

Le nombre annuel d'enfants adoptés à l'étranger : moins de 13.000 au tout début des années 80, plus de 40.000 aujourd'hui

«*Suite à votre demande pressante...*»

...ou l'adoption internationale dans tous ses États ⁽¹⁾

par Nigel Cantwell ⁽²⁾

Cela fait maintenant près de 25 ans que j'observe avec une consternation croissante l'évolution de l'adoption internationale. Au cours de cette période, le nombre annuel d'enfants adoptés à l'étranger est passé de moins de 13.000 au tout début des années 80 à plus de 40.000 aujourd'hui ⁽³⁾. Mais ce ne sont pas ces chiffres en tant que tels qui me préoccupent. Mon souci provient, surtout, du maigre résultat des efforts considérables consentis ces dernières années, Convention de La Haye en tête, pour assurer dans la pratique que l'adoption internationale respecte les droits de l'Homme et qu'elle réponde à un réel besoin des enfants concernés.

Et pourtant, qu'elle est belle, cette Convention ! Avec ses règles et principes basés sur l'esprit et la lettre de la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que son système très concret de coopération entre les États contractants qui clarifie les procédures et les responsabilités de chacun, elle semblait avoir tout pour plaire.

Toutefois, pour l'instant du moins, la Convention de La Haye ne plaît pas à tout le monde, paraît-il. Malgré ses 69 adhérents actuels, il manque encore à l'appel d'importants pays «*d'origine*» tels la Russie, l'Ukraine, le Kazakhstan, l'Ethiopie, la Corée du Sud et Haïti, pays desquels environ un tiers des enfants adoptés internationalement étaient originaires en 2005. Quant au Guatemala, officiellement État contractant et d'où partent chaque année plus de 3.500 enfants adoptés surtout vers les États-Unis, il est réticent à appliquer le traité dans les faits : son statut à cet égard reste donc ambigu. En janvier 2006, la Convention est entrée en vigueur en Chine – pays «*d'origine*» numéro un avec un chiffre annuel dépassant 12.000 adoptions, donc bien plus d'un quart du total mondial. Il est néanmoins probable que plus de la moitié des adoptions internationales en 2006 s'effectueraient encore «*hors Convention*», l'un ou l'autre pays concerné n'y étant toujours pas lié. Il faudra sans

doute attendre 2007 au moins – c'est-à-dire la ratification tant attendue des États-Unis, dont les citoyens accueillent une bonne moitié de tous les enfants adoptés à l'étranger – pour que ces proportions s'inversent.

Ceci dit, il y a un problème fondamental que la ratification généralisée de la Convention de La Haye toute seule ne règlera pas et ne saurait régler : il s'agit de la «*demande pressante*» exprimée par les candidats à l'adoption dans les pays

(1) Ce texte est basé en grande partie sur celui d'une présentation faite lors du Colloque suisse sur l'adoption internationale, Bellinzona, 28-29 octobre 2004. Le sous-titre est inspiré par le titre d'une publication de la Fondation Terre des Hommes, Lausanne, 2004 : «L'adoption dans tous ses états : enjeux et pratiques».

(2) L'auteur est consultant international en matière de protection de l'enfance, basé à Genève. Fondateur de Défense des Enfants-International (DEI) en 1979, il a coordonné la contribution des ONG internationales lors de l'élaboration de la Convention relative aux droits de l'enfant pendant les années 80 et a ensuite représenté DEI aux réunions qui ont élaboré le texte de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale. De 1997 à 2003, il a travaillé au Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF à Florence. Au cours des quinze dernières années, il a été appelé à effectuer des missions d'expertise dans plusieurs pays – parmi lesquels l'Albanie, l'Inde, la Roumanie, le Sierra Leone, l'Ukraine – pour traiter des problèmes de droits de l'enfant liés à l'adoption internationale.

