

ADOPTION

Doc. prélim. No 3
Prel. Doc. No 3

Août / August 2005



NOTE SUR LES QUESTIONS D'AGREMENT

*établie par Jennifer Degeling, Collaboratrice juridique principale,
assistée de Carlotta Alloero, stagiaire*

* * *

A DISCUSSION PAPER ON ACCREDITATION ISSUES

*drawn up by Jennifer Degeling, Principal Legal Officer,
with the assistance of Carlotta Alloero, Intern*

*Document préliminaire No 3 d'août 2005 à l'intention de la
Commission spéciale de septembre 2005 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*

*Preliminary Document No 3 of August 2005 for the attention of the
Special Commission of September 2005 on the practical operation of the
Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and
Co-operation in respect of Intercountry Adoption*

NOTE SUR LES QUESTIONS D'AGREMENT

*établie par Jennifer Degeling, Collaboratrice juridique principale,
assistée de Carlotta Alloero, stagiaire*

* * *

A DISCUSSION PAPER ON ACCREDITATION ISSUES

*drawn up by Jennifer Degeling, Principal Legal Officer,
with the assistance of Carlotta Alloero, Intern*

Table des matières

Page

1.	INTRODUCTION	4
1.1	Objectifs de la note de discussion	4
1.2	Conditions générales d'agrément	4
2.	PRINCIPES GENERAUX	4
2.1	Principes de la Convention de La Haye de 1993	4
2.2	Principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant	5
2.3	Principes généraux relatifs à l'agrément.....	5
3.	QUESTIONS DE POLITIQUE GENERALE RELATIVES A L'AGREMENT	6
3.1	La place des organismes agréés dans la structure d'ensemble (pays d'origine et pays d'accueil).....	6
3.2	Choix de l'organisme chargé de l'agrément	7
4.	ORGANISATIONS ET STRUCTURES D'AGREMENT	7
4.1	Les rôles et fonctions respectifs de l'Autorité centrale et des organismes agréés	7
4.2	Suivi du nombre d'organismes agréés	9
4.3	Choix des pays pour les accords d'adoption.....	10
5.	CRITERES D'AGREMENT	11
5.1	Processus d'élaboration et de publication des critères	11
5.2	Elaboration de critères normalisés	11
6.	PARVENIR A LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITE FINANCIERES DES ORGANISMES AGREES	12
7.	CONTROLE ET SURVEILLANCE DES ORGANISMES AGREES	13
7.1	Dans le pays de l'agrément.....	14
7.2	Dans le pays d'opération	14
8.	QUESTIONS OPERATIONNELLES	15
8.1	Qualifications et expérience	15
8.2	Organisme agréé d'un Etat d'accueil opérant dans un autre Etat d'accueil.....	15
8.3	Etat d'accueil en qualité d'Etat d'origine.....	16
8.4	Trop de dossiers.....	16
8.5	Qualité des demandes et documents	17
8.6	Intermédiaires privés	17
8.7	Adoptions privées.....	17
8.8	Communication	17
8.9	Publicité par Internet	18
8.10	Pression de la part des pays d'accueil.....	18
9.	PARVENIR A DE BONNES PRATIQUES AVEC LES ORGANISMES AGREES	18

1. INTRODUCTION

La décision de consacrer une journée de la Commission spéciale de 2005 aux questions d'agrément découle des préoccupations exprimées quant aux normes et pratiques qui divergent à un point tel que la question méritait d'être examinée tout particulièrement.

1.1 Objectifs de la note de discussion

- a) Stimuler un débat sur les questions importantes concernant l'agrément ;
- b) contribuer à expliciter les termes de la Convention et les obligations des Etats afin de parvenir à des pratiques améliorées et plus cohérentes ;
- c) stimuler un débat au sujet de l'utilité d'élaborer un Guide de bonnes pratiques sur l'agrément ;
- d) stimuler un débat au sujet de la possibilité d'élaborer des critères de base d'agrément et la constitution d'un groupe de travail à cet effet.

1.2 Conditions générales d'agrément

Les normes et conditions élémentaires de l'agrément figurent au chapitre III de la Convention. Pour les organismes agréés aux fins d'exercer certaines fonctions des Autorités centrales, la nature et l'étendue de ces fonctions sont examinées brièvement dans le projet de *Guide de bonnes pratiques : mise en oeuvre* au chapitre 4B, et il n'est pas nécessaire d'y revenir ici.

Cependant, il faut souligner ici que les principes généraux de la Convention s'appliquent aussi bien aux organismes agréés qu'aux personnes non agréées. Les Conclusions et Recommandations de Commissions spéciales visant les Autorités centrales s'appliquent tout autant aux organismes agréés et personnes non agréées, lorsqu'elles exercent les fonctions d'Autorités centrales¹. Les Etats contractants ont la responsabilité de diffuser l'information des Commissions spéciales auprès des organismes et personnes auxquelles les conclusions et recommandations sont adressées.

2. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les principes généraux de la Convention de 1993 s'appliquent à toutes les personnes physiques ou morales impliquées dans les adoptions internationales organisées en vertu de la Convention, qu'il s'agisse d'Etats contractants, d'Autorités centrales, d'organismes publics, d'organismes agréés, ou de personnes ou organismes dépourvus d'agrément.

2.1 Principes de la Convention de La Haye de 1993

Les principes de la Convention de 1993 sont examinés de manière assez détaillée dans le projet de *Guide de bonnes pratiques : mise en oeuvre* au chapitre 2. En résumé, ces principes comprennent : l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération essentielle ; la mise en place de garanties destinées à empêcher l'enlèvement, la vente et le trafic d'enfants ; une coopération efficace entre autorités ; et l'importance d'autorités compétentes pour autoriser les adoptions internationales.

¹ Les conclusions et recommandations de la Commission spéciale de 2000 figurent dans les « Rapport et Conclusions de la Commission spéciale 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, 28 novembre-1er décembre 2000 », rédigés par le Bureau Permanent en avril 2001. Le Rapport est disponible sur le site Internet à l'adresse <www.hcch.net> sous la Convention 33.

2.2 Principes de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*

Le Préambule de la Convention de 1993 visant le fait que les principes de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* sont pris en compte, il est utile de faire brièvement référence à ces principes. Le principe central de l'article 21 est que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue la considération primordiale. Ce principe est appuyé par certains objets :

- a) que l'adoption d'un enfant ne peut être autorisée que par des autorités compétentes qui décident que l'adoption est admissible et avec les consentements et conseils nécessaires ;
- b) que l'adoption internationale peut être envisagée si l'enfant ne peut pas bénéficier d'une prise en charge adaptée dans son pays d'origine (le principe de subsidiarité) ;
- c) que l'enfant concerné par l'adoption internationale bénéficie de garanties et normes équivalant à celles existant dans le cas d'une adoption nationale ;
- d) que le gain matériel indu doit être empêché ;
- e) que le placement de l'enfant dans un autre pays ne peut être réalisé que par des autorités ou organismes compétents.

Le Protocole facultatif se rapportant à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants est également pertinent. L'article 3(5) indique que : « *Les Etats Parties prennent toutes les mesures juridiques et administratives appropriées pour s'assurer que toutes les personnes intervenant dans l'adoption d'un enfant agissent conformément aux dispositions des instruments juridiques internationaux applicables* »².

2.3 Principes généraux relatifs à l'agrément

La Commission spéciale de 2000 a émis des recommandations relatives à l'agrément, comme suit :

« Les principes suivants devraient s'appliquer à la procédure suivie pour accorder l'agrément en application de l'article 10, à la surveillance des organismes agréés prévue à l'article 11 c), et au processus d'autorisation prévu à l'article 12.

