



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France

Rapport définitif

Octobre 2023

Inspection générale
des affaires étrangères

N° 2023-0454308



Inspection générale
des affaires étrangères

Inspection générale
de la justice

N° 065-23



Inspection générale
de la justice

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2022-093R



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

Synthèse

Longtemps auréolée d'une image positive liée à des motivations humanitaires, l'adoption internationale est depuis quelques années objet de critiques et de suspicions résultant de la révélation de pratiques douteuses, voire illégales.

Les interrogations et inquiétudes de personnes adoptées à l'étranger les ont conduites à s'organiser et à interpeller les pouvoirs publics, en demandant que la lumière soit faite sur ces pratiques et que les conséquences pour les personnes concernées soient prises en considération.

Le présent rapport constitue une première étape dans la réponse aux attentes des personnes adoptées et de leurs familles.

Il est fondé sur les travaux conjointement menés en 2023, à la demande de leurs ministres de tutelle respectifs¹, par l'inspection générale des affaires étrangères, l'inspection générale de la justice et l'inspection générale des affaires sociales. Les compétences et modalités d'intervention des inspections générales expliquent son approche de la question qui n'est ni celle d'historiens, ni celle de statisticiens, ni celle d'une mission d'enquête procédant à des auditions individuelles. Le format imparti exclut par ailleurs toute prétention à l'exhaustivité dans les investigations menées².

Les observations et les recommandations qui suivent s'appuient sur un important travail d'exploitation documentaire et sur la rencontre d'un grand nombre d'acteurs, de responsables, de professionnels et de témoins, au niveau national, départemental, et à l'étranger. Au total 179 personnes ont été auditionnées entre décembre 2022 et juin 2023.

Il ressort de ces travaux que :

⇒ **L'essor de l'adoption internationale dans un contexte non ou peu régulé s'est accompagné d'importantes dérives.**

Le développement rapide de l'adoption internationale à partir des années 60 s'est appuyé sur la conviction d'offrir de meilleures conditions de vie à des enfants menacés dans leur pays de naissance par la pauvreté, la faim, les catastrophes naturelles ou la guerre. Se tourner vers l'étranger est assez vite apparu aussi comme un moyen d'accéder à la parentalité pour des couples ou des personnes dont le désir d'enfants se heurtait au petit nombre d'enfants adoptables dans le cadre national, et aux rigueurs d'une procédure lourde et sélective.

¹ Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le garde des Sceaux, ministre de la justice, la secrétaire d'État auprès de la première ministre, chargée de l'Enfance.

² Quatre inspecteurs ou inspecteurs généraux assistés pendant six mois par une stagiaire. À titre de comparaison, la commission mise en place aux Pays-Bas pour examiner la question sur un périmètre limité à cinq pays a travaillé pendant 18 mois. Elle était composée de trois membres assistés de trois personnes à plein temps aux Pays-Bas ainsi que d'une équipe d'experts pour chaque pays concerné.

A contrario, le faible encadrement de l'adoption dans des pays en développement, souvent peu familiers de cette pratique étrangère à leur propre culture, permettait d'obtenir un enfant avec un minimum de formalités. Nombre d'adoptions sont intervenues par arrangement direct avec les parents biologiques ou les responsables d'orphelinat validé par le juge local, avant d'être transcrit en droit français.

On estime que plus de 120 000 Français ont été adoptés à l'étranger.

L'absence ou la faiblesse du contrôle exercé par les autorités publiques, conjuguées à la forte demande émanant des pays occidentaux, ont mis sous pression des environnements locaux fragiles, marqués par la pauvreté et non exempts de corruption. L'adoption est devenue un marché potentiellement très lucratif, suscitant l'émergence de nombreux intermédiaires. Le versement d'importantes sommes d'argent pour faciliter les opérations, ou le recueil d'un consentement parental en réalité très peu éclairé, semblent avoir été des pratiques courantes. L'adoption a aussi donné lieu à de véritables trafics fondés sur la falsification de pièces pour rendre un enfant adoptable, la « production » d'enfants pour adoption³, le vol d'enfants à la maternité...

Ces pratiques qualifiables d'illicites⁴ puisque toutes n'étaient pas illégales au regard des lois alors en vigueur, ont été rapportées dès les années 80 par les postes diplomatiques français. L'exploitation des archives diplomatiques⁵ montre qu'ambassadeurs et consuls ont alerté les autorités sur les dérives dont ils étaient témoins. Ces mises en garde n'ont pas nécessairement été suivies d'effets visibles même si elles ont sans doute contribué, à terme, à une prise de conscience de la nécessité de mieux réguler le phénomène.

⇒ **L'encadrement progressif de l'adoption internationale, porté par une vision plus critique, a été suivi d'un mouvement de reflux important.**

Le développement des adoptions entre pays a, dès les années 60, mobilisé les instances internationales, soucieuses de réguler le phénomène pour faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant. En 1989, la convention relative aux droits de l'enfant⁶ en fait le critère central en matière d'adoption, considérée comme une mesure subsidiaire de protection de l'enfant, et pose les principes de *consentement en connaissance de cause* des parents biologiques ainsi que d'*absence de bénéfice financier inconvenant* pour les acteurs concernés.

³ Comme dans les *fermes à bébé* du Sri Lanka.

⁴ Les pratiques illicites sont définies dans le cadre de la convention de La Haye comme les *pratiques conduisant à des situations dans lesquelles un enfant a été adopté sans que ses droits ou les garanties prévues par la convention aient été respectés*.

⁵ Dans le cadre de l'étude historique précitée.

⁶ La *convention relative aux droits de l'enfant* a été adoptée le 20 novembre 1989 par l'assemblée générale des Nations Unies.

La convention sur l'adoption internationale signée à La Haye en 1993⁷ et ratifiée par la France en 1998 reprend ces principes en prévoyant des garanties matérielles et procédurales, et en définissant les responsabilités respectives des États d'origine et des États d'accueil des enfants.

En même temps que se construit le cadre juridique, le regard porté par l'opinion publique sur l'adoption internationale se transforme. A partir des années 2000, les témoignages de jeunes adultes adoptés commencent à semer le doute sur les circonstances de certaines adoptions à l'étranger. Les professionnels de l'enfance soulignent les difficultés d'adaptation à une culture étrangère. Le principe de subsidiarité défendu par les organisations et les textes internationaux gagne du terrain dans le corps social : l'adoption internationale n'apporte pas nécessairement de meilleures chances à l'enfant, elle peut en revanche constituer une solution lorsque le maintien de l'enfant dans sa famille, sa communauté ou son pays d'origine n'est pas possible.

Ces évolutions se traduisent au plan mondial, à partir de 2005, par une chute très marquée des adoptions internationales qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui.

On observe pour la France une évolution similaire : avec 232 enfants venus de l'étranger en 2022, contre 4079 en 2004, le volume de l'adoption internationale en France est près de vingt fois inférieur à son niveau d'il y a une vingtaine d'années.

⇒ **La procédure d'adoption internationale est aujourd'hui organisée du côté français de façon à minimiser les risques.**

Depuis une cinquantaine d'années et singulièrement depuis la fin des années 80, la France s'est dotée d'un dispositif de contrôle de la procédure d'adoption internationale qu'elle n'a cessé de consolider⁸. Ce cadre vient encore d'être renforcé par la loi du 21 février 2022 avec, notamment, l'interdiction des démarches individuelles d'adoption et l'instauration d'un contrôle plus rigoureux des organismes intermédiaires.

L'impression générale qui se dégage de l'analyse faite par la mission est que le dispositif français de l'adoption internationale est désormais solide et bien tenu. Le volume beaucoup plus faible des dossiers à traiter permet par ailleurs un exercice rigoureux et rapproché du contrôle. La mission a cependant relevé quelques points faibles inhérents à la répartition des contentieux entre les juridictions administratives et judiciaires et à l'éparpillement des procédures au sein de ces dernières.

⁷ *Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, convention de droit privé signée à La Haye le 29 mai 1993.

⁸ Parmi les étapes importantes : mise en place d'un agrément obligatoire pour les adoptants en 1985, loi de 1996 visant à adapter le cadre juridique de l'adoption à la convention de La Haye, création de la mission de l'adoption internationale en 1998 et de l'agence française pour l'adoption en 2005, spécialisation d'un tribunal de grande instance par ressort de cour d'appel en 2009.

Aujourd'hui comme hier, une zone de risque demeure, qui se situe en amont de la procédure d'adoption proprement dite et concerne les circonstances et modalités selon lesquelles l'enfant va être déclaré adoptable et proposé à l'adoption.

Cette phase essentielle se déroule dans le pays de naissance de l'enfant et sous sa responsabilité exclusive, en application des conventions internationales. Il est donc nécessaire d'exercer une vigilance renforcée par le réexamen régulier et systématique de la situation dans chacun des pays avec lesquels la France continue de coopérer dans le domaine de l'adoption internationale.

Désormais étroitement contrôlé, le risque de pratiques illicites tend à se déplacer en périphérie de l'adoption proprement dite. En effet, les candidats à l'adoption peuvent être tentés de rechercher de nouvelles voies pour faire venir un enfant de l'étranger⁹. Par ailleurs, le risque de dérives se développe également en aval de l'adoption internationale, au niveau de la recherche des origines.

⇒ **La demande d'accès à leurs origines par les personnes adoptées doit recevoir une réponse organisée pour éviter le développement de nouvelles pratiques illicites.**

La recherche des origines constitue le défi majeur des années à venir en matière d'adoption internationale et de lutte contre les pratiques illicites. En effet, l'arrivée à l'âge adulte des générations nombreuses adoptées à l'étranger au début des années 2000 se traduit par un développement de la demande et des démarches dans ce domaine. Ce mouvement est renforcé par la crainte de nombre des personnes concernées d'avoir été l'objet, au stade de leur adoption, de dérives aujourd'hui largement connues et médiatisées.

Force est de constater l'absence de dispositif organisé du côté français pour répondre à ces demandes qui se heurtent à l'éparpillement des procédures et à la multiplicité des institutions et sont renvoyées de l'une à l'autre pour des résultats trop souvent décevants. Cette carence conduit au développement d'un nouveau marché de la recherche des origines où, en l'absence de régulation, prospèrent des intermédiaires parfois douteux.

Pour éviter que les personnes adoptées ne soient à nouveau confrontées, à l'âge adulte, à des pratiques illicites, il importe que les pouvoirs publics mettent en place un cadre organisé et sécurisé pour la recherche des origines. La mission formule des propositions pour la mise en place d'un dispositif dont le point d'entrée pourrait être le conseil national pour l'accès aux origines personnelles.

⁹ Telles que les simulations d'enfant, gestations pour autrui ou recours à l'adoption nationale par des Français expatriés.

- ⇒ **Les carences collectives dans la protection des enfants doivent être reconnues et leurs conséquences assumées pour les personnes concernées par des adoptions illicites.**

L'existence de pratiques illicites, de nature systémique, qui ont affecté l'adoption internationale dans de nombreux pays et pendant une longue période est aujourd'hui un fait avéré. De même, il est aujourd'hui établi qu'en France comme dans d'autres pays d'accueil, les autorités publiques avaient été précocement alertées et ont tardé à prendre les mesures qui s'imposaient.

A l'instar d'autres pays européens, il importe que les pouvoirs publics reconnaissent, officiellement et sans détours, qu'il y a eu carence collective dans la protection due aux enfants et que ces manquements ont pu avoir pour eux des conséquences dommageables jusque dans leur vie d'adulte.

Ces conséquences sont au demeurant mal connues et il apparaît nécessaire de développer des travaux de recherche en la matière, pour être en mesure d'accompagner au mieux les personnes et concevoir des réponses adaptées à leurs besoins.

