationale: tâches, possibilités et difficultés des pays d'origine: "C'est la demande effective, imbécile!". In OFJ (2004) *Actes du Premier colloque suisse sur l'adoption internationale*, organisé par l'Office fédéral de la Justice en qualité d'Autorité centrale fédérale et par l'Autorité centrale du canton du Tessin, 28-29.10.2004, Castel Grande Bellinzzone.
- CEPP (2005a) *Evaluation des procédures d'adoption: esquisse de projet*. Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques.
- CEPP (2005b) *Evaluation des procédures d'adoption: étude de faisabilité*. Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques.
- Chervaz Dramé M. (1994) *Les adoptions transnationales d'enfants: du lien de filiation à la coopération internationale*. Mémoire de diplôme de l'Institut universitaire d'études du développement, Genève, octobre 1994, dirigé par Fabrizio Sabelli.
- Chervaz Dramé M. (1997) *De la nécessité d'une nouvelle politique publique en matière d'adoption internationale par la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et la Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*. Mémoire de diplôme de l'IDHEAP, mai 1997.
- Chervaz Dramé M. (2003) *L'introduction en Suisse de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale et ses implications sur la pratique actuelle*. Revue du droit de la tutelle, Editions Schulthess, No1/ Février 2003, p. 16 ss.
- Chervaz Dramé M. (2004), *La mise en œuvre de la CLaH: le point de vue d'une Autorité Centrale Cantonale*, La pratique du droit de la famille (FAMPRA), Editions Stämpfli, No3/2004, pp.551-552
- Conseil fédéral (2006) *Rapport du Conseil fédéral sur l'adoption en Suisse du 1^{er} février 2006 (Réponse au postulat Hubmann "Rapport sur l'adoption")* Berne: Conseil fédéral
- ELP (2005) *Etat des lieux de l'adoption à Genève depuis l'entrée en vigueur de la Convention de la Haye. Bilan de l'activité de l'Autorité centrale genevoise. Rapport d'activité mars 2005*. Genève: Evaluation des lieux de placement, Autorité centrale genevoise en matière d'adoption.
- ELP (2005) *Procédure d'adoption. Dossier d'information*. Genève: Evaluation des lieux de placement, Autorité centrale genevoise en matière d'adoption.
- Espace Adoption (2005) *Rapport d'activité 2004-2005*. Genève: Espace Adoption.

- SSI SUISSE (2004) *Adoptions d'enfants de cultures étrangères. Des réponses aux questions que se posent les futurs parents*. Genève : Fondation suisse du Service social international.
- Hofstetter M. (2004) Le travail des intermédiaires, critères et contraintes liées à leur activité. In OFJ, *Actes du Premier colloque suisse sur l'adoption internationale*, organisé par l'Office fédéral de la Justice en qualité d'Autorité centrale fédérale et par l'Autorité centrale du canton du Tessin, 28-29.10.2004, Castel Grande Bellinzone.
- Hubmann V. (2004a) *Interpellation 04.3527: Adoption d'enfants. Pratiques de l'intermédiaire "RomAdopt"*. Berne: Conseil National.
- Hubmann V. (2004b) *Interpellation 04.3529: Contrôle des agences d'adoption*. Berne: Conseil National.
- Hubmann V. (2004c) *Interpellation 04.3783 : Pratiques de l'agence d'adoption RomAdopt*. Berne: Conseil National.
- Hubmann V. (2005a) *Motion 05.3135: Conditions régissant l'adoption conjointe. Abaisser l'âge minimum des époux et la durée du mariage*. Berne: Conseil National.
- Hubmann V. (2005b) *Motion 05.3137: Organismes intermédiaires pour l'adoption. Assurer la qualité*. Berne: Conseil National.
- Hubmann V. (2005c) *Postulat 05.3138: Rapport sur l'adoption*. Berne: Conseil National.
- Hürzeler-Caramore S., Hofstetter M., Bengoa M., Chibatte M. (2004) *L'adoption dans tous ses états*. Le Mont-sur-Lausanne: Fondation Terre des hommes.
- OFJ (2004) *Actes du Premier colloque suisse sur l'adoption internationale*, organisé par l'Office fédéral de la Justice en qualité d'Autorité centrale fédérale et par l'Autorité centrale du canton du Tessin, 28-29.10.2004, Castel Grande Bellinzone.
- Rigendinger B. (2005) *Million Dollar Baby*. Gesellschaft / Titel, Facts, pp.34-44.
- Saclier C. (2004) L'avenir de l'adoption internationale: tâches, possibilités et difficultés des pays d'origine. In OFJ (2004) *Actes du Premier colloque suisse sur l'adoption internationale*, organisé par l'Office fédéral de la Justice en qualité d'Autorité centrale fédérale et par l'Autorité centrale du canton du Tessin, 28-29.10.2004, Castel Grande Bellinzone.
- SFA (2003a) *Leistungsvereinbarung zwischen den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug*. Stans: Zentralschweizer Regierungskonferenz.
- SFA (2003b) *Leistungskäufer und der Schweizerische Fachstelle für Adoption*. Stans: Zentralschweizer Regierungskonferenz.
- SFA (2003c) *Leistungserbringerin, betreffend die Erbringung von Dienstleistungen aus dem Bereich Internationale Adoptionen zu Gunsten der Vertragskantone*. Stans: Zentralschweizer Regierungskonferenz.
- SFA, TdH, SSI (2002) *Manuel adoption*. Guide de référence à l'intention des autorités et des professionnels. Mise en œuvre de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale. Schweizerische Fachstelle für Adoption, Terre des Hommes, Fondation Suisse du Service Social International.
- SSI (2006) *Bulletins mensuels du Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille (SSI/CIR)*, Genève : Service social international (SSI).

