

ADOPTION

juin / June 2014



NOTE SUR LES ASPECTS FINANCIERS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

* * *

NOTE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF INTERCOUNTRY ADOPTION

Churchillplein 6b, 2517 JW The Hague - La Haye | The Netherlands - Pays-Bas
☎ +31 (70) 363 3303 📠 +31 (70) 360 4867 | secretariat@hcch.net | www.hcch.net

Asia Pacific Regional Office - Bureau régional Asie-Pacifique | S.A.R. of Hong Kong - R.A.S. de Hong Kong | ☎ +852 2858 9912
Latin American Regional Office - Bureau régional Amérique latine | Buenos Aires | Argentina – Argentine | ☎ +54 (11) 4310 8372

NOTE SUR LES ASPECTS FINANCIERS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

* * *

NOTE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF INTERCOUNTRY ADOPTION

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| TERMINOLOGIE ADOPTÉE PAR LE GROUPE D'EXPERTS SUR LES ASPECTS FINANCIERS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE | 1 |
| INTRODUCTION | 3 |
| 1. DISPOSITIF INTERNATIONAL : CADRE JURIDIQUE ET NORMES | 6 |
| 1.1 La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif de 2000 concernant la vente d'enfants..... | 6 |
| 1.2 La Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale..... | 6 |
| 1.3 Recommandations formulées lors des réunions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale | 7 |
| 1.4 Autres normes et lignes directrices internationales..... | 8 |
| 2. LES VICTIMES DES ABUS FINANCIERS | 9 |
| 3. DIVERSITÉ DES AUTEURS D'ABUS | 11 |
| 4. DÉFIS DANS LE CONTEXTE MONDIAL | 12 |
| 4.1 Le déséquilibre général de richesse | 12 |
| 4.2 Pressions et concurrence pour trouver des enfants..... | 13 |
| 4.3 Manque de volonté politique pour éliminer les profits exorbitants et obstacles gouvernementaux..... | 13 |
| 4.4 Dépendance à l'égard des fonds liés à l'adoption internationale | 14 |
| 4.5 Risques associés aux adoptions privées, indépendantes et non régies par la Convention | 15 |
| 4.6 Un marché autour de l'adoption..... | 16 |
| 5. COÛTS, CONTRIBUTIONS ET DONNÉES : PROBLÈMES ET BONNES PRATIQUES..... | 16 |
| 5.1 Définition des mots clés..... | 16 |
| 5.2 Transparence | 17 |
| 5.3 Caractère raisonnable | 23 |
| 6. CONTRIBUTIONS, PROJETS DE COOPÉRATION ET DONNÉES : PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS | 27 |
| 6.1 Contributions, projets de coopération et dons et liens avec la procédure d'adoption | 27 |
| 6.2 Légitimité du soutien apporté par les contributions et les projets de coopération aux systèmes de protection de l'enfance dans les États d'origine | 29 |
| 6.3 Montant des contributions..... | 31 |
| 6.4 Problématiques propres aux dons | 32 |
| 7. GAIN MATÉRIEL INDU : PROBLÈMES ET BONNES PRATIQUES PRÉVENTIVES..... | 33 |
| 7.1 Différentes approches des problèmes financiers..... | 33 |
| 7.2 Cadre juridique organisant les aspects financiers | 34 |
| 7.3 Mise en œuvre de la Convention et législation interne | 34 |
| 7.4 Responsabilisation accrue par des contrôles renforcés | 35 |
| 7.5 Respect de la Convention : durcissement des sanctions..... | 36 |
| 8. PERSPECTIVES D'AVENIR..... | 39 |
| 8.1 Terminologie harmonisée..... | 40 |
| 8.2 Tableaux sur les coûts..... | 40 |
| 8.3 Liste récapitulative de bonnes pratiques | 41 |
| 8.4 Modèle d'enquête à l'intention des parents adoptifs..... | 41 |
| 8.5 Brochure d'information destinée aux futurs parents adoptifs | 42 |

| | | |
|-----|---|----|
| 8.6 | Questionnaire sur les aspects financiers de l'adoption internationale à l'attention des États contractants..... | 42 |
| 8.7 | Principes directeurs et / ou guide de bonnes pratiques sur les aspects financiers..... | 43 |
| 8.8 | Liste récapitulative sur l'attribution des responsabilités..... | 43 |
| 8.9 | Promotion et utilisation des outils pratiques, une fois finalisés | 44 |

TERMINOLOGIE ADOPTÉE PAR LE GROUPE D'EXPERTS SUR LES ASPECTS FINANCIERS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

Ces définitions sont descriptives et ne doivent pas être interprétées comme une validation ou une condamnation des pratiques considérées. Elles s'appliquent aux États d'origine et aux États d'accueil.

Aide au développement : aide apportée sous forme de sommes d'argent, d'assistance technique ou de biens ou services essentiels afin de réduire les inégalités et d'aider une nation en développement à devenir plus autonome, dans une perspective de moyen et long terme. L'aide finance en principe des activités pérennes, impliquant les principaux acteurs de l'État concerné. Elle emprunte généralement des circuits officiels ou fait l'objet d'une autorisation officielle et peut être apportée directement par des agences publiques d'aide au développement ou par des organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales, des fondations ou d'autres groupes ou professionnels assimilés. Dans le contexte de l'adoption internationale, cette aide est principalement axée sur la protection de l'enfance¹.

Contributions : elles s'analysent en deux catégories :

Les contributions *demandées par l'État d'origine*, qui sont obligatoires et visent à améliorer le système d'adoption ou le système de protection de l'enfance. Leur montant est fixé par l'État d'origine. Elles sont gérées par les autorités ou par des organismes mandatés de l'État d'origine, qui décident de leur affectation.

Les contributions *demandées par l'organisme agréé aux futurs parents adoptifs*. Elles peuvent être destinées à certaines institutions pour enfants (par ex., pour couvrir les frais de prise en charge de l'enfant) ou affectées à des projets de coopération menés par l'organisme agréé dans l'État d'origine, lesquels peuvent faire partie des conditions qu'il doit remplir pour être autorisé à travailler dans cet État. Le montant de ces contributions est fixé par l'organisme agréé ou ses partenaires. Leur paiement ne constitue pas nécessairement une obligation légale, et les organismes agréés peuvent présenter la demande comme une « contribution vivement conseillée », mais dans la pratique, ces contributions sont « obligatoires » pour les futurs parents adoptifs, dans le sens où ils doivent s'en acquitter pour que leur demande puisse être traitée.

Dépenses (art. 32(2) de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale) : sommes d'argent *dépensées* pour un service particulier en vue de la conclusion de l'adoption. Les frais sont facturés et les dépenses sont payées. Les frais deviennent des dépenses dès qu'ils sont acquittés. Alors que toutes les dépenses sont des frais, tous les frais ne sont pas des dépenses². Dans la Convention, ce terme est employé avec le terme « **frais** » et dans cette Note, les deux termes sont employés ensemble ou indifféremment.

Dons : sommes d'argent ou biens matériels donnés ponctuellement et sur base volontaire par les futurs parents adoptifs ou les organismes agréés pour le bien-être des enfants placés en institution. En général, les dons sont adressés à l'orphelinat ou à l'institution en lien avec l'enfant adopté. Un organisme agréé peut également, par le biais d'un don, contribuer à un fonds spécifique dans l'État d'origine.

¹ Voir Conférence de La Haye de droit international privé, *La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale – Guide de bonnes pratiques*, Guide No 1, Family Law (Jordan Publishing Ltd), 2008 (ci-après, le « Guide de bonnes pratiques No 1 »), disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale », chapitre 6. Ce chapitre traite du cadre national de protection de l'enfance, et notamment : entrée de l'enfant dans le système de protection, préservation ou réunification familiale, prévention de l'abandon, placement temporaire de l'enfant, adoption nationale.

² Voir *Business Dictionary*, disponible à l'adresse < www.businessdictionary.com >.

Frais (art. 32(2)) : terme générique désignant le montant demandé ou facturé en échange d'un service ou d'un groupe de services (par ex., frais de traduction, frais administratifs) aux fins de l'adoption. Ce terme est l'équivalent dans la langue française du terme anglais « *costs* » et couvre les honoraires et autres montants versés pour des services particuliers et pour l'obtention de documents. Dans la présente Note, les termes « frais » et « **dépenses** » sont employés ensemble ou indifféremment. Le terme « coût(s) » est utilisé dans le même sens que le terme « frais ».

Gains matériels indus (art. 8 et 32(1)) : sommes d'argent et autres gains matériels qui ne se justifient pas car ils ne sont pas conformes à l'éthique, y compris au regard de la législation nationale et internationale, ou ne sont pas raisonnables eu égard au montant excessif demandé par rapport au service rendu. L'adjectif anglais « *improper* », rendu en français par l'adjectif « indu », signifie généralement malhonnête ou moralement répréhensible³. En matière d'adoption internationale, un gain matériel indu entraîne un enrichissement illicite ou non conforme à l'éthique et a souvent une influence inappropriée sur les décisions relatives à l'adoption d'un enfant.

Honoraires ou droits (art. 32(2)) : montant qu'une personne ou une entité demande pour un service particulier (par ex., droits afférents au dépôt de documents devant la Cour). Ils prennent généralement la forme d'une somme forfaitaire payée en une fois pour un service ou un groupe de services, mais ils peuvent être également fixés à un taux horaire (par ex., honoraires d'avocat). Ils peuvent être considérés comme une partie des coûts de l'adoption. Les « honoraires » visés à l'article 32(2) désignent le montant demandé par des professionnels tels que les avocats, psychologues et médecins pour leur travail sur un dossier particulier.

Projets de coopération : dans le contexte de l'adoption internationale, ce terme désigne des programmes ou projets destinés à renforcer le système de protection de l'enfance dans un État d'origine. Ces projets sont principalement axés sur le renforcement des capacités et la formation des acteurs et doivent théoriquement répondre à une logique de pérennité. Dans cette Note, ils sont considérés comme une catégorie d'aide au développement, sans préjudice des autres formes de coopération existantes.

Raisonné (art. 32(2) et (3)) : adjectif pouvant qualifier des honoraires ou une rémunération représentant une contrepartie adéquate pour le service rendu (par ex., la rémunération de la direction et des salariés de l'organisme agréé) compte tenu des circonstances et du niveau de vie d'un État et des autres services d'aide à l'enfance. Le chapitre 8.6 du Guide de bonnes pratiques No 2⁴ dresse la liste des critères permettant de déterminer si des honoraires ou une rémunération sont raisonnables. Cette question est approfondie au chapitre 5.3 du présent document. Ce qualificatif peut être appliqué à d'autres aspects financiers de l'adoption internationale lorsque les montants en jeu ne sont pas excessifs.

Rémunération (art. 32(3)) : montant que les dirigeants, administrateurs et employés des organismes intervenant dans une adoption peuvent recevoir en contrepartie de leur travail. Dans la pratique, la rémunération peut prendre la forme d'un salaire ou, à titre exceptionnel, être calculée en fonction du nombre de dossiers traités, ou selon un taux horaire.

³ Voir *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 7^e édition, Oxford University Press, 2005.

⁴ Conférence de La Haye de droit international privé, *L'agrément et les organismes agréés en matière d'adoption : Principes généraux et Guide de bonnes pratiques*, Guide No 2, Family Law (Jordan Publishing Ltd), 2012 (ci-après, le « Guide de bonnes pratiques No 2 »), disponible sur le site web de la Conférence de La Haye, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale ».

INTRODUCTION⁵

1. La *Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale* (la « Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale », la « Convention de La Haye de 1993 » ou la « Convention ») instaure des normes et des garanties afin de protéger les enfants adoptés à l'étranger. Pour que ces normes soient respectées et ces garanties honorées, plusieurs professionnels doivent intervenir dans la procédure d'adoption. Il est raisonnable de penser qu'il faudra payer ces professionnels, qu'ils travaillent dans le secteur public ou privé. La Convention autorise donc les autorités, les organismes agréés et les personnes et organismes autorisés (non agréés)⁶ des États d'accueil et des États d'origine à demander des droits et honoraires légaux et raisonnables pour les services rendus⁷.

2. Cependant, le manque de clarté et de cohérence sur ce qui peut être qualifié de « raisonnable » engendre des situations dans lesquelles les futurs parents adoptifs doivent payer des montants excessifs pour adopter. Bien que la Convention interdise clairement les gains matériels indus⁸, cette pratique n'est malheureusement pas encore éradiquée et l'expérience a montré qu'elle était souvent liée à l'obtention⁹ d'enfants aux fins de l'adoption. Dans les cas extrêmes, et plus fréquemment lorsque l'État d'origine des enfants adoptés n'est pas Partie à la Convention, elle peut impliquer l'enlèvement, la vente et la traite d'enfants aux fins de l'adoption internationale.

3. Au vu de ce contexte, le Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye de droit international privé a recommandé en avril 2011 de constituer un Groupe d'experts afin d'examiner la question des coûts de l'adoption internationale¹⁰. Cette recommandation faisait suite aux préoccupations exprimées depuis de nombreuses années¹¹ et plus particulièrement en juin 2010, lors de la dernière réunion

⁵ La coordination de ce projet et la rédaction d'un certain nombre de sections de la présente Note ont été menées par Mme Laura Martinez-Mora (Collaboratrice juridique principale). Mme Carine Rosalia (ancienne Collaboratrice juridique) et Mme Emmanuelle Harang (ancienne Coordinatrice senior ICATAP) ont également pris part à la rédaction. Les auteurs remercient chaleureusement Mme Jennifer Degeling (ancienne Secrétaire) pour ses conseils dans la rédaction de cette Note et ses précieux commentaires, M. William Duncan (ancien Secrétaire général adjoint), qui a relu les épreuves précédentes et a également formulé de précieux commentaires, et Mme Hannah Baker (Collaboratrice juridique senior), qui a apporté son aide pour la finalisation de la Note. Sauf indication contraire, toutes les références mentionnées dans ce document ont été vérifiées pour la dernière fois en décembre 2013.

⁶ Cette Note est consacrée aux questions relatives aux activités des autorités et organismes agréés, et non des personnes et organismes autorisés (non agréés) car il n'y est pas souvent fait recours pour les adoptions visées par la Convention. Une « personne autorisée (non agréée) » est une personne (ou un organisme) qui a été désignée conformément à l'art. 22(2) de la Convention pour exercer certaines fonctions des Autorités centrales. Elle n'est pas agréée au sens des art. 10, 11 et 12 de la Convention, mais doit remplir les critères minimum fixés par l'art. 22(2) de la Convention. Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, Glossaire et chapitre 4.4, et Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitre 13.

⁷ Voir art. 32(2) de la Convention. Voir aussi Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 225.

⁸ Art. 32 de la Convention et « Rapport explicatif sur la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale », établi par G. Parra-Aranguren, Conférence de La Haye de droit international privé, *Actes et documents de la Dix-septième session*, tome II, « Adoption – coopération », La Haye, SDU Ed., 1994, p. 539 à 651 (ci-après, le « Rapport explicatif »), para. 528. Le Rapport explicatif est également disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous les rubriques « Espace Adoption internationale » puis « Documents explicatifs ».

⁹ L'expression « obtention d'enfants aux fins de l'adoption », employée dans cette Note, s'applique à l'ensemble des moyens, licites ou non, visant à rechercher activement des enfants pour l'adoption internationale. Voir aussi le « Document de réflexion : Coopération entre les Autorités centrales afin de développer une approche commune en vue de prévenir et de remédier aux pratiques illicites en matière d'adoption internationale », rédigé par l'Autorité centrale australienne avec le soutien de la Conférence de La Haye. Ce document étudie les moyens par lesquels les Autorités centrales peuvent prévenir ce problème et y remédier. Il est disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale ».

¹⁰ Voir « Conclusions et Recommandations adoptées par le Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence (5-7 avril 2011) », disponibles sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous les rubriques « Travaux en cours » puis « Affaires générales » et « 2011 », para. 25. Voir aussi « Rapport du Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence (du 5 au 7 avril 2011) », établi par le Bureau Permanent, Doc. pré. No 1 de septembre 2011 à l'attention du Conseil d'avril 2012 sur les affaires générales et la politique de la Conférence, disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous les rubriques « Travaux en cours » puis « Affaires générales » et « 2012 ».

¹¹ Voir, par ex., les réponses aux questions Nos 11(3) et 11(6) du « Questionnaire sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale », établi par le Bureau Permanent, Doc. pré. No 1 de mars 2005 à l'attention de la Commission

de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention (« Commission spéciale de 2010 »), quant aux normes et aux pratiques en la matière, jugées hétérogènes au point de mériter une étude particulière.

4. Le Groupe d'experts a été constitué en 2012. Des membres des Autorités centrales d'États d'origine et d'États d'accueil représentatifs de différents systèmes juridiques et zones géographiques (Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Chine, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Kenya, Lituanie, Pays-Bas, Philippines, République dominicaine, Suède et Suisse) y ont été conviés. Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, l'Unicef, le Service social international (SSI), EurAdopt et plusieurs experts indépendants ont également été invités à faire partie du Groupe.

5. Le Groupe d'experts s'est réuni une première fois à La Haye les 8 et 9 octobre 2012¹². Dans la perspective de cette réunion, le Bureau Permanent avait rédigé et diffusé un « Document de réflexion » (version antérieure de la présente Note)¹³, destiné à aider les membres du Groupe d'experts dans leur réflexion sur les moyens de traiter de manière plus efficace et complète la problématique des aspects financiers de l'adoption internationale, notamment les coûts, les contributions, les dons et l'aide au développement.

6. Les objectifs de la réunion de 2012 étaient les suivants :

- s'entendre sur la définition des concepts clés et sur les outils permettant de recueillir des données exhaustives et pertinentes (voir la section Terminologie et les chapitres 5.1, 5.2, 8.1 et 8.2 de ce document) ;
- discuter des questions importantes que posent les aspects financiers de l'adoption internationale et envisager des solutions en entamant un dialogue au sujet des problèmes et des bonnes pratiques observées dans les États d'accueil et dans les États d'origine. Le Document de réflexion et les précédents travaux de la Conférence de La Haye (Guides de bonnes pratiques, Conclusions et Recommandations des réunions de la Commission spéciale) ont servi de point de départ à la discussion ;
- étudier l'opportunité et la possibilité d'élaborer d'autres outils pratiques tels ceux qui sont suggérés au chapitre 8 de cette Note afin d'améliorer les normes et les pratiques.

7. Constructives et fructueuses, les discussions tenues lors de la réunion du Groupe d'experts ont mené à l'adoption de neuf Conclusions et Recommandations¹⁴ qui ont défini, sous réserve des orientations fixées par le Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye¹⁵ et dans la limite des ressources dont dispose le Bureau Permanent, les « prochaines étapes » préconisées pour les travaux dans le domaine, notamment l'élaboration de plusieurs outils pratiques en vue d'assister les États. À cet égard, le Groupe a recommandé au Bureau Permanent de réviser le document présenté aux experts à la lumière des discussions tenues lors de la réunion et des autres commentaires adressés par les experts, les États parties à la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale et les États membres de la Conférence de La Haye, puis de publier le document final en tant que « Note »¹⁶. La Note, saluée par le Conseil sur les

spéciale de septembre 2005 sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (ci-après « Questionnaire de 2005 »), et à la question No 55 du « Questionnaire sur les organismes agréés dans le cadre de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale », établi par le Bureau Permanent, Doc. pré-l. No 1 d'août 2009 à l'attention de la Commission spéciale de juin 2010 sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (ci-après « Questionnaire de 2009 »). Les Questionnaires de 2005 et de 2009 ainsi que les réponses des États sont disponibles sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale ».

¹² Voir « Conclusions et Recommandations de la réunion du Groupe d'experts sur les aspects financiers de l'adoption internationale (8 et 9 octobre 2012) », disponibles sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale » (ci-après, « Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts »).

¹³ Disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous les rubriques « Espace Adoption internationale » puis « Groupes d'experts et de travail ».

¹⁴ Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12.

¹⁵ Le « Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye » est l'organe directeur de la Conférence de La Haye de droit international privé. Il décide du programme de travail de l'Organisation.

¹⁶ Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12.

affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye lors de sa réunion d'avril 2014¹⁷, satisfait cette demande.

8. À la date de publication de la présente Note, trois autres outils pratiques recommandés par le Groupe d'experts ont également été finalisés :

- la « Terminologie adoptée par le Groupe d'experts sur les aspects financiers de l'adoption internationale » (comprise dans cette Note) ;
- les « Tableaux sur les coûts associés à l'adoption internationale » ;
- la « Liste récapitulative de bonnes pratiques concernant les aspects financiers de l'adoption internationale ».

9. Ces outils peuvent être consultés sous la rubrique « Espace Adoption internationale » du site web de la Conférence de La Haye. Les autres outils recommandés par le Groupe, y compris les outils en cours d'élaboration, sont abordés plus en détail au chapitre 8 de la présente Note, consacrée aux perspectives d'avenir.

10. À long terme, l'objectif du Groupe d'experts est d'aider les États à réglementer, contrôler et suivre correctement les aspects financiers de l'adoption internationale, conformément à la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale. En d'autres termes, les travaux du Groupe d'experts devraient aider les États à s'acquitter efficacement de l'obligation qui leur incombe en « [prenant], soit directement, soit avec le concours d'autorités publiques, toutes mesures appropriées pour prévenir les gains matériels indus à l'occasion d'une adoption et empêcher toute pratique contraire aux objectifs de la Convention »¹⁸. À cette fin, le Groupe d'experts pourra notamment être amené à s'intéresser aux thématiques plus spécifiques suivantes : éliminer les incitations et les profits exorbitants ; éviter de créer une dépendance à l'égard des revenus tirés de l'adoption internationale ; éviter une concurrence induite entre États d'accueil et / ou organismes agréés en matière d'adoption pour l'organisation des adoptions internationales ; définir ce qu'il y a lieu de considérer comme « raisonnable » ; mieux réguler les organismes agréés. Toutes ces mesures permettront de mieux protéger les enfants, les familles biologiques et les familles adoptives et contribueront aussi à protéger l'adoption internationale de la commercialisation¹⁹ (voir chapitre 8 de la présente Note).

11. Les aspects financiers posent un problème complexe qui ne trouve pas de solution unique et sont au cœur de la plupart des problèmes les plus graves liés à l'adoption internationale²⁰. Une approche plurielle est donc nécessaire. Opérer des transformations fondamentales dans les structures sociales des États et éliminer les incitations aux gains matériels indus constituent un formidable défi. Bien que cela dépasse le périmètre de travail du Groupe d'experts, il est important de sensibiliser les autorités concernées à ce problème.

12. Cette Note est structurée comme suit :

- Terminologie sur les aspects financiers de l'adoption internationale ;
- Le chapitre 1 rappelle le cadre juridique et les normes en place sur le plan international ;

¹⁷ « Conclusions et Recommandations du Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye (du 8 au 10 avril 2014) », disponibles sur le site web de la Conférence de La Haye, à l'adresse < www.hcch.net >, sous les rubriques « Travaux en cours » puis « Affaires générales », para. 18 a).

¹⁸ Art. 8 de la Convention.