- a) *L'autorité ou les autorités compétentes pour accorder l'agrément, superviser les organismes agréés ou donner les autorisations, devraient être désignées sur la base de principes juridiques bien déterminés, et devraient avoir les compétences légales et les ressources humaines et matérielles nécessaires, afin de pouvoir exercer leurs responsabilités de manière efficace.*
- b) *Les compétences légales devraient inclure le pouvoir de conduire toute enquête nécessaire et, lorsqu'il s'agit d'une autorité de contrôle, le pouvoir de retirer ou de recommander le retrait d'un agrément ou d'une autorisation, conformément à la loi.*
- c) *Les critères d'agrément devraient être explicites et devraient résulter d'une politique générale sur la pratique des adoptions internationales.*

² Pour le texte du protocole facultatif à la *Convention relative aux droits de l'enfant* sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, voir < www.ohchr.org/french/law/crc-sale.htm > .

- d) *Les organismes agréés devraient rendre des comptes annuels à l'autorité compétente, relatifs notamment aux activités pour lesquelles ils sont agréés.*
- e) *L'autorité compétente devrait procéder périodiquement à un examen des organismes agréés ou d'une demande de leur part pour l'obtention d'un nouvel agrément³. »*

3. QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE RELATIVES À L'AGRÉMENT

3.1 La place des organismes agréés dans la structure d'ensemble (pays d'origine et pays d'accueil)

- a) *Décider d'accorder ou non l'agrément à des organismes*

La Convention ne crée aucune obligation d'agréer des organismes aux fins de l'adoption internationale. Cependant, si des organismes agréés doivent être utilisés, la Convention fixe un cadre réglementaire de normes minimales pour leur fonctionnement. Les Etats contractants peuvent imposer des normes supplémentaires.

Selon le site Internet de la Conférence de La Haye et les réponses au Questionnaire 2005, un tiers environ des Etats contractants utilisent des organismes agréés et ont fourni au Bureau permanent des détails sur leur désignation⁴. Un certain nombre de pays ont répondu, dans le Questionnaire, utiliser des organismes agréés, mais ils n'ont pas été désignés au Bureau permanent comme l'exige l'article 13⁵. D'autres Etats ont indiqué prévoir ou envisager d'utiliser à l'avenir des organismes agréés mais ne pas le faire actuellement.

La décision d'utiliser ou non des organismes agréés peut tenir compte de facteurs tels que la pratique antérieure, l'efficacité des structures actuelles ou la disponibilité de ressources publiques pour la réalisation d'adoptions internationales. Les pays ne faisant pas usage d'organisme agréés ont donné les motifs suivants dans leurs réponses au Questionnaire 2005 : (a) souhait de centraliser la maîtrise et le contrôle des adoptions internationales auprès de l'Autorité centrale ; (b) souhait d'éviter les services en doublon ; (c) le petit nombre d'adoptions internationales rend inutiles les organismes agréés ; (d) la faible étendue du territoire à couvrir ne justifie pas l'établissement d'un processus d'agrément ; (e) la loi nationale ne permet la réalisation d'adoptions que par les autorités publiques.

- b) *Décider de travailler ou non avec des organismes ou des personnes non agréés*

Le Questionnaire 2005 a fait apparaître une incompréhension des dispositions de l'article 22⁶. L'article 22(2) autorise un Etat contractant à permettre à des personnes ou organismes remplissant certaines normes minimales d'organiser des adoptions, même si ces personnes ou organismes ne sont pas agréés conformément au chapitre III de la Convention. Les personnes ou organismes dépourvus d'agrément ne sont donc pas tenus par l'obligation en vertu de l'article 11 a) de « poursuivre uniquement des buts non lucratifs ». Un Etat utilisant des personnes ou organismes dépourvus d'agrément déclare au Bureau Permanent les renseignements concernant ces personnes ou organismes⁷. Comme il y a une délégation implicite des fonctions de l'Autorité centrale, l'Autorité centrale reste responsable des actes des personnes ou organismes dépourvus d'agrément⁸. Ces questions

³ Rapport *supra* note 1, paragraphe 23.

⁴ 23 Etats contractants sur 66, ou 28 pays en comptant ceux visés à la note 5.

⁵ Canada (Québec), Chili, Pérou, Panama, Suisse.

⁶ Voir les réponses à la question No 6(6) du Questionnaire 2005 relatif au 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* (ci-après « le Questionnaire 2005 »).

⁷ Article 22(3).

⁸ Voir le Rapport explicatif portant sur la *Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, de G. Parra-Aranguren, Conférence de La Haye de droit

sont examinées au chapitre 4.3.5 du projet de *Guide de bonnes pratiques : mise en oeuvre* et aux paragraphes 373-398 du Rapport explicatif.

Un Etat d'origine peut faire une déclaration conformément à l'article 22(4) s'il ne souhaite pas que les adoptions soient organisées avec des pays permettant à des organismes ou personnes dépourvus d'agrément d'exercer les fonctions des Autorités centrales relevant du chapitre IV. Le Rapport explicatif indique que le silence sur cette question doit être considéré comme une acceptation de la participation d'organismes ou personnes dépourvus d'agrément⁹. Selon les réponses au Questionnaire 2005 et le site Internet de la Conférence de La Haye, 23 pays ont fait cette déclaration, dont 11 sont des Etats d'origine¹⁰.

3.2 Choix de l'organisme chargé de l'agrément

L'organisme accordant l'agrément ne doit pas être également prestataire de services en concurrence avec l'organisme agréé. Dans le cas contraire, un conflit d'intérêts pourrait survenir. La question de la concurrence entre une Autorité centrale (autre que l'organisme accordant l'agrément) et un organisme agréé en qualité de prestataires de services est soulevée ci-dessous en 4.1(c).

4. ORGANISATIONS ET STRUCTURES D'AGRÉMENT

4.1 Les rôles et fonctions respectifs de l'Autorité centrale et des organismes agréés

- a) *Existe-t-il une nette distinction entre les fonctions et obligations des divers organismes et autorités ?*

Chaque Etat contractant devrait présenter un état descriptif de la manière dont les diverses responsabilités et tâches définies dans la Convention sont réparties entre les Autorités centrales, autorités publiques et organismes agréés, afin que les entités responsables pour agir en application de certains articles de la Convention, ainsi que les mécanismes en application desquels elles interagissent les unes avec les autres, soient clairement définis¹¹.

L'étendue des fonctions des organismes agréés devrait également être expliquée¹².

Dans les Etats dans lesquels des accords en vertu de l'article 17 c) peuvent être donnés par des organismes autres que l'Autorité centrale, les organismes pouvant exercer cette fonction devraient être indiqués¹³.

L'Organigramme¹⁴ a été élaboré pour permettre aux Etats d'indiquer le statut d'autorités ou organismes particuliers relativement aux fonctions de la Convention. Des renseignements explicatifs complémentaires en provenance de chaque Etat contractant peuvent s'avérer nécessaires. Une formule modèle pourrait être élaborée à cet effet, et les renseignements affichés sur le site Internet de la Conférence de La Haye.

international privé, *Actes et documents de la Dix-septième session*, tome II, 1994, paragraphe 376 (ci-après « le Rapport explicatif »). Disponible sur le site Internet de la Conférence de La Haye à l'adresse < www.hcch.net > sous Convention 33, Publications HCCH.

⁹ Paragraphes 373, 396.