Une partie limitée des faits concernés peut donner lieu à des poursuites judiciaires susceptibles de déboucher sur des réparations légales. Mais les adoptions illicites résultent souvent d'un enchaînement de défaillances et de manquements, plus ou moins graves, tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil, qui rend difficile la détermination des responsabilités. Par ailleurs les pratiques aujourd'hui incriminées n'étaient pas nécessairement illégales à l'époque et dans les pays où elles se sont produites.

C'est pourquoi un autre type de réponse doit être envisagé qui pourrait s'inspirer des principes de la justice transitionnelle. La mission préconise la création d'une commission indépendante pour mettre en œuvre ce type de dynamique de vérité et de réparation, comme cela a pu être fait dans d'autres contextes notamment pour le traitement des abus sexuels dans l'Église.

Une telle instance aurait pour mission d'accueillir et écouter les personnes dont l'adoption à l'étranger a été affectée par des pratiques illicites, et de leur proposer un accompagnement adapté. Elle serait également chargée, à partir des témoignages recueillis, de contribuer au développement de la connaissance et de l'information dans ce domaine.

Présentation des recommandations par volet thématique

Sur le traitement du passé

Recommandation n° 23 : reconnaître officiellement l'existence des pratiques illicites ayant pu accompagner des adoptions internationales, les manquements qui les ont permises et les conséquences qu'elles ont eues pour les personnes adoptées.

Recommandation n° 24 : engager un projet de loi visant à prévoir la suspension de la prescription des crimes et des délits constitutifs de pratiques illégales d'une adoption internationale jusqu'à la majorité de l'enfant adopté.

Sur l'accompagnement des personnes

Recommandation n° 8 : engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles les dispositions du code civil sur le recours aux empreintes génétiques pourraient être élargies pour établir le lien de filiation dans le cadre d'une recherche des origines par des personnes adoptées.

Recommandation n° 9 : adapter les modalités d'intervention et les moyens du conseil national pour l'accès aux origines personnelles pour lui permettre d'accueillir toutes les demandes d'accès aux origines personnelles et de devenir le centre de référence en la matière.

Recommandation n° 11 : lancer un appel à candidature pour l'accompagnement des personnes en recherche de leurs origines afin de disposer, pour chaque pays d'origine, d'un interlocuteur reconnu.

Recommandation n° 26 : créer une commission indépendante ayant pour mission d'accueillir et d'accompagner les personnes qui ont découvert des pratiques illicites dans le cadre de leur adoption internationale.

Recommandation n° 27 : confier à la personnalité pressentie pour présider la commission une mission préalable de préfiguration.

Sur la coopération avec les pays d'origine

Recommandation n° 1 : n'habiliter qu'un seul organisme autorisé pour l'adoption par État d'origine pour y travailler aux côtés de l'agence française pour l'adoption.

Recommandation n° 2 : faire réaliser un audit approfondi de la situation de chacun des pays dans lesquels la France procède à des adoptions, faisant l'objet d'une actualisation régulière comme condition de la poursuite des adoptions.

Recommandation n° 3 : ne pas habiliter d'organisme pour l'adoption ni autoriser l'agence française de l'adoption à s'implanter dans des États non parties à la convention de La Haye, à moins qu'une convention bilatérale comportant des garanties au moins équivalentes n'ait été signée.

Recommandation n° 18 : inscrire la préservation des archives comme axe structurant de la coopération avec les pays d'origine.

Recommandation n° 19 : négocier des conventions d'entraide administrative portant sur la recherche des origines avec les États où de nombreux Français ont été adoptés, lorsque ceux-ci n'ont pas encore mis en place de dispositif pour la recherche des origines.

Recommandation n° 20 : dans le cadre du réexamen recommandé de la situation des États d'origine, conditionner la poursuite des adoptions à la mise en place d'un dispositif pour la recherche des origines.

Recommandation n° 21 : faire de la recherche des origines un axe privilégié de coopération avec les États concernés.

Sur le renforcement des compétences

Recommandation n° 4 : envisager l'élaboration d'un projet de loi visant à modifier les articles L.211-13 et D.211-10-1 du code de l'organisation judiciaire afin de désigner le tribunal judiciaire de Nantes comme juridiction nationale spécialisée en matière d'exequatur des jugements d'adoption internationale.

Recommandation n° 6 : développer des formations spécifiques pour les magistrats en charge des procédures relatives aux adoptions internationales.

Recommandation n° 13 : élaborer un référentiel pour l'accompagnement des personnes adoptées dans leur recherche des origines.

Recommandation n° 14 : proposer des journées de formation à l'accompagnement de la recherche des origines destinées en priorité aux bénévoles des collectifs de personnes adoptées ou de parents adoptifs et aux organismes autorisés pour l'adoption.

Sur le développement de la coordination entre les acteurs

Recommandation n° 5 : prescrire que chaque dossier de demande en exequatur d'un jugement d'adoption internationale comporte les avis de la mission de l'adoption internationale et du parquet civil du tribunal judiciaire de Nantes.

Recommandation n° 7 : organiser des rencontres annuelles entre la mission de l'adoption internationale et les magistrats en charge du contentieux des adoptions internationales et mettre en place une banque de données partagée.

Recommandation n° 12 : créer un portail public de la recherche des origines où les personnes adoptées pourront trouver informations, conseils et orientation vers des interlocuteurs fiables et reconnus.

Recommandation n° 22 : favoriser le rapprochement avec les autres pays d'accueil pour mutualiser les informations, les modalités de recherche et développer des initiatives communes vis-à-vis des États d'origine.

Sur la conservation des informations

Recommandation n° 15 : pour toutes les nouvelles adoptions à l'étranger, prévoir l'envoi systématique par l'agence française de l'adoption ou l'organisme autorisé pour l'adoption d'un exemplaire complet du dossier aux archives nationales une fois l'adoption finalisée.

Recommandation n° 16 : élaborer avec les associations de personnes adoptées et les organismes intervenant dans l'adoption un référentiel de ce que devrait au minimum contenir un dossier d'adoption internationale.

Recommandation n° 17 : organiser le versement aux archives nationales de tous les dossiers d'adoption internationale.

Sur l'amélioration de la connaissance

Recommandation n° 10 : recueillir et publier chaque année des statistiques sur les demandes d'accès aux origines, globalement et par type de public, ainsi que sur les suites données et les résultats des recherches engagées.

Recommandation n° 25 : soutenir une recherche sur les conséquences pour les personnes adoptées à l'étranger ou leurs familles, de la découverte de pratiques illicites dans le cadre de la procédure d'adoption.

Recommandation n° 28 : confier à la commission indépendante un rôle d'identification et de proposition de recherches complémentaires en matière de pratiques illicites dans l'adoption internationale en France.

Liste des recommandations par ordre d'apparition

- Recommandation n° 1.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : n'habiliter qu'un seul organisme autorisé pour l'adoption par État d'origine pour y travailler aux côtés de l'agence française pour l'adoption..... 62
- Recommandation n° 2.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : faire réaliser un audit approfondi de la situation de chacun des pays dans lesquels la France procède à des adoptions, faisant l'objet d'une actualisation régulière comme condition de la poursuite des adoptions. 65
- Recommandation n° 3.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : ne pas habiliter d'organisme pour l'adoption ni autoriser l'agence française de l'adoption à s'implanter dans des États non parties à la convention de La Haye, à moins qu'une convention bilatérale comportant des garanties au moins équivalentes n'ait été signée. 66
- Recommandation n° 4.** À l'attention du ministère de la justice : envisager l'élaboration d'un projet de loi visant à modifier les articles L.211-13 et D.211-10-1 du code de l'organisation judiciaire afin de désigner le tribunal judiciaire de Nantes comme juridiction nationale spécialisée en matière d'exequatur des jugements d'adoption internationale. 70
- Recommandation n° 5.** À l'attention du ministère de la justice : prescrire que chaque dossier de demande en exequatur d'un jugement d'adoption internationale comporte les avis de la mission de l'adoption internationale et du parquet civil du tribunal judiciaire de Nantes. 70
- Recommandation n° 6.** À l'attention du ministère de la justice : développer des formations spécifiques pour les magistrats en charge des procédures relatives aux adoptions internationales. 70
- Recommandation n° 7.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de la justice : organiser des rencontres annuelles entre la mission de l'adoption internationale et les magistrats en charge du contentieux des adoptions internationales et mettre en place une banque de données partagée. 70
- Recommandation n° 8.** À l'attention du ministère de la justice et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère de la santé, engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles les dispositions du code civil sur le recours aux empreintes génétiques pourraient être élargies pour établir le lien de filiation dans le cadre d'une recherche des origines par des personnes adoptées..... 89
- Recommandation n° 9.** À l'attention du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, adapter les modalités d'intervention et les moyens du conseil national pour l'accès aux origines personnelles pour lui permettre d'accueillir toutes les demandes d'accès aux origines personnelles et de devenir le centre de référence en la matière. 94

- Recommandation n° 10.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, recueillir et publier chaque année des statistiques sur les demandes d'accès aux origines, globalement et par type de public, ainsi que sur les suites données et les résultats des recherches engagées.94
- Recommandation n° 11.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : lancer un appel à candidature pour l'accompagnement des personnes en recherche de leurs origines afin de disposer, pour chaque pays d'origine, d'un interlocuteur reconnu.94
- Recommandation n° 12.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, créer un portail public de la recherche des origines où les personnes adoptées pourront trouver informations, conseils et orientation vers des interlocuteurs fiables et reconnus.....96
- Recommandation n° 13.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles : élaborer un référentiel pour l'accompagnement des personnes adoptées dans leur recherche des origines.96
- Recommandation n° 14.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles : proposer des journées de formation à l'accompagnement de la recherche des origines destinées en priorité aux bénévoles des collectifs de personnes adoptées ou de parents adoptifs et aux organismes autorisés pour l'adoption.96
- Recommandation n° 15.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, pour toutes les nouvelles adoptions à l'étranger, prévoir l'envoi systématique par l'agence française de l'adoption ou l'organisme autorisé pour l'adoption d'un exemplaire complet du dossier aux archives nationales une fois l'adoption finalisée. 100
- Recommandation n° 16.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, élaborer avec les associations de personnes adoptées et les organismes intervenant dans l'adoption un référentiel de ce que devrait au minimum contenir un dossier d'adoption internationale..... 100
- Recommandation n° 17.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles et le ministère de la culture, organiser le versement aux archives nationales de tous les dossiers d'adoption internationale..... 100
- Recommandation n° 18.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : inscrire la préservation des archives comme axe structurant de la coopération avec les pays d'origine.....101