(3) Il est de notoriété publique que les statistiques disponibles en matière d'adoption internationale sont peu fiables et incomplètes, ceci d'autant plus pour la période avant les années 90. C'est pourquoi il n'est possible d'indiquer, respectivement, que le maximum et le minimum pour les années en question ici. Le chiffre pour le début des années 80 se base sur une estimation de 180.000 enfants adoptés internationalement entre 1980 et 1989, avec une croissance de 62% au cours de cette période – voir Kane, S., *The Movement of Children for International Adoption : An Epidemiologic Perspective in The Social Service Journal*, Vol. 30, No. 4 (1993), à la p.323. Voir aussi par exemple : Selman, P., *An Overview of Intercountry/International Adoption. Summary of paper presented at the Fourth International Conference on Adoption, Delhi, India, 21-23 October 2002.*

Les demandes continuent à affluer et dépassent de loin le nombre d'enfants déclarés adoptables

industrialisés. Quand elle devient «effective», cette demande peut fausser complètement la donne et contrecarrer les efforts visant à assurer que l'adoption d'un enfant à l'étranger se fasse uniquement en conformité avec ses droits et son intérêt supérieur, comme le veut ladite Convention.

Dès lors, autant l'avouer tout de suite : je suis profondément pessimiste quant aux possibilités des pays dits «d'origine» de maîtriser l'adoption internationale comme ils le souhaiteraient, du moins pour la plupart d'entre eux, sans qu'il n'y ait un profond changement au sein des pays dits «d'accueil».

Prohibitions, moratoires et cris d'alarme...

Au cours de ce dernier quart de siècle, face à l'impossibilité qu'ils ont ressentie de relever avec succès les défis de l'adoption internationale, des pays sur tous les continents ont tout simplement décidé de l'interdire, absolument ou pour ainsi dire. Parmi eux le Laos, le Rwanda, le Paraguay et maintenant (du moins jusqu'à nouvel ordre...), la Roumanie.

S'ajoute à cela – plus particulièrement depuis le début des années 90 – la succession de moratoires provisoires imposés par des pays «d'origine» qui ont estimé, à un moment ou un autre, ne pas être en mesure de gérer l'adoption internationale «dans l'intérêt supérieur» de leurs enfants, voire qui ont constaté des pratiques systématiques de violation des droits de l'enfant : Albanie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Moldavie, Roumanie, Russie, Ukraine, pour ne parler que de ceux de l'Europe et de l'Asie centrale.

J'ai suivi tout spécialement et de très près les tentatives de la Roumanie qui, par quatre ou cinq fois depuis 1990, a essayé de trouver des dispositions législatives, des structures, des procédures, des garde-fous qui puissent assurer un processus garantissant le respect des droits de l'enfant. Elle s'est vue obligée à la fin de «baisser les bras» en se dotant d'une

loi qui, en prohibant totalement les adoptions à l'étranger (sauf par des grands-parents), ne correspond sûrement pas non plus à l'intérêt de tous les enfants roumains.

Au tout début des années 90, lors d'une séance de travail consacrée à l'élaboration de la Convention de La Haye, j'avais pu entendre la déléguée roumaine qualifier de «tragédie nationale» l'adoption à l'étranger de 10.000 enfants à laquelle son pays a été poussé sans ménagement en 1990-1991. Depuis lors, des déclarations de la part d'autres pays «d'origine», bien que moins fracassantes et sans doute guère remarquées, sont elles aussi, si on les écoute bien, des avertissements vibrants et sans appel. En voici quelques exemples :

«Compte tenu de la forte progression des demandes d'adoptions vers [Haïti] qui a pu être constatée depuis 2001... certaines institutions [sont] d'ores et déjà saturées de demandes».

«Depuis le 1^{er} janvier 2003, les autorités thaïlandaises ont souhaité ne plus réceptionner de nouveaux dossiers. Prévue pour durer un an, cette décision vient d'être reconduite pour une nouvelle période d'une année. Les autorités thaïlandaises motivent leur décision par le très grand nombre de dossiers en instance de traitement, alors même que le nombre d'enfants pouvant être confiés à l'adoption internationale est actuellement très limité».