¹⁹ Voir « La bonne pratique en ce qui concerne les aspects économiques de l'adoption internationale », Doc. info. No 1, septembre 2005, soumis par EurAdopt et le *Nordic Adoption Council* à l'attention de la deuxième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (17-23 septembre 2005) (ci-après, « Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique »), chapitre 1 « Objectifs ».

²⁰ Voir Service social international (SSI), *Adoption internationale – les aspects financiers*, Fiche de formation No 47, 2007, disponible à l'adresse < www.iss-ssi.org > (ci-après « Fiche de formation du SSI ») ; N. Cantwell, *Adoption and Children: A Human Rights Perspective*, Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2010, disponible à l'adresse < www.coe.int/t/commissioner >, sous les rubriques « Documents » puis « Documents thématiques » (ci-après, « N. Cantwell (2010) »), p. 20 ; *African Child Policy Forum (ACPF), Intercountry Adoption: An African Perspective*, Addis Abeba, 2012, disponible à l'adresse < www.africanchildforum.org/ipc/ > (ci-après, « ACPF »), p. 20.

- Le chapitre 2 recense les principales victimes des abus financiers ;
- Le chapitre 3 répertorie les principaux auteurs des abus financiers ;
- Le chapitre 4 explique les défis liés au contexte international ;
- Le chapitre 5 résume les problèmes et les bonnes pratiques en matière de coûts, de contributions et de dons ;
- Le chapitre 6 aborde les problèmes propres aux contributions et aux dons et les bonnes pratiques possibles ;
- Le chapitre 7 analyse les problèmes liés aux gains matériels indus et quelques bonnes pratiques pour y remédier ;
- Le chapitre 8 décrit les outils pratiques recommandés par le Groupe d'experts en vue d'assister les États dans ce cadre, ainsi que les travaux, déjà menés ou en cours, découlant de ces recommandations. Il aborde pour finir l'avenir du Groupe d'experts à plus long terme.

1. DISPOSITIF INTERNATIONAL : CADRE JURIDIQUE ET NORMES

1.1 La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif de 2000 concernant la vente d'enfants

13. La *Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant (CNUDE)*, qui, en juin 2014, compte 194 États parties, instaure certains principes généraux et des normes en matière d'adoption internationale, et impose notamment aux États parties de prendre toutes les mesures appropriées pour que l'adoption internationale ne confère pas de gains matériels indus aux intervenants²¹.

14. Le *Protocole facultatif à la CNUDE de 2000 concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, qui, en juin 2014, compte 167 États parties, dispose que les États parties doivent veiller à ce que les actes consistant à obtenir indûment le consentement à l'adoption d'un enfant soient pleinement couverts par leur droit pénal²².

1.2 La Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale

15. La Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale affine, renforce et étend les principes et normes prévus par la CNUDE en ajoutant des garanties matérielles et des procédures²³. S'agissant des aspects financiers, la Convention énonce entre autres les règles et obligations suivantes :

- Les États contractants et les Autorités centrales sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les gains matériels indus à l'occasion d'une adoption internationale et empêcher toute pratique contraire aux objectifs de la Convention²⁴ ;
- Les autorités compétentes de l'État d'origine doivent s'assurer que le consentement de l'enfant (eu égard à son âge et à sa maturité) et celui des personnes, institutions et autorités dont le consentement est requis pour l'adoption « n'ont pas été obtenus moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte »²⁵. À cette fin, il est possible d'interdire les contacts précoces entre les futurs parents adoptifs et les parents de

²¹ Art. 21 d) de la *Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant* : « Les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière, et : (...) d) Prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables. », disponible à l'adresse < www.ohchr.org >.

²² Voir art. 3(1) a) ii du *Protocole facultatif à la CNUDE de 2000 concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, disponible à l'adresse < www.ohchr.org >. Voir aussi l'art. 3(5) du Protocole et le Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 87.

²³ Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 20.

²⁴ Art. 8 de la Convention.

²⁵ Art. 4 d) (4) et art. 4 c) (3) de la Convention.

l'enfant ou toute autre personne qui en a la garde tant que le consentement n'a pas été régulièrement donné conformément à la Convention²⁶ ;

- Des frais et dépenses, notamment les honoraires raisonnables de personnes intervenant dans l'adoption, peuvent être demandés et payés²⁷ ;
- Nul ne peut tirer un gain matériel indu d'une intervention à l'occasion d'une adoption internationale²⁸ ;
- Les Autorités centrales doivent coopérer pour satisfaire à leurs obligations, notamment les obligations précitées relatives aux aspects financiers de l'adoption internationale²⁹. Cette coopération peut prendre la forme d'un échange d'informations sur une situation particulière³⁰ ou sur l'application générale des normes de la Convention³¹ ;
- Les organismes agréés doivent exclusivement poursuivre des buts non lucratifs ; leur situation financière doit être soumise à la surveillance d'autorités compétentes de leur État ; la rémunération de leur personnel ne doit pas être disproportionnée par rapport aux services rendus³² ;
- Les personnes et organismes autorisés (non agréés) qui organisent des adoptions à des fins lucratives sont soumis à l'interdiction générale des gains matériels indus (art. 32(1)) au même titre que toute personne intervenant dans une adoption internationale en vertu de la Convention. Ils ne peuvent demander que les frais et dépenses réels associés à l'adoption internationale, notamment des honoraires raisonnables³³.

1.3 Recommandations formulées lors des réunions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale

16. Les aspects financiers de l'adoption internationale ont été longuement discutés à chaque réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention.

17. En 2000, les réponses des États contractants à un questionnaire sur le fonctionnement pratique de la Convention ont fait apparaître des écarts très importants dans les coûts à la charge des parents adoptifs, notamment des frais excessifs pour certains services rendus par des organismes agréés. En ce qui concerne les aspects financiers, la Commission spéciale a formulé les recommandations suivantes³⁴ :

- Une liste détaillée des frais et dépenses pouvant être engendrés par la procédure d'adoption devrait être présentée aux futurs parents adoptifs avant le début de toute procédure ;
- Il faudrait rendre publiques les informations relatives aux frais, dépenses et honoraires demandés par les organismes agréés ;
- Les dons des futurs parents adoptifs à des organismes impliqués dans la procédure d'adoption ne sauraient être sollicités, offerts ou faits ;

²⁶ Selon le Rapport explicatif, *supra*, note 8, para. 497 : les art. 4 c) (3) et 4 c) (4) doivent être lus conjointement avec l'art. 29, qui interdit les contacts précoces entre les parties à l'adoption internationale, en particulier pour « prévenir les situations dans lesquelles un paiement indu ou le versement indu d'une contrepartie a le plus de chances de se produire. »

²⁷ Art. 32(2) de la Convention.

²⁸ Art. 32(1) de la Convention.

²⁹ Voir art. 7 de la Convention.

³⁰ Art. 9 a) et e) de la Convention.

³¹ Art. 9 d) de la Convention.

³² Art. 11 a) et c) et art. 32(3) de la Convention. Voir aussi le Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitre 8.3.2.

³³ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitre 13.

³⁴ Voir « Rapport et Conclusions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention (28 novembre – 1^{er} décembre 2000) », *Actes et documents de la Dix-neuvième session*, tome I, *Matières diverses*, p. 481 et s., disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale » (ci-après, « Rapport de la Commission spéciale de 2000 »), Recommandations Nos 6 à 10.

- Pour obtenir l'agrément, les organismes devraient avoir une base financière solide et un système de contrôle financier interne efficace ; ils devraient aussi faire l'objet d'un audit extérieur et tenir une comptabilité ;
- Les États d'accueil sont encouragés à apporter leur soutien aux efforts fournis par les États d'origine afin d'améliorer les services nationaux de protection de l'enfance, y compris dans le cadre des programmes de prévention de l'abandon. Toutefois, ce soutien ne devrait pas être donné ou demandé de sorte qu'il compromette l'intégrité de la procédure d'adoption internationale ou crée un système qui dépende de revenus dérivés de l'adoption internationale.

18. En 2005, la Commission spéciale a réaffirmé les quatre premières recommandations ci-dessus. Elle a également recommandé que le Bureau Permanent, en consultation avec les États contractants et les organisations non gouvernementales, rassemble des informations sur des questions comprenant notamment les aspects financiers de l'adoption internationale en vue de l'éventuelle rédaction de nouvelles parties du Guide de bonnes pratiques³⁵.

19. Lors de la réunion de 2010 de la Commission spéciale, une journée a été consacrée à l'enlèvement, à la vente, à la traite et à l'obtention d'enfants aux fins de l'adoption internationale. Il a été reconnu que des coûts et honoraires réglementés, raisonnables et transparents sont des caractéristiques essentielles d'un système correctement régulé et aideront à prévenir l'enlèvement, la vente, la traite et l'obtention d'enfants dans le contexte de l'adoption internationale³⁶.

20. Afin d'instaurer des coûts réglementés, raisonnables et transparents, la Commission spéciale a recommandé au Bureau Permanent d'étudier la possibilité de publier sur son site web des grilles indiquant pour chaque État contractant les coûts associés à l'adoption internationale et les frais à la charge des futurs parents adoptifs en renvoyant aux grilles présentées dans le Guide de bonnes pratiques No 2³⁷.

21. La Commission spéciale de 2010 a adopté un point de vue plus restrictif qu'en 2000 sur la question des contributions, des dons et de l'aide au développement visant à soutenir les efforts des États d'origine pour améliorer les services nationaux de protection de l'enfance. Elle a souligné la nécessité d'opérer une distinction claire et systématique entre l'adoption internationale d'une part et les contributions, les dons et l'aide au développement d'autre part³⁸.

22. Lors des trois réunions de la Commission spéciale, il a été recommandé que dans leurs relations avec les États non contractants, les États contractants appliquent autant que possible les normes et garanties de la Convention. En 2010, les exigences relatives à la prohibition des gains matériels indus ont été en particulier mentionnées à cet égard³⁹.

1.4 Autres normes et lignes directrices internationales

23. EurAdopt et le *Nordic Adoption Council* ont élaboré un document intitulé *La bonne pratique en ce qui concerne les aspects économiques de l'adoption internationale*⁴⁰, qui donne des orientations sur les aspects financiers et a été présenté à la Commission spéciale de 2005. En outre, l'*African Child Policy Forum* a récemment publié un projet de lignes

³⁵ Voir « Conclusions et Recommandations de la deuxième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention (17-23 septembre 2005) », disponibles sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale » (ci-après, « Conclusions et Recommandations de la réunion de 2005 de la Commission spéciale »), Recommandations Nos 2 et 5.

³⁶ Voir « Conclusions et Recommandations de la troisième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention (17-25 juin 2010) », disponibles sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous les rubriques « Espace Adoption internationale » puis « Commissions spéciales » (ci-après, « Conclusions et Recommandations de la réunion de 2010 de la Commission spéciale »), Recommandation No 1.

³⁷ *Ibid.*, Recommandation No 4.

³⁸ *Ibid.*, Recommandations Nos 1 h) et 14.

³⁹ *Ibid.*, Recommandations Nos 36 et 37 e).

⁴⁰ Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique, *supra*, note 19.

directrices⁴¹ abordant également les aspects financiers. Ces documents ont constitué une source d'information précieuse lors de la rédaction de cette Note.

24. Le *Guide de bonnes pratiques No 1 sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale* énonce des principes directeurs concernant les coûts, les contributions et les dons liés aux adoptions internationales. Le *Guide de bonnes pratiques No 2 sur l'agrément et les organismes agréés en matière d'adoption* complète l'analyse des bonnes pratiques dans ces domaines en s'attachant plus particulièrement aux normes applicables aux organismes agréés⁴². Les parties de ces deux Guides applicables à la présente discussion sont mentionnées dans cette Note.

2. LES VICTIMES DES ABUS FINANCIERS

25. Les problèmes qui entourent les aspects financiers de l'adoption internationale affectent directement les enfants, les parents biologiques et les futurs parents adoptifs. Le Rapport van Loon de 1990 affirmait que « [l]e trafic d'enfants se traduit par un bénéfice pour les intermédiaires littéralement aux dépens des parents biologiques et des adoptants (dans la mesure où ceux-ci agissent de bonne foi) et, dans un sens plus large, de l'enfant également »⁴³.

Enfants adoptables et adoptés

26. Les abus liés aux aspects financiers de l'adoption internationale portent avant tout atteinte à l'intérêt supérieur et aux droits des enfants. Des enfants sont obtenus pour être adoptés à l'étranger en raison de leur vulnérabilité générale à la pauvreté, aux catastrophes, à la guerre civile, à l'impuissance des systèmes juridiques et à l'absence d'infrastructures sociales. Si le principe de subsidiarité était respecté et si les enfants et leur famille avaient le soutien dont ils ont besoin, nombre de ces enfants pourraient grandir dans leur famille.

27. De ce fait, des enfants qui n'ont pas vraiment besoin d'être adoptés à l'étranger (par ex. des bébés en bonne santé pour lesquels un placement peut être trouvé au niveau national) le sont parce qu'ils répondent aux attentes de futurs parents adoptifs étrangers, qui parfois sont prêts à « y mettre le prix »⁴⁴. Comme le souligne le Professeur Smolin, les incitations financières à l'adoption internationale peuvent conduire inutilement au placement des enfants en institution⁴⁵. À l'inverse, et bien que les enfants ayant des besoins spéciaux représentent un pourcentage croissant des adoptions internationales, de nombreux enfants qui ont vraiment besoin d'être adoptés (souvent ceux qui ont des besoins spéciaux) ne trouvent pas de parents adoptifs et restent en institution jusqu'à l'âge adulte.

28. Les enfants adoptés dans le cadre de procédures abusives peuvent avoir des problèmes plus tard au cours de leur vie lorsqu'ils réalisent ou découvrent les circonstances

⁴¹ Fifth International Policy Conference on the African Child (IPC), *Draft Guidelines for Action on Intercountry Adoption of Children in Africa* (Addis Abeba, 29-30 mai 2012), disponible à l'adresse < www.africanchildforum.org/ipc/ >, sous la rubrique « 5th International Policy Conference » (ci-après, « Projet de lignes directrices de l'IPC »).

⁴² Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, chapitre 5 et Guide de bonnes pratiques No 2, *supra* note 4, chapitres 8 et 9.

⁴³ J.H.A. van Loon, « Rapport sur l'adoption d'enfants originaires de l'étranger », Doc. pré-l. No 1 d'avril 1990, Conférence de La Haye de droit international privé, *Actes et documents de la Dix-septième session (1993)*, tome II, *Adoption – coopération*, p. 11 à 119 (ci-après, « Rapport van Loon »), para. 81.

⁴⁴ *Ibid*, para. 79 : « La santé, le poids, le sexe, la couleur des yeux, l'origine sociale sont autant d'éléments qui peuvent influencer sur le prix de l'enfant ». Des sites web proposent différents « prix » pour les enfants en fonction de leur attrait sur le « marché » mondial de l'adoption internationale. Une institution haïtienne déclare par ex. publiquement sur son site web qu'« [un supplément de 2 000 USD est demandé aux parents adoptifs qui veulent un nouveau-né âgé de moins d'un an au moment de la proposition de placement, car les soins prodigués aux nouveau-nés reviennent plus cher, et car il peut y avoir deux mois d'attente ou plus pour proposer le placement d'un nouveau-né] » (traduction du Bureau Permanent). Voir « *New life link* », à l'adresse < www.newlifelink.org >, sous la rubrique « *Adoption Process* ».

⁴⁵ Voir discussion entre E. Bartholet et D. Smolin, extrait de *International Adoption: Policies, Practices et Outcomes*, sous la direction de J. L. Gibbons et K. Smith Rotabi, *Contemporary Social Work Studies*, Ashgate LTD, juin 2012 (ci-après, « Discussion entre E. Bartholet et D. Smolin »), p. 395.

de leur adoption, surtout s'ils apprennent que leurs parents adoptifs avaient connaissance de leurs origines ou n'ont pas fait tout leur possible pour les vérifier et s'assurer que la procédure d'adoption était légale et conforme à l'éthique. Il a également été constaté que les mauvaises pratiques affectent les enfants qui, eux, n'ont pas été adoptés au moyen de procédures abusives, mais qui se mettent à douter des procédures utilisées aux fins de leur propre adoption.

Parents biologiques

29. Certains parents biologiques, en particulier les mères, sont victimes d'abus financiers et de mauvaises pratiques dus en partie à l'absence ou à l'insuffisance de services de préservation et de réunification de la famille dans l'État d'origine. Des familles biologiques peuvent être ainsi privées de leurs enfants faute d'informations et de conseils appropriés.

30. En outre, des individus sans scrupules incitent certaines familles biologiques (des mères isolées et des familles pauvres), par des paiements ou d'autres contreparties, à donner leur consentement à l'adoption ou même à concevoir ou porter des enfants en vue de l'adoption internationale⁴⁶. Des familles biologiques en difficulté peuvent accepter, voire solliciter, dans certains cas, des paiements ou des contreparties pour pourvoir à leurs besoins immédiats, souvent sans avoir conscience des conséquences à long terme de cette décision et sans bénéficier de l'accompagnement approprié pour faire face aux effets psychologiques qui en résultent.

31. Si les parents biologiques et adoptifs se rencontrent, même après la fin de la procédure d'adoption, et si les parents adoptifs font des dons (non nécessairement sous forme d'argent) aux parents biologiques, les parents adoptifs devraient avoir conscience que cette pratique est susceptible d'inciter d'autres parents biologiques à envisager de faire adopter leurs enfants en créant chez eux l'attente d'une certaine forme de compensation au terme de l'adoption.

32. Les familles biologiques peuvent être également amenées à croire que l'enfant qu'elles confient pour être adopté reviendra lorsqu'il aura grandi et pourra même contribuer au revenu familial. Des familles biologiques désespérées vont jusqu'à payer un intermédiaire qui prétend emmener l'enfant dans un établissement scolaire en internat alors qu'il facilite une adoption internationale⁴⁷.

Futurs parents adoptifs et parents adoptifs

33. Les (futurs) parents adoptifs assument la majorité des dépenses découlant de la procédure d'adoption internationale, du début de la procédure d'adoption jusqu'aux services post-adoption. Certains sont prêts à consentir d'importantes ressources personnelles et matérielles pour adopter un enfant ; ils ne sont donc pas trop enclins à tenir une comptabilité précise de ce qu'ils dépensent et encore moins à vérifier que les frais, contributions ou dons sont justifiés, prétextant qu'« un enfant n'a pas de prix ». D'autres peuvent volontairement ou involontairement fermer les yeux sur le côté sombre de l'adoption et préfèrent ne pas savoir exactement comment leur enfant adopté est devenu adoptable⁴⁸.

34. Cependant, les (futurs) parents adoptifs peuvent aussi être victimes de l'absence de réglementation des aspects financiers de l'adoption internationale ou de la mise en œuvre défectueuse des règles existantes. Ils sont en particulier victimes lorsque, agissant de bonne foi, ils n'ont pas connaissance des abus que cache la déclaration d'adoptabilité de l'enfant et adoptent un enfant qui a été obtenu en vue de l'adoption.

⁴⁶ Cette situation était fréquente au Guatemala, au Cambodge et au Viet Nam dans les précédents régimes juridiques et reste problématique dans d'autres pays. Un risque similaire existe lorsque les représentants locaux des organismes agréés sont rémunérés au dossier, ce qui peut inciter à « rechercher » des enfants et à persuader les parents biologiques de donner leur consentement ou à recourir à des moyens frauduleux. Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 77 et chapitre 8.3.2.

⁴⁷ Voir Terre des hommes Fédération internationale, film « *Paper orphans* » au Népal, présenté lors de la réunion de la Commission spéciale de 2010.

⁴⁸ Voir Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique, *supra*, note 19.

35. En outre, la plupart des futurs parents adoptifs ont besoin de savoir que les frais qu'on leur facture ne sont pas exagérés, que les paiements qu'ils effectuent sont justifiés et n'aboutissent pas à l'« achat d'un enfant ». Ils devraient être informés que le moindre doute ou la moindre préoccupation concernant les aspects financiers d'une adoption peut affecter leur relation avec leur enfant adoptif et leur attachement à celui-ci (et vice versa).

36. Les futurs parents adoptifs peuvent être également victimes de discrimination fondée sur le revenu. Un niveau minimum approprié de stabilité financière devrait être un critère parmi d'autres pour évaluer leur aptitude à adopter, mais il arrive (surtout lorsque l'apparement n'est pas effectué par une équipe professionnelle et pluridisciplinaire dans l'État d'origine) que la préférence soit donnée à de futurs parents adoptifs qui ont un revenu plus élevé⁴⁹.

37. Dans certains cas, des pressions sont exercées sur les (futurs) parents adoptifs pour qu'ils effectuent des paiements qui n'étaient pas prévus initialement, par exemple sous couvert de don à un orphelinat. Aux derniers stades de la procédure, ils sont parfois contraints de payer plus d'argent pour ne pas risquer un blocage ou une interruption de l'adoption.

Réputation et légitimité de l'adoption internationale en tant que solution de prise en charge alternative

38. Enfin, la réputation de l'adoption internationale elle-même pâtit des abus financiers. Certains États interdisent l'adoption internationale ou instaurent des moratoires de fait après des cas d'abus, comme l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants en vue de l'adoption. Dans certains cas, les interdictions ou moratoires sont inévitables et constituent la seule réponse adaptée à des violations d'une telle gravité.

39. Après des scandales et abus de ce type, il peut arriver que l'adoption internationale ne soit plus considérée comme une mesure légitime de protection des enfants et que les adoptions internationales ne soient pas reprises. Pourtant, l'adoption internationale pourrait constituer la meilleure solution pour certains enfants ne pouvant être réunis avec leur famille biologique ou étendue, lorsqu'une solution familiale permanente appropriée ne peut être trouvée dans leur État d'origine.

3. DIVERSITÉ DES AUTEURS D'ABUS

40. Des personnes motivées par des gains pécuniaires peuvent intervenir aux différents stades d'une adoption internationale. Les auteurs d'abus peuvent être nombreux. Certains opèrent dans l'ombre tandis que d'autres usent de leurs fonctions ou de leur titre pour profiter du système. Comme le souligne le Rapport van Loon de 1990, « les bénéficiaires ne sont pas en général les parents biologiques ni les adoptants mais les intermédiaires – juristes, médecins et autres »⁵⁰.

41. Les auteurs d'abus peuvent agir de manière indépendante ou fournir des services à des organismes agréés en matière d'adoption. Peuvent entrer dans cette seconde catégorie : des avocats agissant en qualité d'intermédiaires pour obtenir un enfant lorsqu'ils demandent des honoraires excessifs⁵¹ ; des notaires qui prononcent l'adoption dans les systèmes qui autorisent ces procédures⁵² ; des travailleurs sociaux chargés de l'enquête sur l'adoptabilité d'un enfant qui ne mènent pas correctement cette enquête ; des médecins qui n'accompagnent pas la mère biologique à la naissance de l'enfant et préfèrent l'encourager à abandonner son enfant ; des fonctionnaires qui acceptent un pot-de-vin pour produire de faux documents, rendre un jugement favorable à l'adoption alors qu'elle n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant ou accélérer une procédure, ce qui

⁴⁹ Bien entendu, un niveau de revenus plus élevé peut être exigé des futurs parents adoptifs lorsque l'enfant a certains besoins spéciaux et fait l'objet d'importants soins médicaux.