- Recommandation n° 19.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : négocier des conventions d'entraide administrative portant sur la recherche des origines avec les États où de nombreux Français ont été adoptés, lorsque ceux-ci n'ont pas encore mis en place de dispositif pour la recherche des origines. 103
- Recommandation n° 20.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : dans le cadre du réexamen recommandé de la situation des États d'origine, conditionner la poursuite des adoptions à la mise en place d'un dispositif pour la recherche des origines. 103
- Recommandation n° 21.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : faire de la recherche des origines un axe privilégié de coopération avec les États concernés. 103
- Recommandation n° 22.** À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : favoriser le rapprochement avec les autres pays d'accueil pour mutualiser les informations, les modalités de recherche et développer des initiatives communes vis-à-vis des États d'origine. 103
- Recommandation n° 23.** À l'attention des autorités françaises : reconnaître officiellement l'existence des pratiques illicites ayant pu accompagner des adoptions internationales, les manquements qui les ont permises et les conséquences qu'elles ont eues pour les personnes adoptées. 107
- Recommandation n° 24.** À l'attention du ministère de la justice : engager un projet de loi visant à prévoir la suspension de la prescription des crimes et des délits constitutifs de pratiques illégales d'une adoption internationale jusqu'à la majorité de l'enfant adopté. 110
- Recommandation n° 25.** À l'attention du secrétariat d'État chargé de l'enfance : soutenir une recherche sur les conséquences pour les personnes adoptées à l'étranger ou leurs familles, de la découverte de pratiques illicites dans le cadre de la procédure d'adoption. 115
- Recommandation n° 26.** À l'attention des autorités françaises : créer une commission indépendante ayant pour mission d'accueillir et d'accompagner les personnes qui ont découvert des pratiques illicites dans le cadre de leur adoption internationale. 117
- Recommandation n° 27.** À l'attention des autorités françaises : confier à la personnalité pressentie pour présider la commission une mission préalable de préfiguration. 118
- Recommandation n° 28.** À l'attention des autorités françaises : confier à la commission indépendante un rôle d'identification et de proposition de recherches complémentaires en matière de pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. 118

Sommaire

SYNTHÈSE	3
PRÉSENTATION DES RECOMMANDATIONS PAR VOLET THÉMATIQUE	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR ORDRE D'APPARITION	12
GLOSSAIRE	17
INTRODUCTION	19
1. UN ESSOR CONCOMITANT DE L'ADOPTION INTERNATIONALE ET DES PRATIQUES ILLICITES	23
1.1 Une dynamique portée par des motivations variées	23
1.1.1 Un phénomène important actuellement sur le déclin	23
1.1.2 Des facteurs divers expliquant cette évolution	27
1.2 Une régulation progressive des adoptions entre pays	29
1.2.1 La construction d'un cadre international	29
1.2.2 La construction d'un cadre en France	34
1.3 Des pratiques illicites dévoilées au fil du temps	39
1.3.1 Une réalité peu à peu dénoncée	39
1.3.2 Des dérives au caractère systémique	41
2. UN ENCADREMENT FRANÇAIS RIGOUREUX COMPORTANT ENCORE QUELQUES FAILLES	45
2.1 Des procédures de contrôle strictement définies	45
2.1.1 Un parcours aux étapes balisées	45
2.1.1.1 <i>La demande d'agrément par les futurs parents adoptifs</i>	45
2.1.1.2 <i>Le choix d'un pays et d'un intermédiaire</i>	46
2.1.1.3 <i>L'apparentement</i>	50
2.1.1.4 <i>La décision d'adoption et le départ de l'enfant pour la France</i>	52
2.1.1.5 <i>L'arrivée de l'enfant et la reconnaissance de la décision d'adoption étrangère</i>	53
2.1.1.6 <i>Le suivi de l'adoption</i>	54
2.1.2 Un exercice renforcé du contrôle	57
2.1.2.1 <i>Le contrôle de la capacité à adopter un enfant né à l'étranger</i> ...	57
2.1.2.2 <i>Le contrôle des organismes intermédiaires</i>	58
2.1.2.3 <i>Le contrôle de l'adoptabilité de l'enfant</i>	62
2.2 Des points de faiblesse identifiés	66
2.2.1 Des fragilités persistantes	66
2.2.1.1 <i>Les différences d'interprétation entre ordre judiciaire et ordre administratif</i>	66

2.2.1.2	<i>L'éparpillement du contentieux relatif à l'adoption internationale</i>	68
2.2.2	De nouveaux risques en développement	70
2.2.2.1	<i>Le recours à l'adoption nationale par des ressortissants français expatriés</i>	71
2.2.2.2	<i>La simulation d'enfant</i>	72
2.2.2.3	<i>La gestation pour autrui</i>	73
3.	ORGANISER LA RECHERCHE DES ORIGINES	75
3.1	Un droit en voie de reconnaissance	75
3.1.1	L'émergence d'un droit à l'accès aux origines	75
3.1.2	Un droit sans dispositif dédié	77
3.1.2.1	<i>L'absence de dispositif organisé du côté français</i>	77
3.1.2.2	<i>Les aléas de la recherche dans les pays d'origine</i>	81
3.2	Une absence de réponse facteur de nouvelles dérives	84
3.2.1	Un enjeu essentiel pour les années à venir	84
3.2.1.1	<i>Des demandes en augmentation</i>	84
3.2.1.2	<i>Des motivations et des attentes diversifiées</i>	85
3.2.2	De nouveaux dangers encourus par les personnes adoptées	86
3.2.2.1	<i>Les réseaux sociaux</i>	86
3.2.2.2	<i>Le développement d'un marché</i>	87
3.2.2.3	<i>Le recours aux tests génétiques</i>	88
3.3	Un dispositif à construire	89
3.3.1	Accueillir la demande	89
3.3.2	Définir l'accompagnement	94
3.3.3	Assurer l'accessibilité des dossiers	97
3.3.3.1	<i>En France</i>	97
3.3.3.2	<i>Dans les pays d'origine</i>	100
3.3.4	Développer le travail avec les pays d'origine	102
4.	RECONNAITRE LE PASSÉ ET EN ASSUMER LES CONSÉQUENCES	104
4.1	Admettre publiquement les carences collectives	104
4.1.1	Apprendre de l'expérience des autres pays	104
4.1.2	Engager une démarche de reconnaissance	106
4.2	Admettre les limites des possibilités légales de réparation	107
4.2.1	Les responsabilités civiles ou pénales individuelles	107
4.2.2	La responsabilité des pouvoirs publics	110
4.3	Contribuer à la réparation des personnes	112
4.3.1	Mieux connaître les conséquences des pratiques illicites	112
4.3.2	Mettre en place une instance opérationnelle	115

Glossaire

AFA : agence française de l'adoption

APP : accord à la poursuite de la procédure

ASF : archivistes sans frontières

CASF : code de l'action sociale et des familles

CLH : convention de La Haye

CNAOP : conseil national d'accès aux origines personnelles

CNPE : conseil national de la protection de l'enfance

DACS : direction des affaires civiles et du Sceau

DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales

GIP : groupement d'intérêt public

GPA : gestation pour autrui

HCCH : conférence de La Haye de droit international privé

INSERM : institut national de la santé et de la recherche médicale

MAI : mission de l'adoption internationale

OAA : organisme autorisé pour l'adoption

OPI : ordre public international

SSI : service social international

TJ : tribunal judiciaire

Introduction

Par lettre de mission conjointe du 7 novembre 2022, la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le garde des Sceaux, ministre de la justice et la secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance et des familles ont confié à l'Inspection générale des affaires étrangères, à l'Inspection générale de la justice et à l'Inspection générale des affaires sociales une mission commune relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France¹⁰.

Il était demandé à la mission :

- de rechercher si des illégalités ont pu être commises, tant dans les pays d'origine des enfants adoptés qu'en France aux différents stades de la procédure d'adoption ;
- de décrire les différentes pratiques irrégulières ou illicites, en distinguant ce qui relèverait de pratiques moralement condamnables des violations caractérisées de la loi et la commission d'infractions pénales ;
- d'étudier la manière dont ont été traités les éventuels dysfonctionnements identifiés par le passé en tenant compte du cadre légal qui était en vigueur aux périodes concernées ;
- de proposer si nécessaire des mécanismes de réparation ;
- d'examiner l'efficacité des différents mécanismes mis en place au regard de ce qui a pu être fait par certains pays voisins et dans un ou plusieurs pays d'origine ;
- d'évaluer la pertinence du dispositif français d'accompagnement à la recherche des origines des adoptés ;
- de formuler toutes recommandations utiles en vue d'améliorer le dispositif et la coordination entre les différents acteurs en charge du contrôle des procédures d'adoption internationale.

La présente mission a donc pour objet d'identifier les pratiques illicites qui ont pu avoir lieu par le passé pour éviter qu'elles ne se reproduisent, d'examiner la pertinence et la fiabilité du dispositif actuel et d'apporter une réponse aux demandes des personnes adoptées et de la société civile.

Dans ces perspectives, la mission a engagé ses travaux sur trois axes d'analyse :

- Dans un premier temps, elle s'est appuyée sur les recherches historiques déjà menées sur les pratiques encadrant l'adoption internationale afin de déterminer dans quelles mesures celles-ci pouvaient effectivement être qualifiées d'illicites en ce qu'elles avaient été contraires à la morale ou aux lois alors en vigueur.

¹⁰ Cf. annexe n°1 : lettre de mission du 7 novembre 2022.

- Elle a ensuite analysé les différentes étapes du processus d'adoption internationale en France et le rôle de chacun des acteurs, afin de déterminer à quel niveau certaines failles pouvaient être décelées ou possibles et quelles améliorations pouvaient ainsi être apportées afin de prévenir toute adoption illicite à l'avenir.
- Elle a enfin mené une réflexion sur la réparation des éventuels préjudices subis en conséquence de ces pratiques illicites et sur les moyens à mettre en œuvre pour répondre au besoin de vérité exprimé par les personnes adoptées ou leur famille.

Après avoir recueilli et analysé une base documentaire très fournie et rencontré les directeurs ou conseillers des cabinets ministériels mandants, la mission a mené de nombreux entretiens en France avec les acteurs de l'adoption internationale : directeurs d'administrations centrales concernées par la thématique dans chacun des ministères, responsables de services déconcentrés et de services départementaux, opérateurs de l'adoption et organismes référents, représentants des associations et collectifs de personnes adoptées et/ou de parents adoptifs, personnes individuelles ayant adopté un enfant à l'étranger. Elle s'est également entretenue avec des historiens-chercheurs, des juristes, des médecins, des psychologues et des archivistes afin de mieux cerner le contexte et les enjeux inhérents à l'adoption internationale.

À l'étranger la mission a rencontré des représentants d'autres pays d'accueil d'enfants adoptés afin de comparer les visions, pratiques, et projets de réforme. Elle a notamment échangé avec les autorités centrales pour l'adoption aux Pays-Bas, en Belgique (communauté flamande) et en Suisse ainsi qu'avec divers représentants diplomatiques dans les pays d'origine visités. Elle s'est entretenue avec les responsables du Bureau permanent de la conférence de la Haye ainsi qu'avec le Service Social International (SSI) France¹¹.

Afin d'objectiver les informations sur les actions et pratiques développées dans les pays d'origine, la mission a choisi de se rendre dans quatre d'entre eux, répartis sur quatre continents et identifiés comme ayant eu une politique volontariste d'encadrement des procédures au fil du temps. Elle s'est ainsi déplacée en Roumanie¹², au Togo¹³, en Colombie¹⁴ et au Sri Lanka¹⁵ afin d'y observer les étapes des processus d'adoption et d'échanger avec les principaux acteurs concernés.

Au total, la mission a ainsi rencontré 174 interlocuteurs français et étrangers, décideurs, intermédiaires, professionnels, accompagnants ou usagers¹⁶.

¹¹ Le SSI est une organisation non gouvernementale fondée en 1924 à Genève et composée d'un réseau de partenaires indépendants dans plus de 120 pays. Agissant pour la défense de la protection des enfants, il accompagne ceux-ci et les familles confrontées à des problèmes sociaux et juridiques complexes dans une situation internationale. Le SSI France est géré par la fondation Droit d'enfance.

¹² Cf. annexe n° 2 : l'adoption internationale en Roumanie.

¹³ Cf. annexe n° 3 : l'adoption internationale au Togo.

¹⁴ Cf. annexe n° 4 : l'adoption internationale en Colombie.