«Le directeur de l'orphelinat Children's Home au Népal indique à présent ne pas être en mesure, compte tenu du nombre de dossiers déjà en attente, d'attribuer des enfants à de nouvelles familles avant un délai de deux à trois ans».

«L'autorité centrale péruvienne [...] a fait part aux autorités françaises des difficultés rencontrées pour faire face au nombre croissant de candidats ayant formulé une demande d'adop-

tion et se trouvant actuellement sur liste d'attente».

«Le centre d'adoption du Ministère de l'éducation à Kiev a confirmé à la Mission de l'Adoption Internationale ses difficultés croissantes à satisfaire les demandes d'adoption d'enfants jeunes et en bonne santé...»⁽⁴⁾.

Le message ne saurait être plus clair : peu importe les besoins constatés, les demandes continuent à affluer et dépassent de loin le nombre d'enfants déclarés adoptables – voire le nombre d'enfants «adoptables» selon les critères de bon nombre de candidats à l'adoption.

... mais la quête se poursuit

Face à cela, il n'est guère étonnant que je regarde avec la plus grande crainte les initiatives de certains pays «d'accueil» pour stimuler leurs homologues «d'origine» à mettre à disposition plus d'enfants :

«25.000 ménages agréés [en France] attendent actuellement un enfant. L'ambition humaniste d'un doublement des adoptions dans deux ans reste difficile à concrétiser, selon les spécialistes, qui rappellent que la collaboration des pays d'origine reste déterminante. C'est pourquoi Christian Jacob [ministre délégué à la famille] entame un périple au Vietnam, puis en Chine, afin de rencontrer ses homologues »⁽⁵⁾. Le Groupe d'études parlementaires sur l'adoption... entend «nouer ou renouer des contacts avec les pays où les enfants peuvent être adoptés (comme la Chine ou la Roumanie)...»⁽⁶⁾.

Et combien de fois la «fermeture» d'un pays à l'adoption n'a-t-elle pas conduit à rechercher activement des enfants ailleurs :

(4) Tous ces textes se trouvaient sur le site de la Mission de l'Adoption Internationale, autorité centrale française, au 7 octobre 2004 (sauf Haïti : 11 avril 2005).

(5) «Un plan pour doubler le nombre d'adoptions», *Le Figaro*, France, 23 février 2004.

(6) *AFP*, 25 novembre 2003.

Des dizaines d'enfants achetés en vue de leur mise à disposition de l'adoption internationale...

«[La nouvelle loi en Roumanie] n'est pas un problème pour les familles italiennes, qui s'adresseront ailleurs pour avoir une adoption ...»⁽⁷⁾.

«L'Inde permettra désormais l'adoption d'orphelins indiens par des Israéliens, selon un accord convenu entre les deux pays [et approuvé par le Ministère des Affaires sociales d'Israël]. Amatzia [agence d'adoption israélienne liée au mouvement féminin Emunah du Parti religieux national] a initié le contact. Les représentants d'Amatzia sont allés au nord de l'Inde, où les enfants ont la peau plus claire, ce qui satisfait au mieux les exigences des familles israéliennes, dit [la directrice, Shulamith] Wallfish. La Roumanie, l'Ukraine, la Russie et les Philippines, jusqu'ici les plus importantes sources d'adoption par des familles israéliennes, ont fermé leurs portes au cours des deux dernières années. En Inde le nombre d'orphelins est presque illimité»⁽⁸⁾.

Or, dans le cas de l'Inde, on venait justement d'assister à un sinistre scénario dans l'État d'Andhra Pradesh où des dizaines d'enfants – presque exclusivement des filles de moins de deux ans – de la tribu des Lambada avaient été littéralement achetés en vue de leur mise à disposition de l'adoption internationale... Ce n'est pas l'Inde qui a initié le contact avec Israël, mais c'est bien l'Inde qui se trouve dorénavant confrontée au défi d'assurer que ces enfants tant désirés ont vraiment besoin de parents adoptifs étrangers.

Vous avez dit défi ? L'exemple du Cambodge

La triste histoire du Cambodge en la matière est exemplaire. Cela fait au moins quinze ans qu'il est pertinemment connu que les adoptions au Cambodge comportent des risques particulièrement élevés de non respect des droits de l'enfant.