¹⁰ Allemagne, Andorre, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada (Colombie britannique), Colombie, Danemark, El Salvador, Espagne, France, Hongrie, Luxembourg, Norvège, Panama, Pologne, Portugal, Suède, Venezuela.

¹¹ Voir Rapport et Conclusions de la Commission spéciale de 2000, *supra* note 1, Recommandation 1.

¹² Voir Rapport et Conclusions de la Commission spéciale de 2000, *supra* note 1, Recommandation 2f.

¹³ Voir Rapport et Conclusions de la Commission spéciale de 2000, *supra* note 1, Recommandation 16.

¹⁴ En Annexe 1 au Questionnaire 2005.

b) *Les autorités ou organismes sont-ils compétents pour exercer leurs fonctions ?*

Les autorités et organismes doivent disposer à la fois des compétences juridiques et de l'aptitude professionnelle à exercer leurs fonctions. Les réponses au Questionnaire 2005 ont fait apparaître une certaine insatisfaction relative aux aptitudes et compétences de certains organismes et autorités. Ces observations suggèrent que dans certains pays, l'Autorité centrale peut être désignée pour exercer des fonctions en matière d'adoption internationale sans disposer des pouvoirs, aptitudes et ressources nécessaires. Dans d'autres pays, des organismes peuvent être agréés sans que des critères d'agrément appropriés aient été établis ou sans examen suffisant de la demande d'agrément par rapport aux critères établis.

c) *Les Autorités centrales et les organismes agréés proposent-ils des services complémentaires, ou sont-ils des prestataires de services concurrents ?*

Les articles 8, 9 et 22 de la Convention de La Haye de 1993 prévoient la possibilité pour les Autorités centrales d'exercer les rôles indiqués avec le concours d'autorités publiques ou d'organismes agréés. Dans certains Etats, cette division des responsabilités a mené à des situations qui ne sont pas favorables à la protection des enfants¹⁵.

Le Service Social International (SSI) a souligné la complémentarité nécessaire et utile entre les services apportés par les Autorités centrales et compétentes d'une part et les organismes d'adoption agréés par les pays d'accueil d'autre part. Ces organismes agréés, s'ils sont suffisamment qualifiés et réglementés, peuvent compléter les ressources et l'expertise des Autorités centrales, par exemple pour la préparation et le soutien psychosocial de l'enfant, de la famille d'origine et des parents adoptifs, pendant toute la durée du processus d'adoption, ou l'évaluation de la fiabilité et de l'intégrité des correspondants locaux pour les futurs parents adoptifs dans le pays d'origine¹⁶.

Le SSI a également rappelé que le Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, dans ses Observations finales à un pays d'accueil de La Haye en mai 2004, s'est inquiété « *du pourcentage élevé d'adoptions internationale qui ne sont pas réalisées par l'intermédiaire des organismes agréés mais par l'entremise de particuliers* » (voir France Observations en conclusion No 33 : www.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs36.htm).

¹⁵ Voir la réponse de la Lituanie à la question No 5(e) du Questionnaire 2005 : « En France, il est permis aux candidats à l'adoption de demander une adoption internationale par l'intermédiaire de l'Autorité centrale, la Mission pour l'Adoption Internationale relevant du Ministère des Affaires Etrangères, ou d'un organisme agréé. Actuellement en France il y a un seul organisme agréé autorisé à travailler en Lituanie et il ne peut pas prendre en charge un grand nombre d'affaires. C'est pourquoi la plupart des ressortissants français présentent une demande d'adoption par l'intermédiaire de leur Autorité centrale. En ce cas, les difficultés suivantes surviennent :

- 1) *La représentation de la famille : l'Autorité centrale n'exerce que les fonctions relevant de l'article 15 de la Convention et de l'article 17 c), d). Mais toute la communication relative à la procédure d'adoption et la proposition de l'enfant est faite directement à la famille. L'Autorité centrale n'a aucun contact direct avec les familles.*
- 2) *Le mécanisme de contrôle : l'Autorité centrale ne contrôle pas la validation des accords d'adoption, n'envoie pas de renseignements si la famille a adopté dans un autre pays ou a changé d'avis et ne souhaite pas adopter, ou a changé de résidence habituelle.*
- 3) *L'Autorité centrale n'a jamais envoyé de rapports de suivi post-placement : le Service de l'Adoption lituanien doit présenter une demande directement aux familles de remplir une formule spéciale sur l'adaptation et le développement d'un enfant adopté. (...)*

En Allemagne, les futurs parents adoptifs sont autorisés à demander une adoption internationale par l'intermédiaire d'un organisme agréé ou de l'Autorité centrale régionale. Comme il y a de nombreuses régions (Länder) [avec chacune sa propre Autorité centrale], le Service de l'Adoption lituanien doit expliquer à chaque fois toutes les procédures d'adoption à chaque Autorité centrale régionale, et rester en contact avec divers représentants de l'administration différents. Le Service de l'Adoption n'a aucun contact avec l'Autorité centrale « centrale ». Actuellement, un seul organisme agréé en Allemagne est autorisé à travailler en Lituanie. La communication écrite prend un temps assez long, et l'accord en vertu de l'article 17 c) de la Convention est généralement délivré après un délai assez long (2-4 mois). » [Traduction du Bureau Permanent].

¹⁶ Service Social International / Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille (SSI/CIR), réponse au Questionnaire 2005, section 4.

Le SSI est favorable à une exigence obligatoire pour les candidats à l'adoption de passer par les organismes agréés des pays d'accueil, laissant les Autorités centrales libres de remplir leur mission de politique et de poursuivre une politique d'adoption internationale réellement intégrée¹⁷. Le fait, pour un pays d'accueil, d'encourager la création, de promouvoir le professionnalisme et d'assurer le soutien, la formation et le contrôle de ces organismes peut également être considéré comme faisant partie d'une telle politique, tout au moins si le nombre de futurs parents adoptifs le justifie.

L'exemple cité à la note 15 suggère que la duplication de services ou l'inefficacité des Etats d'accueil peuvent entraîner une pression inutile sur les ressources des Autorités centrales dans les Etats d'origine.

4.2 Suivi du nombre d'organismes agréés

- a) *Le nombre d'organismes agréés devrait être lié au nombre d'enfants adoptables au moyen de l'adoption internationale*

Les renseignements tirés des réponses au Questionnaire et du site Internet de la Conférence de La Haye indiquent que dans certains pays, le nombre d'organismes agréés semble disproportionné au nombre d'enfants adoptables. En fait, le nombre d'organismes agréés semble être lié au nombre de futurs parents adoptifs, entraînant une pression sur les pays d'origine pour qu'ils « fournissent » des enfants.

C'est une question importante pour la coopération entre Autorités centrales des pays d'accueil et d'origine. Les Etats d'origine devraient si possible identifier le nombre d'organismes agréés que leur pays nécessite par rapport au nombre d'enfants adoptables¹⁸. Si les pays d'accueil en sont informés, ils devraient alors adapter ou limiter le nombre d'organismes agréés et autorisés pour des pays d'origine particuliers. Le Québec a rendu compte dans sa réponse au Questionnaire de la bonne pratique du Bélarus à cet égard¹⁹.

- b) *Le nombre d'organismes agréés étrangers autorisés devrait correspondre aux besoins des enfants adoptables dans l'Etat d'origine*

L'agrément ou l'autorisation ne tient pas suffisamment compte des critères liés au profil des enfants en besoin d'adoption internationale. Dans certains cas, les agréments ou les autorisations ont été octroyés sans que les besoins de l'Etat d'origine aient été bien évalués. Par conséquent, on a, dans des Etats d'accueil, un trop grand nombre d'organismes agréés pour travailler dans un même Etat d'origine, alors qu'aucun organisme n'est agréé pour coopérer avec des Etats d'origine où de véritables besoins existent.