⁵⁰ Rapport van Loon, *supra*, note 43, para. 79 et Rapport explicatif, *supra*, note 8, para. 527.

⁵¹ Voir Rapport de la Commission spéciale de 2000, *supra*, note 34, para. 37.

⁵² Tel était le cas au Guatemala, sous l'ancien système régissant les adoptions ; la grande majorité des adoptions internationales étaient approuvées par des notaires.

avantage injustement des personnes ayant plus de moyens et ralentit la procédure pour les autres⁵³.

42. Bien que le recours aux organismes agréés constitue désormais la norme en matière d'adoption internationale, et même si l'agrément des agences d'adoption est reconnu comme l'une des garanties importantes introduites par la Convention⁵⁴, il arrive parfois que l'organisme agréé en matière d'adoption soit lui-même géré par des individus sans scrupules ni éthique, qu'il soit insuffisamment surveillé et ait transformé ses services, qui consistaient à aider de futurs parents adoptifs, en véritable commerce pour ses directeurs visant un enrichissement personnel.

43. Un autre problème se pose lorsque les organismes agréés ne surveillent pas correctement le travail de leurs représentants dans l'État d'origine, ou ne leur dispensent pas une formation suffisante, ce qui peut mener à des pratiques non conformes à l'éthique. Dans d'autres cas, mû par le désir d'obtenir des enfants à adopter par tous les moyens, l'organisme agréé en matière d'adoption peut fermer les yeux sur des activités illicites ou contraires à l'éthique. Il risque alors de perdre son agrément et / ou l'autorisation de continuer à prêter des services d'adoption.

44. Plusieurs États pensent que ces préoccupations peuvent être aggravées dans le cas des personnes et organismes autorisés (non agréés), qui ne sont pas tenus de poursuivre exclusivement des objectifs non lucratifs⁵⁵.

45. Ce type de comportement, motivé par le profit, se rencontre aussi parmi les directeurs des orphelinats qui peuvent mettre un « prix » à certaines catégories d'enfants et rechercher les enfants les plus rémunérateurs pour le marché mondial de l'adoption internationale⁵⁶. Le fait qu'un orphelinat recevra plus d'argent pour une adoption internationale que pour une adoption nationale est aussi une incitation courante à rechercher les enfants qui ont le plus de chances d'être adoptés à l'étranger, ce qui est contraire aux principes de la Convention.

46. Outre les auteurs d'abus directement impliqués dans la procédure d'adoption, d'autres personnes et entreprises, sans lien direct avec la procédure d'adoption, sont associées au « marché de l'adoption » (voir chapitre 4.6 de la présente Note). Ces personnes et entreprises peuvent influencer les acteurs de la procédure d'adoption, car elles ont tout intérêt à ce que le « marché de l'adoption » continue d'exister. D'autre part, elles ne font bien souvent pas l'objet d'une surveillance aussi étroite que les acteurs directement impliqués dans la procédure d'adoption, bien que leurs services soient, dans une certaine mesure, indispensables à l'adoption.

4. DÉFIS DANS LE CONTEXTE MONDIAL

47. Ce chapitre expose les défis liés aux aspects financiers de l'adoption internationale dans le contexte mondial qui concernent la majorité des États, étant entendu que chaque État peut rencontrer d'autres difficultés.

4.1 Le déséquilibre général de richesse

48. L'adoption internationale met en jeu des sommes d'argent qui peuvent être sans proportion avec les économies des pays en développement⁵⁷. Comme l'explique N. Cantwell, « le formidable pouvoir potentiel des personnes qui souhaitent adopter dans le "Nord", dont le revenu peut être aisément 100 fois supérieur à celui des fonctionnaires

⁵³ Voir Projet de lignes directrices de l'IPC, *supra*, note 41, art. 64.

⁵⁴ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 36.

⁵⁵ Voir art. 22(2) de la Convention. Les personnes ou organismes autorisés (non agréés) doivent néanmoins remplir certains critères d'intégrité, de compétence professionnelle, d'expérience et d'éthique. Un État d'origine peut déclarer, en déposant une déclaration conformément à l'art. 22(4), qu'il n'autorisera pas les adoptions d'enfants par des États qui autorisent des personnes et organismes autorisés (non agréés) à exercer les fonctions des Autorités centrales visées au chapitre IV de la Convention. Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 217 à 219.

⁵⁶ Voir ACPF, *supra*, note 20, p. 20.

⁵⁷ *Ibid.* Voir aussi E.J. Graff, « The Baby Business », *Democracy*, No 17, Été 2010, disponible à l'adresse < www.democracyjournal.org >, sous la rubrique « Archive ».

et d'autres personnes dans le "Sud", est un terreau fertile pour les manipulations et la corruption si ces adoptants ou leurs agences décident de profiter de ce pouvoir ou consentent à des contreparties financières additionnelles pour réaliser leur rêve d'adoption »⁵⁸. Le Professeur Smolin estime par exemple qu'entre 2002 et 2008, 371 à 495 millions de dollars américains au moins ont été transférés au Guatemala aux fins de l'adoption internationale d'enfants aux États-Unis d'Amérique⁵⁹.

49. Les abus, notamment l'enlèvement, la vente et la traite d'enfants, ont plus de chances de se produire dans des États en proie à la pauvreté, où l'argent peut inciter des criminels et des individus sans scrupules à emmener des enfants loin de leur famille, à falsifier les actes de naissance, à placer les enfants dans un orphelinat ou à les apparenter avec une famille étrangère. La corruption généralisée des fonctionnaires intervenant dans les procédures d'adoption internationale observée dans certains États peut aussi faciliter les abus⁶⁰.

50. Les inégalités mondiales engendrent des situations dans lesquelles des enfants sont adoptés à l'étranger parce que même si la famille souhaite pourvoir aux besoins de l'enfant, elle en est financièrement incapable. L'État a également des difficultés à soutenir les familles du fait, entre autres, d'un système de protection de l'enfance peu efficace, doté de très maigres ressources. Cependant, la pauvreté ne doit pas en elle-même être une raison pour déclarer un enfant adoptable et le faire adopter dans un État matériellement plus riche⁶¹.

4.2 Pressions et concurrence pour trouver des enfants

51. Les problèmes financiers sont également liés aux pressions exercées sur les États d'origine par les États d'accueil, dont les futurs parents adoptifs sont impatients d'adopter. Le fait qu'une somme d'argent a été ou sera versée conduit de façon inévitable et compréhensible les futurs parents adoptifs à penser qu'ils recevront un enfant, ce qui accroît les pressions sur l'ensemble du système⁶².

52. Par ailleurs, certains États d'accueil n'ont pas de gestion critique de la demande. De trop nombreux demandeurs sont autorisés à adopter un enfant et trop d'agrément sont délivrés aux organismes d'adoption par rapport au nombre d'enfants qui ont besoin d'être adoptés à l'étranger. Ces problèmes sont des sources de pressions connues. Ils engendrent également une concurrence entre les États d'accueil, les organismes agréés et les futurs parents adoptifs pour trouver des enfants adoptables (voir chapitre 6 pour un complément d'analyse de la concurrence liée aux contributions et dons).

4.3 Manque de volonté politique pour éliminer les profits exorbitants et obstacles gouvernementaux

53. Le manque de volonté politique pour éliminer les profits exorbitants peut revêtir différentes formes. En voici quelques exemples : l'État ne signe pas, ne ratifie pas ou n'adhère pas à la Convention ou le fait avec de multiples retards ; la législation permettant la mise en œuvre de la Convention en droit interne n'est pas adoptée ; les lois de mise en œuvre de la Convention sont inadaptées ou n'intègrent pas toutes les garanties prévues par la Convention ; des accords bilatéraux sont conclus en matière d'adoption

⁵⁸ N. Cantwell, *Key Principles of the 1993 Hague Convention and the Current Realities of Intercountry Adoption*, Présentation lors de Kind en Gezin Consultation, Bruxelles, 14 décembre 2009 (ci-après, « N. Cantwell (2009) »), p. 3. Voir aussi Everychild, *Adopting better care: Improving adoption services around the world*, Londres, 2012 (ci-après, « Everychild »), p. 11.

⁵⁹ Les avocats guatémaltèques demandaient entre 15 000 et 20 000 USD par adoption et plus de 24 000 enfants ont été adoptés aux États-Unis d'Amérique dans la période mentionnée. Voir Discussion entre E. Bartholet et D. Smolin, *supra*, note 45, p. 386.

⁶⁰ Voir Everychild, *supra*, note 58, p. 15.

⁶¹ Comme le déclare N. Cantwell « Si un niveau minimum de bien-être matériel est manifestement nécessaire au développement de l'enfant, la pauvreté matérielle ne justifie pas d'enlever un enfant à sa famille, sa communauté ou son pays ou d'accepter l'abandon de cet enfant ». Voir N. Cantwell (2009), *supra*, note 58, p. 3.

⁶² *Ibid.* « Il y a bien plus de personnes qui souhaiteraient adopter – et en particulier qui aimeraient adopter un bébé ou un jeune enfant en bonne santé – qu'il n'y a d'enfants qui ont vraiment besoin d'être enlevés à leur communauté et à leur pays pour bénéficier d'une vie de famille stable » ainsi que la référence à une affaire où les futurs parents adoptifs, après avoir payé « une contribution pour l'aide humanitaire » dans un État d'origine, « s'attendent tout naturellement à ce qu'un jeune enfant soit "rendu disponible" ».

internationale, mais ils imposent, permettent ou encouragent expressément des activités et arrangements financiers contraires aux normes internationales régissant les aspects financiers de l'adoption internationale ; la loi n'est pas systématiquement appliquée du fait, entre autres, d'un manque de ressources allouées à son application ; les abus, l'obtention d'enfants et les cas de *child laundering* ne sont pas systématiquement poursuivis⁶³. Sans réelle volonté politique pour mettre en œuvre la Convention comme il se doit, instaurer des normes plus strictes à l'échelle nationale en légiférant et accroître la responsabilité, tout État contractant peut continuer à fermer les yeux sur les abus, la corruption et les mauvaises pratiques. Parfois, le manque de volonté politique résulte du fait que certains hauts fonctionnaires profitent eux-mêmes de l'adoption internationale sur le plan financier.

54. Il peut arriver que les États ne considèrent pas les aspects financiers de l'adoption comme une priorité et lorsqu'ils le font, ils doivent parfois aller à l'encontre de lobbies influents qui préféreraient que l'adoption reste un commerce dont on peut tirer un profit personnel.

55. Dans les États d'accueil, les lobbies en faveur de l'adoption, les organismes agréés et les futurs parents adoptifs peuvent faire pression sur les dirigeants politiques pour qu'ils soutiennent l'adoption d'enfants originaires d'un certain État et, si de nombreux enfants d'un État sont déjà adoptés, pour qu'ils garantissent le *statu quo*. Dans les États d'origine, la pression peut venir des organismes agréés étrangers, des gouvernements des États d'accueil et des futurs parents adoptifs. Un homme politique ou un décideur intègre peut être victime de pressions exercées par un collaborateur influencé par d'autres personnes intéressées aux adoptions internationales.

56. En matière d'adoption internationale, l'argent peut exercer une « influence corruptrice dans les pays du tiers-monde en difficulté financière »⁶⁴. La lutte contre la corruption est d'ailleurs l'un des plus grands défis dans ce domaine, en particulier lorsque la corruption de fonctionnaires et d'autres employés est monnaie courante dans un État où les salaires sont très bas. Toutefois, les États d'accueil devraient eux aussi informer correctement les futurs parents adoptifs et les organismes agréés en ce qui concerne la corruption. Malheureusement, la corruption peut facilement engendrer de très graves problèmes tels que l'obtention d'enfants aux fins de l'adoption internationale.

57. Une information et une formation appropriées des différents acteurs de la procédure d'adoption, y compris les élus, pourraient contribuer à changer la situation, à éliminer les profits exorbitants et à supprimer les incitations aux gains matériels indus. Informer ces acteurs des risques associés aux gains matériels indus dans le domaine de l'adoption, y compris de l'impact sur les victimes, peut être un moyen de changer la volonté politique. Par le passé, l'organisation de formations et de rencontres pour expliquer précisément aux parlementaires les problèmes et la nécessité d'améliorer la situation a démontré son efficacité en vue de garantir que le soutien nécessaire au vote d'une nouvelle loi sur l'adoption protégeant mieux les droits des enfants est apporté.

4.4 Dépendance à l'égard des fonds liés à l'adoption internationale

58. L'adoption internationale peut « créer une source de revenu que de nombreux individus chercheront naturellement à préserver et à développer indépendamment des besoins réels des enfants »⁶⁵, surtout lorsque d'importantes sommes d'argent sont en jeu. Dans certains cas, les revenus associés à l'adoption internationale dans un État d'origine peuvent être conséquents. Si, par exemple, les futurs parents adoptifs doivent payer 10 000 euros dans un État d'origine où sont réalisées environ 2 000 adoptions

⁶³ D. Smolin donne la définition suivante du *child laundering* : « l'obtention illicite d'enfants par la force, la fraude ou des sommes d'argent (incitation financière), l'établissement de documents falsifiés identifiant l'enfant comme un "orphelin" adoptable légitimement abandonné et son placement en vue de l'adoption par les circuits officiels du système d'adoption internationale ». Voir D. Smolin, *Enlèvement, vente et traite d'enfants dans le contexte de l'adoption internationale*, Doc. info. No 1 à l'attention de la troisième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (juin 2010), p. 5, disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale » (ci-après, « D. Smolin »).

⁶⁴ *Parents for Ethical Adoption Reform* (PEAR), commentaires soumis par Gina M. Pollock, document ID USCIS-2007-0008-0056, disponible à l'adresse < www.regulations.gov >.

⁶⁵ ACPF, *supra*, note 20, p. 22.

internationales par an, quelque 20 000 000 euros sont versés annuellement à cet État d'origine au titre de l'adoption internationale. Pour certains États d'origine, il s'agit d'une somme considérable.

59. En outre, certains États d'origine financent (partiellement) leur système d'adoption par les frais et honoraires payés et leur système de protection de l'enfance par les contributions et les dons (voir le chapitre 6). Les États qui veulent assurer un flux régulier de fonds extérieurs en appui de leur système d'adoption et de leurs efforts de protection de l'enfance peuvent se sentir obligés de maintenir un « stock » d'enfants en vue de l'adoption internationale ou d'imposer des services qui ne sont pas nécessaires à l'adoption ou sont excessifs⁶⁶ ; cela engendre évidemment une dépendance. Les autorités, les organismes d'adoption, les institutions pour enfants et d'autres acteurs s'attendent par exemple à recevoir de l'argent en cas d'adoption. Par conséquent, ils peuvent encourager l'abandon d'enfants⁶⁷ et faire obstacle à la bonne mise en œuvre du principe de subsidiarité. Comme le reconnaît l'*African Child Policy Forum*, « l'argent détermine non seulement les modalités [...] des adoptions, mais aussi les raisons pour lesquelles de nombreuses procédures d'adoption sont engagées »⁶⁸.

4.5 Risques associés aux adoptions privées, indépendantes et non régies par la Convention

60. Les adoptions privées favorisent les abus financiers car elles interviennent généralement dans un contexte de moindre surveillance des autorités⁶⁹. Les arrangements directs entre les parents biologiques d'un État et de futurs parents adoptifs d'un autre État sont à l'origine d'abus et de pressions en tous genres. Le plus souvent, les parents biologiques et les futurs parents adoptifs ne sont pas bien informés ou conseillés et risquent de convenir de la vente de l'enfant ou d'un autre type d'arrangement illicite ou abusif qui ne sera pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela peut inciter certaines personnes, sous l'emprise de leur désir d'adoption, à proposer de l'argent pour faciliter la procédure. De nombreux États interdisent les adoptions privées (Guatemala, Panama, par ex.)⁷⁰.

61. Des abus peuvent également se produire dans le cadre de l'adoption indépendante (situation dans laquelle de futurs parents adoptifs jugés qualifiés et aptes à adopter par leur Autorité centrale ou organisme agréé se rendent de manière indépendante dans un État d'origine pour trouver un enfant à adopter sans l'assistance d'une Autorité centrale ou d'un organisme agréé dans l'État d'origine)⁷¹. Privés de conseils et de protection dans l'État d'origine, les futurs parents adoptifs sont plus exposés à toutes sortes d'exploitations, de pressions et de menaces exercées par des intermédiaires sans scrupules. Même si dans les États contractants, les Autorités centrales ou les autorités compétentes interviennent au cours de la procédure, les adoptions indépendantes n'offrent pas les mêmes garanties que lorsqu'une Autorité centrale ou un organisme agréé guide les futurs parents adoptifs du début à la fin, sous réserve que l'organisme agréé respecte la Convention.

62. Au vu de ce qui précède, la Commission spéciale a conclu, lors de sa réunion de 2010, que les adoptions privées et indépendantes n'étaient pas compatibles avec la Convention et a recommandé leur interdiction⁷².

63. Dans les faits, des États de plus en plus nombreux interdisent les adoptions indépendantes (par ex., l'Italie et la Norvège) et prescrivent le recours à des organismes agréés afin de mieux contrôler et surveiller les adoptions et de limiter ainsi les risques d'abus et de pratiques non professionnelles, en particulier en ce qui concerne les aspects

⁶⁶ Par ex., une Autorité centrale d'un État d'accueil a émis la crainte que certains États d'origine puissent être dépendants des revenus générés par la légalisation (parfois excessive) des documents, qui est également à l'origine de frais excessifs à la charge des futurs parents adoptifs.

⁶⁷ Voir Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique, *supra*, note 19, chapitre 4.

⁶⁸ ACPF, *supra*, note 20, p. 23.

⁶⁹ Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, chapitre 8.6.6.

⁷⁰ Voir art. 10 (b) de la Loi de 2007 sur l'adoption du Guatemala (Décret 77-2007) et art. 14 (2) de la Loi générale sur l'adoption de 2008 du Panama (Loi 61, 12 août 2008).

⁷¹ Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, chapitre 8.6.6.

⁷² Conclusions et Recommandations de la réunion de 2010 de la Commission spéciale, *supra*, note 36, Recommandations Nos 1 et 22 à 24.

financiers de l'adoption⁷³. De nos jours, adopter par l'intermédiaire d'un organisme agréé qualifié et éthique peut présenter de nombreux avantages, y compris celui de travailler avec une équipe pluridisciplinaire de professionnels qualifiés et expérimentés, capables d'aider les futurs parents adoptifs à comprendre le processus d'adoption internationale et de les accompagner à chaque étape, notamment lorsqu'il est question des aspects financiers.

64. Par ailleurs, les risques d'abus financiers sont généralement plus élevés et l'obtention d'enfants tend à être plus fréquente dans les États non parties à la Convention, précisément parce que les adoptions privées et indépendantes y sont plus courantes. D'autre part, l'absence d'Autorité centrale désignée en vertu de la Convention afin de superviser la procédure d'adoption est aussi source de problèmes. Même s'il est souhaitable que les États parties appliquent, dans toute la mesure du possible, les normes et garanties de la Convention (y compris en ce qui concerne les aspects financiers, voir chapitre 1.2 de ce document) aux accords qu'ils concluent avec des États non parties en vue de l'adoption internationale⁷⁴, c'est rarement le cas.

4.6 Un marché autour de l'adoption

65. L'adoption internationale devient parfois « un véritable marché »⁷⁵. Dans certains États, tout un commerce s'est construit autour de l'adoption : des entreprises de marketing aident les futurs parents adoptifs à établir des biographies, des hôtels proposent des conditions particulières aux futurs parents adoptifs, des agences de voyage offrent des formules adaptées aux futurs parents adoptifs qui attendent la décision d'adoption définitive dans l'État d'origine, les futurs parents adoptifs peuvent souscrire des polices d'assurance spéciales pour se faire rembourser les sommes payées à une famille biologique qui revient ensuite sur sa décision⁷⁶. Il y a donc de nombreux intérêts économiques cachés derrière l'adoption internationale et la diminution ou l'arrêt des adoptions dans un État touche de nombreuses personnes.

5. COÛTS, CONTRIBUTIONS ET DONS : PROBLÈMES ET BONNES PRATIQUES

5.1 Définition des mots clés

A. *Problème : manque de définitions harmonisées*

66. Les aspects financiers de l'adoption internationale impliquent plusieurs termes clés mentionnés dans la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (par ex., gains matériels indus, frais, honoraires, dépenses et rémunération) ou découlant de la pratique (par ex., contributions et dons). Le fait que la Convention ne définisse pas les mots clés et l'absence de définitions harmonisées et acceptées peuvent engendrer des ambiguïtés, des confusions et des interprétations incohérentes dans et entre les États contractants (il peut par ex. être plus difficile de savoir ce que l'on peut considérer comme des gains matériels « indus »⁷⁷ ou des honoraires « raisonnables » dans certaines

⁷³ Voir I. Lammerant et M. Hofstetter, *Adoption : à quel prix ? Pour une responsabilité éthique des pays d'accueil dans l'adoption internationale*, Lausanne, Terre des hommes, 2007, disponible à l'adresse < www.terredeshommes.org >, sous les rubriques « Resources and Press » puis « Research », p. 29.

⁷⁴ Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, chapitre 10.3. Par ex., aux États-Unis d'Amérique, la nouvelle Loi sur l'agrément de 2012 (UAA), qui entre en vigueur le 14 juillet 2014, dispose que désormais toutes les agences ou personnes prêtant des services d'adoption doivent être agréées conformément aux normes des États-Unis d'Amérique dites « de La Haye » pour l'agrément.

⁷⁵ Voir Recommandation 1443 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée le 26 janvier 2000 (5^e séance), disponible à l'adresse < www.assembly.coe.int > sous les rubriques « Documents » puis « Textes adoptés ».

⁷⁶ Voir K. Watson, « *Who cares if people are exploited by adoption* », *American Adoption Congress*, disponible à l'adresse < www.americanadoptioncongress.org > sous les rubriques « Education » puis « Best practices ». Voir aussi chapitre 3 de la présente Note.

⁷⁷ Voir ACPF, *supra*, note 20, p. 21 et *African Child Policy Forum, Africa: The New Frontier for Intercountry Adoption*, Addis Abeba, 2012, disponible à l'adresse < www.africanchildforum.org/ipc/ >.

circonstances)⁷⁸. En outre, l'absence de clarté dans la définition des termes clés peut encore compliquer l'étude et la discussion des aspects financiers.

B. Bonnes pratiques : emploi de la terminologie harmonisée élaborée par le Groupe d'experts

67. La recherche de solutions aux problèmes liés aux aspects financiers de l'adoption internationale devrait commencer par un consensus sur la définition des principaux concepts. Une terminologie harmonisée est en effet très utile pour encourager la cohérence des usages et des pratiques, et éviter la confusion et l'incertitude. La terminologie définie et employée dans cette Note, approuvée par le Groupe d'experts, peut servir d'outil pour régler ce problème (voir la section « Terminologie » au début de cette Note et le chapitre 8.1).