Urwyler D. (2004) *Premières expériences avec la Convention de la Haye sur l'adoption*, La pratique du droit de la famille (FAMPRA), Fam.pra.ch 3/2004, pp. 536-550

Sites Internet :

www.adoption.admin.ch site de l'Autorité centrale fédérale qui renseigne sur la politique et le droit suisse de l'adoption, les intermédiaires agréés par la Confédération et la procédure d'adoption dans certains pays d'origine

Autres sites réunissant de nombreuses données sur l'adoption internationale:

www.diplomatie.fr/mai site de la Mission de l'adoption internationale (Ministère français des affaires étrangères), Autorité centrale française

www.hcch.net site de la Conférence de la Haye qui contient des informations sur l'adoption internationale et sur les pays signataires de la CLaH

www.iss-ssi.org site du Secrétariat général du Service Social International

www.ssiss.ch site de la Fondation suisse du Service social international

Sites d'associations ou d'organismes intermédiaires en Suisse:

www.adopte.ch site de l'Association Adopte.ch, association pour adoptants et adoptés (conférences, groupes de discussion pour parents)

www.adoption.ch site de la Schweizerische Fachstelle für Adoption

www.bga-adoption.ch site du Bureau genevois d'adoption

www.espace-adoption.ch site de l'association Espace Adoption (ateliers de préparation à l'adoption, conférences, groupes de discussion, etc.)

Législation:

Code Civil (RS 210) du 10 décembre 1907: Livre deuxième, deuxième partie, chapitre IV (De l'adoption) et chapitre III (De l'autorité parentale).

Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (RS 0.211.221.311) du 29 mai 1993. Entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2003.

Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant (RS 0.107) du 20 novembre 1989. Entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997.

Convention européenne en matière d'adoption des enfants (RS 0.211.221.310) du 24 avril 1967. Entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 1973.

Convention supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers (RS 0.172.030.4) du 5 octobre 1961. Entrée en vigueur pour la Suisse le 11 mars 1973.

Loi fédérale relative à la Convention de la Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (RS 211.221.31) du 22 juin 2001 (LF-CLaH)

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RS 141.0) du 29 septembre 1952.

Loi fédérale sur le droit international privé (RS 291) du 18 décembre 1987, chapitre 4 - section 3: Adoption. (LDIP)

Loi genevoise d'application du code civil et du code des obligations – LaCC (RSG E 1 05) du 7 mai 1981, articles 5 et 13 (modifiés le 19.11.2004).

Loi genevoise sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (RSG J 6 25) du 27 janvier 1989

Office fédéral de l'état civil (2002) *Mise en œuvre de la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ainsi que de la loi fédérale à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de la protection de l'enfant en cas d'adoption internationale. Circulaire du 29 novembre 2002 de l'Office fédéral de l'état civil aux Autorités cantonales de surveillance de l'état civil, pour elles-mêmes et pour information des Offices de l'état civil.* Berne: Office fédéral de l'état civil.

Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (RS 211.222.338) du 19 octobre 1977 (OPEE).

Ordonnance sur l'activité d'intermédiaire en vue d'adoption (RS 211.221.36) du 29 novembre 2002 (Oaiad.)