Les Etats d'origine ne devraient pas simplement autoriser les organismes agréés étrangers sans poser de questions, mais à titre de bonne pratique, ils devraient soumettre les organismes étrangers à leurs propres critères d'agrément ou d'autorisation. Dans sa réponse au Questionnaire, la Lituanie a décrit son projet de réglementation des autorisations²⁰.

¹⁷ *Ibid.* Le SSI ajoute « Une politique de recours obligatoire aux organismes d'adoption agréés implique l'existence dans les pays d'accueil d'une quantité suffisante d'organismes professionnellement fiables (voir également chapitre 5). Mais le fait pour un pays d'accueil d'encourager la création, de promouvoir le professionnalisme et d'assurer le soutien, la formation et le contrôle de ces organismes peut également être considéré comme faisant partie d'une politique globale en matière d'adoption internationale, tout au moins si le nombre de futurs parents adoptifs le justifie. »

¹⁸ Voir la réponse de l'Estonie à la question 23 du Questionnaire 2005 (« Il a été difficile pour les autres pays de comprendre que le nombre d'adoptions internationales est faible du fait du manque d'enfants adoptables et non pas à cause d'une intention de maintenir une prise en charge institutionnelle des enfants. De ce fait, l'Estonie a été assez fermée à la coopération avec de nouveaux partenaires et cela a été difficile à expliquer aux Etats d'accueil éventuels »).

¹⁹ Voir la réponse du Canada (Québec) à la question No 2(a) du Questionnaire 2005.

²⁰ Voir la réponse de la Lituanie à la question No 6(2) du Questionnaire 2005.

Les critères d'autorisation devraient comprendre une exigence quant à la nécessaire présence de l'organisme agréé étranger dans l'Etat d'origine soit nécessaire pour répondre à un réel besoin de services d'adoption pour des groupes particuliers d'enfants dans l'Etat d'origine. Par exemple, un pays ayant un grand nombre d'enfants adoptables avec des besoins particuliers (problèmes de santé, incapacités physiques ou psychologiques) peut disposer de trop peu d'organismes agréés pour aider à placer des enfants pour l'adoption.

Dans le Questionnaire 2005, un seul pays²¹ a indiqué autoriser un organisme agréé étranger. Cela signifierait-il que des organismes agréés opèrent dans des Etats d'origine sans autorisation ?

4.3 Choix des pays pour les accords d'adoption

Certains Etats d'origine ont rapporté avoir reçu des demandes d'adoption de presque tous les Etats d'accueil de la Convention. De même, les Etats d'accueil rapportent que les futurs parents adoptifs souhaitent avoir le choix d'adopter un enfant en provenance de n'importe quel Etat d'origine de la Convention.

Le projet de *Guide de bonnes pratiques : mise en oeuvre* indique, au chapitre 7.2 (« Fixer des limites à l'adoption internationale ») que la Convention ne comporte aucune obligation de conclure des accords d'adoption avec tous les Etats contractants, ou l'un quelconque d'entre eux. Cependant, lorsqu'une adoption internationale est envisagée dans l'intérêt supérieur de l'enfant, les procédures de la Convention doivent être suivies. La décision de travailler avec certains pays peut être fondée sur des liens culturels ou linguistiques. Il existe également des raisons pratiques de limiter le nombre de pays, par exemple, les ressources limitées d'autorités responsables peuvent imposer des restrictions afin de maintenir des niveaux de qualité²².

D'autres raisons de limiter le nombre de pays avec lesquels des adoptions sont organisées ont été invoquées : (a) un nombre limité de partenaires contribue à améliorer la spécialisation des correspondants étrangers, et à renforcer les liens et donc l'expertise correspondant aux enfants particuliers en cause ; (b) cela empêche que les Etats d'origine ne soient dépassés par un nombre disproportionné de demandes parfois mal adaptées en provenance de futurs parents adoptifs étrangers, ce qui diminue la capacité de l'Etat à se concentrer sur l'évaluation de la situation des enfants pris en charge ; (c) un Etat d'origine pourra également préférer coopérer avec des Etats ayant des liens linguistiques ou culturels susceptibles d'aider les professionnels à établir une coopération plus étroite, et les enfants adoptés à s'intégrer de manière plus harmonieuse dans leur famille adoptive et sa société, et découvrir ensuite leurs racines ; (d) les Etats d'origine peuvent également préférer travailler avec des Etats partageant des valeurs relatives au bien-être des enfants et ayant des normes professionnelles et déontologiques semblables pour l'évaluation de l'aptitude et de la préparation des futurs parents adoptifs, entraînant une coopération meilleure et plus étroite dans l'intérêt supérieur des enfants²³.

Si les Etats d'origine limitent effectivement le nombre de pays de la Convention avec lesquels ils travaillent, ils pourront devoir expliquer leurs politiques aux Etats d'accueil. Dans sa réponse au Questionnaire, l'Autriche a mentionné que certains Etats d'origine ou Autorités centrales semblent réticents à coopérer directement avec les Autorités centrales autrichiennes en l'absence d'organismes agréés en qualité d'intermédiaires.

²¹ Le Pérou, 1 Etat d'origine sur les 12 ayant répondu.

²² Voir les réponses à la question No 17 du Questionnaire 2005. Sept Etats ont indiqué appliquer des restrictions aux accords d'adoption.

²³ Service Social International / Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille, Bulletin mensuel No 5/2005, mai 2005.

5. CRITÈRES D'AGRÉMENT

Aucun problème particulier n'a été signalé dans le Questionnaire au sujet de l'élaboration de critères d'agrément mais de nombreux Etats l'ont notée comme une matière méritant d'être débattue. Un Etat d'origine a indiqué que lorsqu'un organisme agréé étranger recherche un agrément ou une autorisation auprès de l'Etat d'origine, une copie des critères en vertu desquels l'agrément a été initialement accordé dans l'Etat d'accueil doit être présentée par l'organisme agréé étranger²⁴. Le SSI a proposé certaines conditions détaillées pour permettre le suivi des organismes agréés par les autorités publiques²⁵.

5.1 Processus d'élaboration et de publication des critères

Des critères d'agrément élaborés par un processus de consultation entre parties concernées et professionnels expérimentés bénéficieront de leurs connaissances et de leur expérience pratique, y compris les expériences dans d'autres pays. Si des critères essentiels ou modèles doivent être élaborés sur recommandation de la Commission spéciale (voir 5.2 ci-dessous), ils devraient être pris en compte comme éléments de base de critères nationaux éventuels.

Les critères d'agrément devraient être fixés par la loi ou toute autre promulgation semblable afin d'assurer leur transparence, leur licéité et leur force obligatoire. Ces critères doivent apporter des instructions claires et complètes relativement à des matières telles que les personnels et leur qualification, la gestion et la responsabilité financières, le contrôle et la surveillance des opérations, le code de conduite des organismes, les sanctions pour les infractions²⁶.

Une fois les critères d'agrément élaborés, il faut les publier, une pratique déjà appliquée dans certains pays. La connaissance du public peut être obtenue par divers supports, par exemple, les journaux ou Internet. Les critères devraient être publiés, par exemple, sur le site Internet des Autorités centrales, afin d'assurer la transparence du processus²⁷.