5.2 Transparence

A. Problème : manque de transparence

68. Il est fréquent que les coûts ne soient pas entièrement communiqués ou, s'ils le sont, qu'ils soient difficiles d'accès et / ou ne soient pas à jour. Cela tient en partie à l'absence d'outils généralement acceptés pour enregistrer et comparer les données, à des tabous, aux réticences de certaines autorités ou de certains organismes à communiquer des informations financières précises et, par conséquent, à une publicité insuffisante des coûts. Le manque de transparence est évident lorsque les Autorités centrales des États d'accueil n'ont pas connaissance des coûts pratiqués dans un État d'origine, en conséquence de quoi les futurs parents adoptifs peuvent être mal informés. Souvent, l'une des premières choses que font les futurs parents adoptifs avant de former une demande d'adoption est de visiter les sites web des organismes agréés. Toutefois, les sites web de bon nombre de ces organismes agréés ne donnent pas d'informations détaillées sur les coûts. Donner des informations détaillées aux futurs parents adoptifs dès les premières étapes du processus pourrait leur être utile dans la recherche d'un organisme agréé en matière d'adoption.

69. Le manque de transparence tient également aux réticences à évoquer les aspects financiers et à communiquer des informations. Par exemple, de nombreux (futurs) parents adoptifs n'aiment pas penser aux aspects financiers inhérents à l'adoption et parler ouvertement de ces questions, peut-être parce qu'ils se voient « victimes d'un système qu'ils auraient le sentiment de nourrir un tant soit peu malgré eux »⁷⁹. La décence, la discrétion, la fierté et parfois même la honte peuvent expliquer ce silence.

70. Il est particulièrement important pour les futurs parents adoptifs de bien distinguer ce qu'ils sont tenus de payer (par ex., les frais correspondant à un service précis) de ce qui est facultatif (par ex., un don). Des honoraires d'adoption « non officiels » sont parfois demandés pour faire avancer un dossier. Certains organismes d'adoption peuvent exhorter les futurs parents adoptifs à payer des incitations aux fonctionnaires ou directeurs d'orphelinat qui prennent les décisions de placement⁸⁰. S'ils ne sont pas informés que certains paiements sont facultatifs, les futurs parents adoptifs ne savent pas toujours qu'ils

⁷⁸ C'est ce qui ressort des réponses aux Profils des États concernant les mesures prises contre les gains matériels indus dans certains États d'origine et États d'accueil. Voir les réponses des États à la question No 9 du Profil d'État de 2010, disponibles sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale ». Les termes « contribution » et « don », par ex., sont souvent utilisés indifféremment l'un pour l'autre pour désigner un paiement qui n'entre pas dans les « honoraires d'adoption normaux » et vise (ou est censé viser) à renforcer le système de protection de l'enfance, au niveau mondial ou local. Les recherches sur cette question témoignent aussi de cette confusion : par ex., un organisme agréé pourrait demander une « contribution » sans aucune demande de l'État d'origine afin d'être considéré par cet État comme un « bon partenaire ». L'emploi ou l'affectation des contributions illustre aussi la confusion. En fonction de l'État, les contributions peuvent être utilisées pour les « frais » administratifs, pour le financement structurel (renforcer les Autorités centrales), pour soutenir des programmes de protection de l'enfance et de préservation de la famille, à titre de « dons » à des institutions, pour rembourser les frais de prise en charge des enfants, pour soutenir des enfants non adoptables (par ex. au Burkina Faso, à Madagascar et aux Philippines). Voir les réponses aux questions Nos 8 ou 9 du Profil des États d'origine.

⁷⁹ Agence française de l'adoption, « Cahier Psy No 12 : L'argent dans l'adoption internationale », disponible à l'adresse < www.agence-adoption.fr >, sous les rubriques « Vous et votre enfant » puis « Les cahiers Psy AFA », p. 2.

⁸⁰ Voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 236 et 237.

peuvent les refuser. De ce fait, il arrive qu'ils aient à payer des montants importants qui ne correspondent pas aux coûts réels d'une adoption dans un État d'origine et il est d'autant plus facile de profiter d'eux.

71. Il est presque impossible de savoir où et à qui va l'argent lorsque les paiements sont effectués en espèces et qu'aucun reçu n'est délivré.

72. Du fait du manque de transparence, il est difficile de connaître la destination réelle de l'argent, ce qui peut alimenter la corruption. L'affectation des contributions et des dons peut ne pas être claire : par exemple, elle peut ne pas être précisée ou être libellée en des termes très généraux. Le montant des dons est souvent tenu secret par les donateurs et les bénéficiaires. La destination du don peut être dissimulée ou floue. Il peut arriver qu'on ne sache pas précisément quelle proportion du montant total versé va directement à un État d'origine ou à un organisme agréé qui versera l'argent à l'Autorité centrale de l'État d'origine ou à une structure d'accueil locale.

73. Le manque de coopération entre les États peut être également problématique, par exemple lorsqu'un État d'origine fait tout son possible pour communiquer des informations sur les coûts, les contributions et les dons mais que celles-ci ne sont pas relayées aux futurs parents adoptifs⁸¹ ou lorsque les États d'accueil n'expliquent pas aux autorités des États d'origine comment les organismes agréés sont financés ni comment ils fixent leurs honoraires⁸².

B. Bonnes pratiques pour la transparence

Recueillir des données exhaustives

74. Les États ont différents moyens et méthodes pour recueillir des données financières sur l'adoption internationale. Les Tableaux sur les coûts, élaborés par le Groupe d'experts et approuvés par le Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye, sont conçus pour permettre une plus grande transparence en regroupant les informations dont disposent les États d'origine et les États d'accueil en matière de coûts⁸³. L'objectif n'est pas de donner le « coût total » ferme d'une adoption internationale, mais de proposer une fourchette de frais jugés raisonnables. Une fois achevés et publiés, ces Tableaux pourront servir de référence pour les futurs parents adoptifs et d'autres acteurs, et leur permettront de savoir si les frais qu'ils rencontrent entrent dans les catégories et fourchettes données (voir chapitre 8.2 de la présente Note).

Informations exactes et à jour

75. Les Autorités centrales devraient communiquer le détail des frais associés à leurs services d'adoption et, le cas échéant, la contribution qu'elles demandent. C'est le cas de la Suisse, qui indique le montant forfaitaire généralement demandé par l'administration pour chaque dossier d'adoption et les montants additionnels qui peuvent être demandés lorsque la procédure est particulièrement longue ou engendre des frais supplémentaires pour la transmission du dossier⁸⁴. Dans son manuel sur la procédure d'adoption nationale et internationale, le Burkina Faso indique les frais obligatoires pour l'enquête sociale sur l'enfant, la pension alimentaire de l'enfant dans l'institution et le traitement des dossiers⁸⁵.

76. Les organismes agréés devraient communiquer, par exemple en le publiant sur leur site web, le détail des frais des services d'adoption et des contributions associés à chacun

⁸¹ En Lettonie par ex., l'Autorité centrale a des informations sur les coûts prévisionnels de la procédure d'adoption, mais elle ne sait pas si les États d'accueil partenaires communiquent ces informations aux organismes agréés et aux futurs parents adoptifs. Voir la réponse de la Lettonie à la question No 49 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

⁸² Voir la réponse du Brésil à la question No 47 et la réponse des Philippines à la question No 48 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

⁸³ Les Tableaux sur les coûts peuvent être consultés sous la rubrique « Espace Adoption internationale » du site web de la Conférence de La Haye, à l'adresse < www.hcch.net >.

⁸⁴ Voir le site web de l'Autorité centrale de la Suisse, à l'adresse < www.bj.admin.ch >, sous les rubriques « Adoption » puis « Émoluments ».

⁸⁵ Voir la réponse du Burkina Faso à la question No 8 du Profil d'État de 2010, *supra*, note 77, et à la question No 50 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

des États pour lesquels ils sont agréés et autorisés⁸⁶. Les Autorités centrales des États d'origine et des États d'accueil devraient être informées des coûts, et devraient être en mesure de renseigner toute personne au sujet des frais facturés par l'ensemble des organismes agréés travaillant sur leur territoire. La fonction de surveillance de l'Autorité centrale est cruciale dans ce contexte. Il devrait être demandé aux organismes agréés de remonter régulièrement ces informations financières à l'Autorité centrale. L'Autorité centrale italienne publie déjà pour chaque organisme agréé un document indiquant les différents frais facturés par celui-ci⁸⁷. Les informations données devraient distinguer clairement les différents types d'honoraires, de droits et de frais associés à chaque service proposé (administratif, judiciaire, médical, par ex.) tant dans l'État d'accueil que dans l'État d'origine⁸⁸. Une distinction devrait être également opérée entre les coûts et les contributions, c'est-à-dire entre les montants directement liés aux services d'adoption prêtés pour un dossier spécifique et les montants destinés au renforcement du système de protection de l'enfance dans l'État d'origine en général, et entre les montants obligatoires et facultatifs (par ex., le recours aux services d'un avocat, dans certains pays)⁸⁹.

77. Les Autorités centrales et les organismes agréés devraient recueillir des informations sur les coûts réels, notamment sur tous les frais de traitement des documents par l'autorité compétente de leur État et toute modification des coûts. En outre, les Autorités centrales et les organismes agréés des États d'accueil devraient collecter des données sur les différents paiements à effectuer dans les différents États d'origine.

78. Les Autorités centrales et les organismes agréés devraient veiller autant que possible à ce que les coûts et autres paiements qu'ils publient soient exacts et à jour⁹⁰. Afin d'éviter que ces informations ne deviennent obsolètes, elles devraient être mises à jour au moins une fois par an, et la date de la dernière mise à jour devrait être mentionnée. Par exemple, l'Autorité centrale philippine (*Intercountry Adoption Board*, ICAB) a créé un service qui contrôle régulièrement le site web des organismes agréés étrangers : lorsqu'une documentation détaillée sur les honoraires est disponible, l'ICAB use de ses pouvoirs de surveillance pour demander immédiatement des explications sur les honoraires pratiqués⁹¹. De même, l'Autorité centrale brésilienne peut demander des informations aux organismes agréés lorsqu'elle juge les coûts trop élevés. Toutefois, il convient de noter que les frais peuvent varier considérablement, et que des frais plus élevés peuvent être justifiés dans certaines circonstances, selon la nature et le niveau des services prêtés par les organismes agréés. Dans ces cas, l'essentiel est que l'organisme agréé explique clairement les raisons sous-tendant la majoration des frais.

Large publicité

79. La publicité peut faire appel à différents moyens. Plusieurs Autorités centrales publient sur leur site web, parfois en plusieurs langues, les coûts liés à l'adoption (par ex., l'Italie⁹², la Lituanie⁹³, les Philippines⁹⁴ et la Suisse⁹⁵) ou, si c'est le cas, expliquent qu'elles ne demandent aucune somme pour l'adoption (la Colombie⁹⁶ et le Pérou⁹⁷, par ex.).

⁸⁶ L'organisme agréé des États-Unis d'Amérique *Children's Hope* indique par ex. le montant total des coûts de l'adoption dans les États avec lesquels il travaille. Voir < <http://adopt.childrenshope.net/> >.

⁸⁷ Voir le site web de la *Commissione per le Adozioni Internazionali* à l'adresse < www.commissioneadozioni.it >, sous la rubrique « *I costi dell'adozione* ».

⁸⁸ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitre 8. Voir aussi le Rapport de la Commission spéciale de 2000, *supra*, note 34, Recommandation No 8.

⁸⁹ Dans certains États d'origine par ex., les futurs parents adoptifs ne sont pas obligés de recourir aux services d'un avocat ou d'un juriste pour la procédure. Voir par ex. la réponse du Burkina Faso à la question 54 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

⁹⁰ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 307.

⁹¹ *Ibid.*, annexe 2, « Philippines ».

⁹² Voir le site web de la *Commissione per le Adozioni Internazionali*, à l'adresse < www.commissioneadozioni.it >, sous la rubrique « *I costi dell'adozione* ».

⁹³ Voir le site web de l'Autorité centrale de la Lituanie, à l'adresse < www.ivaikinimas.lt >.

⁹⁴ Voir le site web de l'Autorité centrale des Philippines, à l'adresse < www.icab.gov.ph >, sous la rubrique « *Fees, charges and assessments* ».

⁹⁵ Voir le site web de l'Autorité centrale de la Suisse, *supra*, note 84.

⁹⁶ Voir le site web de l'*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (ICBF), à l'adresse < www.icbf.gov.co >, sous les rubriques « *Familia y Sociedad* » puis « *Programa de Adopciones* ».

⁹⁷ Voir le site web de l'Autorité centrale du Pérou, à l'adresse < www.mimp.gob.pe >, sous les rubriques « *Secretaría Nacional de Adopciones* » puis « *Preguntas frecuentes – Question 3* ».

D'autres Autorités centrales communiquent ces informations dans un document (comme une brochure) remis aux futurs parents adoptifs au début de la procédure (c'est le cas notamment du Burkina Faso⁹⁸). Les Autorités centrales de certains États d'origine publient également les contributions qu'elles demandent. L'ICAB indique ainsi sur son site web qu'elle « soutient également la demande de l'*Association of the Child Caring Agencies of the Philippines* qui invite à verser 500 à 1 000 dollars américains par placement à son fonds d'aide à l'enfance, le *Child Care Support Fund* »⁹⁹.

80. La publication en ligne d'informations sur les aspects financiers de l'adoption internationale devrait être encouragée. Les Autorités centrales ou les autorités qui délivrent l'agrément devraient régulièrement suivre les informations publiées sur les sites web de leurs organismes agréés et / ou des organismes agréés étrangers autorisés à travailler dans leur pays afin de garantir que les coûts affichés sont exacts. Établir des normes de calcul et de présentation des coûts à l'intention des organismes agréés en matière d'adoption travaillant dans un même État d'origine garantirait une plus grande clarté en la matière. En Colombie par exemple, l'Autorité centrale est tenue par la loi de publier sur son site web le détail des coûts propres à chaque organisme agréé étranger¹⁰⁰. Elle contrôle le site web de ces organismes en prêtant une attention particulière aux prix indiqués pour les services fournis au cours de la procédure d'adoption en Colombie. En Équateur, l'Autorité centrale publie les frais demandés par les organismes agréés étrangers après les avoir validés lors de la procédure d'autorisation¹⁰¹. Dans certains États, l'Autorité centrale impose aux organismes agréés de publier leurs honoraires. En Chine par exemple (Région administrative spéciale de Hong Kong), ces informations doivent figurer dans les brochures présentant les services des organismes agréés.

81. Par ailleurs, les Autorités centrales des États d'origine sont encouragées à comparer les informations relatives aux coûts publiées par les organismes agréés travaillant dans leur État afin d'évaluer ce qui peut être considéré comme raisonnable et de repérer d'éventuels abus. Les Autorités centrales des États d'accueil devraient échanger des informations sur les coûts de leurs organismes agréés afin de parvenir à une compréhension des pratiques générales, qui permettrait aux États de déterminer si les frais facturés par un organisme agréé en particulier dépassent de beaucoup ceux que facturent d'autres organismes et ce qui justifie éventuellement cet écart. Ce genre de partage d'informations peut alerter plus facilement les États en cas d'abus.

Informer préalablement les futurs parents adoptifs de tous les coûts qui seront à leur charge

82. Si les futurs parents adoptifs sont informés de tous les coûts et contributions (ainsi que des conditions relatives aux paiements, notamment la possibilité d'obtenir une annulation, une réduction ou un remboursement) avant d'entamer la procédure d'adoption et de commencer à travailler avec un organisme agréé, ils peuvent décider en connaissance de cause de poursuivre ou non la procédure d'adoption, choisir avec quel organisme travailler et établir leur budget. Aux États-Unis d'Amérique par exemple, les organismes agréés et les personnes et organismes autorisés (non agréés) remettent aux futurs parents adoptifs, avant leur demande d'adoption, un barème des honoraires et des dépenses prévisionnels ainsi qu'une explication des conditions dans lesquelles des honoraires ou des frais peuvent être demandés, annulés, réduits ou remboursés, indiquant à quel moment et comment les honoraires et frais doivent être acquittés¹⁰². Au Québec (Canada), le contrat signé par les futurs parents adoptifs et l'organisme agréé doit obligatoirement mentionner les frais prévisionnels. L'Autorité centrale vérifie alors, chaque année, que les

⁹⁸ Voir la réponse du Burkina Faso à la question No 50 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

⁹⁹ Voir le site web de l'Autorité centrale des Philippines, *supra*, note 94.

¹⁰⁰ Voir le site web de l'Autorité centrale de la Colombie, *supra*, note 96 et Loi 1098 de 2006. En outre, l'Autorité centrale de la Colombie (ICBF) a décidé, en mai 2012, que les organismes agréés en matière d'adoption devraient publier leurs frais et honoraires au moyen d'un formulaire modèle préparé par ses soins. L'élaboration de ce formulaire est en cours, sur la base du formulaire modèle proposé par le Groupe d'experts sur les aspects financiers de la Conférence de La Haye.

¹⁰¹ Réponse de l'Équateur à la question No 49 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

¹⁰² C'est une des règles de l'agrément, que les organismes agréés et les personnes et organismes autorisés (non agréés) doivent respecter. Voir Titre 22 du Code de la réglementation fédérale des États-Unis, § 96.40 (a), disponible à l'adresse < www.ecfr.gpoaccess.gov >.

paiements reçus par l'organisme agréé correspondent aux dispositions figurant dans les contrats conclus avec les futurs parents adoptifs pour cette période.

Proposer un échéancier des paiements aux futurs parents adoptifs

83. Il est important que les futurs parents adoptifs sachent à quels stades de la procédure d'adoption ils devront payer certains honoraires. L'Autorité centrale québécoise (Canada), par exemple, encourage les organismes agréés en matière d'adoption à insérer un « calendrier de paiement » dans le contrat signé avec les futurs parents adoptifs. En France¹⁰³, les organismes agréés aident les futurs parents adoptifs à définir leur projet d'adoption internationale et ne peuvent pas demander d'honoraires avant l'établissement du projet.

84. Si les futurs parents adoptifs doivent payer des honoraires à différents stades de la procédure, ils devraient se voir remettre un échéancier des paiements, tel que celui établi par l'Autorité centrale philippine. Cet échéancier indique qu'un montant est à payer à l'Autorité centrale au dépôt de la demande d'adoption et que des frais de traitement sont dus à l'acceptation de la proposition d'apparement, de même que d'éventuels frais de placement préalables à l'adoption¹⁰⁴.

Transactions financières enregistrées et, le cas échéant, effectuées par l'intermédiaire des organismes agréés

85. Les États peuvent poser des limites aux moyens de paiement autorisés afin de pouvoir en garder trace ; ils peuvent par exemple rendre obligatoire le paiement par virement bancaire sur un compte bancaire spécifique¹⁰⁵ et imposer que le montant viré ne dépasse pas le montant fixé par l'autorité ou l'organisme concerné. La législation et la réglementation devraient interdire les paiements en numéraire quels que soient les acteurs. Les futurs parents adoptifs ne devraient pas porter et remettre d'importantes sommes en numéraire en contrepartie de services d'adoption. En Afrique du Sud, le *Children's Act* interdit de donner et de recevoir une contrepartie en numéraire ou en nature pour l'adoption d'un enfant ; aux Philippines, le site web de l'Autorité centrale demande que tous les paiements soient effectués par un chèque de société ou un virement bancaire international¹⁰⁶.

86. Une autre garantie consiste à imposer que les paiements soient effectués par l'intermédiaire de l'organisme agréé et non directement par les futurs parents adoptifs¹⁰⁷.

87. Une autre option, suggérée par le SSI, serait d'impliquer davantage les Autorités centrales dans la gestion des coûts, notamment dans les transferts d'argent. Dans le modèle simple (qui reste théorique), l'Autorité centrale de l'État d'origine facturerait le coût total de la procédure d'adoption à l'Autorité centrale de l'État d'accueil. Une fois la procédure terminée, l'Autorité centrale de l'État d'accueil facturerait à son tour, en tout ou partie, ces coûts aux parents adoptifs. Un « projet pilote » mené avec plusieurs États volontaires parties à la Convention devrait permettre d'évaluer la faisabilité de ce modèle. Cependant, cette option ferait avant tout appel à une Autorité centrale solide et à un cadre réglementaire robuste. D'autre part, dans certains États d'accueil, l'implication des Autorités centrales dans des transactions financières avec les futurs parents adoptifs peut ne pas être légale ou cohérente avec le rôle premier du gouvernement.

¹⁰³ Code de l'action sociale et des familles, art. R 225-41, disponible à l'adresse < www.legifrance.gouv.fr >, sous les rubriques « Accueil » puis « les codes en vigueur ».

¹⁰⁴ Voir le site web de l'Autorité centrale des Philippines, *supra*, note 94.

¹⁰⁵ C'est le cas au Canada (Québec). Voir aussi le Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 246.

¹⁰⁶ *Children's Act 38 of 2005*, art. 249(1)(a), voir le site du Gouvernement de l'Afrique du Sud à l'adresse < www.gov.za >, sous les rubriques « Documents » puis « Acts » et « 2005 ». Voir aussi le site web de l'Autorité centrale des Philippines : « Tous les paiements (...) sont impérativement effectués par chèque de société ou par virement bancaire international et à l'ordre du Conseil de l'adoption internationale. Les chèques personnels, les chèques de voyage et les espèces ne sont pas acceptés », *supra*, note 94.

¹⁰⁷ Voir Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique, *supra*, note 19, p. 26. Voir aussi « *Policy Proposals for Fairer International Adoption Practice* », *Schuster Institute for Investigative Journalism*, rec. 2, p. 1.

Promouvoir la délivrance de reçus officiels et de factures détaillées

88. Lorsqu'un paiement est demandé aux futurs parents adoptifs, la demande devrait être accompagnée d'un écrit (facture) et le paiement, une fois effectué, devrait être confirmé par écrit (reçu). Une plus grande transparence serait possible si des reçus officiels au nom de la famille demandeuse pouvaient être délivrés pour toutes les activités facturées dans les deux États lorsqu'un organisme agréé ou son représentant ou collaborateur exécute une prestation de service¹⁰⁸.

89. En Irlande, l'Autorité centrale adopte désormais une approche consistant à suivre tous les paiements et se réserve le droit de rechercher la preuve de leur montant en demandant des justificatifs. Les futurs parents adoptifs peuvent avoir à présenter les factures et reçus originaux et détaillés. Lorsqu'il apparaît à l'Autorité centrale que des montants excessifs ont été payés ou que des transactions en numéraire sans justificatif ont eu lieu, elle peut refuser d'enregistrer l'adoption dans le Registre des adoptions internationales¹⁰⁹. Cependant, comme indiqué au chapitre 7.5 de la présente Note (para. 169), ces mesures devraient être utilisées avec parcimonie et uniquement lorsqu'elles ne portent pas atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Transparence de l'affectation finale des sommes perçues

90. Il est important de connaître la véritable destination des fonds. S'agissant des coûts de l'adoption, l'argent devrait rémunérer un service d'adoption précis. Par exemple, les représentants et collaborateurs des organismes agréés étrangers dans les États d'origine devraient être tenus d'informer de façon claire les organismes agréés pour lesquels ils travaillent de la manière dont l'argent versé pour les services prêtés lors de la procédure d'adoption a été dépensé. À cet égard, les organismes agréés québécois exigent de leurs représentants dans les États d'origine qu'ils suivent de près et enregistrent toutes les transactions financières effectuées dans l'État d'origine. À l'issue de chaque procédure d'adoption, les représentants sont tenus de transmettre à l'organisme agréé un compte rendu détaillé de tout service rendu (par eux-mêmes ou d'autres collaborateurs), précisant le nombre d'heures et le montant correspondants. En outre, un reçu faisant état du travail mené et du montant versé doit être émis pour chaque paiement effectué. Cette pratique permet à l'organisme agréé de contrôler plus efficacement les transactions financières dans l'État d'origine et conduit, en fin de compte, à une plus grande transparence et à une responsabilisation des acteurs.