¹⁵ Cf. annexe n° 5 : l'adoption internationale au Sri Lanka.

¹⁶ Cf. annexe n° 6 : liste des personnes entendues.

Pour compléter ses investigations en France, la mission a exploité un questionnaire adressé à l'ensemble des cours d'appel (CA) et aux tribunaux judiciaires (TJ) spécialement désignés en matière d'adoption¹⁷ ainsi qu'un questionnaire renseigné par les services d'adoption des départements pour lequel elle a travaillé en étroite coopération avec l'assemblée des départements de France¹⁸.

L'adoption est l'institution juridique qui crée un lien de filiation entre, d'une part, un individu ou un couple adoptant et, d'autre part, une personne adoptée. De nos jours, sur près de 200 États reconnus par l'Organisation des Nations unies (ONU), 170 autorisent l'adoption aussi bien internationale que nationale, sous des conditions variables d'un pays à un autre. Au contraire, 30 États interdisent l'adoption internationale, dont une vingtaine de pays de droit islamique¹⁹.

Le nombre d'adoptions internationales de mineurs dans le monde est passé d'environ 2500 par an pendant les années 1950 et 1960 à plus de 40 000 par an au milieu des années 2000. Dans ce contexte d'essor, l'adoption internationale a été peu à peu encadrée juridiquement par de nombreux pays, afin de lutter contre les trafics et plus généralement de promouvoir l'intérêt des enfants.

La question de la régularité des procédures en matière d'adoption internationale est entrée dans le débat public, en France comme à l'étranger, depuis plusieurs décennies. Elle s'est centrée autour de la notion de pratiques qualifiées d'*illicites* dans la mesure où toutes les irrégularités constatées n'étaient pas forcément illégales au regard des législations en vigueur au moment de leur commission.

En effet, des pratiques illicites ont été dénoncées par des personnes adoptées qui s'étaient penchées sur les circonstances de leur adoption et avaient constaté, à cette occasion, des irrégularités ou des actes illégaux, voire criminels.

En France, des archives diplomatiques ou des archives des associations²⁰ ont effectivement montré que ces pratiques avaient touché des pays pendant de longues périodes et que les faits avaient été signalés parfois au plus haut niveau, souvent de manière isolée, sans qu'aucune mesure politique d'envergure ne soit mise en œuvre pour y mettre fin.

La dénonciation de pratiques illicites ayant entaché des adoptions internationales crée des interrogations parmi les personnes nées à l'étranger pour lesquelles la démarche d'accès aux origines peut être un moyen de s'assurer que leur adoption a eu lieu de manière transparente et dans le respect des droits.

¹⁷ Cf. annexe n° 7 : questionnaire Sphinx adressé aux juridictions.

¹⁸ Cf. annexe n° 8 : questionnaire adressé aux départements.

¹⁹ L'interprétation majoritaire de certains versets du Coran interdit de modifier la filiation des enfants pris en charge par des majeurs autres que leurs parents. Dans ces pays, l'adoption nationale est remplacée par la *kafala*, mesure proche de la tutelle légale.

²⁰ Cf. étude précitée.

Certains pays ont déjà entamé un travail d'enquête ambitieux²¹ suivi de mesures concrètes²², d'autres n'étant pas encore parvenus au terme de leur projet²³.

En France, l'association *Reconnaissance des adoptions illégales en France*, créée début 2021, a mis en ligne une pétition pour réclamer la mise en place d'une commission d'enquête *sur les adoptions illégales à l'international depuis 1970 en France*²⁴. Deux associations, la *Voix des adoptés* et *Enfance et familles d'adoption*, ont adressé, le 23 juin 2021, un courrier aux trois ministres concernés demandant la création d'une commission d'enquête indépendante sur les adoptions internationales illégales.

La mission confiée aux trois inspections générales désignées est donc particulièrement attendue tant par les personnes adoptées que par leurs parents adoptifs et les intermédiaires intervenus qui souhaitent que la lumière soit faite sur ce sujet jetant la suspicion sur tous, et même sur l'adoption internationale en tant que telle. Les personnes concernées réclament donc que l'État soit aujourd'hui en mesure de répondre aux demandes individuelles, notamment d'accès aux archives personnelles.

Un enjeu fort s'attache à la définition d'un cadre strict, clair et assaini pour l'avenir, en poursuivant les efforts déjà engagés depuis l'adhésion de la France à la convention de la Haye (CLH)²⁵, et marqués par une étape décisive avec la loi du 21 février 2022²⁶.

L'évocation des adoptions internationales anciennes oblige à se resituer dans le contexte de l'époque où elles ont eu lieu. Ce qui était légalement et moralement accepté à une époque donnée ne l'est plus forcément aujourd'hui.

Après un rappel historique sur l'évolution de l'adoption internationale et sur l'encadrement progressif que les pays ont dû mettre en place, confrontés à la dénonciation de pratiques illicites à travers le monde (partie 1), la mission s'est attachée à analyser l'évolution du cadre législatif français et à vérifier la pertinence et l'efficacité des procédures mises en place aux différents stades du processus (partie 2). Considérant que l'accompagnement des personnes et des familles en recherche de vérité sur les origines constitue une priorité urgente, la mission s'est attachée à l'organisation d'un processus fiable en la matière (partie 3) avant d'examiner les modalités envisageables pour répondre au besoin de reconnaissance et de réparation des personnes et des familles affectées par les conséquences d'adoptions illicites (partie 4).

²¹ Par exemple la Suisse pour les adoptions au Sri Lanka jusque dans les années 1990 pour un coût de plus de 800 000 euros.

²² En Suisse : projet-pilote en janvier 2022 avec l'association *Back to the Roots* afin d'octroyer un soutien pour les personnes adoptées au Sri Lanka dans le cadre de la recherche de leurs origines ; dans la région belge des Flandres : création d'un centre de ressources pour les personnes adoptées.

²³ Par exemple le travail d'enquête du Danemark sur les adoptions au Chili pendant la période de la dictature de A. Pinochet pour un coût d'étude de 500 000 euros.

²⁴ En un an cette pétition a recueilli plus de 38 000 signatures.

²⁵ Cf. *infra* 1.2.2.

²⁶ Cf. *infra* 2.1.

1. UN ESSOR CONCOMITANT DE L'ADOPTION INTERNATIONALE ET DES PRATIQUES ILLICITES

Au fil des ans, l'adoption internationale a beaucoup changé. Les motifs d'adoption des enfants, le profil de ceux-ci, leur origine géographique et les modèles ont évolué. Si le nombre des adoptions internationales a crû de manière continue pendant de nombreuses années, la prise de conscience de possibles dérives a conduit les États à encadrer les pratiques. L'effet à terme de ces mesures s'est traduit par une baisse significative du nombre d'adoptions à l'étranger dans l'ensemble des pays développés.

1.1 Une dynamique portée par des motivations variées

1.1.1 Un phénomène important actuellement sur le déclin

L'approche historique²⁷ de l'évolution de l'adoption internationale permet de distinguer trois périodes au cours desquelles le recours à cette procédure, d'abord timide jusqu'aux années 1970²⁸, devient ensuite un véritable phénomène de société, que les États entreprennent de réguler²⁹ à partir des années 1990.

L'adoption internationale se développe rapidement³⁰ dans les années 1960-1970, au moment où les pays développés prennent conscience de la pauvreté de ce qui est alors appelé « le tiers monde »³¹.

Au cours de cette période, des associations sont créées avec pour objectif prioritaire de sauver des enfants victimes de la pauvreté et menacés de mort en raison des guerres, de la famine ou des maladies³². Ces organismes n'ont pas pour principal objet de confier des enfants à des parents, mais sont des mouvements humanitaires jouissant d'opinions favorables et désireux d'apporter des solutions immédiates au bénéfice des enfants³³.

²⁷ Yves DENÉCHÈRE et Fabio MACEDO, *Étude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale en France*, publiée février 2023.

²⁸ Les sources statistiques françaises existantes sur cette période qualifiée de pionnière par Yves Denéchère sont très insuffisantes mais établissent que la proportion d'enfants d'origine étrangère dans le nombre total d'adoptions plénières s'accroît régulièrement passant de 8,5 % en 1970 à 15 % en 1973.

²⁹ Cf. *infra* 1.2.

³⁰ Cf. annexe n° 9 : tableau de l'évolution des adoptions internationales.

³¹ Jacques HOUDAILLE et Alfred NIZARD, *L'adoption*, 1977.

³² Cf. Yves DENÉCHÈRE : *Des enfants venus de loin : Né dans le contexte de la guerre d'Algérie et agrée en qualité d'intermédiaire de placement depuis 1964, le mouvement Terre des Hommes fait porter toute son attention sur les pays en guerre, et en premier lieu sur le Vietnam*.

³³ *Committee on the investigation of intercountry adoption, commissie Joustra onderzoek interlandelijke adoptie* dénommé ci-après par la mission commission ou rapport Joustra du nom de son président.

Le nombre de pays s'ouvrant à l'adoption augmente alors sensiblement³⁴ et s'accompagne d'un accroissement progressif mais constant de la demande. Les études historiques permettent d'établir que la première vague de pays d'origine concerne l'Inde, le Laos, la Corée du Sud, le Vietnam et le Liban.

La deuxième vague, qui s'étend de la fin des années 1960-1970 aux années 2000, est composée d'enfants latino-américains³⁵ tandis qu'une troisième vague est identifiable³⁶ dans les années 1980-1990³⁷ avec un flux d'enfants venant de l'Europe de l'Est³⁸ et de l'ex-Union soviétique³⁹. La réouverture de la Chine à l'adoption par des occidentaux dans les années 1990-2000 génère une quatrième vague⁴⁰ avant qu'une cinquième vague ne soit constituée par un flux d'enfants venant de l'Afrique subsaharienne⁴¹ à partir des années 2000.

L'adoption internationale devient alors un véritable phénomène de société, les pays d'accueil étant en grande majorité d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest.

Proportionnellement au nombre d'habitants, c'est alors en Norvège que l'on adopte le plus à l'international, suivie de l'Espagne, de la Suède, des États-Unis et de la France⁴².

Au cours de ces années 2000, les principaux pays d'origine⁴³ sont⁴⁴ la Chine, la Russie, le Guatemala, la Corée du Sud, l'Ukraine et la Colombie⁴⁵. La Bulgarie est le pays de départ qui envoie le plus d'enfants à l'étranger proportionnellement à sa population, suivi de la Biélorussie, du Guatemala et de la Russie⁴⁶.

³⁴ Cf. Rapport Yves DENÉCHÈRE : Au regard du nombre de pays pour lesquels le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a délivré des visas, il est possible de dénombrer une vingtaine de pays sources dans la décennie 1980, 30 pays en 1990, 45 en 1991 et 62 en 1993, soit plus d'un doublement des pays sources depuis 1990.

³⁵ Boliviens, brésiliens, chiliens, colombiens, équatoriens, guatémaltèques, haïtiens, mexicains, paraguayens, péruviens, salvadoriens... Laura BRIGGS, *Somebody's Children* ; Karen DUBINSKY, *Ni se compra, ni se vende* ; Fabio MACEDO, *Filiação sem fronteiras: o Brasil na rota da adoção internacional de crianças*.

³⁶ Y. DENÉCHÈRE et B. SCUTARU, *International adoption of Romanian children and Romania's admission to the European Union (1990-2007)* ; T. MINCHELLA, *Adoption in Post-Soviet Russia. Nationalism and the Re-invention of the Russian Family*.

³⁷ Les adoptions internationales ont alors de nouveau augmenté en raison de l'optimisme croissant après la fin de la guerre froide et des meilleures conditions économiques. Cf. rapport Joustra.