En effet, c'est au début de 1991 qu'il a été constaté avec une certaine préocupa-

tion que les adoptions internationales du Cambodge étaient désormais autorisées, alors que le pays n'était doté d'aucune législation dans ce domaine. «On craint que certaines organisations d'aide au développement ne soient en train d'encourager les autorités du pays à avoir recours à leurs services pour des placements d'enfants à l'étranger. Il semblerait que les autorisations soient données au coup par coup par le Conseil des ministres, sans qu'aucun système approprié ne soit prévu pour protéger les droits et les intérêts des enfants»⁽⁹⁾.

Le gouvernement cambodgien aurait officiellement «gelé» les adoptions internationales dès le 12 août 1991⁽¹⁰⁾. Toutefois, lors d'un séminaire régional en avril 1992, le vice-ministre des affaires étrangères du pays, Long Visalo, a déclaré : «Nous recevons de plus en plus de demandes d'adoption en provenance de l'étranger. Jusqu'à ce jour, il y a eu 87 cas autorisés, la majorité des enfants allant vers les États-Unis, la France étant le second plus grand pays d'accueil. Une agence située aux États-Unis désirait sortir 20 ou 30 enfants du pays, mais nous avons refusé. Nous ne sommes pas fondamentalement contre l'adoption internationale si celle-ci se déroule dans des conditions appropriées, mais nous avons des réticences à nous engager. La population du Cambodge est retombée à 8 millions de personnes et nous avons besoin de nos enfants pour l'avenir de notre pays»⁽¹¹⁾.

Selon le gouvernement cambodgien, 163 enfants «orphelins» ont été adoptés par des étrangers de 1987 à 1994 – donc, apparemment, 76 entre avril 1992 et décembre 1994, malgré le moratoire. Et le gouvernement avoue que «l'adoption n'est pas encore bien organisée. En particulier les procédures d'adoption interne ne sont pas claires et le système

d'information sur les familles adoptives et sur les enfants adoptifs n'est pas efficace. L'État est en train d'examiner l'opportunité d'amender la loi ainsi que les formalités afférentes à l'adoption»⁽¹²⁾.

Les adoptions en provenance du Cambodge semblent alors disparaître des écrans radar, même si de temps à autre l'on continue à évoquer des problèmes isolés concernant les conditions dans lesquelles certains enfants partent à l'étranger. C'est à partir de 1997 – et suite aux problèmes qu'a connus l'adoption internationale au Vietnam, prétendent certains – que le nombre d'adoptions commence à augmenter de façon significative : aux seuls États-Unis, le chiffre monte de 66 en 1997 à 249 en 1998, et à 402 (le pic) en 2000, une évolution reflétée aussi dans les chiffres pour l'autre destination privilégiée des enfants cambodgiens, la France (40 en 1997, 55 en 1998, 154 en 1999 et 170 au cours des cinq premiers mois de 2000).

Début 2000, on constate justement que «les conditions de l'adoption internationale ont tendance à se détériorer» et que «l'arrivée massive de candidats à l'adoption face au faible nombre d'enfants adoptables allonge considérablement les délais de procédure. Des infractions sévères à la procédure sont constatées telles que le paiement d'intermédiaires susceptibles de trouver des enfants adoptables dans les campagnes et de réduire ainsi les délais d'attente, généralement de deux à trois mois»⁽¹³⁾. Le 15 juin 2000, le gouvernement cambodgien suspend de nouveau l'approbation de toute adoption d'orphelins par des étrangers, «afin de réorganiser de façon appropriée les procédures d'adoption et d'examiner en profondeur la situation des bébés ou enfants orphelins»⁽¹⁴⁾.

(7) Melita Cavallo, présidente de la Commission pour l'adoption internationale (autorité centrale italienne) citée par ANSA, 16 juin 2004.

(8) UNI, 11 novembre 2003.

(9) Tribune internationale des droits de l'enfant. Vol. 7.1-2, DEI, Genève, 1990.