91. Dans le cas de contributions et de dons, l'affectation finale de l'argent doit être précisée (voir chapitre 6.3 de la présente Note) afin de prévenir les gains matériels indus.

92. L'affectation des contributions et des dons devrait être clairement expliquée aux futurs parents adoptifs. L'argent devrait être alloué au système de protection de l'enfance, y compris au système d'adoption, et non exclusivement aux institutions pour enfants intervenant dans l'adoption internationale¹¹⁰.

93. Les Autorités centrales, ou les autorités compétentes concernées, devraient surveiller étroitement l'emploi des sommes reçues par les organismes et les personnes. À titre d'exemple, plusieurs États demandent un audit annuel des organismes agréés¹¹¹. Les Autorités centrales devraient demander que toutes les transactions financières soient enregistrées et qu'elles fassent l'objet de rapports financiers détaillés. Des critères précis

¹⁰⁸ C'est le cas au Canada (Québec). Voir aussi le Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 238 et le Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 393.

¹⁰⁹ Voir le site de l'Autorité centrale irlandaise, à l'adresse < www.aai.gov.ie >, sous la rubrique « *How to register an Intercountry Adoption* ».

¹¹⁰ Dans certains États d'origine, le système des orphelinats est à deux vitesses : ceux qui interviennent dans des adoptions internationales ont davantage de fonds pour fournir des services et des biens matériels aux enfants qu'ils accueillent, tandis que ceux qui n'interviennent pas dans les adoptions internationales ont moins d'argent et ne peuvent donc fournir la même qualité de soins à leurs enfants. Dans certains États, des orphelinats demandent plus d'argent que d'autres et les demandes de « dons » sont en forte augmentation.

¹¹¹ Dans certains États, cet audit est effectué par l'Autorité centrale tandis que dans d'autres, c'est aux organismes agréés de prendre leurs dispositions pour que des audits soient réalisés par des commissaires aux comptes. Voir, de manière générale, les réponses aux questions No 11, 34 et 51 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11. Voir aussi la réponse du Canada (Colombie-Britannique, Manitoba et Québec) à la question No 34 et la réponse de l'Espagne à la question No 51 du Questionnaire de 2009.

concernant la supervision des aspects financiers de tous les acteurs pourraient être établis dans chaque État.

94. Les États d'origine qui ont reçu des contributions et des dons devraient rendre compte des programmes de protection de l'enfance financés par ces contributions et ces dons. En Chine, l'Autorité centrale publie une liste annuelle des projets engagés et des achats réalisés grâce aux contributions versées par les organismes agréés étrangers¹¹².

95. Chaque décaissement devrait pouvoir être justifié. L'Autorité centrale de l'État d'origine pourrait également demander des rapports annuels aux institutions bénéficiaires. On peut également envisager que l'Autorité centrale de l'État d'origine produise une liste (limitative) des affectations possibles des contributions et des dons. Cette liste devrait refléter les besoins réels du système de protection de l'enfance de cet État.

96. L'absence ou l'insuffisance d'informations claires sur les actions auxquelles l'argent est destiné ou sur l'emploi des fonds devrait conduire à mettre un terme à la coopération¹¹³.

Coopération entre les États et autres parties prenantes en matière de transparence

97. Une étroite coopération entre les États¹¹⁴ est indispensable pour la transparence. Certains États d'origine peuvent souhaiter que les Autorités centrales des États d'accueil coopèrent plus régulièrement et plus efficacement sur la question des coûts afin de faciliter la gestion des informations, surtout avec les États dont les Autorités centrales ont délégué la totalité de l'administration du programme d'adoption à des organismes agréés¹¹⁵. Les États pourraient également échanger leurs expériences et leurs outils respectifs pour la transparence.

98. Lorsqu'ils évaluent la fiabilité de la procédure d'adoption internationale dans certains États d'origine et la possibilité de commencer ou de continuer à coopérer avec eux, les États d'accueil devraient tenir compte de l'impact financier qu'a eu ou qu'aura le développement de l'adoption internationale dans les États en question¹¹⁶. Comme l'explique le chapitre 4.4 de cette Note, dans certains cas, les revenus issus de l'adoption internationale dans un État d'origine donné peuvent être si importants que l'État peut devenir dépendant de ces fonds ou, du moins, être véritablement incité à continuer de les percevoir.

5.3 Caractère raisonnable

A. Problème : importants écarts et absence de limites, en particulier en matière d'honoraires et de coûts

99. On observe d'importants écarts entre les honoraires, les droits et les frais demandés d'un État d'origine à l'autre, d'un État d'accueil à l'autre ou au sein d'un même État et entre les coûts pratiqués d'un organisme agréé à l'autre. Les futurs parents adoptifs peuvent ainsi payer de 10 000 à 40 000 dollars canadiens en Colombie-Britannique (Canada), de 12 100 à 22 000 euros au Danemark, de 3 000 à 15 000 euros en France et de 9 000 à 30 000 euros

¹¹² Voir *China Centre for Children's Welfare and Adoption*, à l'adresse < www.cccwa.cn >.

¹¹³ Voir la recommandation formulée dans la Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique, *supra*, note 19, p. 5.

¹¹⁴ Par ex., lors du Séminaire de 2010 consacré à *La protection transfrontière des enfants dans la région d'Afrique australe et orientale – Le rôle des Conventions de La Haye relatives aux enfants* (Pretoria, 22-25 février 2010), des hauts fonctionnaires, des juges, des universitaires, des chercheurs et d'autres experts de divers pays ont unanimement convenu que « les pays d'accueil et les pays d'origine devraient coopérer pour échanger des informations sur les coûts réels du traitement d'une adoption ». Les Conclusions et Recommandations du Séminaire sont disponibles sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous les rubriques « Espace Adoption internationale » puis « Séminaires ».

¹¹⁵ C'est ce que souhaite par ex. l'Autorité centrale colombienne, Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, annexe 2, « Colombie ».

¹¹⁶ Par ex., au Guatemala, il a été indiqué qu'à l'époque où le pays comptait de très nombreuses adoptions internationales, les revenus tirés de l'adoption représentaient la deuxième source de revenus du pays. Ce calcul tenait compte du coût moyen de chaque adoption internationale ainsi que des sommes versées aux différents acteurs de la procédure d'adoption. Les frais de séjour dans l'État d'origine pendant la procédure d'adoption étaient également pris en compte.

aux Pays-Bas¹¹⁷. Plusieurs études ont également relevé des écarts entre les sommes que les parents adoptifs paient pour adopter un enfant originaire d'un même État, les montants allant par exemple de 3 500 à 17 000 euros en Inde et de 4 000 à 21 000 euros en Colombie¹¹⁸. Dans de nombreux cas, le montant peut être largement supérieur aux frais justifiés et honoraires raisonnables qui devraient être facturés par les différents acteurs.

100. Comme le résume le SSI, « les paiements demandés, les coûts de certains services ou documents, les honoraires des professionnels, les donations aux institutions, les cadeaux, les pourboires, etc. sont souvent excessifs, voire inacceptables »¹¹⁹.

101. La Convention mentionne des « honoraires raisonnables », mais ne dit rien de ce que l'on peut considérer comme raisonnable ; il incombe donc aux États de le déterminer. Or les États contractants n'ont pas tous réussi à fournir des chiffres précis ou une méthode de calcul pour recommander ou établir les coûts des services d'adoption. Dans certains cas, les Autorités centrales n'ont pas le mandat ou la capacité juridique d'entreprendre une telle tâche, laissant ainsi aux organismes agréés le soin de déterminer eux-mêmes le prix à demander pour leurs services¹²⁰. De ce fait, différents acteurs peuvent profiter de l'absence de législation et de réglementation limitant les coûts et augmenter leurs prix.

102. Plus les montants en jeu sont élevés, plus la pratique de l'adoption semblera lucrative et plus elle attirera d'individus ou d'organismes davantage intéressés par son aspect commercial. Autoriser les professionnels à fixer leurs honoraires sans aucune surveillance est donc la porte ouverte à des pratiques financières contraires à l'éthique. Par exemple, certains organismes agréés en matière d'adoption invitent les futurs parents adoptifs à « payer plus » pour garantir une adoption plus rapide, expliquant qu'elles collaborent avec un établissement ou partenaire qui peut « accélérer » les adoptions internationales moyennant un supplément¹²¹.

103. Cependant, comme le soulignent EurAdopt et le *Nordic Adoption Council*, « raisonnable » ne doit pas dire « le plus bas possible »¹²². Si le seuil est trop bas, il est possible que les honoraires et les coûts ne rémunèrent plus de manière adéquate le travail fourni, ce qui peut dissuader des personnes qualifiées d'exercer cette profession. Une faible rémunération peut par exemple décourager les travailleurs sociaux s'ils ne peuvent tenir suffisamment compte du temps qu'ils consacrent et des risques auxquels ils sont parfois exposés¹²³. Il est légitime que des services de qualité soient rémunérés en conséquence. À défaut, des professionnels peuvent être amenés à recourir à des moyens illicites pour compléter leur revenu (par ex., accepter un pot-de-vin) ou à accepter trop d'emplois qui pourraient les détourner de leur mission initiale et engendrer des conflits d'intérêts¹²⁴.

¹¹⁷ Réponses du Canada (Colombie-Britannique), du Danemark, de la France et des Pays-Bas à la question No 8(b) du Profil d'État de 2010, *supra*, note 78.

¹¹⁸ Voir l'étude sur les coûts de l'adoption présentée par l'Autorité centrale italienne (CAI) pour la 17^e réunion des Autorités centrales européennes, Rome, 1^{er}-2 décembre 2011. Les documents sont disponibles sur demande et présentaient les frais demandés par plusieurs organismes agréés de plusieurs États européens pour des adoptions intervenant dans une sélection d'États d'origine. Voir aussi ACPF, *supra*, note 20, p. 21-22.

¹¹⁹ Fiche de formation du SSI, *supra*, note 20.

¹²⁰ Par ex., en Allemagne, au Brésil, aux États-Unis d'Amérique, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et au Portugal, les organismes agréés fixent eux-mêmes les prix de leurs services. Voir les réponses du Brésil et des États-Unis d'Amérique à la question No 48 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

¹²¹ Par ex., avant qu'Haïti ratifie la Convention, l'agence Wasatch International Adoptions (WIA) a déclaré sur son site web que « WIA travaille avec un orphelinat en Haïti qui est en mesure d'accélérer la procédure d'adoption. Toutefois, les honoraires versés à cet orphelinat sont supérieurs à la moyenne ; ils s'élèvent à 16 000 USD, contre 8 000 USD à 9 600 USD dans les autres orphelinats d'Haïti. Cet orphelinat étant capable d'accélérer la procédure d'adoption, les délais sont en général de 12 à 14 mois au lieu des 18 à 24 mois normalement nécessaires » (source : www.wiaa.org/haïti.asp, dernière consultation le 25 février 2010).

¹²² Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique, *supra*, note 19, p. 30.

¹²³ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 463 pour une analyse de la pénurie de travailleurs sociaux dans certains États. La sécurité des travailleurs sociaux peut être menacée lorsqu'ils doivent travailler dans des zones reculées ou se rendre seuls dans une famille.

¹²⁴ Un employé d'un organisme agréé qui travaille également avec des orphelinats dans l'État d'origine peut par ex. se trouver partagé entre des intérêts concurrents (œuvrer à un placement national de l'enfant et aider de futurs parents adoptifs étrangers à adopter le même enfant). Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 228.

B. Bonnes pratiques pour limiter les honoraires et les coûts

Interdire la facturation de certains types de services

104. Les États peuvent interdire les paiements correspondant à des mesures ou à des services spécifiques. Ils peuvent, par exemple, interdire les paiements visant à accélérer la procédure¹²⁵ ou ils peuvent expressément interdire aux organismes agréés de facturer des services qu'un État prête normalement aux futurs parents adoptifs à titre gratuit¹²⁶.

Limiter les montants et fixer une fourchette de coûts et d'honoraires

105. La législation et la réglementation peuvent plafonner les coûts des services rendus par les organismes agréés, les professionnels et les autres autorités afin d'éviter les risques associés à la liberté des prix, comme l'inflation des coûts¹²⁷. En Israël, le Règlement sur l'adoption d'enfants de 1998 fixe à 20 000 dollars américains le montant maximum des honoraires d'une adoption internationale hors frais de voyage et d'hébergement¹²⁸. Dans la Communauté française de Belgique, le prix demandé par un organisme agréé pour les services proposés aux futurs parents adoptifs après évaluation de l'aptitude à adopter ne peut être supérieur à 2 500 euros¹²⁹. Étant assujettis à un plafond sur les coûts totaux, les organismes agréés rechercheront le meilleur rapport qualité-prix auprès des professionnels avec lesquels ils travaillent (par ex., les interprètes et les avocats) parce qu'ils savent qu'ils ne pourront pas facturer ces coûts aux futurs parents adoptifs¹³⁰.

106. S'il n'est pas possible de fixer des limites en légiférant parce qu'il est nécessaire de conserver la flexibilité liée à la fluctuation des coûts, les Autorités centrales peuvent fixer une *fourchette* des prix possibles pour chaque service¹³¹. Cette fourchette ne doit pas être trop large afin de ne pas laisser trop de marge individuelle.

107. Les Autorités centrales devraient travailler avec les autorités qui délivrent les agréments et les conseils des ordres professionnels afin de réguler leurs coûts respectifs et de déterminer la fourchette acceptable.

108. S'agissant des professionnels, la fourchette devrait tenir compte des honoraires que les mêmes professionnels demandent pour des services comparables dans la même région. Seuls les honoraires qui satisfont aux critères suivants devraient être jugés raisonnables :

- honoraires autorisés par la loi de l'État dans lequel le paiement est effectué et le service fourni ;
- honoraires proportionnés au nombre d'heures, aux qualifications et à l'expérience nécessaires pour exécuter la prestation de service ainsi qu'à sa complexité et aux frais généraux associés ;
- honoraires ne dépassant pas ceux qui sont demandés par des organismes ou professionnels similaires compte tenu du nombre d'heures, des qualifications et de l'expérience nécessaires pour exécuter la prestation de service, de la complexité et des frais généraux associés ;
- honoraires fixés en tenant compte : des salaires généralement pratiqués sur le lieu d'exécution de la prestation de service tant pour le personnel local que pour les

¹²⁵ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 349 et Projet de lignes directrices de l'IPC, *supra*, note 41, art. 69.

¹²⁶ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 352. Le Guide de bonnes pratiques No 2 fait référence à certains cas où les organismes agréés ont facturé des services qui ont en réalité été fournis gratuitement par l'Autorité centrale de l'État d'origine.

¹²⁷ Voir Projet de lignes directrices de l'IPC, *supra*, note 41, art. 68.

¹²⁸ Réponse d'Israël à la question No 10(2) du Questionnaire de 2005, *supra*, note 11. Voir aussi la réponse de l'Allemagne à la question No 10(2) du Questionnaire de 2005, indiquant que l'article 5 du Règlement sur l'agrément des agences d'adoption et les coûts fixe les honoraires des agences d'adoption (non agréées) à 2 000 EUR (1 200 EUR pour l'établissement du rapport sociologique et 800 EUR pour la procédure d'adoption).

¹²⁹ Réponse de la Belgique (Communauté française) à la question No 8(b) du Profil d'État de 2010, *supra*, note 78. Ce plafond sera révisé fin 2012, le montant maximum étant fixé à 2 800 EUR pour les adoptions internationales et à 3 500 EUR pour les adoptions nationales.

¹³⁰ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 383, 387 et 397.

¹³¹ Voir par ex. la réponse du Burkina Faso à la question No 48 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11. Au Burkina Faso, les coûts sont fixés par l'Autorité centrale et inscrits dans la loi.

étrangers, y compris les suppléments basés sur la coutume (comme des congés particuliers et des avantages sociaux) ou imposés par la loi ; des honoraires payés à des professionnels pour des services fournis dans les États d'origine et semblables à ceux qu'exige un dossier d'adoption nationale ; et des données macroéconomiques générales¹³².

109. Dans le cas des organismes agréés, si les Autorités centrales et les autorités qui délivrent l'agrément ont fixé une fourchette appropriée, elles pourraient demander aux organismes agréés auxquels la fourchette s'applique de les consulter (au moment de l'agrément, de la délivrance de l'autorisation, du renouvellement ou en cas de changement) afin de garantir que les coûts entrent dans la fourchette autorisée¹³³. Les Autorités centrales, les autorités qui délivrent les agréments et les conseils des ordres professionnels pourraient demander à être informés de toute modification des honoraires et exiger une justification.

110. En outre, afin d'éviter toute relation ou dépendance économique entre les organismes agréés et les professionnels avec lesquels ils sont souvent amenés à collaborer étroitement, les autorités concernées des États d'origine peuvent référencer, au moyen d'une liste, les professionnels (traducteurs, avocats ou chauffeurs, par ex.) qui pratiquent des frais et honoraires conformes aux fourchettes figurant dans les tableaux. Les professionnels demandant des honoraires plus élevés pourraient être retirés de la liste.

Fixer des normes de rémunération

111. Les États peuvent demander que les autorités et les organismes respectent certaines limites lorsqu'ils fixent le salaire de leur personnel, de leurs représentants et de leurs collaborateurs¹³⁴. La rémunération ne devrait pas, par exemple, être conditionnée au nombre d'adoptions ou aux caractéristiques de l'enfant placé. Lorsque le nombre d'adoptions le permet, la meilleure option consiste à avoir recours à une rémunération mensuelle¹³⁵. Toutefois, vu la baisse du nombre d'adoptions internationales, cela devient de plus en plus difficile en pratique. En conséquence, lorsqu'il n'est pas possible de verser des salaires mensuels, la rémunération peut alors s'appuyer sur un forfait par service ou un dédommagement horaire. En tout état de cause, la rémunération ne devrait jamais être subordonnée au « succès » des adoptions ni au nombre de dossiers d'adoptions ayant abouti. Le montant devrait également être raisonnable.

112. Il est également important que les organismes agréés précisent clairement à l'avance la rémunération de leur personnel, de leurs représentants et de leurs collaborateurs.

113. La rémunération devrait être comparable aux taux de rémunération pratiqués dans l'État où le professionnel travaille, compte tenu des tâches à exécuter, des compétences requises et des normes locales en vigueur dans cet État pour des postes similaires¹³⁶. À cet égard, les organismes agréés devraient être parfaitement informés des taux de rémunération dans les deux États¹³⁷ et à un niveau plus local si nécessaire¹³⁸. La rémunération peut par exemple suivre la méthodologie de rémunération du personnel local des ambassades dans un pays donné¹³⁹.

¹³² Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 386 pour un exemple relatif à la profession médicale. Les honoraires pour un dossier d'adoption peuvent ne pas être parfaitement identiques à ceux d'un divorce ou d'un enlèvement, mais ils peuvent donner un bon point de comparaison. Des écarts peuvent être raisonnables s'ils sont dus à la complexité et au nombre d'heures en jeu dans le dossier ou au nombre d'années d'expérience et aux langues parlées.

¹³³ Voir la réponse du Burkina Faso à la question No 48 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

¹³⁴ Pour de plus amples informations sur la signification des termes « personnel », « représentants » et « collaborateurs », tels qu'employés dans cette Note, voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitre 6.

¹³⁵ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 376.

¹³⁶ *Ibid.*, para. 377.

¹³⁷ *Ibid.*, para. 402.

¹³⁸ Les rémunérations dans la capitale peuvent être différentes de celles qui sont par ex. pratiquées en province.

¹³⁹ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 377.

114. Les données locales comparables permettent ensuite de fixer un taux de rémunération approprié pour un poste donné dans ce pays. Il convient en outre que les rémunérations ne soient pas trop faibles afin de rétribuer justement les services de qualité.

Atténuer les pressions financières ressenties par les (futurs) parents adoptifs

115. Si les frais sont raisonnables, la pression financière exercée sur les (futurs) parents adoptifs sera moindre. À cette fin, le SSI propose d'envisager les mesures suivantes :

- consacrer suffisamment de temps à la question des coûts et des éventuelles pratiques illicites lors des séances de préparation des futurs parents adoptifs, en insistant en particulier sur les risques potentiels qui en découlent ;
- encourager les futurs parents adoptifs à tenir systématiquement leur organisme agréé en matière d'adoption et / ou l'autorité en charge de leur dossier au fait de toutes les demandes financières qui leur parviennent ou de tout autre type d'abus potentiel dont ils sont victimes au cours de la procédure ;
- proposer un « service d'assistance » aux futurs parents adoptifs (par téléphone ou par courriel) leur permettant de signaler tout abus, au besoin de façon anonyme ;
- annexer une liste de contrôle simple au dossier de tous les futurs parents adoptifs, présentant les différentes étapes de la procédure d'adoption dans l'État d'origine et invitant les futurs parents adoptifs à noter les montants versés à chaque étape de la procédure, et en particulier toute dépense supplémentaire non stipulée dans le contrat avec l'organisme agréé. Ce document serait ensuite transmis pour examen à l'organisme agréé (et / ou l'autorité compétente) avec copie aux Autorités centrales de l'État d'accueil et de l'État d'origine.

116. Par ailleurs, lorsque l'adoption s'effectue par l'intermédiaire d'un organisme agréé en matière d'adoption, le risque de pression financière peut aussi être réduit. L'organisme agréé devrait clairement indiquer les frais dès le départ et gérer tous les versements. En conséquence, il ne devrait plus être fait pression sur les futurs parents adoptifs afin qu'ils paient plus que ce qui était initialement prévu. S'il est demandé aux futurs parents adoptifs de verser des sommes supplémentaires, ils devraient immédiatement contacter leur organisme agréé.

6. CONTRIBUTIONS, PROJETS DE COOPÉRATION ET DONS : PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS

6.1 Contributions, projets de coopération et dons et liens avec la procédure d'adoption

A. Problème : risques découlant du lien avec l'adoption

117. Le lien entre la procédure d'adoption et les contributions, les projets de coopération et les dons pose de nombreux problèmes en raison de l'impact qu'il peut avoir sur la procédure et du potentiel de pratiques contraires à l'éthique dans l'État d'origine. Les effets les plus graves sont recensés ci-après.

Influence sur la procédure

118. Les contributions, en particulier en l'absence de transparence et de réglementation rigoureuse, et les dons peuvent nuire à l'intégrité et au bon déroulement d'une procédure d'adoption. Ils peuvent entre autres conduire à privilégier l'adoption internationale par rapport aux solutions nationales ; de ce fait, le soutien à la famille biologique peut être insuffisant et il peut arriver qu'il n'y ait pas d'enquête sur l'adoptabilité de l'enfant et les solutions alternatives de prise en charge à l'échelle nationale, ou que l'enquête menée soit lacunaire (non-respect du principe de subsidiarité)¹⁴⁰.