5.2 Elaboration de critères normalisés

Le besoin d'élaborer un ensemble de critères d'agrément normalisés ou modèles a été reconnu en qualité de priorité globale. Le soutien à de tels critères était quasiment unanime dans les réponses au Questionnaire 2000²⁸. Ces critères devraient être élaborés et renforcés par référence à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Un ensemble de critères normalisés ou essentiels convenus pour l'agrément pourrait servir de base à la création par les Etats d'un cadre d'agrément adapté à leurs besoins particuliers. La constitution d'un Groupe de travail à cet effet devrait être envisagée.

Notons qu'un modèle unique de critères complets d'agrément utilisable pour tous les pays pourrait ne pas être réalisable et réaliste, et que ce n'est pas le propos ici. L'élaboration d'un ensemble de critères normalisés aurait pour but de n'inclure que les critères essentiels ou élémentaires dont les Etats conviennent qu'ils devraient être communs à tous les ressorts.

²⁴ Voir la réponse du Chili à la question No 6(1)(d) du Questionnaire 2005.

²⁵ Service Social International / Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille (SSI/CIR), réponse au Questionnaire 2005, section 5.

²⁶ Voir par exemple les critères d'agrément du Canada (Québec) et du Canada (Colombie britannique) en réponse à la question No 6(1)(c) du Questionnaire 2005. Voir également le Doc. trav. No 2 préparé pour la Commission spéciale de 2005 par Euradopt et le *Nordic Adoption Council*.

²⁷ Au Danemark, des rapports annuels sont publiés avec des évaluations des organismes agréés. Voir la réponse du Danemark à la question 6(1)(f) du Questionnaire 2005. Pour des exemples de sites Internet publiant des critères, voir : pour la France, < www.diplomatie.gouv.fr >; pour l'Italie, < www.commissioneadozioni.it >; pour l'Irlande < www.adoptionboard.ie >; pour la Suède (en suédois, anglais et espagnol), < www.adoptionsmyndigheten.se/frameset.htm > (→ *Auktorisation* → *krav* (critères) et *villkor* (conditions)).

²⁸ Voir les réponses à la question No 6(1)(m) du Questionnaire 2005.

Les avantages d'un ensemble de critères normalisés pourraient être que (a) si les normes minimales traduisant les exigences de la Convention sont établies, elles deviendront la règle pour tous les pays ; (b) ils seront connus et compris de toutes les parties impliquées dans les adoptions internationales ; (c) ils pourraient faciliter une coopération améliorée entre pays d'origine et pays d'accueil, notamment dans le contrôle et la surveillance des organismes agréés.

Un exemplaire des critères d'agrément normalisés / modèles / essentiels pourrait être publié sur le site Internet de la Conférence de La Haye.

6. PARVENIR À LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES DES ORGANISMES AGRÉÉS

La question de la transparence des frais et honoraires d'adoption reste préoccupante. Les réponses au Questionnaire 2005 ont indiqué qu'en règle générale, les critères d'agrément des Etats contractants imposent aux organismes agréés d'être financièrement sains et de fournir des rapports réguliers à l'autorité de contrôle.

Une analyse des réponses au Questionnaire indique que les Etats répondants reconnaissent le caractère raisonnable de la facturation d'honoraires et frais légitimes pour les adoptions. Cependant, ils veulent également : (a) la transparence des honoraires, y compris des détails du montant total prévu et de l'objet des honoraires ; (b) des reçus pour toutes les sommes versées ; (c) des échelles d'honoraires publiées internationalement, pour information et comparaison (elles pourraient être publiées sur le site Internet de la Conférence de La Haye).

Les Etats étaient préoccupés par : (a) les contributions ou donations obligatoires requises pour soutenir les services de protection de l'enfance, qui n'ont pas de base cohérente ni de preuve de leur utilisation pour l'objet indiqué (bien que largement acceptées en pratique, il n'est pas certain qu'elles relèvent des règles de la Convention) ; (b) l'absence de maîtrise des frais facturés par les intermédiaires et autres dans la « chaîne » d'adoption (coordinateurs, traducteurs, interprètes) dans l'Etat d'origine ; (c) le manque de connaissance des montants facturés par les intermédiaires (y compris les juristes privés) et incapacité à les découvrir ; (d) la disparité des frais au sein de chaque pays.

Il est rappelé aux Autorités centrales leur obligation en vertu de l'article 8 de prendre toutes les mesures utiles pour empêcher le gain matériel indu, et la pertinence de cette obligation pour le contrôle des organismes agréés.

Lors de la Commission spéciale de 2000, certaines recommandations ont été faites au sujet du gain matériel indu, et des frais et débours, ainsi que des dons et contributions. Ce sont les suivantes :

« Les conditions d'agrément d'agences proposant des services d'adoption internationale devraient inclure la preuve d'une base financière solide et d'un système de contrôle financier interne efficace, ainsi qu'un audit extérieur. Les organismes agréés devraient tenir des comptes, devant être présentés à l'autorité de contrôle, comprenant un relevé détaillé des coûts et charges moyens liés aux différentes catégories d'adoptions (Recommandation 6).

Il faudrait pouvoir présenter aux futurs adoptants, par avance, une liste détaillée des coûts et dépenses pouvant approximativement être engendrés par la procédure d'adoption elle-même. Les autorités et les agences dans l'Etat d'accueil et dans l'Etat d'origine devraient coopérer afin d'assurer la disponibilité de ces informations (Recommandation 7).

Il faudrait rendre publiques les informations relatives aux coûts, dépenses et frais requis pour la prestation, par diverses agences, de services d'adoption internationale (Recommandation 8). ».

Si ces recommandations étaient mises en oeuvre par tous les Etats contractants, les renseignements qui en résulteraient pourraient servir de fondement à l'élaboration d'une échelle internationale d'honoraires mentionnée ci-dessus.

L'observation du Québec identifie peut-être le coeur du problème : « Tant et aussi longtemps que les pays d'accueil ne discuteront pas en toute transparence de la question des coûts en adoption internationale et se comporteront en compétiteurs, le phénomène de surenchère ne fera que s'accroître. »²⁹

7. CONTRÔLE ET SURVEILLANCE DES ORGANISMES AGRÉÉS

De nombreuses bonnes pratiques de contrôle et de surveillance des organismes agréés ont été relevées par le Questionnaire 2005, notamment là où les critères d'agrément comprennent des critères de contrôle et de surveillance. Par exemple, certaines Autorités centrales ou de contrôle procédaient à un examen quotidien des organismes agréés au moyen de la lecture d'enquêtes familiales. Dans d'autres, des rapports trimestriels étaient requis.

Le contrôle et la surveillance constituent un domaine nécessitant une coopération entre Autorités centrales des pays d'origine et d'accueil. Cependant, dans certains pays, un manque de contrôle et de réglementation des organismes agréés a été identifié par les répondants comme constituant un problème significatif. Les problèmes particuliers comprennent :

- a) Un manque de ressources de l'organisme de contrôle pour réaliser un contrôle et une surveillance quelconques ou suffisants³⁰. Cela pourrait également entraîner une incapacité à imposer ou faire exécuter des sanctions pour contravention aux critères. Le manque de ressources pour le contrôle en Inde pourrait être le motif de l'observation de la Nouvelle Zélande selon laquelle des agences indiennes « *proposent des enfants à des demandeurs qui n'ont pas d'enquête familiale régulière et agissent en dehors des directives CARA* »³¹.
- b) Une absence de contrôle en matière de coûts³². Le Québec (Canada) regrette que, malgré tous les efforts, il soit toujours difficile de surveiller et contrôler les activités des intermédiaires et des organismes agréés dans le pays d'origine. Dans certains cas, il semble difficile, même pour l'organisme agréé, de contrôler les coûts et les activités des intermédiaires à l'étranger³³. Cependant, le Québec a également signalé les bonnes pratiques de la Lituanie, où le montant qu'un intermédiaire peut réclamer est soumis à une limite³⁴.
- c) La Suisse a identifié comme étant un problème les organismes d'adoption agréés dont le siège est dans un pays non conventionné. Cependant, la Roumanie a indiqué qu'elle n'autoriserait pas un organisme agréé étranger n'ayant pas son quartier général dans un Etat de la Convention de La Haye³⁵.
- d) Le défaut de fourniture par les organismes agréés des Etats d'accueil ou organismes agréés étrangers de rapports post-déplacement ou post-adoption, ou de rapports annuels, au pays d'origine³⁶.