³⁸ Bulgares, hongrois, polonais, roumains...

³⁹ Estoniens, lettons, lithuaniens, russes, ukrainiens...

⁴⁰ K. A. JOHNSON, *China's Hidden Children*.

⁴¹ B. DAWIT MEZMUR, *International Adoption from an African Perspective*.

⁴² Y. DENÉCHÈRE : respectivement pour 100 000 habitants : 15.4, 13, 12.3, 7.8, et 6.8 adoptions internationales.

⁴³ Y. DENÉCHÈRE, *Nouvel acteur et nouveau phénomène internationaux : Terre des Hommes et l'adoption internationale (1960-1980)* ; *Babylift (avril 1975) : une opération militaro-humanitaire américaine pour finir la guerre du Vietnam*.

⁴⁴ Y. DENÉCHÈRE : respectivement en nombre d'enfants : 11 230, 4667, 2673, 2306, 1958 et 1750.

⁴⁵ Cf. annexe n° 4 : l'adoption internationale en Colombie.

⁴⁶ Y. DENÉCHÈRE : respectivement en nombre d'enfants pour 100 000 habitants : 15.5, 7.2, 6.4 et 6.3 enfants.

Ainsi, les enfants étrangers adoptés sont originaires en proportions comparables de quatre continents⁴⁷ et en 2004, Haïti, la Chine et la Russie sont les pays de naissance de plus du tiers des enfants adoptés. Malgré de grandes disparités en fonction des pays, il y a autant de garçons que de filles parmi les enfants adoptés et leur âge à l'adoption est relativement précoce⁴⁸.

L'adoption internationale atteint son apogée au cours de l'année 2005, où l'ONU évalue à 40 000 le nombre d'enfants adoptés au niveau mondial⁴⁹.

Mais, tandis que certains pays s'ouvrent à l'adoption, d'autres se ferment peu à peu, au gré des évolutions politiques. Par ailleurs, le nombre des enfants proposés à l'adoption internationale diminue avec le contrôle des naissances et avec le développement de l'adoption nationale encouragée dans les pays d'origine. Le respect et le contrôle des procédures deviennent d'une ampleur et d'une complexité considérables pour les administrations locales qui n'ont pas toujours les moyens matériels et humains suffisants pour faire face à cette explosion.

Face aux difficultés grandissantes et aux évolutions socio-économiques⁵⁰, les États s'organisent, adhèrent aux conventions internationales⁵¹ et légifèrent, encadrant ainsi davantage les conditions de l'adoption.

Ce phénomène mondial, structurel et irréversible entraîne un déclin important du recours à l'adoption internationale.

La mission souligne que l'absence de statistiques fiables, tant en France que dans les autres pays d'accueil ou dans les pays d'origine, ne permet pas d'appréhender l'ampleur exacte de l'adoption internationale en remontant jusqu'aux décennies 1950 et 1960. Néanmoins, en recoupant plusieurs travaux, menés notamment par des géographes et des démographes, les historiens estiment, avec toutes les précautions nécessaires, le nombre d'adoptions entre pays, depuis 1945, à environ un million⁵² à l'échelle mondiale.

L'adoption en France s'est ouverte à l'international à partir des années 1950, et s'est développée jusqu'en 2005 où elle a atteint son point culminant avec plus de 4000 enfants adoptés à l'étranger.

⁴⁷ Y. DENÉCHÈRE : 27 % sont nés en Asie, 27 % en Afrique, 26 % en Amérique et 20 % en Europe.

⁴⁸ Y. DENÉCHÈRE : en moyenne deux ans et dix mois, la moitié des enfants est accueillie avant l'âge d'un an et sept mois, avec des différences selon les pays : moins de six mois en Corée du Sud contre sept ans au Brésil.

⁴⁹ Y. DENÉCHÈRE : les principaux pays de destination de l'adoption internationale sont alors les États-Unis (22 884 enfants), l'Espagne (5 541) et la France (4 079).

⁵⁰ Cf. J.F. MIGNOT, *L'adoption internationale dans le monde : les raisons du déclin*, Population & Sociétés, INED Février 2015.

⁵¹ Cf. *infra* 1.2.

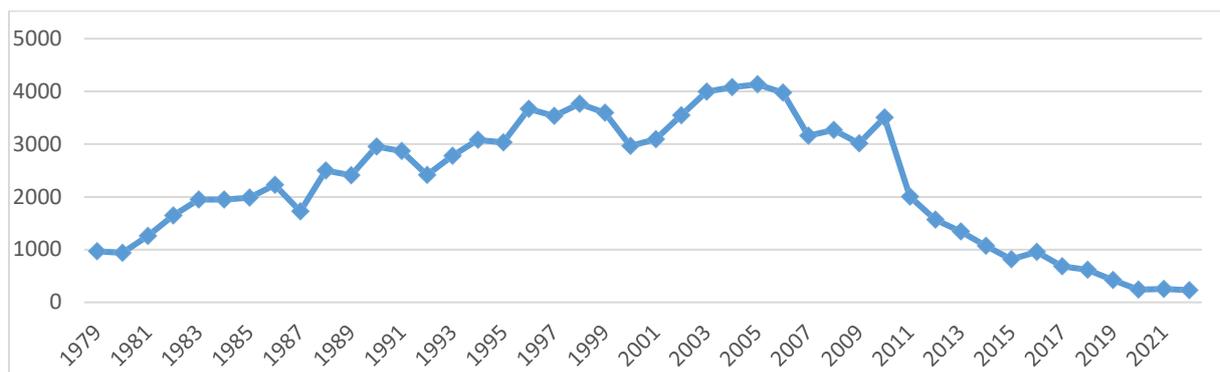
⁵² Y. DENÉCHÈRE et F. MACEDO.

En France, les statistiques des visas, établies depuis 1979, permettent de confirmer le développement du phénomène⁵³ d'autant plus que ces chiffres n'englobent pas toutes les adoptions d'enfants étrangers.

Les historiens estiment à au moins 120 000⁵⁴ le nombre d'enfants étrangers venus en France pour y être adoptés. Cette estimation tient compte des enfants arrivés avant 1979, de ceux qui ne figurent pas dans les statistiques⁵⁵ mais dont on peut retracer les parcours et des adoptions réalisées par des ressortissants dispensés de visa.

L'examen du nombre d'adoptions internationales réalisées en France montre l'essor du recours à cette procédure jusqu'en 2005, date à partir de laquelle elle entame un déclin continu⁵⁶. 4 079 adoptions d'enfants étrangers sont recensées en 2004, contre seulement 252 en 2021 et 232 en 2022⁵⁷. Au total 45 746 enfants nés à l'étranger ont été adoptés en France, au cours des 20 dernières années⁵⁸.

Le Vietnam y apparaît comme le principal pays d'origine des enfants adoptés, suivi de la Colombie⁵⁹, de la Corée du Sud, d'Haïti et du Brésil⁶⁰.



Source : MAI.

⁵³ Source MAI : 935 visas délivrés en 1980, 2 408 en 1989, 3 058 en 1994 et 3 667 en 1996. Le nombre moyen de visas délivré chaque année dans la décennie 1980 est de 1 858 contre 3 168 dans la décennie 1990. 100 191 visas ont été octroyés entre 1979 et 2021 à des enfants de 127 pays différents.

⁵⁴ Etude historique de Y. DENÉCHÈRE et F. MACEDO publiée en février 2023.

⁵⁵ Y. DENÉCHÈRE : *Les données sont inexistantes pour les adoptions par démarche individuelle pourtant bien plus nombreuses jusqu'en 2006 que les adoptions réalisées par des intermédiaires habilités. Plusieurs dizaines d'enfants de l'Algérie (dans les années 1960) et du Bangladesh (dans les années 1970) ont été adoptés en France. Les adoptions à Djibouti débutent bien avant 1988 (comme indiqué dans les statistiques des visas) et plus de 250 enfants sont arrivés en France avant cette date. Près d'un millier d'enfants nés en Allemagne pendant l'occupation française après 1945 et adoptés en France sont aussi à prendre en compte. Des centaines d'enfants du Cambodge, du Laos et du Vietnam arrivent en France dès les années 1960 et 200 autres à la suite de l'opération militaro-humanitaire Babylift pour finir la guerre du Vietnam en 1975. Environ 600 enfants du Québec adoptés en France entre 1965 et 1972 constituent un autre exemple de flux invisible.*

⁵⁶ Cf. annexe n° 9 : tableau des chiffres de l'adoption internationale.

⁵⁷ Au 31 mai 2023, 65 adoptions internationales ont été comptabilisées, soit 40 % de moins qu'en 2022. Source MAI.

⁵⁸ Chiffres fournis par la direction générale de la cohésion sociale pour la période 2001-2021.

⁵⁹ Cf. annexe 4 : L'adoption internationale en Colombie.

⁶⁰ L'absence de statistiques antérieures à 1979 entraîne une minoration conséquente du nombre d'enfants issus de pays comme la Corée du Sud, la Colombie, l'Inde ou le Liban.

1.1.2 Des facteurs divers expliquant cette évolution

*Peu de sujets permettent, mieux que l'adoption, de traduire tout à la fois, dans une société donnée et à un moment donné, la valeur de l'enfant, le besoin de générosité, le pouvoir de s'indigner, l'incompréhension des contraintes administratives, le devoir impérieux d'agir, l'idée de la famille et, dans une certaine mesure, le sens que l'on donne à la vie*⁶¹.

Dès ses débuts, l'adoption internationale est liée aux enjeux du développement, des relations inégales entre les pays du Nord et ceux du Sud et des manières de venir en aide aux populations pauvres.

Les catastrophes naturelles et les guerres provoquent des élans de générosité et d'empathie parmi lesquels se glisse la question de l'adoption d'enfants, victimes innocentes auxquelles on veut assurer un avenir. La génération des parents adoptifs des années 1970 est principalement caractérisée par l'idéalisme. De nombreux futurs parents adoptifs ont eux-mêmes alors des enfants⁶², mais estiment qu'il est de leur obligation morale d'adopter un enfant étranger⁶³.

Un tournant se dessine au milieu des années 1970 où, outre la baisse avérée de la natalité, plusieurs phénomènes sociaux concourent à diminuer le nombre d'enfants adoptables en France. D'une part, les lois sur la contraception et l'interruption volontaire de grossesse⁶⁴ contribuent à faire diminuer le nombre de naissances non désirées. D'autre part, au même moment, l'opinion publique évolue favorablement vis-à-vis des mères célibataires et des femmes revendiquent de pouvoir avoir un enfant sans partager la vie d'un père.

Alors que l'adoption internationale, à ses débuts, revêt un caractère humanitaire marqué, elle devient désormais une possibilité pour les candidats à l'adoption d'obtenir plus rapidement un enfant. Adopter un enfant en France nécessite parfois trois ou quatre ans contre 18 mois à l'étranger. La pénurie d'enfants adoptables en France amène les candidats à l'adoption à se tourner vers l'étranger. Une étude réalisée sur les dossiers d'adoption auprès de plusieurs tribunaux de grande instance montre qu'en 1975, 80 % des enfants adoptés sont français et 26 % d'origine asiatique tandis que dix ans plus tard, les enfants français ne représentent plus que 40 % des enfants adoptés contre 41 % d'enfants d'origine asiatique⁶⁵.

⁶¹ Rapport au Premier ministre par Jean-François MATTÉI : *Enfant d'ici, enfant d'ailleurs. L'adoption sans frontière*, La Documentation Française, 1995.

⁶² En 1976 55 % des personnes adoptantes ont déjà des enfants biologiques.