¹⁴⁰ *Ibid.*, chapitre 9.5 et Fiche de formation du SSI, *supra*, note 20.

119. Même s'ils sont effectués après l'adoption et / ou avec l'accord de l'Autorité centrale de l'État d'origine¹⁴¹, et même si leur montant est limité, les dons peuvent tout de même influencer la procédure d'adoption.

Facteur de dépendance et d'anticipation

120. Les contributions et les dons engendrent une dépendance des États d'origine vis-à-vis de ce type de fonds et les amènent à anticiper le maintien des dons. Les États qui veulent garantir un flux régulier de fonds extérieurs pour soutenir les efforts de protection de l'enfance peuvent se sentir obligés de maintenir un « stock » d'enfants pour l'adoption internationale¹⁴².

121. À titre d'exemple, dans certains États d'origine, le fonctionnement des structures d'accueil pour les enfants dépend des contributions et des dons liés à l'adoption internationale. Très souvent, ces établissements ne favorisent pas la réunification des enfants et de leur famille biologique ni la recherche de solutions alternatives de prise en charge au niveau national pour les enfants dont ils s'occupent. Ils préfèrent les adoptions internationales car ils savent qu'elles leur procureront plus d'argent.

Facteur de concurrence¹⁴³ entre les futurs parents adoptifs, les organismes d'adoption et les États d'accueil

122. Les contributions, les dons et les projets de coopération dans l'État d'origine peuvent conduire à une concurrence ouverte entre :

- les futurs parents adoptifs : ils peuvent être sélectionnés en fonction des sommes qu'ils sont prêts à payer ou de ce que leur organisme agréé propose ou fournit aux États d'origine. À l'extrême, cela signifie que les candidats à l'adoption qui paient « davantage » recevront les enfants les plus jeunes et en meilleure santé. En outre, la procédure d'adoption peut être « plus rapide » pour ceux qui sont prêts à payer plus ;
- les organismes agréés étrangers : les organismes qui soutiennent des projets plus ambitieux peuvent être favorisés. Certains organismes agréés, surtout ceux dont les moyens sont limités, déplorent cette surenchère où finalement, l'attribution des enfants adoptables est favorable aux plus gros donateurs¹⁴⁴ ;
- les États d'accueil : les États qui proposent des projets de coopération plus ambitieux peuvent être favorisés.

123. Le fait que le montant des contributions demandées par les organismes agréés et des dons n'est généralement pas prédéfini ni limité peut accentuer ce problème de concurrence.

B. Bonnes pratiques pour garantir la séparation des contributions, dons et projets de coopération de la procédure d'adoption

124. Les États devraient indiquer clairement à la communauté de l'adoption que les contributions et les dons ne font pas partie des « coûts » de l'adoption¹⁴⁵ parce qu'ils ne correspondent pas à des mesures ou à des services précis. Les contributions et les dons devraient donc être distingués des coûts totaux de l'adoption et de la procédure d'adoption internationale dans son ensemble.

125. De même, les projets de coopération devraient être dissociés de la procédure d'adoption internationale. Certains États opèrent déjà cette distinction dans leur législation. En Suède, cette séparation est imposée par la loi et les organismes agréés qui soutiennent les projets de coopération doivent prévoir dans leur propre structure une unité séparée

¹⁴¹ Par ex., en Équateur et en Géorgie. Voir les réponses à la question No 8 g) du Profil des États d'origine de 2010, *supra*, note 78.

¹⁴² Voir Fiche de formation du SSI, *supra*, note 20.

¹⁴³ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 351.

¹⁴⁴ Voir par ex. B. Mathieu, « L'argent, premier écueil et dernier tabou de l'adoption », *L'Expansion*, 1^{er} octobre 2008, disponible à l'adresse < www.lexpansion.lexpress.fr >, sous les rubriques « Recherches » puis « Adoption » et « Trier par pertinence ».

¹⁴⁵ Voir Bonne pratique d'EurAdopt en matière économique, *supra*, note 19, chapitres 4.3 et 4.4.

pour ces projets, avec une comptabilité et un personnel de gestion spécifiques. En Chine, l'Autorité centrale « défend le principe selon lequel l'aide et les projets humanitaires ne doivent pas avoir de lien avec l'adoption internationale »¹⁴⁶.

126. Afin d'éviter une influence indue sur le travail mené dans le domaine de l'adoption, certains pays, comme les Philippines, interdisent aux organismes agréés étrangers de gérer directement des projets de coopération : ils ne peuvent intervenir que par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales locales. Un accord de coopération écrit entre État d'accueil et État d'origine (contenant des dispositions qui précisent les modalités de cette coopération) est un autre moyen de souligner l'obligation de séparation entre les projets et l'adoption internationale. Aux Philippines, les organismes agréés étrangers peuvent verser des contributions aux agences nationales de protection de l'enfance¹⁴⁷. Dans ce cas toutefois, les futurs parents adoptifs qui recourent à cet organisme agréé étranger ne sont pas autorisés à adopter un enfant pris en charge par l'agence à laquelle l'organisme a versé une contribution.

6.2 Légitimité du soutien apporté par les contributions et les projets de coopération aux systèmes de protection de l'enfance dans les États d'origine

A. Problème : les contributions et projets de coopération sont-ils un soutien légitime aux systèmes de protection de l'enfance dans les États d'origine ?

127. Des contributions et des dons (souvent requis par les organismes agréés s'ils mènent un projet de coopération dans l'État) peuvent être exigés ou attendus des futurs parents adoptifs ou des organismes agréés pour soutenir le système de protection de l'enfance. Certains États d'origine ont instauré une contribution obligatoire pour l'aide au développement¹⁴⁸ ou demandent aux organismes agréés de participer aux projets de coopération.

Point de vue selon lequel les contributions et projets de coopération ne sont pas un moyen légitime de soutenir les systèmes de protection de l'enfance dans les États d'origine et devraient à ce titre être dissociés des adoptions internationales (point de vue No 1 du chapitre 9 du Guide de bonnes pratiques No 2)

128. Certains défendent l'idée d'une totale séparation des activités ; ils ne considèrent donc pas que les contributions et projets de coopération, qu'ils passent par les organismes agréés en matière d'adoption ou par les futurs parents adoptifs, sont une source légitime de soutien au système de protection de l'enfance car lorsqu'ils s'inscrivent dans le contexte de l'adoption, ils peuvent influencer la procédure, créer une dépendance et encourager la concurrence comme il est expliqué plus haut¹⁴⁹.

129. En outre, pour les tenants de ce point de vue, le domaine d'expertise habituel des organismes agréés est l'adoption et non les projets de coopération ; ces organismes ne disposent donc pas nécessairement des capacités, de l'expérience et des professionnels requis pour une bonne mise en œuvre des projets de coopération. Par ailleurs, certains projets sont gérés sans coordination avec les autorités de protection de l'enfance concernées dans l'État d'origine, qui se plaignent de n'être pas informées des projets engagés ni de leurs initiateurs. Dans cette situation, les États d'origine ne peuvent pas appliquer la séparation recommandée entre les projets de développement et d'aide humanitaire et l'adoption internationale. Enfin, l'État d'origine n'a pas nécessairement les ressources adéquates pour coordonner, superviser ou surveiller ces activités ou ces

¹⁴⁶ Réponse de la Chine à la question No 73 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

¹⁴⁷ Aux Philippines, les agences de protection de l'enfance prennent en charge les enfants abandonnés (abandon ou abandon formel volontaire) et victimes de mauvais traitements ou de négligences. Ces institutions s'occupent de l'appareillement de l'enfant avec les futurs parents adoptifs.

¹⁴⁸ Le Vietnam par ex. : les organismes d'adoption autorisés doivent apporter une « aide humanitaire » importante aux orphelinats vietnamiens et aux provinces avec lesquels ils collaborent. Voir aussi ACPF, *supra*, note 20, p. 22.

¹⁴⁹ Par ex., le Brésil, la Colombie et l'Uruguay. Voir par ex. la discussion dans le rapport du SSI : « *Adoption from Vietnam : Findings and recommendations of an assessment* », novembre 2009, chapitre 5.3.2, p. 57 à 65 ; disponible sur demande auprès du SSI à l'adresse < www.iss-ssi.org >.

projets, qui peuvent en outre ne pas s'inscrire dans le cadre de sa politique en matière de protection de l'enfance.

Points de vue sur la création de « fonds » spécifiques dans l'État d'origine

130. Certains États ont créé un « fonds national pour la protection de l'enfance » que les organismes agréés étrangers, les futurs parents adoptifs et les États d'accueil peuvent alimenter. Les fonds recueillis peuvent être ensuite redistribués dans le pays en tenant compte des besoins et des stratégies nationales de renforcement du système de protection de l'enfance¹⁵⁰. Au Brésil, les organismes agréés effectuent leurs dons par l'intermédiaire du « Fonds national pour l'enfance et l'adolescence »¹⁵¹ et aux Philippines, les dons peuvent être versés après la conclusion de la procédure d'adoption au « *Child Care Support Fund* » au bénéfice des agences locales de prise en charge (*Child Caring Agencies*), organisations non gouvernementales placées sous la surveillance d'un conseil¹⁵².

131. Certains sont d'avis que la mise en place de tels fonds peut être une bonne pratique, sous certaines conditions. Il conviendrait par exemple : de préciser à l'avance l'objet des contributions de façon détaillée et pragmatique ; d'identifier l'autorité ou l'organisme chargé(e) de réglementer et de contrôler le fonds ; de mettre en place un système de rapports établis à intervalles réguliers par les États d'origine concernant l'utilisation des fonds, afin d'assurer aux donateurs qu'ils servent la cause des enfants et ne sont pas employés à d'autres fins. Ces pratiques ont déjà cours au Brésil et aux Philippines.

132. Toutefois, ce type de fonds peut souvent impliquer différents risques et dangers, en particulier lorsqu'il n'est pas géré correctement et ne fait pas l'objet d'une surveillance étroite des autorités compétentes concernées. Il est donc de la plus haute importance de réglementer rigoureusement ces fonds.

133. En outre, ces fonds peuvent générer des attentes de la part des organismes agréés et des futurs parents adoptifs, notamment lorsque l'argent a été versé avant l'apparement ou avant la finalisation de l'adoption.

134. Par ailleurs, de l'avis de l'Unicef, le soutien apporté par d'autres pays en vue du développement des services de protection de l'enfance et de la prise en charge alternative des enfants dans les États d'origine ne devrait pas passer par ce type de fonds. Lorsque des contributions à ces fonds sont obligatoires pour que les adoptions internationales aient lieu, le contributeur peut avoir une influence négligeable ou ne pas avoir d'influence sur la nature des projets financés et, en particulier, il peut ne pas savoir si ces projets se conforment ou non aux lignes directrices internationalement reconnues dans cette sphère. En conséquence, les contributions de ce type ne peuvent pas automatiquement être considérées comme une forme souhaitable d'« aide au développement ».

B. Bonnes pratiques pour soutenir les systèmes de protection de l'enfance

Soutien par l'intermédiaire d'agences et d'organisations spécialistes de l'aide au développement

135. L'aide au développement apportée par les circuits officiels est un moyen approprié pour améliorer les systèmes de protection de l'enfance¹⁵³. Dans cette optique, il faut que les agences publiques d'aide au développement des États d'accueil et les autres organisations spécialistes de l'aide au développement prennent la responsabilité de mesures d'accompagnement pour améliorer les systèmes de protection de l'enfance dans les États d'origine. Un système de protection de l'enfance efficace est le fondement d'un système d'adoption internationale conforme à l'éthique. L'aide pourrait être ciblée sur la formation et l'amélioration du fonctionnement des structures de l'État. La difficulté est

¹⁵⁰ La création d'un fonds est actuellement à l'étude à Madagascar.

¹⁵¹ Réponse du Brésil à la question No 52 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

¹⁵² Réponse des Philippines à la question No 52 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11. Au contraire, d'autres Autorités centrales, comme celle de la Région administrative spéciale de Macao en Chine, n'acceptent pas les dons.

¹⁵³ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 443 et 445 et N. Cantwell (2010), *supra*, note 20, p.20.

cependant que les organismes d'aide au développement ne sont parfois pas au courant de la nécessité d'un renforcement des capacités pour améliorer le fonctionnement du système de protection de l'enfance, et en particulier la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale, ou peuvent donner la priorité à des projets relevant d'autres domaines (notamment si les ressources sont limitées).

136. Les Autorités centrales des États d'accueil peuvent donc informer leurs agences d'aide au développement des besoins des États d'origine à cet égard et de l'assistance qui peut leur être nécessaire, en particulier lorsque ces besoins concernent le système de protection de l'enfance dans son ensemble. La priorité fondamentale est alors de garantir que les organismes d'aide au développement apportent un soutien spécifique aux programmes de protection de l'enfance.

Point de vue selon lequel certains projets peuvent répondre aux besoins des États d'origine et être légitimes s'ils font l'objet d'un suivi adapté (point de vue No 2 du chapitre 9 du Guide de bonnes pratiques No 2)

137. Pour les partisans de ce point de vue, les contributions, les dons et les projets de coopération sont nécessaires et il serait irresponsable de ne pas financer de bons programmes. Selon ce point de vue, c'est d'un suivi bien plus étroit des projets qu'on a besoin. Il conviendrait par exemple que l'Autorité centrale de l'État d'accueil supervise tous les projets engagés par des organismes agréés en étroite coopération avec l'Autorité centrale de l'État d'origine¹⁵⁴.

Point de vue selon lequel les projets fructueux des organismes agréés doivent être reconnus et soutenus et peuvent donc être légitimes (point de vue No 3 du chapitre 9 du Guide de bonnes pratiques No 2)

138. Selon ce point de vue, les projets des organismes agréés qui sont bien conçus, de dimensions modestes et destinés à une communauté spécifique pour répondre à un besoin précis peuvent être légitimes car ils peuvent se révéler très fructueux et avoir un impact considérable sur le bien-être de cette communauté. Certains États d'origine éprouvent d'importantes difficultés à garantir la mise en œuvre du principe de subsidiarité. De nombreux organismes agréés ont géré des projets fructueux visant à renforcer le système de protection de l'enfance dans certains États d'origine. Par exemple, les organismes agréés québécois (Canada) qui travaillent dans un État d'origine depuis longtemps (10 à 20 ans) sont dans certains cas impliqués dans des projets d'envergure limitée avec des communautés et / ou des institutions pour les enfants ciblées, afin de répondre à des besoins très précis préalablement identifiés.

139. La principale difficulté est de maintenir la séparation avec le service d'adoption de l'organisme agréé¹⁵⁵. Il importe par ailleurs de s'assurer que les projets répondent aux besoins réels de l'État d'origine et une coopération avec le Ministère compétent peut être recherchée à cet égard.

6.3 Montant des contributions

140. Lorsque des contributions sont demandées par un État ou un organisme agréé spécifique, malgré les considérations évoquées aux points 6.1 et 6.2 ci-dessus, ces contributions devraient au moins tenir compte des aspects suivants :

A. Problème : montant variable et incertain

141. Les contributions demandées par l'État d'origine sont généralement fixes et claires mais ce n'est pas toujours le cas des contributions demandées par les organismes agréés, qui peuvent être très différentes d'un organisme agréé et d'un État à l'autre.

¹⁵⁴ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 448.

¹⁵⁵ Voir par ex. le Burkina Faso, qui encourage la coopération avec le Ministère des Affaires sociales. Voir sa réponse à la question No 9 (f) du Profil d'État de 2012.

B. Recommandations : réguler les montants et informer le public

142. Si un État ou un organisme agréé décide de demander des contributions en dépit des préoccupations abordées aux chapitres 6.1 et 6.2, les pratiques suivantes sont recommandées :

- le montant des contributions requises par un État d'origine devrait être fixé, connu du public et identique pour tous les États d'accueil qui travaillent dans cet État. À Madagascar par exemple, la législation prescrit l'affectation du montant fixe perçu par l'Autorité centrale (800 euros) : l'Autorité centrale conserve 5 % de la contribution pour couvrir les frais de ses services et transfère le solde à l'institution qui s'occupe de l'enfant jusqu'à son adoption¹⁵⁶ ;
- le montant des contributions demandées par l'organisme agréé (par ex. pour couvrir les frais de prise en charge de l'enfant dans une institution) devrait être fixé par l'État d'origine lui-même et non par l'institution¹⁵⁷ ;
- le montant des contributions devrait être indiqué à l'avance aux futurs parents adoptifs. En France par exemple, l'Autorité centrale informe les futurs parents adoptifs du montant des contributions demandées sur la page d'information relative à l'État d'origine concerné¹⁵⁸.

6.4 Problématiques propres aux dons

143. Si un État autorise les dons malgré les préoccupations évoquées au chapitre 6.1 ci-avant, les problèmes et recommandations suivants devraient être pris en compte :

A. Problèmes

144. Les dons posent notamment les problèmes spécifiques suivants : risques associés aux dons adressés aux familles biologiques (ce qui se transforme aisément en « achat » d'enfant ou en consentement influencé) ; fait que les autorités n'ont pas connaissance du don et de son montant ; manque de traçabilité et de reddition de comptes eu égard à l'affectation du don ; absence ou insuffisance de contrôle et de suivi des dons.

B. Recommandations : réguler les dons

145. Face aux problèmes ci-dessus, les pratiques suivantes sont recommandées :

- aucun don ne devrait être effectué aux familles biologiques des enfants adoptables¹⁵⁹ ;
- les dons des futurs parents adoptifs à des organismes impliqués dans la procédure d'adoption ne sauraient être sollicités, offerts ou faits¹⁶⁰ ;
- les Autorités centrales devraient être systématiquement informées du montant de ces paiements ou même participer à sa détermination (pour plafonner le don)¹⁶¹ ;
- les parents adoptifs devraient demander des reçus pour chaque don et rendre compte des dons effectués lors de leur séjour dans l'État d'origine ;

¹⁵⁶ Décret No 2006-596 du 10 août 2006 fixant les modalités d'application de la Loi No 2005-014 du 7 septembre 2005 et la Circulaire d'application de la Loi No 2005-014 du 6 septembre 2006, disponibles sur le site web de l'Autorité centrale de Madagascar : < <http://aca.site50.net/index.php> >, sous la rubrique « Les textes juridiques de référence ».

¹⁵⁷ À Madagascar par ex., il est interdit aux institutions de demander et de percevoir directement un montant quel qu'il soit avant l'adoption. Toute violation serait considérée comme un « gain matériel indu » et pourrait donner lieu à des poursuites. Voir Décret No 2006-596 du 10 août 2006 fixant les modalités d'application de la loi No 2005-014 du 7 septembre 2005.

¹⁵⁸ Voir *Fiche pays d'adoption* Vietnam, disponible à l'adresse < www.diplomatie.gouv.fr >, sous les rubriques « Adoption internationale », « Les fiches pays » puis « Vietnam ».

¹⁵⁹ En Colombie par ex., l'art. 74 du Code de 2006 sur l'enfance et l'adolescence interdit tout type de récompense aux parents pour l'abandon de leur enfant en vue de l'adoption.

¹⁶⁰ Rapport de la Commission spéciale de 2000, *supra*, note 34, Recommandation No 9. Cette Recommandation a été réaffirmée par les Conclusions et Recommandations de la réunion de 2005 de la Commission spéciale, *supra*, note 35, Recommandation No 5.

¹⁶¹ Voir par ex. le *China Centre for Children's Welfare and Adoption*, à l'adresse < www.cccwa.cn >, sous la rubrique « Love and devotion ». Il demande à être informé de chaque don.

- les dons à un orphelinat devraient viser à pourvoir aux soins des autres enfants ou à d'autres activités destinées à renforcer les programmes de préservation de la famille et de prévention de l'abandon ou les projets de protection de l'enfance de même type ;
- les organismes agréés et les institutions pour enfants qui reçoivent des dons devraient clairement indiquer le type de dons qu'ils acceptent et l'emploi précis de ces dons ;
- les dons en nature devraient être préférés¹⁶² ;
- le taux de change et la parité de pouvoir d'achat (PPA) devraient être déterminés afin de connaître la valeur réelle du don dans la monnaie locale de l'État d'accueil.

146. Dans tous les cas, les dons préalables à l'adoption devraient être interdits¹⁶³. La Colombie¹⁶⁴, la France, l'Italie et la République tchèque interdisent les dons avant la conclusion de l'adoption. Aux Philippines, les dons sont interdits avant l'apparement officiel, et le montant du don est plafonné (1 000 dollars américains par placement).

7. GAIN MATÉRIEL INDU ¹⁶⁵ : PROBLÈMES ET BONNES PRATIQUES PRÉVENTIVES

7.1 Différentes approches des problèmes financiers

A. Problème : approche réactive

147. De nombreux États adoptent une approche réactive face aux mauvaises pratiques et abus dans les procédures d'adoption et tendent à attendre que les problèmes soient véritablement généralisés avant de prendre des mesures¹⁶⁶. À titre d'exemple, les cas de mauvaises pratiques graves et manifestes entraînant des scandales au niveau mondial conduisent souvent les États à réagir en urgence¹⁶⁷ et à déclarer que la Convention doit être respectée strictement. Cependant, d'autres abus peuvent passer inaperçus et se poursuivre jour après jour sans réaction adaptée.

B. Bonne pratique : approche préventive

148. Les États devraient faire leur possible pour adopter une approche plus préventive que réactive. Une des premières mesures devrait être d'instaurer un cadre juridique adapté, qui couvrirait notamment les aspects financiers de l'adoption internationale, puis de garantir sa bonne mise en œuvre¹⁶⁸ en y allouant les fonds et les ressources humaines et matérielles nécessaires (voir chapitres 4.3 et 7.3 de la présente Note).

149. Un autre outil est de bien informer la communauté de l'adoption et de conseiller les futurs parents adoptifs sur les aspects financiers de l'adoption internationale afin qu'ils soient préparés au mieux, adoptent un point de vue critique et se protègent.

150. Les organismes d'adoption devraient être dûment agréés, autorisés et supervisés par les autorités compétentes. Celles-ci devraient vérifier notamment que leurs organismes recrutent des personnes compétentes et ayant un sens de l'éthique (y compris les personnes employées ou travaillant avec ou dans l'État d'origine), expliquent les limites des pouvoirs de l'employé dans un contrat, énoncent par écrit ce qui constitue une violation, assurent une formation continue et exercent une surveillance constante sur les actes des employés¹⁶⁹.

¹⁶² En Estonie par ex., les futurs parents adoptifs peuvent donner de menus cadeaux aux orphelinats. Voir la réponse de l'Estonie à la question No 51 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

¹⁶³ Rapport de la Commission spéciale de 2000, *supra*, note 34, Recommandation No 9.

¹⁶⁴ Loi 1098 de 2006 et la réponse à la question No 8 g) du Profil d'État de 2010, *supra*, note 78.

¹⁶⁵ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 74 pour des exemples de gains matériels indus.