²⁹ Réponse du Canada (Québec) à la question No 10(8) du Questionnaire 2005.

³⁰ Voir la réponse de la Finlande à la question No 6(1)(h) du Questionnaire 2005.

³¹ Voir la réponse de la Nouvelle-Zélande à la question No 2(c) du Questionnaire 2005.

³² La Norvège a fait part de préoccupations au sujet du contrôle des organismes agréés en Colombie à l'égard des coûts.

³³ Voir la réponse du Canada (Québec) à la question No 6(1)(l) du Questionnaire 2005. Voir également la réponse du Chili à la question 3(c) : « (...) *Nos preocupan situaciones en que diversos intermediarios han contactado a matrimonios residentes en el extranjero, y les han ofrecido gestionar la posibilidad de adopción de lactantes(...)* ».

³⁴ Voir la réponse du Canada (Québec) à la question No 2(a) du Questionnaire 2005.

³⁵ Voir la réponse de la Roumanie à la question No 6 du Questionnaire 2005.

³⁶ Voir la réponse du Chili aux questions No 6(1)(h) et (l), et du Pérou à la question No 6(1) du Questionnaire 2005.

- e) L'exigence de certains pays selon laquelle les futurs parents adoptifs doivent se rendre dans le pays pour que l'enfant leur soit « proposé » en personne. S'agit-il d'une exigence de l'organisme agréé ou des autorités d'Etat ? Dans l'un ou l'autre cas, l'exigence semble contraire à la Convention si le voyage est requis avant la réalisation de l'appariement (il doit être réalisé sur la base de rapports - voir article 16(1)), et avant que l'Autorité centrale de l'Etat d'accueil n'ait vu le rapport sur l'enfant comme prévu par l'article 16(2), ou discuté du rapport avec les parents³⁷.
- f) Des Etats d'accueil ont dit qu'il devrait y avoir plus de contrôle et de réglementation des organismes agréés dans les Etats d'origine, il n'était pas clair s'ils visaient les organismes agréés propres de l'Etat d'origine ou les organismes agréés étrangers autorisés à opérer dans l'Etat d'origine.

Les Autorités centrales jouent un rôle important dans le contrôle des agences, organismes et personnes autorisées opérant dans leur pays, ou autorisées à opérer dans un pays d'origine. C'est là une clé de la réussite de la Convention.

7.1 Dans le pays de l'agrément

A l'égard du contrôle et de la surveillance des organismes dans le pays de l'agrément, les critères d'agrément ou mesures de mise en oeuvre devraient traiter de questions telles que :

- a) Qui est responsable du contrôle des organismes agréés et comment le contrôle doit-il être exercé, par exemple, au moyen de comptes rendus réguliers en matière de statistiques, de finances, de personnel, de formation ?
- b) Qui contrôlera les résultats des organismes agréés, avec quelle fréquence, et selon quelles procédures ou mesures de résultats ?
- c) Une procédure (y compris des sanctions) pour infraction aux critères ou une évaluation ou un contrôle défavorables (par exemple, l'agrément pourrait être retiré immédiatement, ou l'organisme pourrait recevoir un avertissement et se voir accorder une possibilité de manifester une amélioration³⁸) ;
- d) Les conditions du renouvellement de l'agrément et sa durée.

7.2 Dans le pays d'opération

Dans la plupart des cas le pays de l'agrément sera le pays d'opération. Mais lorsqu'un organisme agréé dans un pays est autorisé à opérer dans un autre pays, des arrangements doivent être pris avec l'autre pays pour recevoir un retour d'information sur le fonctionnement des organismes agréés, dans le cadre de l'examen ou du renouvellement de l'agrément. Les réponses au Questionnaire indiquent que certains Etats d'accueil visitent régulièrement les pays d'origine afin de surveiller le fonctionnement de leurs organismes agréés³⁹.

Il devrait exister une procédure de contrôle et de surveillance des organismes agréés dans le pays où l'organisme exerce ses fonctions. Un contrôle et une surveillance efficaces nécessitent des procédures établies et des ressources, qui pourront faire défaut dans certains pays d'origine.

³⁷ Le Canada (Manitoba) a signalé cette pratique.

³⁸ Voir les réponses de la Finlande, de la Suisse et du Canada (Colombie britannique) à la question No 6(1)(f) du Questionnaire 2005. La Colombie britannique a indiqué qu'un organisme agréé est avisé par écrit de toute infraction alléguée et d'une instruction de l'affaire. La suspension immédiate est possible.

³⁹ Voir la réponse de la Norvège à la question No 6(1)(f) du Questionnaire 2005.

8. QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

8.1 Qualifications et expérience

L'article 11 *b)* de la Convention dispose que le personnel des organismes agréé doit être qualifié par son intégrité morale et sa formation ou son expérience pour agir dans le domaine de l'adoption internationale. La même condition est imposée par l'article 22(2) *b)* aux personnes et organismes dépourvus d'agrément, mais pas aux Autorités centrales.

Les réponses aux questions 5(b) et (c) du Questionnaire indiquent que le personnel des Autorités centrales tend à être très expérimenté et bien qualifié. Les effectifs sont complétés par des travailleurs sociaux et autres professionnels sous contrat qui exercent certaines fonctions spécialisées.

Contrairement au Questionnaire de 2000, les répondants au Questionnaire de 2005 n'ont pas identifié de problèmes de qualifications ou d'expérience insuffisantes chez les organismes agréés à titre de problème particulier (mais aucune question particulière n'a été posée à ce sujet). Il faut espérer que des améliorations se sont produites au cours des cinq dernières années.

Le personnel des Autorités centrales et organismes agréés devrait disposer de qualifications et d'une formation appropriées pour comprendre les exigences de la Convention. Il devrait disposer de qualifications professionnelles pertinentes à l'adoption internationale, telles que travail social, psychologie, protection des enfants et disciplines apparentées. Le Québec a décrit son équipe pluridisciplinaire⁴⁰ et la Colombie britannique noté que ses règles d'octroi de licence imposent la déclaration du descriptif de poste, des qualifications et de l'expérience pour chaque poste auprès de l'organisme agréé⁴¹. En revanche, la Lituanie [page 20] a observé que lorsqu'un enfant lituanien était proposé, le personnel des organismes agréés dans les Etats d'accueil ne fournit pas toujours des conseils professionnels à la famille afin de l'aider à comprendre les véritables besoins et éventuels futurs problèmes de développement de l'enfant⁴².

Les petites Autorités centrales qui ne traitent qu'un petit nombre d'adoptions nécessiteront moins de personnel⁴³, mais les conseils professionnels devraient être disponibles en cas de besoin.