⁶³ Cf. La déclaration *même si vous n'en sauvez qu'un* de l'écrivain Jan de Hartog dans une interview télévisée en 1967 aux Pays-Bas.

⁶⁴ Loi du 19 décembre 1967, dite loi Neuwirth, sur la contraception et loi du 17 janvier 1975, dite loi Veil, sur l'interruption volontaire de grossesse.

⁶⁵ Y. DENÉCHÈRE, *Des enfants venus de loin. Histoire de l'adoption internationale en France*, 2011.

Trois grandes motivations, non exclusives l'une de l'autre et souvent cumulées, peuvent ainsi être identifiées. Il s'agit tout d'abord des motivations affectives des couples en désir d'enfant qui, après avoir fait de nombreuses démarches vaines en France, se tournent vers l'étranger. Viennent ensuite les motivations altruistes et humanitaires des couples ou des familles se sentant très concernés par les réalités du monde et notamment par le sort des enfants du tiers-monde dont une grande partie est vouée à une mort prématurée. Enfin, plus intellectualisées sont les motivations philosophiques, religieuses ou politiques de couples estimant que l'accueil d'un enfant étranger venant d'un pays précis en guerre ou sous un régime politique particulier s'impose à eux.

C'est alors que deux courants divergents se dessinent : d'une part un mouvement humanitaire motivé par les conditions de vie des enfants du tiers-monde et d'autre part un courant restrictif qui fait valoir que ces adoptions sont très délicates et que le bilan de celles réalisées n'a pas encore été fait car le phénomène est trop récent.

Des professionnels de l'enfance posent en effet la question de l'adaptation de l'enfant étranger adopté, estimant que les parents doivent être prévenus des difficultés induites. L'accent est mis sur les inéluctables problèmes de communication linguistique, sur les différences culturelles mais aussi sur les réactions à prévoir dans les pays d'accueil. La dimension humanitaire de l'adoption internationale devient une source de questionnement et de critique sur sa conjugaison avec le tiers-mondisme. La nécessité de privilégier d'autres formes d'assistance aux enfants et à leurs familles sur place est soulignée.

Beaucoup d'acteurs de cette période expriment également leurs craintes face à la manière d'envisager l'adoption internationale où la recherche d'enfants tend à prendre le pas sur la recherche de parents, ce qui est propice au développement de pratiques douteuses et pose le problème de l'intérêt supérieur des enfants. L'UNICEF⁶⁶ se prononce ainsi clairement pour l'observation d'une *extrême prudence, l'adoption n'étant pas de nature à régler l'ensemble des problèmes posés par l'enfance dans les pays du tiers-monde.*

Dans les années 1980-1990 de nouvelles questions se posent sur l'évolution du phénomène, les pratiques observées, les objectifs évoqués et les moyens utilisés. Les pays d'origine sont plus nombreux⁶⁷, les intermédiaires et les filières se multiplient, le nombre d'enfants proposés à l'adoption augmente rapidement. Les États, les intermédiaires et les collectifs de parents redéfinissent leurs rôles respectifs et défendent leurs intérêts propres tandis que l'effet de mode d'adopter un enfant étranger, à Hollywood comme à Paris, braque sur l'adoption internationale de nouveaux projecteurs.

⁶⁶ *United Nations International Children's Emergency Fund.*

⁶⁷ Cf. *supra*.1.1.1.

C'est à cette période que les personnes adoptées elles-mêmes s'affirment comme nouvel acteur de ce phénomène social. La génération née dans les années 1970 et 1980, arrivée à l'âge adulte, témoigne de son vécu, recherche ses origines, s'organise en collectifs et prend la parole dans les débats. L'opinion générale sur l'adoption internationale change et l'idée que les enfants défavorisés doivent être sauvés grâce à l'adoption par les pays riches occidentaux perd de sa force. L'attention se porte alors davantage sur les inconvénients de l'adoption internationale et sur l'existence d'abus révélés par les personnes adoptées et leurs parents biologiques ou adoptifs.

Il devient de plus en plus perçu comme néfaste de retirer les enfants de leur milieu de vie d'origine et parallèlement, l'introduction de techniques modernes de reproduction⁶⁸ créent de nouvelles possibilités pour réaliser le souhait de devenir parents⁶⁹.

Enfin, la position selon laquelle *il n'y a pas de droit à un enfant, mais un enfant a droit à des parents* est davantage prise en considération. Ce changement se perçoit alors explicitement et d'anciens États d'origine importants⁷⁰ revendiquent désormais leur préférence pour le placement familial ou l'adoption nationale.

L'âge moyen des enfants à adopter à l'étranger augmente corrélativement et ceux-ci entrent de plus en plus souvent dans la catégorie des *enfants ayant des besoins spécifiques*⁷¹ pour lesquels il est difficile de trouver une solution dans leur pays de naissance⁷².

Cette évolution des perceptions, conjuguée à la régulation normative⁷³, suit la courbe du nombre des adoptions internationales qui décline au même rythme que les changements d'opinions et les lois se font.

1.2 Une régulation progressive des adoptions entre pays

1.2.1 La construction d'un cadre international

Sur le plan international, le SSI est l'organisation la plus directement confrontée à l'adoption entre pays telle qu'elle se développe dans les années 1950, de manière très diffuse et sans mouvement d'ampleur bien identifié. C'est au sein de cette organisation que naissent les premières réflexions sur ce phénomène nouveau, et sur le fond, la position du SSI sur l'adoption est claire : *il s'agit de procurer des parents adoptifs à des enfants qui en ont particulièrement besoin et qui n'ont pas la possibilité d'être adoptés dans leur pays, plutôt que de fournir des enfants à des parents qui désirent adopter un enfant d'un autre pays.*

⁶⁸ Fécondation in vitro, injection intracytoplasmique de spermatozoïdes et gestation pour autrui.

⁶⁹ N. CANTWELL, *l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'adoption internationale*, 2014.

⁷⁰ Brésil, Colombie, Sri Lanka...

⁷¹ Les enfants âgés de cinq ans ou plus, les fratries de deux enfants ou plus, les enfants ayant une histoire lourde ou stigmatisante, les enfants porteurs de particularités médico-psychologiques voire de handicaps plus ou moins importants. Source : agence française de l'adoption.

⁷² Statistiques néerlandaises 2012 : Six adoptés sur dix en 2011.

⁷³ Cf.1.2.1.

Au cours de l'année 1956, les bureaux du SSI traitent 3 500 *placements* d'enfants dans des familles étrangères réparties dans 54 pays⁷⁴. Un an plus tard⁷⁵, face à l'accroissement de la demande, un groupe d'experts du SSI et du bureau européen de l'assistance technique des Nations unies se réunit pour décider d'actions à entreprendre.

L'idée fondamentale qui inspire les travaux du groupe est que l'adoption, quelle qu'elle soit, doit avoir pour seul objectif le bien de l'enfant, conformément à la position de l'ONU qui considère clairement cette mesure comme l'un des principes importants de sa politique de protection de l'enfance.

Au début des années 1960, le nombre d'adoptions internationales que connaît le SSI s'envole⁷⁶ et l'ampleur du phénomène pousse l'ONU et le Conseil de l'Europe à s'y intéresser. Le 20 novembre 1959, lors de l'assemblée générale des Nations unies, la communauté internationale adopte à l'unanimité la déclaration des Droits de l'enfant afin que *tout enfant ait une enfance heureuse et bénéficie, dans son intérêt comme dans l'intérêt de la société, des droits et libertés qui y sont énoncés*.

Les grands principes de l'adoption entre pays sont ainsi esquissés. Cependant, la nature juridique de ces textes ne revêtant aucun caractère contraignant, il s'avère nécessaire de les traduire dans des textes internationaux qui pourront être appliqués après signature et ratification par les États contractants.

La Conférence de La Haye de droit international privé arrête un avant-projet de *convention sur l'adoption internationale* en mars 1963 qui aboutit à un acte final le 7 octobre 1964 en vue de résoudre les conflits de juridiction entre pays et d'assurer la reconnaissance des décisions d'adoption rendues. Cependant, le projet de convention négocié dans ce cadre échoue⁷⁷.

Concomitamment, dès 1960, le Conseil de l'Europe propose d'établir une convention contenant seulement *un minimum de principes essentiels* accompagnée de recommandations que chaque pays membre s'engagerait à mettre en pratique dans sa législation. La convention européenne en matière d'adoption des enfants, adoptée le 24 avril 1967⁷⁸, entre en vigueur un an plus tard⁷⁹ sous les critiques des pays d'origine estimant qu'elle privilégie les lois des pays d'accueil. Affirmant trois grands principes selon lesquels *l'adoption doit être prononcée par une autorité judiciaire ou administrative, la décision d'autoriser l'adoption d'un enfant doit être librement acceptée par les parents et l'adoption doit assurer le bien-être de l'enfant*, cette convention est le premier traité s'emparant du problème, mettant en place des mesures destinées à rendre l'adoption plus juste et plus humaine.

⁷⁴ Ce nombre important s'explique essentiellement par la promulgation en 1953 de la loi *Refugees Relief Act* qui prévoit l'admission aux États-Unis de 4 000 enfants avant la fin de l'année 1956.

⁷⁵ Du 21 au 25 janvier 1957 à Genève.

⁷⁶ 6 316 cas en 1961.

⁷⁷ Convention de La Haye du 15 novembre 1965 concernant la compétence des autorités, la loi applicable et la reconnaissance des décisions en matière d'adoption. Ce texte n'a été signé et ratifié que par trois États et n'est jamais entré en vigueur.

⁷⁸ Signée le 24 avril 1967 par onze pays et ratifiée par six d'entre eux.

⁷⁹ Le 26 avril 1968.

Les grands principes de l'adoption internationale sont alors affirmés mais leur application s'avère difficile tant le droit privé diffère d'un État à un autre, nécessitant le règlement de conflits de lois complexes qui provoquent dès lors une réflexion juridique au niveau international⁸⁰ au regard du fossé creusé entre les pays d'accueil et les pays d'origine, sur les modalités juridiques de l'adoption internationale⁸¹.

En 1972, l'assemblée générale des Nations unies vote la résolution d'une *conférence des Nations unies pour une convention internationale sur le droit de l'adoption*⁸².

En 1979, l'année internationale de l'Enfant est l'occasion de mettre en lumière la situation des enfants dans le monde, de susciter des débats autour de l'adoption internationale et d'amorcer le travail qui, le 20 novembre 1989, aboutit à l'adoption de la *convention relative aux droits de l'enfant*⁸³. Celle-ci précise, dès son article 3, que *toute mesure protectrice prise à l'égard d'un enfant doit être gouvernée par la recherche de l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux*. Le caractère subsidiaire de l'adoption est également clairement affirmé *la priorité [étant] de permettre à l'enfant d'être élevé dans sa propre famille, ce qui implique une responsabilité de l'État*⁸⁴.

L'adoption internationale devient définie comme une *protection de remplacement* de l'enfant⁸⁵ nécessitant qu'une mesure de *consentement en connaissance de cause* soit donnée et que *l'absence de bénéfice financier inconvenant pour les personnes qui y prennent part* soit vérifiée.

Par ailleurs, les États parties doivent désormais *veiller en cas d'adoption à l'étranger, à ce que l'enfant bénéficie de garanties et normes équivalentes à celles existantes en cas d'adoption nationale*.

Cependant, négociés et conçus dans les années 1960, par et pour des pays d'Europe de l'Ouest à un moment où les enfants adoptables étaient encore nombreux et pouvaient faire l'objet d'une adoption dans un pays voisin, ces textes internationaux en matière d'adoption deviennent rapidement insuffisants. L'éloignement géographique, les fractures socio-économiques, culturelles et juridiques entre pays d'origine et pays d'accueil rendent nécessaire la rédaction d'un nouveau texte portant spécifiquement sur l'adoption internationale.