(10) US State Department, website consulté le 4 janvier 2001.

(11) Tribune internationale des droits de l'enfant Vol. 9.2, DEI, Genève, 1992.

(12) CRC/C/11/Add.16, al. 115 et 117, 24 juin 1998.

(13) Bulletin d'information CIR/SSI, No 25, Service Social International, Genève, mars 2000.

(14) US State Department, website consulté le 4 janvier 2001.

Un tel désarroi est bien le signe que les règles internationales ne règlent que trop peu...

C'est que, pour commencer, le Cambodge n'avait toujours pas de législation claire en la matière. En mai 1998 déjà, le bureau de l'UNICEF à Phnom Penh m'avait transmis pour commentaire le projet de texte d'une nouvelle loi sur les adoptions. Mais huit ans plus tard, aucune loi ne régit encore les adoptions internationales du Cambodge, même si d'autres projets de texte ont vu le jour depuis lors, dont un serait encore actuellement à l'étude.

Certes, le gouvernement promulgue le 14 mars 2001 un décret qui fixe de nouvelles règles de procédure applicables qui permettraient ainsi la reprise des adoptions internationales⁽¹⁵⁾, suivi d'un sous-décret relatif aux compétences, conditions et procédure de l'adoption des nouveaux nés ou enfants orphelins par des étrangers⁽¹⁶⁾. Toujours est-il que, le 21 décembre 2001, les États-Unis prennent la décision unilatérale – une première pour ce pays – de suspendre la délivrance de visas pour les enfants adoptés au Cambodge, jusqu'à la mise en place de lois et de procédures qui correspondent aux normes internationales et qui combattent efficacement les abus. Les autorités cambodgiennes auraient réagi en annonçant elles-mêmes une nouvelle suspension générale dès le 25 janvier 2002.

Mais la demande persiste, et l'on relève que «*en dépit de dispositions réglementaires prises récemment et difficilement appliquées, le contexte général de l'adoption dans ce pays ne cesse de se dégrader : des cas de trafics d'enfants sont à nouveau dénoncés dans la presse et des intermédiaires proposent leurs services aux candidats à l'adoption moyennant des contreparties financières en augmentation régulière*»⁽¹⁷⁾. Certains candidats adoptants tenteraient de contourner la suspension des adoptions internationales en saisissant les autorités judiciaires cambodgiennes de requêtes d'adoption – en effet, le *US State Department* déclare publiquement, le 5 juin 2002, avoir pris connaissance de tels cas parmi ses propres citoyens.

La France semble avoir réagi rapidement : «*La transmission de nouvelles demandes d'adoption de familles fran-*

çaises a été suspendue, à la demande des autorités cambodgiennes, au mois de décembre 2001»⁽¹⁸⁾. D'autres pays ont suivi, mais parfois avec une lenteur étonnante : ce n'était qu'en juin 2004, par exemple, que l'autorité centrale du Royaume-Uni a officiellement annoncé une «*suspension provisoire*»⁽¹⁹⁾.

Selon l'Autorité centrale française⁽²⁰⁾, les autorités cambodgiennes lui auraient fait savoir en juillet 2003 qu'elles étaient «*prêtes à recevoir de nouvelles demandes de familles françaises*» mais que, «*compte tenu de la situation qui prévaut au Cambodge en ce domaine, les autorités françaises estiment nécessaire de poursuivre les discussions engagées avec leurs interlocuteurs cambodgiens concernant les mesures qui pourraient être prises pour mieux assurer la régularité des adoptions*». Il n'empêche que, en 2003, 60 visas étaient accordés à des enfants cambodgiens adoptés par des Français... et entre temps, l'Italie a en quelque sorte pris la relève : aucun enfant adopté du Cambodge en 2001, mais 14 en 2002 et déjà 76 en 2005.