Ordonnance sur les émoluments perçus pour les prestations en matière d'adoption internationale (RS 211.221.312.3) du 29 novembre 2002.

Directives et circulaires de l'Autorité centrale fédérale (ACF) et de l'Office fédéral de l'état-civil:

OFEC (2003) *Circulaire du 21 mars 2003 aux Autorités cantonales de surveillance de l'état civil: « Mise en oeuvre de l'article 268c CC concernant le droit d'une personne adoptée à l'information sur l'identité de ses parents biologiques ».* Berne: Office fédéral de l'état-civil.

OFJ (2002) *Circulaire aux Services de protection de la Jeunesse. Informations relatives à l'adoption d'enfants au Cambodge (état actuel).* Berne: Office fédéral de la justice.

OFJ (2003) *Dossiers des parents candidats à l'adoption: transmission aux autorités centrales étrangères par l'autorité centrale de la Confédération.* Berne: Office fédéral de la justice.

OFJ (2004) *Circulaire aux Autorités centrales cantonales. Adoptions d'enfants originaires du Maroc.* Berne: Office fédéral de la justice.

OFJ (2004a) *Directive du 17.8.2004 relative à la transmission et à la réception des dossiers d'adoption aux autorités centrales étrangères par les intermédiaires agréés.* Berne: Office fédéral de la justice.

OFJ (2004b) *Directive relative à la suspension des procédures d'adoption avec le Guatemala.* Berne: Office fédéral de la justice.

OFJ (2005) *Circulaire aux Autorités centrales cantonale en matière d'adoption. Octroi d'autorisations pour l'accueil d'enfants du Maroc.* Berne: Office fédéral de la justice.

OFJ (2006) *Circulaire aux représentations suisses à l'étranger. Transmission de documents originaux après une adoption internationale selon la Convention de La Haye du 29 mai 1993 (CLaH).* Berne: Office fédéral de la justice.



Qui sommes-nous ? Mission, activités et publications de la commission

Notre mission: Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Telle est la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

Qui choisit les thèmes d'évaluation? La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

Notre organisation: La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par Mme Gabriella Bardin Arigoni et secondée par un secrétariat permanent, composé de deux professionnels de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des missions effectuées par ses membres et pour des mandats à des organismes spécialisés dans ce type d'enquêtes ou à des experts d'un domaine évalué.

Des méthodes reconnues: Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les entretiens approfondis avec les personnes concernées ou visées, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages, les comparaisons intercantionales ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence.

La nécessité de coordonner: La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

Inspection cantonale des finances (ICF)	Cour des comptes	CEPP
Contrôle interne des dépenses. <i>Rapports confidentiels</i>	Contrôle externe des dépenses (légalité, justification). <i>Rapports publics</i>	Mesure l'efficacité des lois et l'impact des politiques publiques. <i>Rapport publics</i>

Transparence : Sauf exception, les rapports d'évaluations sont publiés. Ils peuvent être téléchargés depuis notre site Internet . En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

Rapports publiés :

1. **Construction de logements subventionnés:** évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.

2. **Formation des personnes actives non qualifiées:** évaluation de la mise en oeuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.
3. **Prestations fiscales:** L'Etat et ses contribuables, évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
4. **Chômeurs en fin de droit:** évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
5. **Déductions fiscales (contribuables salariés):** évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998.
6. **Services industriels:** évaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
7. **Education musicale:** évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999. Mandat du Conseil d'Etat et de la Commission des finances du Grand Conseil.
8. **Subsides en matière d'assurance-maladie:** évaluation de la politique cantonale, février 2000.
9. **Vitesse commerciale des TPG:** évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000.
10. **Encouragement aux études:** évaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001.
11. **Lutte contre le chômage de longue durée :** évaluation des mesures cantonales, mars 2002. Mandat du Conseil d'Etat.
12. **Communication entre les services de l'administration cantonale:** évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002.
13. **Emploi clandestin:** évaluation des mesures cantonales de répression du travail clandestin, avril 2003. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
14. **Rénovation de logements:** évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
15. **Protection de la jeunesse:** évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, décembre 2004. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
16. **Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion, septembre 2005. Mandat du Conseil d'Etat.
17. **Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.
18. **Formation continue:** évaluation du chèque annuel de formation. Octobre 2006. Mandat du Conseil d'Etat.
19. **Adoption internationale:** évaluation de la mise en oeuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale. Novembre 2006.