¹⁶⁶ Voir Parents for Ethical Adoption Reform (PEAR), *Ethics, transparency, support : what all adoptions deserve*, disponible à l'adresse < www.brandeis.edu/investigate/adoption >, sous la rubrique « *Baby Business* ».

¹⁶⁷ Comme en Roumanie et au Guatemala, où après la découverte de cas de vente et de traite d'enfants, un moratoire a été déclaré et de nouvelles lois et procédures ont été approuvées.

¹⁶⁸ Voir Projet de lignes directrices de l'IPC, *supra*, note 41, art. 63 et 71. Voir aussi le communiqué adopté par les participants à la cinquième édition de l'*International Policy Conference on the African Child* (Addis Abeba, 29-30 mai 2012), disponible à l'adresse < www.africanchildforum.org/ipc/ >.

¹⁶⁹ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitre 7.

151. De plus, les professionnels intervenant dans la procédure d'adoption devraient avoir les licences nécessaires pour pratiquer¹⁷⁰ ; ils devraient être tenus de respecter les normes les plus strictes de leur profession et avoir suivi une formation spécifique, notamment en matière d'éthique et de déontologie¹⁷¹. Les Autorités centrales peuvent tenir une liste de professionnels remplissant les critères précités et encourager les organismes agréés et les futurs parents adoptifs à travailler avec eux.

7.2 Cadre juridique organisant les aspects financiers

A. Problèmes : le cadre juridique international est trop général et le cadre juridique national n'améliore pas suffisamment les normes internationales

152. Selon certains experts, la fréquence des pratiques abusives et de l'obtention d'enfants s'explique par l'absence de limites et de réglementations strictes sur les coûts, les contributions et les dons. Ils pensent qu'il faudrait édicter de nouvelles réglementations à l'échelle internationale¹⁷² car la CNUDE et la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale ne fixent que des normes minimum en ce qui concerne les aspects financiers.

153. À l'échelle nationale, il revient aux États de mettre en œuvre les normes internationales ; ils peuvent même en adopter de plus strictes. Cependant, dans de nombreux cas, les aspects financiers ne sont pas directement traités dans la législation sur l'adoption et ne sont pas suffisamment voire pas du tout réglementés. Il en résulte une persistance de mauvaises pratiques, par exemple, en ce qui concerne les paiements aux familles biologiques ou les paiements effectués pour orienter les enfants vers des États, des orphelinats, des organismes agréés ou des fonctionnaires particuliers.

B. Bonnes pratiques pour la législation complémentaire

154. Sans ignorer la nécessité de normes plus strictes et plus précises à l'échelle internationale, les États devraient d'abord veiller à une bonne mise en œuvre du cadre juridique en place. Ils doivent développer les règles minimum et les garanties nécessaires établies à l'échelle internationale en approuvant la législation requise au niveau national. C'est particulièrement important lorsqu'un État devient Partie à la Convention¹⁷³. Un État devrait avoir une vision claire de ses devoirs et responsabilités. Bien souvent, la loi peut régir les prohibitions les plus générales et les plus importantes, tandis que la réglementation peut organiser des aspects plus précis et proposer des tableaux de coûts maximum (qui peuvent être actualisés régulièrement). Le Code civil belge, par exemple, interdit les paiements visant à obtenir le consentement et prévoit le coût maximum des services d'adoption¹⁷⁴.

155. Il importe également que la législation s'applique à chaque personne, organisme ou autorité intervenant dans les adoptions¹⁷⁵.

7.3 Mise en œuvre de la Convention et législation interne

A. Problème : mise en œuvre inadaptée

156. Des carences dans la mise en œuvre de la Convention peuvent conduire à l'instauration ou au développement d'un système d'adoption qui ne parvient pas à prévenir l'obtention d'enfants aux fins de l'adoption¹⁷⁶, en raison notamment du manque de

¹⁷⁰ Par ex., les avocats et les médecins devraient avoir passé les examens requis et être en situation régulière auprès de leurs ordres respectifs.

¹⁷¹ Les Autorités centrales peuvent par ex. mettre au point ou identifier des cours spécifiques proposés dans le cadre de formations professionnelles ou de séminaires consacrés à l'éthique lors des conférences de travailleurs sociaux.

¹⁷² Voir D. Smolin, *supra*, note 63.

¹⁷³ Le Bureau Permanent offre une assistance technique à la rédaction des instruments juridiques nationaux par le biais de son Programme d'assistance technique en matière d'adoption internationale (ICATAP).

¹⁷⁴ Code civil belge, art. 361.4(e), et la réponse de la Belgique (Communauté française) à la question No 8(b) du Profil d'État de 2010, *supra*, note 78.

¹⁷⁵ Voir Projet de lignes directrices de l'IPC, *supra*, note 41, art. 66.

¹⁷⁶ Voir D. Smolin, *supra*, note 63.

ressources humaines et matérielles appropriées, d'une coordination inadaptée, d'une planification insuffisante ou inexistante et de l'absence de formation des acteurs concernés. C'est une des principales difficultés dans de nombreux États d'origine, comme dans les États d'accueil, car les budgets alloués à la protection sociale sont limités.

B. Bonnes pratiques pour la mise en œuvre du cadre juridique

157. Des ressources humaines et matérielles adéquates sont nécessaires pour la mise en œuvre et l'application correctes de la législation. La question centrale est de savoir comment garantir des ressources humaines et matérielles suffisantes pour la mise en œuvre. Afin d'éviter la dépendance et d'autres problèmes, chaque État devrait pouvoir fournir les ressources dont ses autorités et organismes ont besoin pour exécuter leurs obligations. Mais c'est un des principaux problèmes dans de nombreux États. Certains ont une excellente législation interne mais le manque de ressources fait obstacle à sa mise en œuvre et à son application. Une autre bonne pratique aux fins de la mise en œuvre du cadre juridique consiste à limiter les adoptions internationales en fonction des ressources disponibles. L'expérience montre que laisser les services compétents être totalement submergés par le nombre croissant d'adoptions internationales peut mener à des actes de fraude, de corruption et à des adoptions non conformes à l'éthique en général.

158. La planification et la coordination sont aussi très importantes pour une bonne mise en œuvre du cadre juridique. L'établissement d'un plan de mise en œuvre avant de devenir Partie à la Convention joue un rôle essentiel dans la bonne application de l'instrument¹⁷⁷. Une partie de ce plan consiste à désigner une Autorité centrale¹⁷⁸ et à lui allouer les ressources humaines et matérielles nécessaires. Les Autorités centrales sont chargées de veiller au respect des normes de la Convention et des lois et règlements internes de mise en œuvre¹⁷⁹, notamment des dispositions visant à prévenir les gains matériels indus¹⁸⁰.

159. La formation des acteurs chargés de la mise en œuvre du cadre juridique est une composante fondamentale. L'Autorité centrale brésilienne, par exemple, a indiqué que la formation régulière du personnel judiciaire traitant des affaires d'adoption internationale avait été essentielle dans le développement de bonnes pratiques et l'élaboration de normes plus sûres. Cette formation a eu des répercussions directes sur la mise en œuvre de la Convention car les tribunaux jouent un rôle de premier plan dans le processus d'adoption¹⁸¹.

7.4 Responsabilisation accrue par des contrôles renforcés

A. Problème : absence ou insuffisance des contrôles

160. L'opacité en matière financière est très courante, cette situation tenant principalement à l'absence de réglementation sur ce point, à l'insuffisance des contrôles (comprenant le suivi et la supervision), au manque de ressources et à l'absence de volonté politique pour résoudre les problèmes relatifs aux aspects financiers de l'adoption internationale.

B. Bonnes pratiques pour une supervision et un suivi efficaces

161. Les États devraient mettre en place de stricts mécanismes de contrôle des aspects financiers, ce contrôle pouvant être assuré par le suivi et la supervision des activités des différents intervenants. Les États sont encouragés à instaurer de bonnes pratiques en

¹⁷⁷ Pour un modèle possible de plan de mise en œuvre, voir Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, annexe 2.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*, para. 173.

¹⁸⁰ Voir art. 8 de la Convention.

¹⁸¹ Lors de la réunion d'octobre 2012 du Groupe d'experts, l'Autorité centrale brésilienne a expliqué que les demandes d'adoption sont d'abord enregistrées auprès des comités nationaux chargés de l'adoption internationale (CEJA) du tribunal fédéral puis sont soumises aux juges compétents pour statuer sur l'adoption sur demande du juge et après que les CEJA ont jugé la future famille adoptive apte à répondre aux besoins de l'enfant à adopter. Cette procédure vise à réduire le risque qu'une future famille adoptive exerce des pressions sur les autorités afin que celles-ci lui confient l'enfant.

matière de supervision des différents intervenants dans la procédure d'adoption, par exemple :

- adopter et faire appliquer des réglementations précises et transparentes concernant le contrôle ou la supervision, prévoyant en particulier des rapports réguliers¹⁸² ;
- identifier clairement les autorités¹⁸³ chargées du contrôle et de la supervision ;
- communiquer efficacement cette réglementation à la communauté de l'adoption, aux autres États et au grand public afin d'encourager la transparence et la responsabilité ;
- réserver à l'État le contrôle des fonctions de supervision ;
- allouer des ressources suffisantes et appropriées à l'exercice de ces fonctions ;
- conserver le contrôle ou la supervision des parties de la procédure d'adoption qui sont les plus sujettes aux abus ou à l'exploitation¹⁸⁴ ;
- contrôler les autorités chargées de la procédure d'adoption (par un système d'inspection¹⁸⁵ et en soumettant les décisions à un processus de révision ou d'appel).

7.5 Respect de la Convention : durcissement des sanctions

A. Problème : légèreté des sanctions et inefficacité des moyens de dissuasion

162. La Convention ne prévoit pas de mécanisme de contrôle du respect de ses dispositions et laisse aux États le soin de déterminer les sanctions applicables aux acteurs en cas de violation. Les mesures de droit interne prises par les différents États pour faire respecter la Convention par des mécanismes de sanctions sont très variables¹⁸⁶. Les lois peuvent avoir un champ d'application trop limité¹⁸⁷. Dans un État par exemple, la définition de la traite en droit pénal est limitée au déplacement des enfants « aux fins du travail forcé », de sorte que les cas de *child laundering*¹⁸⁸ en vue de l'adoption peuvent y échapper¹⁸⁹. Le champ d'application des lois peut être également trop étroit parce qu'elles ne sanctionnent pas tous les types de violations ou tous les acteurs concernés.

163. Les sanctions sont souvent trop légères pour avoir un réel effet dissuasif¹⁹⁰. B. Mezmur pointe le manque de sanctions « assez sévères pour dissuader les personnes qui ciblent les enfants à des fins d'enlèvement, de traite et de vente, ou d'autres formes d'exploitation »¹⁹¹. La prévention des abus en est fragilisée voire compromise parce que les auteurs des délits peuvent poursuivre leurs pratiques contraires à l'éthique ou illicites sans crainte des conséquences¹⁹².

164. De même, les lois peuvent avoir une portée limitée parce qu'il est parfois difficile de prouver une violation. D'autre part, les États n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour enquêter sur les abus signalés et poursuivre leurs auteurs, ce qui peut être compliqué et coûteux car les abus impliquent souvent plus d'un État. Sans coopération renforcée entre les États, les enquêtes peuvent être difficiles. À titre d'exemple, un État qui enquête sur des suspicions de *child laundering* peut être incapable de poursuivre l'enquête si les

¹⁸² C'est le cas des organismes agréés en matière d'adoption au Canada (Québec).

¹⁸³ Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, para. 288, qui fait également référence aux réponses à la question No 18 du Questionnaire de 2009, *supra*, note 11.

¹⁸⁴ Guide de bonnes pratiques No 1, *supra*, note 1, para. 207.

¹⁸⁵ Voir art. 278 du Code pénal vietnamien, No 15/1999/QH10, disponible à l'adresse < <http://moj.gov.vn> >, sous la rubrique « *Legal Normative Documents* ».

¹⁸⁶ Voir les réponses à la question No 9(b) du Profil d'État de 2010, *supra*, note 78.

¹⁸⁷ Voir B. Mezmur, « Les péchés des "sauveurs" », Doc. info. No 2 à l'attention de la troisième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (juin 2010), disponible sur le site web de la Conférence, à l'adresse < www.hcch.net >, sous la rubrique « Espace Adoption internationale » (ci-après, « B. Mezmur »), p. 13.

¹⁸⁸ Voir D. Smolin, *supra*, note 63, p. 5.

¹⁸⁹ Voir art. 597 du Code pénal révisé éthiopien.

¹⁹⁰ Les sanctions pécuniaires sont inférieures à 5 000 USD en Autriche et en France. Voir la réponse à la question No 11(1) du Questionnaire de 2005, *supra*, note 11.

¹⁹¹ B. Mezmur, *supra*, note 187, p. 12 et 13. Voir aussi Projet de lignes directrices de l'IPC, *supra*, note 41, art. 99.

¹⁹² Voir B. Mezmur, *supra*, note 187, p. 14.

autorités de l'autre État refusent de produire les registres et refusent l'accès aux témoins clés¹⁹³.

165. Les condamnations dans le contexte de l'adoption internationale¹⁹⁴, quoique significatives, restent rares en comparaison des nombreuses allégations d'abus. Les États ont encore beaucoup à faire afin de garantir que les gains matériels indus résultant de l'adoption internationale sont systématiquement poursuivis et sanctionnés de façon efficace.

B. Bonnes pratiques pour des sanctions plus sévères

Sanctions efficaces

166. Les condamnations prononcées révèlent que les sanctions constituent un moyen possible et efficace de lutter contre certaines pratiques illicites. Afin que des sanctions puissent être appliquées, la législation ou la réglementation devrait définir ce qui constitue une violation et les sanctions correspondantes. À titre d'exemple, l'*International Policy Conference on the African Child* de 2012 a formulé la recommandation suivante : « les États devraient s'assurer qu'au minimum les actes et activités suivants sont entièrement couverts par le droit pénal, que ces délits soient commis sur le territoire national ou à l'échelle internationale et individuellement ou de manière organisée : a) la vente d'enfants ; b) l'obtention induite du consentement à l'adoption d'un enfant en violation des instruments juridiques internationaux applicables à l'adoption ; c) le *child laundering* ; d) la falsification de documents et e) les gains financiers indus »¹⁹⁵.

167. Les sanctions peuvent être plus efficaces :

- si elles visent toutes les violations relatives à des gains matériels indus (sans se limiter aux violations les plus graves comme la vente d'enfants) ;
- si, afin de limiter l'impunité, elles sanctionnent toutes les personnes, toutes les autorités et tous les organismes qui participent à la violation (y compris ceux qui n'ont pas arrêté ou signalé la violation s'ils en avaient la responsabilité) ;

¹⁹³ Voir par ex. la situation au Népal avant la suspension par les États-Unis d'Amérique de l'adoption d'enfants présentés comme orphelins. « Les enquêtes sur les enfants signalés comme abandonnés sont fréquemment entravées par l'indisponibilité des fonctionnaires nommés dans les rapports d'abandon. Les fonctionnaires de police et des orphelinats refusent souvent d'aider les personnels consulaires dans leurs efforts pour confirmer l'information en la comparant avec les registres officiels des services de police et des orphelinats. » Voir *Joint Statement of Suspension of Processing for New Adoption Cases based on Abandonment in Nepal*, 2 août 2010, disponible à l'adresse < www.state.gov >, sous la rubrique « Press Releases: 2010 ».

¹⁹⁴ Quelques-unes des condamnations les plus notables :

- Affaire Galindo (adoptions internationales entre le Cambodge et les États-Unis d'Amérique) : L. Galindo a été condamnée par un tribunal américain à 18 mois de prison, 3 ans de liberté surveillée et 300 heures de service d'intérêt général ainsi qu'à plus de 60 000 USD de restitutions après avoir reconnu qu'elle avait organisé le dispositif par lequel des enfants cambodgiens étaient enlevés à leurs familles et déclarés orphelins sur les formulaires d'immigration. Voir Département américain de la Justice, notice du 19 novembre 2004.

- Adoptions illégales au Guatemala : plusieurs personnes ont été condamnées pour adoption illicite, notamment Valle Flores de Mejia et Noriega Cano, qui ont été respectivement condamnées par un tribunal guatémaltèque à 21 et 16 ans d'emprisonnement après avoir été jugées coupables de traite d'êtres humains, de falsification de documents et de crime organisé. Voir « Asociación Primavera lawyer, director found guilty of human trafficking in 'Karen Abigail' case », disponible à l'adresse < www.findingfernanda.com >, sous les rubriques « Clip Library » puis « 2011 ».

- Arche de Zoé (adoptions internationales entre le Tchad et la France) : six personnes mêlées à l'affaire de l'Arche de Zoé ont été condamnées par un tribunal tchadien à 8 ans de prison pour enlèvement d'enfants et faux et usage de faux pour avoir tenté d'emmener par avion 103 enfants africains en vue de leur adoption en France après avoir induit les familles biologiques en erreur. Voir B. Mezmur, *supra*, note 187, p. 14.

- Affaire Hunan en Chine : un tribunal chinois a condamné 3 personnes à 15 ans d'emprisonnement et à une amende de 50 000 CNY, et 6 autres personnes à des peines de 3 à 13 ans d'emprisonnement à l'issue d'une enquête sur l'achat d'enfants. Voir « Sold into Adoption: the Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States », par P. J. Meier et X. Zhang (2009), disponible à l'adresse < www.lawlib.wlu.edu >, Washington and Lee Law School, sous les rubriques « Table of contents of Law Journal » puis « Cumberland Law Review », vol. 39, No 1, 2008-2009.

- Traite d'enfants à Madagascar : en 2004, 5 réseaux de traite d'enfants ont été démantelés et 30 personnes ont été arrêtées et condamnées. Voir rapport du 15 septembre 2004 du *Child Trafficking Research Hub* < www.childtrafficking.org >, sous la rubrique « Documents ».

¹⁹⁵ Projet de lignes directrices de l'IPC, *supra*, note 41, art. 95.

- si elles sont proportionnées à la violation tout en étant suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif et donc participer aux efforts de prévention.

168. De plus, la législation et la réglementation devraient préciser les différents moyens de preuve d'une violation et le régime de la preuve devrait tenir compte de la difficulté à recueillir des preuves auprès d'un autre État¹⁹⁶. Il devrait être possible de prouver que quelqu'un a commis une violation même lorsqu'il est impossible de recueillir de nombreux documents à l'appui parce que l'État dans lequel la violation s'est produite ne tient pas de registres systématiques.

169. Les sanctions prévues par les différentes législations nationales sont très variables : de la suspension temporaire de l'agrément¹⁹⁷ à l'emprisonnement pour certains cas impliquant la corruption ou la traite d'enfants. Les principaux types de sanctions sont les suivants :

- Amendes et sanctions pécuniaires : la législation de nombreux États prévoit des sanctions pécuniaires. La législation d'Australie occidentale, par exemple, punit d'une amende de 25 000 dollars australiens une personne qui reçoit un paiement pour influencer le consentement à l'adoption d'un enfant¹⁹⁸. Les sanctions pécuniaires pour les gains matériels indus sont très variables ; elles sont par exemple de 251 euros au Luxembourg¹⁹⁹ et peuvent atteindre 250 000 dollars aux États-Unis d'Amérique²⁰⁰. Ces sanctions peuvent être majorées lorsque l'infraction est commise par une autorité²⁰¹.
- Perte de licence ou d'agrément et d'autorisation : un juge ou un ordre professionnel peut annuler la licence d'un professionnel et le radier d'une liste de référence si les gains matériels indus sous-jacents ont également violé les règles applicables à sa profession.

Dans le cas des organismes agréés, l'autorité qui délivre l'agrément peut refuser de reconduire, suspendre temporairement ou annuler définitivement l'agrément ou l'autorisation d'un organisme agréé. Des dispositions particulières doivent être prises pour les adoptions en cours lorsque la mesure est prononcée et une large publicité doit être faite autour de la cessation d'activité de l'organisme²⁰².

- Peine de prison : certains États prévoient également une peine de prison pour les délits les plus graves. C'est le cas de l'Australie occidentale, du Canada (Alberta), de Chypre, des États-Unis d'Amérique, de la France, de la Lituanie, du Luxembourg, du Mexique et de la Roumanie. La peine peut aller de 8 jours (Luxembourg) à 7 ans (Roumanie) ou 8 ans (Lituanie)²⁰³.
- Refus de reconnaître la décision d'adoption : en cas de violation grave de la procédure d'adoption, les États peuvent envisager de refuser de reconnaître la décision

¹⁹⁶ Il arrive par ex. que les futurs parents adoptifs ne puissent pas démontrer de façon absolument certaine qu'un organisme agréé a commis une violation parce qu'ils n'ont pas les moyens de recueillir des preuves dans l'État d'origine. Pour tenir compte de l'équilibre entre les parties, les États peuvent envisager d'exiger qu'il soit prouvé que l'hypothèse *la plus probable* est qu'un organisme agréé a commis une violation.

¹⁹⁷ Ce peut par ex. être le cas aux États-Unis d'Amérique. Voir Titre 22 du Code de la réglementation fédérale des États-Unis, §96.75(a), *supra*, note 102.

¹⁹⁸ Réponse de l'Australie à la question No 8 du « Questionnaire sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale », établi par William Duncan, Secrétaire général adjoint, Doc. pré-l. No 1 de juillet 2000 à l'attention de la Commission spéciale de novembre / décembre 2000 sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993. Voir aussi l'*Adoption Act* de 1994 de l'Australie occidentale, art. 122 (c). Les autres états et territoires australiens ont des dispositions similaires, même si leurs sanctions peuvent varier. Ces sanctions ne s'appliquent qu'aux infractions commises en Australie ; les lois des différents états et territoires australiens ne s'appliquent pas à titre extraterritorial aux acteurs australiens agissant à l'étranger.

¹⁹⁹ Réponse du Luxembourg à la question No 11 du Questionnaire de 2005, *supra*, note 11.

²⁰⁰ Réponse des États-Unis d'Amérique à la question No 11 du Questionnaire de 2005, *supra*, note 11. Voir aussi l'art. 404(c) de l'*Intercountry Adoption Act* de 2000 des États-Unis d'Amérique, PL 106-279.

²⁰¹ Au Canada (Québec), l'art. 135.1 de la Loi sur la protection de la jeunesse instaure des sanctions comprises entre 10 000 et 100 000 CAD pour les particuliers. Si l'infraction est commise par une autorité, la sanction varie de 25 000 à 200 000 CAD.

²⁰² Voir Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitres 7.4.5 et 7.6 pour plus d'informations sur les organismes agréés.

²⁰³ Voir les réponses à la question No 11 du Questionnaire de 2005, *supra*, note 11.

d'adoption²⁰⁴. L'article 24 de la Convention dispose que ce peut être le cas si l'adoption est manifestement contraire à l'ordre public, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant²⁰⁵. Cette sanction devrait être employée avec précaution, en particulier lorsque l'enfant est avec ses parents adoptifs depuis un certain temps, du fait des conséquences sur l'enfant, qui est lui aussi victime de l'abus²⁰⁶. Les États devraient travailler ensemble afin de trouver des solutions pragmatiques dans de tels cas. Certains États peuvent aussi avoir des dispositions législatives permettant aux parties à l'adoption d'annuler ou de révoquer l'adoption.