Il fallait s'attendre à une réaction et elle n'a pas trop tardé : alors que les États-Unis maintiennent toujours leur suspension annoncée en 2001,⁽²¹⁾ les autorités françaises n'ont pas voulu attendre la mise en place d'une législation adéquate au Cambodge, voire l'accession de celui-ci à la Convention de La Haye. Les «*discussions engagées*» ont abouti à «*un protocole de coopération administrative*», signé le 6 juin 2006, qui doit permettre la relance de l'adoption d'enfants cambodgiens par les Français dès le début 2007⁽²²⁾.

Deux éléments principaux sont à signaler dans ce triste récit. Le premier, bien entendu, c'est l'impact pervers de la demande à chaque stade. Le deuxième,

c'est la réaction totalement hétéroclite des pays «*d'accueil*» face à l'évidence d'un problème grave et persistant. Un tel désarroi est bien le signe que les règles internationales ne règlent que trop peu...

Appellation «d'origine» contrôlée...

Il est vrai que la situation du Cambodge pourrait être considérée au premier degré comme extrême, même si d'autres pays tels le Guatemala et la Roumanie d'antan présentent des problèmes analogues. En réalité, elle représente un microcosme des différents problèmes qui constituent, à plus ou moins grande échelle, le lot quotidien de beaucoup de pays «*d'origine*». Pour y faire face, ces pays doivent certes envisager de modifier leur législation, créer des structures, former un personnel spécialisé, mettre en place des procédures adéquates, voire même améliorer leurs services de protection de l'enfance et la prise en charge d'enfants privés de leur famille. Mais en dernier ressort, leur défi primordial consiste à résister aux pressions plus ou moins explicites exercées par des gouvernements, des agences, des particuliers, alors que leur système judiciaire est inefficace, que leurs fonctionnaires sont mal payés et débordés, et qu'ils arborent en plus l'étiquette «*pays d'origine*».

Celle-ci est une étiquette qui colle fort, une fois appliquée. On ne voit pas d'un bon œil qu'un «*pays d'origine*» s'arroge le droit de «*fermer ses portes*». Bien des «*pays d'accueil*» n'arrivent pas à trou-

(15) *Bulletin d'information CIR/SSI, No 37, Service Social International, Genève, mai 2001.*

(16) *Bulletin d'information CIR/SSI, No 42, Service Social International, Genève, novembre 2001.*

(17) *Bulletin d'information CIR/SSI, No 48, Service Social International, Genève, juillet 2002.*

(18) *MAI, 31 juillet 2003, website consulté le 7 octobre 2004.*

(19) *Department for Education and Skills, website consulté le 7 octobre 2004.*

(20) *MAI, 31 juillet 2004, website consulté le 7 octobre 2004.*

(21) *US State Department, website consulté le 15 août 2006.*

(22) *Ministère des affaires étrangères, communiqué de presse, Paris, 16 juin 2006. On relèvera quand même que le protocole prévoit également l'interdiction des adoptions dites «indépendantes» ou «individuelles» et s'inscrit explicitement dans la perspective de l'adhésion du Cambodge à la Convention de La Haye.*

Limiter au maximum le nombre d'agences habilitées à travailler avec tel ou tel pays

ver des foyers permanents pour leurs propres enfants déclarés adoptables (160.000 aux États-Unis, 20.000 au Canada, 2.000 en France...), mais ils ne sont justement pas des «pays d'origine», et personne ne leur dira rien.

Et les enfants qui seraient «adoptables» en Roumanie ? Là, par contre, il s'agirait d'«orphelins qui languissent dans des institutions» et les autorités, les ONG, les agences et des particuliers de certains pays se mobilisent pour dénoncer une atteinte aux droits de l'enfant et pour tenter de faire en sorte que ce «pays d'origine» reste conforme à l'appellation qui lui a été généreusement attribuée 15 ans plus tôt. Il y aurait en effet, c'est le moins que l'on puisse dire, un «facteur d'inertie qui rend l'arrêt des adoptions internationales difficile»⁽²³⁾.

