



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

Le cas du canton de Genève

Résumé

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.

CEPP, le 28 novembre 2006.