⁸⁰ Une convention adoptée à La Paz le 24 mai 1984 dans le cadre de l'organisation des États américains sur les conflits de lois en matière d'adoption, donne compétence au juge du domicile de l'enfant qui applique sa propre loi, sauf pour les critères visant les adoptants.

⁸¹ Ces derniers exigent de plus en plus qu'un jugement d'adoption soit prononcé chez eux avant le départ de l'enfant plutôt que d'attendre une hypothétique adoption à l'étranger.

⁸² Résolution n° 3028 du 18 décembre 1972. L'enquête entreprise pour récolter des informations dans les États-membres donne lieu à la publication d'un rapport le 15 novembre 1974.

⁸³ Elle se compose de 54 articles.

⁸⁴ Art. 18.

⁸⁵ Art. 21.

Tenant compte de cette évolution et soucieuse de construire un cadre de normes matérielles et de coopération, la *convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale* est signée à la Haye le 29 mai 1993. Consacrant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant privé de famille, elle fixe un cadre juridique, définit les responsabilités respectives des pays d'origine et d'accueil⁸⁶ et consacre le principe de subsidiarité, déjà énoncé dans la convention relative aux droits de l'enfant, qu'elle renforce en ajoutant des garanties matérielles et procédurales.

La CLH, mettant l'accent sur la coopération entre États d'origine et États d'accueil, entend mettre fin à toute adoption directe et sans agrément préalable.

Elle prévoit la mise en place d'autorités centrales dans chaque pays concerné⁸⁷.

Les responsabilités sont désormais partagées puisque les États d'origine doivent s'assurer que l'enfant est bien adoptable, envisager une solution nationale au préalable de toute adoption internationale, vérifier le consentement libre⁸⁸ et éclairé⁸⁹ des parents ou des représentants légaux, tandis que les États d'accueil doivent effectuer une évaluation des parents adoptifs, veiller au bon accueil de l'enfant et au suivi de son intégration, les uns et les autres devant conserver les informations relatives aux enfants et aux circonstances de l'adoption.

Les procédures sont sécurisées puisque les démarches d'adoption doivent être accompagnées par les autorités centrales ou les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) puis contrôlées à différents stades pour s'assurer de leur conformité.

Force est néanmoins de constater que si la CLH pose des règles minimales, les standards entre États diffèrent de façon notable, alors que la convention fonctionne sur un principe de confiance mutuelle et qu'elle instaure un principe de reconnaissance de plein droit des décisions. Sans mécanisme de contrôle de sa mise en œuvre⁹⁰, elle fonctionne par simple consensus⁹¹ alors que d'importantes discordances entre les pays d'origine et les pays d'accueil, mais également entre pays d'accueil peuvent parfois être constatées⁹².

⁸⁶ Lorsque les autorités compétentes de l'État où l'adoption a eu lieu auront écrit que l'adoption a eu lieu conformément à la convention, elle sera légalement reconnue dans les autres États parties.

⁸⁷ L'art. 14 prévoit que les postulants doivent s'adresser à l'autorité centrale de leur pays qui doit apprécier leur qualification et aptitude à adopter et établir un rapport les concernant transmis à l'autorité centrale de l'État d'origine. La délégation de certaines missions de l'autorité centrale à des organismes est prévue par la convention.

⁸⁸ Post natal, libre, donné dans les formes légales, par écrit, et sans contrepartie.

⁸⁹ Notamment sur les notions de rupture ou de maintien des liens de droit entre l'enfant et sa famille d'origine après l'adoption.

⁹⁰ Il n'y a pas d'examen périodique des États comme pour d'autres conventions internationales.

⁹¹ Il n'y a jamais de vote et les positions relèvent toutes d'un accord des parties. Le bureau permanent n'a pas un rôle de contrôleur mais est chargé de la prévention et de l'assistance dans les pays.

⁹² Par exemple des positions souvent isolées du Canada et des États-Unis ou des pratiques extensives de l'Italie, des États-Unis et de l'Espagne.

Pour autant, il n'est pas contestable que la ratification de cet accord⁹³ a poussé les États parties à réformer et améliorer leur approche de l'adoption internationale et leur système interne de protection de l'enfance pour être conforme aux exigences régulatrices de la convention.

Ainsi, en Europe, considérant que l'acceptation de principes et pratiques révisés communs contribuerait à aplanir les difficultés causées par les différences entre leurs droits internes et à promouvoir l'intérêt supérieur des enfants adoptés, le Conseil de l'Europe adopte le 27 novembre 2008 une révision de la convention européenne⁹⁴ dont elle considère les dispositions désormais dépassées⁹⁵.

Depuis la signature de la CLH, une commission spéciale s'est réunie à cinq reprises⁹⁶ pour débattre sur son fonctionnement et sur les pratiques respectives des États et réfléchir à des pistes d'amélioration, notamment dans la perspective de lutter contre les pratiques illicites. Récemment une boîte à outils *sur la prévention des pratiques illicites en matière d'adoption internationale et la manière d'y remédier* a été mise en place⁹⁷. Les dernières discussions ont également porté sur la nécessité pour les États de se doter de services post-adoption spécialisés, sur les moyens d'améliorer la recherche des origines⁹⁸, sur les pistes d'amélioration des rapports de suivi et sur la prévention des échecs de l'adoption.

Les échanges intervenus lors du colloque organisé le 31 mai 2023 pour célébrer le trentième anniversaire de la CLH ont dégagé des pistes de réflexion sur les actions futures à entreprendre. Soulignant le travail de collaboration à accentuer entre autorités centrales des États parties, les experts ont ainsi notamment évoqué la nécessité d'élaborer un protocole commun pour préparer l'accueil des enfants à besoins spécifiques qui représentent aujourd'hui la grande majorité des enfants adoptés à l'étranger.

⁹³ 105 États sont désormais parties contractantes à cette convention.

⁹⁴ Série des traités du Conseil de l'Europe n° 202.

⁹⁵ La recommandation ultérieure n° 1909 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 30 novembre 2012 réaffirme la volonté de garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁹⁶ La dernière réunion a eu lieu du 4 au 8 juillet 2022 et a rassemblé près de 400 participants.

⁹⁷ Conçues par un groupe de travail, composé de représentants des états et d'ONG, qui s'est réunie pendant plusieurs années, elle a été mise en ligne le 31 mai 2022 lors du 30ème anniversaire de la CLH.

⁹⁸ Cf. *infra* 3.

Enfin, les grands principes régissant l'adoption internationale ont récemment été rappelés par les Nations unies, réaffirmant dans une déclaration officielle⁹⁹ la nécessaire prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, le principe de subsidiarité, l'interdiction d'un gain financier et l'intervention obligatoire des autorités centrales compétentes, soulignant qu'il y a violation desdits principes dès lors que l'objet d'une adoption est de trouver un enfant pour des parents adoptants plutôt que de trouver une famille pour un enfant.

1.2.2 La construction d'un cadre en France

C'est au début des années 1970 que les pouvoirs publics français prennent conscience de la nécessité de réguler cette nouvelle pratique en raison de la proportion rapidement croissante du nombre d'enfants nés à l'étranger dans le total des enfants adoptés¹⁰⁰ et du silence de la loi française à ce sujet¹⁰¹.

Une logique de régulation se dessine alors peu à peu à travers la mise en place de mesures et d'instances spécialisées.

Un groupe de travail¹⁰² est ainsi créé en 1971 à l'initiative de la secrétaire d'État à l'action sociale et le 14 mars 1972 et une circulaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹⁰³ visant à harmoniser les pratiques de l'adoption internationale, enjoint aux postes diplomatiques et consulaires de prendre diverses précautions visant à garantir les intérêts des enfants et l'information des adoptants sur leurs droits et leurs devoirs¹⁰⁴.

⁹⁹ ONU, comité des disparitions forcées, déclaration commune sur l'adoption illégale du 22 septembre 2022. Le comité des droits de l'enfant, le rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, la rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, la rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants et le groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires se sont associés au comité des disparitions forcées pour cette publication [terme utilisée dans la déclaration elle-même].

¹⁰⁰ De 8,5 % en 1970 à 15 % en 1973. Y. DENÉCHÈRE.

¹⁰¹ Les premiers dispositifs d'encadrement de l'adoption ne concernent que l'adoption nationale : loi du 27 juillet 1917 instituant les pupilles de la nation, loi du 19 juin 1923 définissant l'adoption, décret-loi du 29 juillet 1939 introduisant la notion de rupture du lien familial, loi du 15 avril 1943 élargissant le champ de l'adoption aux pupilles de l'État, loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 réformant l'adoption et créant l'adoption plénière.

¹⁰² Composé de représentants des ministères de l'Europe et des affaires étrangères, de la justice, de la santé ainsi que diverses institutions ou associations concernées comme le SSI.

¹⁰³ Ce ministère s'est successivement appelé ministère des relations extérieures (1981-1986), ministère des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie (mai-juin 2002) ministère des affaires étrangères et européennes (2007-2012), ministère des affaires étrangères et du développement international (2014-2017) et actuellement ministère de l'Europe et des affaires étrangères, appellation que la mission a choisi de retenir dans l'ensemble du rapport.

¹⁰⁴ Cette circulaire est adressée tant aux postes situés dans plusieurs pays d'origine des enfants (Corée du Sud, Cameroun, Inde, Liban, Pérou, Sénégal, Vietnam etc.) qu'à certains accrédités dans d'autres pays d'accueil afin d'y comparer les dispositions en vigueur (Allemagne, Belgique, Espagne, États-Unis, Grande-Bretagne, Italie, etc.).

L'attention des postes est ainsi appelée sur la nécessité de mieux connaître la législation française sur l'adoption – même si celle-ci reste silencieuse sur l'adoption internationale - et celle des pays d'origine des enfants¹⁰⁵.

Dans une optique de contrôle émergent, il leur est parallèlement demandé de recenser les œuvres agissant dans les pays de résidence pour les placements en vue d'adoption¹⁰⁶ et des recommandations précises sont émises sur la constitution d'un dossier spécial pour les mineurs de moins de 15 ans pour lesquels est sollicitée l'obtention d'un visa français¹⁰⁷. Parallèlement, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères demande au ministère de la santé publique de s'assurer, par l'intermédiaire des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) que les candidats à l'adoption présentent toutes les garanties nécessaires.

Une autre circulaire de juin 1976 rappelle aux ambassadeurs que les dossiers de demande de visa pour adoption doivent comporter une attestation de la DDASS du domicile des parents adoptifs donnant un avis *favorable à l'accueil d'un enfant étranger en vue de l'adoption* et appelle à la vigilance sur des filières ou *officines qui faciliteraient des trafics*¹⁰⁸.

En 1975, un décret¹⁰⁹ crée le conseil supérieur de l'adoption¹¹⁰ notamment *chargé d'émettre des avis et de formuler des propositions relatives à l'adoption*, avec la précision, pour la première fois, d'une action incluant les adoptions internationales¹¹¹. La position arrêtée par cette instance est alors de *ni empêcher, ni favoriser*¹¹² ces adoptions internationales qui ne sont toujours pas encadrées par le droit positif français.