En général, les autorités des pays «d'accueil» reconnaissent volontiers qu'il serait erroné de vouloir faire peser sur les pays «d'origine» toute la responsabilité pour la bonne marche de la procédure de l'adoption internationale. Mais une assistance efficace de la part des pays «d'accueil» ne saurait passer uniquement par le renforcement, financier ou technique, de l'autorité centrale du pays «d'origine», le passage en revue de sa législation, voire même l'amélioration de la qualité de ses services de protection de l'enfance et la promotion du développement de solutions nationales. Si son système judiciaire est en crise, si ses fonctionnaires sont mal payés, si les inégalités socio-économiques au sein de sa population sont trop grandes – et j'en passe –, les effets des tentatives d'assainissement de l'adoption internationale seront fortement compromis, comme il l'a déjà été démontré à maintes reprises. Et c'est assurément là où résident les défis majeurs pour la plupart des pays «d'origine», dans la mesure où ils sont invités à faire adopter leurs enfants à l'étranger.

... et pression à froid

La pression que crée ou qu'implique la demande – ou du moins la demande dite

«effective» – est de toute évidence l'élément clé du défi essentiel auquel les pays «d'origine» sont confrontés. Ce que l'on appelle la «demande effective» suppose que celle ou celui qui la formule ait à la fois le désir, les moyens, puis la volonté et encore la possibilité de l'exprimer. Et c'est précisément sur cette possibilité-là que les pays «d'accueil» doivent absolument se pencher s'ils souhaitent vraiment permettre à leurs homologues «d'origine» d'être en mesure de relever les autres défis. Un État partie à la Convention de La Haye ne doit plus tolérer que les dossiers des adoptants en puissance s'amassent dans les pays «d'origine» comme une espèce de fardeau toujours plus lourd pour ceux qui s'occupent de la protection de l'enfance, voire une occasion toujours plus juteuse pour ceux qui chercheraient à en tirer profit. Et un État partie à la Convention de La Haye doit, encore moins, être le complice actif de cette situation en transmettant lui-même ses dossiers quand ils ne font qu'alourdir ce fardeau au lieu de répondre potentiellement à des besoins objectifs constatés.

Qu'il y ait une demande, soit. Mais les droits de l'enfant dans les pays «d'origine» visés exigent que cette demande ne devienne effective que dans des circonstances précises. Celles-ci ne seront pas remplies, par exemple, si les pays «d'accueil» permettent à leurs ressortissants d'y exprimer directement la demande, notamment sous forme d'adoptions indépendantes. Elles risquent fort de ne pas être remplies, non plus, si le nombre global d'agences accréditées pour tel ou tel pays crée une situation de concurrence où, en fin de compte, chacune doit trouver des enfants adoptables pour «survivre». À un certain moment pendant les années 90, par exemple, plus de cinquante agences des

seuls États-Unis étaient accréditées en Roumanie; il leur fallait absolument, donc, des centaines d'enfants chaque année pour pouvoir «tourner». Dans de tels cas, le système d'accréditation serait franchement risible s'il n'était pas carrément dangereux. En général, il semblerait que les pays «d'origine» n'accordent des accréditations si nombreuses que suite à des pressions externes dans ce sens, alors que les pays «d'accueil» devraient, au contraire, s'efforcer individuellement et collectivement à limiter au maximum le nombre d'agences habilitées à travailler avec tel ou tel pays, surtout afin d'éviter la naissance d'un esprit de concurrence.

Même si aujourd'hui encore la majorité des adoptions internationales dans le monde s'effectuent «hors Convention», les États parties à la Convention de La Haye sont vivement encouragés à appliquer les principes de ce traité dans toute démarche concernant une adoption internationale d'un pays qui n'est pas lui-même État partie⁽²⁴⁾... tant il est évident qu'il faut tout faire pour promouvoir, partout, la «bonne pratique» en matière d'adoption internationale, tant il est vital aussi de faire en sorte que la demande effective soit équivalente aux besoins.

Laisser faire jusqu'à ce qu'un moratoire ou une prohibition ne deviennent nécessaire n'a rien à voir avec la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant.



(23) Selman, P., *The Movement of Children for Intercountry Adoption : a Demographic Perspective*, 2001.

(24) *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-1^{er} décembre 2000, recommandation 11.