Coopération entre autorités et entre États pour appliquer les sanctions

170. La coopération entre les autorités et entre les États²⁰⁷ est indispensable dans tout travail d'enquête et de poursuites conduisant à sanctionner les auteurs des abus. Par exemple, les États peuvent mettre en place un système clair en vue de consigner les allégations de violation de la Convention. Ce système devrait préciser comment et à qui les violations devraient être signalées. Les États peuvent aussi s'entraider pour trouver l'auteur d'un délit par-delà la frontière ou en autorisant l'accès aux registres qui faciliteraient une enquête.

171. Les autorités peuvent améliorer la coopération en définissant des circuits clairs pour transmettre les informations. À cet égard, les États peuvent faire appel à des organisations internationales telles qu'Interpol²⁰⁸.

8. PERSPECTIVES D'AVENIR

172. Comme l'explique l'introduction à la présente Note, l'un des objectifs sous-tendant la constitution d'un Groupe d'experts sur les aspects financiers de l'adoption internationale était d'examiner l'opportunité et la possibilité d'élaborer des outils pratiques afin d'aider les États à améliorer les normes et les pratiques en la matière²⁰⁹. À l'issue de sa réunion de 2012, le Groupe d'experts a formulé plusieurs recommandations à cet égard²¹⁰. Il s'est concentré sur les pistes envisageables d'un point de vue pragmatique et a défini des priorités, notant que l'engagement du Bureau Permanent dans l'élaboration de ces outils dépendrait des ressources disponibles et des autres travaux à mener, mais aussi des contraintes budgétaires des États.

173. La **section A** du présent chapitre explique les recommandations formulées par le Groupe d'experts concernant l'élaboration d'outils pratiques et donne des informations sur les travaux entrepris ou à entreprendre à cet égard.

174. La **section B** aborde brièvement l'avenir du Groupe d'experts à plus long terme et se conclut par une vue d'ensemble des domaines liés aux aspects financiers de l'adoption internationale restant à explorer et pouvant faire l'objet de travaux.

²⁰⁴ La législation française, par ex., prévoit la non-reconnaissance de l'adoption en cas de problème. Voir Code de l'action sociale et des familles, art. 225-33 et 225-38, *supra*, note 103. Au Québec (Canada), le Procureur général a déjà usé de ce pouvoir pour révoquer une décision d'adoption.

²⁰⁵ Art. 24 de la Convention.

²⁰⁶ L'art. 32 n'indique pas les conséquences de sa violation mais il est certain que le refus de la reconnaissance automatique de l'adoption serait trop sévère dans de nombreux cas de figure. Voir Rapport explicatif, *supra*, note 8, para. 529.

²⁰⁷ Le Ministère de la Justice peut par ex. travailler avec le Ministère des Affaires étrangères pour que des représentants dans les États d'origine recherchent des preuves du gain matériel indu.

²⁰⁸ Interpol est un vaste système de police international qui compte 190 membres. Sa mission, qui est de « prévenir et combattre la criminalité grâce à une coopération policière internationale renforcée » peut être particulièrement utile pour les États. Voir < www.interpol.int >.

²⁰⁹ Voir Conclusions et Recommandations de la réunion de 2010 de la Commission spéciale, *supra*, note 36, Recommandation No 4.

²¹⁰ Voir Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12.

A. Outils pratiques recommandés et élaborés par le Groupe d'experts lors de sa réunion de 2012

8.1 Terminologie harmonisée

Recommandation

175. Comme indiqué au chapitre 5.1 ci-avant, les aspects financiers de l'adoption internationale sont liés à un certain nombre de termes clés mentionnés dans la Convention de La Haye de 1993 ou issus de la pratique. Le fait que la Convention ne définit pas ces termes clés et l'absence de définitions harmonisées et acceptées peuvent causer des ambiguïtés, des confusions et des interprétations incohérentes dans les États contractants. L'étude et la discussion des aspects financiers s'en trouve de surcroît compliquée.

176. Pour commencer, le Groupe d'experts a donc discuté et convenu de définitions communes des principaux termes relatifs aux aspects financiers de l'adoption internationale afin de réduire le plus possible les risques de malentendus lors de la définition de l'approche à adopter et de l'élaboration d'outils pratiques tels ceux qui sont évoqués ci-dessous.

Résultat

177. Après diffusion aux États parties à la Convention de La Haye de 1993 et aux Membres de la Conférence de La Haye pour commentaires, ces définitions harmonisées ont été finalisées et sont maintenant regroupées dans la section consacrée à la terminologie de la présente Note. La terminologie harmonisée a en outre été publiée seule sous la rubrique « Espace Adoption internationale » du site web de la Conférence de La Haye.

178. Le Groupe d'experts a recommandé l'emploi de cette terminologie dans le cadre des travaux futurs dans le domaine²¹¹.

8.2 Tableaux sur les coûts

Recommandation

179. Au vu de la nécessité de garantir une transparence maximale en ce qui concerne les aspects financiers de l'adoption internationale (voir chapitre 5.2 ci-avant), et conformément à la Conclusion et Recommandation No 4 de la réunion de 2010 de la Commission spéciale²¹², le Groupe d'experts a approuvé deux projets de Tableaux sur les coûts à l'occasion de sa réunion de 2012 :

- Tableau I : « Coûts et contributions associés à l'adoption internationale dans l'État d'origine » ;
- Tableau II : « Coûts, contributions et aide financière associés à l'adoption internationale dans l'État d'accueil ».

180. Ces Tableaux visent à donner une vue d'ensemble des coûts réels de l'adoption internationale. En outre, le Groupe d'experts a reconnu l'intérêt des Tableaux sur les coûts dans le cadre des activités menées par les organismes agréés en matière d'adoption, déjà insérés dans le Guide de bonnes pratiques No 2²¹³.

181. S'agissant de la collecte des données alimentant les Tableaux, le Groupe d'experts a discuté de l'intérêt potentiel d'un recours à des « experts » extérieurs au sein de chaque État (par ex. des étudiants d'universités auxquels il serait donné des instructions claires) qui pourraient aider à recueillir les informations financières, comme l'avait suggéré le Groupe de travail en 2001 dans ses recommandations à l'attention de la réunion de 2005 de la Commission spéciale²¹⁴. Le Groupe d'experts a toutefois conclu qu'il pouvait être plus

²¹¹ *Ibid.*, Recommandation No 1.

²¹² Conclusions et Recommandations de la réunion de 2010 de la Commission spéciale, *supra*, note 36, Recommandation No 4.

²¹³ Voir Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12, Recommandation No 2. Voir aussi Guide de bonnes pratiques No 2, *supra*, note 4, chapitre 8, annexe B.

²¹⁴ En 2001, un Groupe de travail avait élaboré des tableaux visant à recueillir des informations concernant : l'identité de l'entité ou de la personne (protagoniste) chargée du service d'adoption ou de l'une des fonctions

pertinent que les experts extérieurs s'attachent à l'analyse des données recueillies plutôt qu'à leur collecte, dans la mesure où il est souhaitable que les Autorités centrales gardent un certain contrôle de cette étape.

182. Il a été noté que les Tableaux ne seront utiles que si les États soumettent des informations pertinentes à intervalles réguliers et si le Bureau Permanent dispose des ressources suffisantes pour inciter les États à mettre ces données à jour.

Résultat

183. Les Tableaux sur les coûts ont été diffusés au Groupe d'experts, qui a testé leur maniement, puis révisés par le Bureau Permanent à la lumière des retours reçus et enfin soumis à l'ensemble des États parties à la Convention de La Haye de 1993 et des Membres de la Conférence de La Haye pour un dernier examen. Suite à cette consultation, les Tableaux ont été finalisés et sont désormais accessibles sous la rubrique « Espace Adoption internationale » du site web de la Conférence de La Haye.

184. Le Groupe d'experts doit poursuivre la discussion en vue de déterminer la meilleure méthode de collecte des données ainsi que le lieu et le mode de publication des Tableaux, une fois renseignés par les États.

8.3 Liste récapitulative de bonnes pratiques

Recommandation

185. Afin de garantir la visibilité des bonnes pratiques relatives aux aspects financiers de l'adoption internationale recommandées dans la présente Note ainsi que dans les Guides de bonnes pratiques Nos 1 et 2 publiés par la Conférence de La Haye concernant la Convention de La Haye de 1993, le Groupe d'experts a recommandé l'élaboration d'une « Liste récapitulative de bonnes pratiques sur les aspects financiers de l'adoption internationale »²¹⁵. L'objectif est de faire de cette liste une référence utile pour les États parties qui cherchent à améliorer leurs pratiques relatives aux aspects financiers de l'adoption internationale et un outil simple et efficace à l'intention des États qui souhaitent devenir Parties à la Convention.

Résultat

186. Élaborée puis finalisée au regard des commentaires formulés par les experts, par les États parties à la Convention de La Haye de 1993 et par les Membres de la Conférence de La Haye, la Liste récapitulative est désormais disponible sous la rubrique « Espace Adoption internationale » du site web de la Conférence de La Haye.

8.4 Modèle d'enquête à l'intention des parents adoptifs

Recommandation

187. Le Groupe d'experts s'est accordé sur l'utilité d'élaborer un modèle d'enquête à destination des parents adoptifs afin de recueillir des informations sur les coûts réels associés à une adoption internationale, dans un objectif de transparence. Il a recommandé que le Bureau Permanent élabore un projet de modèle d'enquête avec l'aide d'un nombre restreint d'États, si ses ressources le lui permettent²¹⁶.

188. Ce modèle d'enquête pourrait couvrir les montants payés pour l'adoption (avant, pendant et après l'adoption) et, le cas échéant, l'expérience des parents adoptifs avec l'organisme agréé et l'État d'origine en ce qui concerne les aspects financiers de l'adoption.

entrant dans ce cadre (Formulaire I), le montant facturé pour chaque service ou fonction par protagoniste (Formulaire II) et le montant raisonnable estimatif pour chaque service ou fonction par protagoniste (Formulaire III). Toutefois, ces formulaires ont donné peu de réponses, avant tout parce qu'ils ont été jugés trop longs, détaillés et complexes. Ces formulaires portaient sur tous les acteurs, comprenaient de nombreuses sous-catégories (par ex. pour l'évaluation du dossier : état civil de l'enfant, recherche de la famille d'origine, évaluation de la famille d'origine, évaluation de l'enfant) et visaient à comparer ce que serait le montant raisonnable de chaque service.

²¹⁵ Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12, Recommandation No 4.

²¹⁶ *Ibid.*, Recommandation No 5.

189. Chaque État d'accueil devrait diffuser l'enquête auprès des futurs parents adoptifs, analyser les résultats et, le cas échéant, réagir aux problèmes signalés. Cet outil pourrait être adapté et coordonné entre les deux États concernés lorsqu'ils font le point sur leur coopération en cours ou envisagent une future coopération.

190. Ce modèle d'enquête pourrait être utile pour renforcer la transparence et se faire une meilleure idée des coûts réels en jeu dans l'adoption internationale. Le respect de la confidentialité devrait être garanti et les motifs de cette enquête clairement expliqués afin de « briser le tabou » qui entoure les aspects financiers de l'adoption internationale. En outre, une analyse des résultats de l'enquête pourrait être très utile pour rédiger des principes directeurs ou un guide de bonnes pratiques sur ce sujet.

Résultat

191. Conformément à la recommandation du Groupe d'experts, un modèle d'enquête sera élaboré par le Bureau Permanent, en coopération avec le Groupe d'experts, puis sera transmis à l'ensemble des États parties à la Convention de La Haye de 1993 et des Membres de la Conférence de La Haye pour commentaires avant finalisation.

8.5 Brochure d'information destinée aux futurs parents adoptifs

Recommandation

192. Le Groupe d'experts a réfléchi à l'opportunité d'une brochure d'information sur les aspects financiers de l'adoption internationale que la Conférence de La Haye élaborerait à l'intention des futurs parents adoptifs.

193. Se fondant sur l'existence de la brochure publiée par le SSI et intitulée « L'adoption internationale et ses risques : Guide à l'attention des candidats », le Groupe n'a toutefois pas jugé nécessaire d'élaborer un outil similaire pour le moment. La brochure conçue par le SSI aide les (futurs) parents adoptifs à comprendre les coûts associés à l'adoption internationale et les incite à faire preuve de vigilance. Elle énumère les questions que les futurs parents adoptifs devraient poser à l'organisme agréé, recommande de garder trace des dépenses effectuées et explique comment reconnaître les sollicitations douteuses et signaler les problèmes. Elle souligne également pourquoi il est dans l'intérêt de tous d'éliminer les profits exorbitants.

194. D'autres documents d'information conçus par les Autorités centrales, tels que les documents de principe rédigés par l'Autorité centrale australienne sur les dons et contacts avant le placement, les dons et contacts par les organisations de soutien à l'adoption internationale et les envois de cadeaux et d'articles de soins, pourraient donner des informations utiles et concises aux futurs parents adoptifs en répondant à de nombreuses questions sur ce sujet sensible²¹⁷.

Résultat

195. Aucune autre mesure n'a été recommandée concernant cet outil.

8.6 Questionnaire sur les aspects financiers de l'adoption internationale à l'attention des États contractants

Recommandation

196. Les États contractants ont apporté de nombreuses réponses aux questions sur les aspects financiers de l'adoption internationale qui ont été posées dans plusieurs questionnaires établis par le Bureau Permanent, comme le Profil d'État de 2010 ou le Questionnaire de 2009 sur l'agrément.

197. Le Groupe d'experts a discuté de l'utilité d'élaborer un questionnaire détaillé uniquement consacré aux coûts et autres aspects financiers, traitant notamment des enjeux spécifiques à ce domaine. Les réponses pourraient apporter des informations exploitables en vue de la rédaction d'outils tels que des principes directeurs et / ou un

²¹⁷ Voir « *General Policies and Documents* », disponible à l'adresse < www.ag.gov.au/intercountryadoption >, sous la rubrique « *Intercountry adoption policies and key documents* ».

guide de bonnes pratiques par la suite (voir chapitre 8.7 ci-après). Toutefois, le Groupe a estimé qu'il n'était pas nécessaire pour le moment d'élaborer un questionnaire consacré aux aspects financiers de l'adoption internationale étant donné que des supports existent déjà et que la rédaction de principes directeurs et / ou d'un guide de bonnes pratiques n'est pas une priorité en l'état actuel des choses²¹⁸.

Résultat

198. Aucune autre mesure n'a pour le moment été recommandée concernant cet outil. Toutefois, le Groupe d'experts pourra rediscuter de la nécessité de concevoir un tel questionnaire s'il est décidé d'élaborer des principes directeurs et / ou un guide de bonnes pratiques.

8.7 Principes directeurs et / ou guide de bonnes pratiques sur les aspects financiers

Recommandation

199. La formulation de principes directeurs sur les aspects financiers de l'adoption internationale et la rédaction d'un guide de bonnes pratiques consacré à ce thème, recommandée lors de la réunion de 2005 de la Commission spéciale²¹⁹, ont également fait l'objet de discussions. Il a été estimé que cette Note et les autres outils mentionnés dans ce chapitre, notamment les données recueillies au moyen des Tableaux sur les coûts, pourraient servir de base pour l'élaboration de principes directeurs ou d'un guide.

200. Toutefois, le Groupe d'experts n'a pas jugé qu'il s'agit d'une priorité en l'état actuel des choses, estimant que l'élaboration des autres outils recommandés est plus urgente²²⁰.

Résultat

201. Dans la mesure où le Groupe d'experts n'a pas donné la priorité à ces outils, aucune suite n'a pour l'heure été donnée. Le Groupe pourra envisager à nouveau la nécessité de les élaborer. S'il recommande d'aller de l'avant avec ces outils, comme le suggèrent certains États, le Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye devra aussi être consulté.

8.8 Liste récapitulative sur l'attribution des responsabilités

Recommandation

202. Chaque partie prenante du système d'adoption internationale (Autorités centrales, autorités publiques et compétentes, organismes agréés, ainsi que d'autres acteurs, dont les futurs parents adoptifs) a un rôle à jouer dans la mise en œuvre des bonnes pratiques examinées dans ce document en fonction de ses obligations, de ses fonctions et de son expertise respectives²²¹.

²¹⁸ Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12, Recommandation No 7.

²¹⁹ Voir Conclusions et Recommandations de la réunion de 2005 de la Commission spéciale, *supra*, note 35, Recommandation No 2.

²²⁰ Voir Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12, Recommandation No 7.

²²¹ L'attribution des responsabilités serait basée sur les fonctions et responsabilités générales indiquées dans la Convention et sur des caractéristiques essentielles comme les suivantes :

- **Autorités centrales** : il revient par ex. aux Autorités centrales de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les gains matériels indus dans le cadre d'une adoption et de décourager toutes les pratiques contraires aux objectifs de la Convention. Les Autorités centrales des États d'accueil devraient réglementer les coûts des organismes agréés qui fournissent des services aux futurs parents adoptifs (comme la préparation de la demande d'adoption, y compris l'étude du foyer), tandis que les Autorités centrales des États d'origine devraient surveiller les pratiques des orphelinats en matière de gains matériels indus ;
- **les autorités compétentes** autres que les Autorités centrales peuvent être chargées de fonctions liées à des aspects financiers particuliers de l'adoption internationale, comme la poursuite des personnes corrompues et la délivrance de licences aux avocats spécialistes de l'adoption ;
- **les organismes agréés** peuvent, entre autres, informer et conseiller les futurs parents adoptifs sur les aspects financiers de la procédure pour les sensibiliser et renforcer leur vigilance ; ils devraient demander des frais raisonnables et rendre publics tous leurs frais.

203. Le Groupe d'experts a reconnu l'intérêt potentiel d'une liste récapitulative sur l'attribution des responsabilités semblable à celle qui figure à l'annexe 6 du Guide de bonnes pratiques No 1 (« Organisation et responsabilité dans le cadre de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale »), en vue d'aider les États contractants à se faire une idée claire de la répartition des responsabilités dans l'État²²². En distinguant bien les devoirs de chaque intervenant concernant les aspects financiers et la prévention des gains matériels indus, la liste récapitulative permettra aux États d'autoévaluer leurs pratiques. Toutefois, le Groupe d'experts n'a pas jugé qu'il s'agit d'une priorité pour l'instant, préférant commencer par l'élaboration d'autres outils²²³.

Résultat

204. Dans le cadre de l'élaboration de la Liste récapitulative de bonnes pratiques (voir chapitre 8.3 ci-avant), il a été suggéré d'y *joindre* un outil permettant aux États de vérifier et d'autoévaluer l'attribution des responsabilités associées à la mise en œuvre des bonnes pratiques. La colonne de droite de la Liste, où il est demandé aux États d'indiquer quel est l'organe en charge de l'action recommandée (en cochant la case correspondante), remplit donc dans une certaine mesure la fonction envisagée pour la liste récapitulative sur l'attribution des responsabilités.

8.9 Promotion et utilisation des outils pratiques, une fois finalisés

Recommandation

205. Le Groupe d'experts a souligné la nécessité de promouvoir efficacement les outils recommandés, après leur élaboration, de façon à ce que tous les États parties à la Convention de La Haye de 1993 et les États envisageant de le devenir en aient connaissance et s'en servent concrètement.

Résultat

206. Les outils finalisés ont été (et les outils en cours d'élaboration seront) transmis à l'ensemble des États parties à la Convention de La Haye de 1993 et des Membres de la Conférence de La Haye et publiés sous la rubrique « Espace Adoption internationale » du site web de la Conférence de La Haye. En outre, le Bureau Permanent assurera la promotion de ces outils dans le cadre de ses travaux quotidiens de secrétariat (par ex., lorsqu'il communiquera avec les autorités concernées mais aussi à l'occasion de séminaires, de conférences et de sessions de formation). Enfin, les outils seront présentés lors de la réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention qui se tiendra en juin 2015.

207. Outre ces activités de promotion classiques, le Groupe d'experts peut continuer de rechercher les moyens les plus efficaces de promouvoir davantage et spécifiquement les outils.

B. Avenir du Groupe d'experts à plus long terme et questions en suspens

208. Conformément au mandat que lui a confié le Conseil sur les affaires générales et la politique de la Conférence de La Haye²²⁴, le Groupe d'experts poursuivra les travaux menés avec le Bureau Permanent en vue de l'élaboration et de la finalisation des outils pratiques mentionnés plus haut à la **Section A**.

209. À plus long terme, il est suggéré que le Groupe d'experts reste actif et se penche sur d'autres questions en lien avec les aspects financiers de l'adoption internationale. En particulier, il pourra aider le Bureau Permanent à mettre au point d'autres outils si ceux-ci sont recommandés.

210. S'agissant des autres questions en lien avec les aspects financiers de l'adoption internationale susceptibles d'être abordées ultérieurement par le Groupe d'experts, il est

²²² Conclusions et Recommandations de la réunion de 2012 du Groupe d'experts, *supra*, note 12, Recommandation No 8.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Conclusions et Recommandations de la réunion de 2014 du Conseil, *supra*, note 17, para. 18 a).

important de noter que même si la présente Note propose de bonnes pratiques en vue de régler les principaux problèmes liés aux aspects financiers de l'adoption internationale, d'autres questions plus générales restent posées, notamment quant à savoir comment :

Élaborer des outils qui apporteraient plus de clarté sur certaines questions clés

Par exemple :

- Quelles autres indications pourrait-on donner afin de définir ce qui constitue des « honoraires raisonnables » pour les personnes qui sont intervenues dans l'adoption internationale (art. 32(2)) ?
- Qu'est-ce qui constitue une mesure appropriée pour prévenir les gains matériels indus ?
- Quelle pourrait être la sanction appropriée d'un abus ?

Garantir la prise de mesures par tous les États

Par exemple :

- Comment garantir une investigation rapide et efficace si des allégations de bonne foi font état de mauvaises pratiques dans les États, surtout lorsque les mauvaises pratiques semblent systémiques ?
- Comment améliorer la coopération entre les États en vue de prévenir et de régler les problèmes liés aux aspects financiers de l'adoption internationale ?
- Comment sensibiliser les acteurs de chaque État aux questions financières qui se posent dans le contexte de l'adoption internationale et « briser le tabou » qui entoure ce thème depuis si longtemps ?
- Comment éviter une concurrence indue et les pressions qu'elle exerce sur les États d'origine, sur les futurs parents adoptifs et sur les autres acteurs de l'adoption ?

Susciter des changements sur le plan national

Par exemple :

- Comment continuer d'encourager et de soutenir la volonté politique requise pour prendre des mesures en vue de trouver des solutions dans ce cadre ?
- Comment encourager les États ne l'ayant pas encore fait à adopter des lois et règlements régissant les aspects financiers de l'adoption internationale ?
- Comment garantir que des ressources humaines et matérielles appropriées seront allouées à la *mise en œuvre* de ces lois et règlements ?
- Comment éliminer les incitations aux gains matériels indus et les profits exorbitants ?

Améliorer les pratiques des organismes agréés en matière d'adoption en ce qui concerne les aspects financiers

Par exemple :

- Comment garantir que les organismes agréés respectent les normes de la Convention et ont de bonnes pratiques concernant les aspects financiers ?
- Comment améliorer le suivi des organismes agréés en ce qui concerne les aspects financiers ?