Dans sa Recommandation No 1443/2000 sur l'Adoption internationale : Pour un respect des droits de l'enfant⁴⁴, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les Etats membres, entre autres choses, à « *assister les pays d'origine des enfants étrangers dans l'élaboration de leur législation sur l'adoption ainsi que dans la formation d'un personnel compétent de l'Etat, des agences dûment homologuées concernées et de tout autre professionnel impliqué dans l'adoption ;(...)* ».

8.2 Organisme agréé d'un Etat d'accueil opérant dans un autre Etat d'accueil

Un autre problème souligné par le SSI est l'hypothèse où des organismes agréés dans un Etat d'accueil décident d'opérer dans un autre Etat d'accueil. Le SSI a signalé⁴⁵ que certains organismes d'adoption aux Etats-Unis d'Amérique recrutent par l'intermédiaire d'Internet de futurs parents adoptifs résidant habituellement dans un pays de la Convention de La Haye. Ces organismes ne sont pas agréés dans le pays d'accueil et n'y ont pas de mécanisme de soutien. Il se produit normalement une étape où l'Autorité centrale du pays d'accueil doit intervenir. Cette question, dite des « adoptions triangulaires », a été débattue lors de la

⁴⁰ Réponse à la question No 5(b) du Questionnaire 2005.

⁴¹ Réponse à la question No 6(c) du Questionnaire 2005.

⁴² Voir réponse de la Lituanie à la question No 2(c) du Questionnaire 2005.

⁴³ Voir les réponses de l'Estonie et de Monaco à la question No 5(b) du Questionnaire 2005.

⁴⁴ Le texte de la recommandation 1443/2000 est disponible sur la page Internet du Conseil de l'Europe <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta00/erec1443.htm#1>.

⁴⁵ Voir Doc. trav. No 1, Commission spéciale 2000, « Evaluation présentée par le Service Social International à la Commission spéciale de novembre / décembre 2000 ».

réunion des Autorités centrales européennes en mars 2005, et des pratiques divergentes ont été constatées. Un pays a dit qu'il avait accepté des adoptions triangulaires, mais que ces expériences avaient été malheureuses du fait d'un manque de coopération entre l'organisme d'adoption étranger et l'Autorité centrale. Un autre pays autorisait très rarement les adoptions triangulaires, en vertu d'une autorisation spéciale de l'Autorité centrale, pour les pays non contractants où il n'existe pas d'organismes agréés. D'autres pays interdisaient expressément cette pratique⁴⁶.

Cette pratique semble être un nouveau phénomène qui soulève beaucoup de questions : comment ces organismes peuvent-ils aider et soutenir les familles d'autres Etats d'accueil ? Quels critères doivent être considérés pour admettre le placement de l'enfant ? Ensuite, quels critères doivent être établis pour vérifier le suivi de l'adoption ? Comment la coopération internationale entre les deux Etats d'accueil peut-elle être organisée ?

Il est possible qu'un organisme soit agréé dans plus d'un pays d'accueil. En ce cas, il sera nécessaire de déterminer si et dans quelle mesure l'organisme agréé d'un Etat d'accueil peut être impliqué dans les adoptions dans un autre Etat d'accueil.

8.3 Etat d'accueil en qualité d'Etat d'origine

Un autre problème à considérer pourrait être la situation dans laquelle un pays d'accueil devient un pays d'origine ou vice-versa (par exemple, un organisme américain qui veut placer un enfant afro-américain dans une famille européenne). Comme l'a souligné le SSI⁴⁷, cette hypothèse entraîne des problèmes concernant l'agrément et l'utilisation des organismes concernés, et la pertinence de ces adoptions dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Sur 39 répondants, 6 seulement ont indiqué être à la fois Etat d'accueil et Etat d'origine⁴⁸. Les Etats-Unis d'Amérique n'avaient aucune statistique sur le nombre de leurs enfants adoptés à l'étranger. La Hongrie a déclaré être un Etat d'accueil lorsque des femmes en provenance de pays voisins venaient accoucher et abandonnaient les enfants à l'hôpital⁴⁹.

8.4 Trop de dossiers

Les agences acceptent davantage de dossiers d'enquête familiale qu'elles ne peuvent en réalité traiter. Dans sa réponse au Questionnaire⁵⁰, le SSI a rapporté que selon l'UNICEF, à l'échelle mondiale, « (...) *les demandes d'adoption semblent dépasser le nombre d'enfants adoptables en ce qui concerne les jeunes enfants en bonne santé. L'inverse semble vrai, néanmoins, pour les enfants considérés comme difficiles à placer (enfants ayant des besoins particuliers : âgés, malades ou handicapés, fratries), pour lesquels il y a un grave manque de futurs parents adoptifs* »⁵¹.

Il devrait y avoir une limite au nombre de dossiers envoyés par les Etats d'accueil. Un accord est nécessaire entre les Etats d'origine et d'accueil quant à un nombre approprié et gérable de dossiers de futurs parents adoptifs pouvant être envoyés à l'Etat d'origine⁵².

⁴⁶ Danemark, Norvège, Italie.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Hongrie, Mexique, Panama, République tchèque.

⁴⁹ Voir les réponses à la question No 1(a) du Questionnaire 2005.

⁵⁰ Section 1.

⁵¹ N. Cantwell, « Adoption internationale – Commentaire du nombre d'enfants « adoptables » et du nombre de personnes qui cherchent à adopter au niveau international », *Protection internationale de l'enfant. La Lettre des Juges*, publiée par la Conférence de La Haye, t. V, printemps 2003, pp. 69-73, http://hcch.e-vision.nl/index_fr.php?act=publications.details&pid=2799 et < http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/Cantwell_Intercountry_Adoption_French.pdf >.

⁵² Voir la réponse de l'Estonie *supra*, note 15.

8.5 Qualité des demandes et documents

Un certain nombre de pays d'origine a fait observer la qualité insuffisante de la documentation en provenance de pays d'accueil et le manque de préparation de dossiers⁵³. Des rapports insuffisants au sujet des futurs parents adoptifs ont été notés par le Chili, la Lituanie et le Sri Lanka⁵⁴.

8.6 Intermédiaires privés

De nombreux Etats d'accueil font appel à des représentants ou intermédiaires privés dans les pays d'origine pour les aider à organiser les adoptions. Ces arrangements ne pourraient souvent pas être effectués sans leur aide. Les réponses au Questionnaire ont noté un manque de réglementation et de contrôle des intermédiaires⁵⁵. Un manque de clarté entoure leur intervention, le rôle qu'ils jouent réellement, et les honoraires qu'ils réclament. Cependant, à titre d'exemple de bonnes pratiques, les Autorités centrales du Québec et de la Lituanie se sont consultées au sujet du choix d'un intermédiaire lituanien⁵⁶.

8.7 Adoptions privées

Les adoptions privées peuvent relever du champ d'application de la Convention si elles impliquent le déplacement d'un enfant d'un Etat contractant vers un autre Etat contractant en vue de l'adoption (article 2). Cependant, leur nature même d'adoptions « privées » signifie que les autorités compétentes de chaque Etat contractant sont exclues du processus. De telles adoptions ne sont donc pas conformes à la Convention et un certificat de conformité en vertu de l'article 23 ne peut pas être délivré : voir le projet de *Guide de bonnes pratiques : mise en oeuvre* au chapitre 7.6.5. Les organismes agréés ne devraient pas participer à l'organisation d'adoptions privées.

8.8 Communication

Le Questionnaire a fait apparaître des problèmes de communication, qui comprennent :

- a) des problèmes entre l'organisme agréé et l'organisme accordant l'agrément. Par exemple, en Australie il y a eu des problèmes de communication entre l'organisme agréé en Australie du sud et l'Autorité centrale, qui ont entraîné le retrait de son agrément⁵⁷ ;
- b) un manque d'information suite au déplacement, de rapports de suivi post-adoption et de réponse aux demandes pour de tels renseignements, par exemple, au Chili, dans un cas où on a enquêté sur le fonctionnement d'un organisme agréé italien en ce qui concerne le suivi de l'adoption et les conseils donnés aux adoptants, ledit organisme n'a jamais répondu ; le Pérou a rencontré des problèmes relatifs aux rapports de suivi post-adoption ;
- c) des retards de la part des organismes agréés dans la présentation de rapports annuels, par exemple. En outre, il y a eu des problèmes concernant des retards dans l'obtention des informations relatives à la gestion annuelle des organismes agréés étrangers⁵⁸ ;

⁵³ Voir la réponse de la Lituanie à la question No 5(e) du Questionnaire 2005, où elle souligne que « L'Autorité centrale de Grande-Bretagne n'a pas de représentants pour les programmes d'adoption de Lituanie de sorte qu'ils envoient toujours un dossier de futures familles adoptives directement au Service de l'Adoption sans traduction des documents. En pareil cas, le Service de l'Adoption envoie le dossier à l'Ambassade de Grande-Bretagne et demande sa traduction. Cela prend du temps et complique la procédure d'adoption. »

⁵⁴ Voir les réponses à la question No 2(c) du Questionnaire 2005.

⁵⁵ Voir Section 7 ci-dessus.

⁵⁶ Réponse du Canada (Québec) à la question No 2(a) du Questionnaire 2005.

⁵⁷ Voir la réponse de l'Australie à la question No 6(1)(l) du Questionnaire 2005.

⁵⁸ Voir la réponse du Chili à la question No 6(1)(l) du Questionnaire 2005.

- d) un défaut de réponse des Etats d'origine aux demandes relatives à l'établissement de nouveaux arrangements en matière d'adoption⁵⁹.

Afin d'améliorer la coopération et la communication entre autorités et organismes des deux Etats, les Autorités centrales doivent collaborer dans l'échange d'informations et dans une communication rapide et amicale afin de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant.

8.9 Publicité par Internet

La pratique inopportune des offres publicitaires diffusées par Internet est soulignée par la Suisse. Toute tentative d'adopter un enfant qui a été choisi sur une photographie sur Internet semble contrevenir à toutes les garanties mises en place par la Convention afin d'établir une procédure garantissant « *que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux*⁶⁰. »

Il est également rappelé aux organismes agréés que les Etats contractants sont convenus dans la Recommandation 11 de la Commission spéciale de 2000 que les normes de la Convention devraient, autant que possible, s'appliquer aux adoptions ne relevant pas de la Convention.

8.10 Pression de la part des pays d'accueil

Les Autorités centrales et Etats devraient également collaborer afin d'empêcher les pressions à l'égard des pays d'origine par les organismes agréés étrangers recherchant une autorisation. Les Etats d'origine devraient signaler les incidents de pressions au pays ayant accordé l'agrément. L'autorisation d'opérer dans le pays d'origine peut être refusée ou retirée par l'un ou l'autre pays, ou par le pays d'origine seul, lorsque les organismes ou personnes agréés agissent d'une manière irrégulière ou si le nombre d'organismes agréés dépasse les besoins du pays d'origine (voir article 12).

D'autres exemples de pressions de la part des Etats d'accueil comprennent des pressions pour obtenir la fourniture d'enfants en réaction à (a) un nombre excessif de demandes ; (b) des demandes de la part de candidats inaptes (ceux qui n'ont pas été correctement évalués ou qui ne remplissent pas les critères d'admissibilité de l'Etat d'origine) ; (c) des demandes de catégories d'enfants qui ne sont pas adoptables (tels que des bébés âgés de moins de 12 mois).

La pression sur les Autorités centrales des Etats d'origine résultant de l'organisation structurelle des Etats d'accueil a également été identifiée par la Lituanie à la Section 4.1(c) ci-dessus. L'un des problèmes identifiés – lorsqu'un grand nombre d'organismes agréés d'un pays contactent l'Autorité centrale d'un Etat d'origine unique pour obtenir des renseignements identiques ou semblables – peut être dû à un problème de communication dans l'Etat d'accueil. Les communications entre organismes agréés et Autorités centrales des autres Etats contractants peuvent être maîtrisées si les organismes agréés sont tenus de passer par leur propre Autorité centrale pour les demandes d'information d'ordre général.

9. PARVENIR À DE BONNES PRATIQUES AVEC LES ORGANISMES AGRÉÉS

Les domaines suivants dans lesquels des directives de bonnes pratiques pourraient être élaborées dans le domaine de l'agrément et des organismes agréés ont été identifiés comme suit :

⁵⁹ Voir la réponse de la Nouvelle-Zélande à la question No 2(c) du Questionnaire 2005.

⁶⁰ Préambule à la *Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*.

- a) Désignation et fonctions des organismes agréés en vertu de l'article 13 : elles devraient être signalées au Bureau permanent au moment de l'agrément⁶¹ ;
- b) Personnel et ressources des organismes agréés : devraient être appropriés et suffisants pour maintenir un bon niveau de service - aux enfants, parents, et autorités ;
- c) Préparation de rapports sur les futurs parents adoptifs : ceux-ci ont été identifiés comme étant insuffisants dans certains cas, et des normes minimales pourraient être fixées ;
- d) Amélioration de la communication entre organismes et autorités : il existe des insuffisances existant à la fois entre Etats et au sein des Etats ;
- e) Coopération entre organismes et autorités des Etats d'origine et Etats d'accueil : pour ne travailler qu'avec des organismes, personnes et intermédiaires agréés ou autorisés ;
- f) Honoraires fixes ou limitation des honoraires pour les services d'adoption : ceux-ci pourraient être définis et recevoir une large publicité ;
- g) Visites régulières : par les pays d'accueil dans les pays d'origine pour le suivi du travail des organismes agréés et se tenir à jour des évolutions dans ce pays ;
- h) Conditions d'autorisation des organismes agréés étrangers : une aide accrue est nécessaire pour permettre aux Etats d'origine d'élaborer ces conditions ;
- i) Procédures d'agrément : une aide accrue est nécessaire pour permettre à certains Etats d'élaborer leurs procédures ;
- j) Critères d'agrément : une aide accrue est nécessaire pour permettre à certains Etats d'élaborer leurs critères ;
- k) Directives convenues pour le suivi de l'adoption : des directives élémentaires ou normalisées pourraient être élaborées afin de parvenir à une interprétation plus cohérente de la Convention.

⁶¹ Voir Rapport et Conclusions de la Commission spéciale de 2000, *supra* note 1, Recommandation 2 :

« d) La désignation des organismes agréés, requise par l'article 13, ainsi que leurs coordonnées, devraient être communiquées au Bureau permanent au moment de leur agrément.

e) Lorsqu'un organisme agréé dans un Etat contractant est autorisé, en vertu de l'article 12, à agir dans un autre Etat contractant, une telle autorisation devrait être communiquée au Bureau permanent par les autorités compétentes, sans délai.

[...]

g) Toutes ces informations devraient être mises à jour, et le Bureau permanent devrait être immédiatement informé de toute modification, notamment de tout retrait de l'agrément ou de l'autorisation nécessaire pour agir. »