¹⁰⁵ Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères demande *des renseignements aussi complets que possible sur la législation en matière d'adoption du pays de résidence [...] notamment de savoir dans quelles conditions le consentement à l'adoption doit être donné et si la législation étrangère peut être comparée, d'une manière ou d'une autre, à l'adoption simple ou à l'adoption plénière instituée par le code civil français.*

¹⁰⁶ Une liste des 23 œuvres autorisées en France est annexée à la circulaire afin de permettre aux ambassades et consulats de vérifier celles qui sont présentes dans le pays de résidence des ambassades.

¹⁰⁷ Transmis en France, ce dossier doit permettre aux pouvoirs publics d'agir en fonction des intérêts de l'enfant et de mieux informer les adoptants.

¹⁰⁸ Y. DENÉCHÈRE, *op. cit.* p. 121.

¹⁰⁹ Décret n° 75-640 du 16 juillet 1975.

¹¹⁰ Rattaché au garde des Sceaux, il est composé de représentants des ministres de la justice, de la santé et des affaires étrangères ainsi que d'associations de parents adoptifs et de responsables d'œuvres.

¹¹¹ L'article 1^{er} précise que cet organisme a pour mission : *De proposer aux pouvoirs publics toute mesure législative, réglementaire ou administrative de nature à faciliter la solution des problèmes de l'adoption, notamment par la mise en œuvre d'une meilleure coordination entre les organismes et œuvres intéressés ; de contribuer à l'information sur les problèmes de l'adoption et de l'enfance, des familles candidates à l'adoption, ainsi que du public ; de proposer toute mesure de nature à améliorer la formation de toutes les personnes susceptibles de prendre des mesures à l'égard des enfants abandonnés ou délaissés, notamment en faisant des propositions quant aux programmes de formation [...].*

¹¹² Y. DENÉCHÈRE, *op. cit.* p. 216.

Néanmoins, face à la croissance continue de l'adoption internationale¹¹³, une commission interministérielle sur l'adoption internationale est installée en mai 1983. Constatant qu'il n'est pas possible d'endiguer le phénomène¹¹⁴ et qu'il convient donc de le réguler, le législateur décide d'aligner le cadre juridique de l'adoption internationale sur celui de l'adoption nationale.

Un premier pas important est réalisé avec la loi du 25 juillet 1985¹¹⁵ qui impose désormais aux personnes désireuses d'adopter un enfant à l'étranger d'obtenir, elles aussi, un agrément préalable à toute démarche¹¹⁶.

Puis, dans le sillage des autres pays concernés par le phénomène, la France ratifie la convention des droits de l'enfant le 7 août 1990¹¹⁷ avant de ratifier la CLH le 1^{er} octobre 1998¹¹⁸.

Prenant acte des dispositions de la CLH et souhaitant renforcer le cadre juridique français de l'adoption au plan tant intérieur qu'international, le gouvernement adopte alors une série de mesures. Une nouvelle loi relative à l'adoption est promulguée le 5 juillet 1996¹¹⁹ dans le souci premier d'adapter le cadre juridique interne à la convention¹²⁰.

Pour poursuivre ce travail de conformité, plusieurs actes réglementaires et administratifs viennent renforcer le cadre institutionnel de l'adoption¹²¹ en ajoutant au conseil supérieur de l'adoption créé 20 ans plus tôt, la mission de l'adoption internationale (MAI)¹²², désignée autorité centrale¹²³ au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et réunissant des personnels de trois ministères concernés¹²⁴.

¹¹³ Cf. *Supra* 1.1.1.

¹¹⁴ Y. Denéchère : [...] *les parents ne renonceront pas à leur désir intense d'obtenir un enfant.*

¹¹⁵ Loi n° 85-772 portant diverses dispositions d'ordre social.

¹¹⁶ Cf. *infra* 2.2 : l'agrément est donné par le président du conseil général du département de résidence des candidats à l'adoption, après enquête du service de l'aide sociale à l'enfance.

¹¹⁷ La France sera le premier pays à organiser une journée nationale des droits des enfants chaque 20 novembre.

¹¹⁸ La France est le 19^{ème} pays à ratifier la CLH après signature le 5 avril 1995, autorisation par la loi n° 98-147 du 9 mars 1998 et publication par le décret n° 98-815 du 11 septembre 1998.

¹¹⁹ Loi n° 96-604 relative à l'adoption.

¹²⁰ Cette loi entérine de nombreuses dispositions du rapport remis par J-F. Mattei le 1^{er} janvier 1995 au Premier ministre : *Enfant d'ici, enfant d'ailleurs : l'adoption sans frontière.*

¹²¹ Décret n° 98-771 du 1^{er} septembre 1998 relatif à l'agrément des personnes souhaitant adopter.

¹²² Décret n° 98-863 du 23 septembre 1998 relatif à l'autorité centrale pour l'adoption internationale, arrêté du 2 décembre 1998 portant création de la MAI au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, décret n° 2009-407 du 14 avril 2009 en précisant les missions. Cf. *infra* 2.2.

¹²³ Au sens de la CHL.

¹²⁴ Affaires étrangères, justice et santé.

Au début des années 2000, les préoccupations des pouvoirs publics envers l'adoption internationale demeurent, la loi du 5 juillet 1996 restant incomplète sur la question des conflits de lois entre pays¹²⁵ notamment pour les enfants adoptés dans les pays non-signataire de la CLH. La loi du 6 février 2001¹²⁶ est alors promulguée dans le souci de clarifier les règles applicables en matière de conflits de loi¹²⁷.

Quatre ans plus tard, le paysage juridique de l'adoption se trouve une nouvelle fois renforcé par la loi du 4 juillet 2005¹²⁸ qui *vise à harmoniser la procédure d'agrément au niveau national¹²⁹ et à améliorer l'information et la préparation des candidats à l'adoption, notamment internationale.*

Cette loi crée notamment l'agence française de l'adoption (AFA) chargée de faciliter les démarches des parents qui souhaitent adopter à l'étranger et s'appuyant sur des correspondants locaux dans les pays d'où proviennent majoritairement les enfants adoptés par les Français¹³⁰.

En octobre 2007, le gouvernement français charge Jean-Marie Colombani d'une mission sur l'adoption. Il s'agit de *déboucher sur des propositions concrètes, pour permettre à un plus grand nombre de familles d'adopter, et pour rendre le système français plus efficace en matière d'adoption, tout en rappelant qu'il n'y a pas, il ne peut y avoir, un droit à l'adoption d'un enfant¹³¹*. Remis en mars 2008, le rapport fait le constat que *l'organisation et l'action de la France en matière d'adoption internationale [ne sont] pas lisibles et manquent d'efficacité* et ceci aussi bien au regard des pays d'origine que des candidats à l'adoption¹³².

La réforme de 2005 étant ainsi estimée insuffisante, un nouveau train de mesures visant à l'améliorer est pris en 2008. Un comité interministériel de l'adoption¹³³ est mis en place afin de renforcer l'autorité centrale et un *ambassadeur pour l'adoption internationale* est nommé afin de diriger celle-ci et réfléchir à toutes les actions à mener dans ce domaine.

Le cadre légal est une nouvelle fois modifié en 2022 pour être substantiellement réaffirmé et renforcé.

¹²⁵ Partiellement réglée par une circulaire du ministère de la justice du 16 février 1999 NORJUS 19980193C.

¹²⁶ Loi n° 2001-111 relative à l'adoption internationale.

¹²⁷ Elle crée également un nouveau conseil supérieur de l'adoption.

¹²⁸ Loi n° 2005-744 relative à l'adoption internationale suivie du décret n° 2006-981 du 1^{er} août 2006 et du décret n° 2006-1272 du 17 octobre 2006.

¹²⁹ En 2003, l'IGAS, l'IGAE, l'IGSJ missionnées sur le dispositif français de l'adoption internationale avaient relevé l'inadaptation de la procédure d'agrément à l'adoption internationale.

¹³⁰ Cf. *infra* 2.1.2.2.

¹³¹ [...] *L'adoption ne doit exister que dans l'intérêt de l'enfant ; elle s'inscrit dans une politique de protection de l'enfance ; ce sont les droits et les intérêts de l'enfant qu'il faut promouvoir et respecter [...].*

¹³² Rapport du 17 mars 2008.

¹³³ Animé par la secrétaire d'État à la famille.

Progrès important d'abord quant à la spécification de la procédure, la loi du 21 février 2022¹³⁴ définit enfin clairement l'adoption internationale en supprimant désormais toute référence à la nationalité de l'enfant ou à celle des adoptants : *L'adoption est internationale lorsqu'un mineur résidant habituellement dans un État étranger a été, est ou doit être déplacé, dans le cadre de son adoption, vers la France, où résident habituellement les adoptants ou lorsqu'un mineur résidant habituellement en France a été, est ou doit être déplacé, dans le cadre de son adoption, vers un État étranger, où résident habituellement les adoptants.*

Progrès considérable ensuite quant aux droits de l'enfant, elle interdit les adoptions individuelles, mesure attendue depuis longtemps par les observateurs des droits de l'enfant, en particulier le comité des droits de l'enfant de l'ONU et en France le Défenseur des droits.

Progrès indéniable également pour la sécurisation des procédures, elle renforce le contrôle des opérateurs en posant le principe d'une durée limitée des autorisations et habilitations des OAA.

Progrès notable enfin sur le plan de l'articulation entre État et départements, elle introduit un avis préalable des ministères concernés¹³⁵ pour l'instruction des demandes d'autorisation déposées auprès des conseils départementaux.

Tous les acteurs de l'adoption internationale ont salué cette loi qui sécurise la procédure d'adoption en renforçant les points de contrôle. Les décrets d'application et circulaire y afférents ont été récemment publiés¹³⁶.

La mission souligne que cette réforme législative intervenue très opportunément après la loi plus générale du 7 février 2022¹³⁷, a cependant encore des angles morts. En effet, la recherche des origines n'y est pas mentionnée au-delà d'une mission d'information et d'orientation du nouveau groupement d'intérêt public (GIP)¹³⁸ et les dispositions de la CLH ne sont toujours pas reprises de façon formelle dans le droit interne¹³⁹, même si les résolutions conventionnelles essentielles sont en réalité déjà reprises en droit positif¹⁴⁰.

¹³⁴ Loi n° 2022-219 réformant l'adoption.

¹³⁵ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et ministère chargé de la famille.

¹³⁶ Décrets n° 2022-1630 et n° 2022-1646 du 23 décembre 2022 ; décret n° 2023-299 du 21 avril 2023 relatif aux institutions compétentes en matière de protection de l'enfance, d'adoption et d'accès aux origines personnels ; décret n° 2023-77 du 14 août 2023 relatif aux procédures d'autorisation et d'habilitation des OAA ; circulaire JUSC du 22 septembre 2023.

¹³⁷ Loi n° 2022-140 relative à la protection des enfants.

¹³⁸ Cf. *infra* 3 ; Cf. décret n° 2023-299 susvisé.

¹³⁹ L'intégration formelle du texte aurait permis d'affirmer son caractère fondamental en droit français et d'en renforcer l'efficacité. Un projet en ce sens avait été porté par la proposition de loi visant à réformer l'adoption, sous la forme d'une habilitation du gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, ce que le parlement n'a pas estimé opportun.

¹⁴⁰ Cf. article 370-2-1 du code de procédure civile qui fonde la définition de l'adoption internationale sur la résidence habituelle du mineur adopté et des parents adoptants, et non pas sur le critère de la nationalité, articles L225-2 et suivants du CASF sur l'exigence d'un agrément, d'un suivi post-adoption et sur les missions et conditions d'existence des opérateurs et article L 148-1 dudit code sur les missions de l'autorité centrale pour l'adoption.

1.3 Des pratiques illicites dévoilées au fil du temps

Dans le cadre de la CLH, les pratiques illicites sont définies comme *pratiques conduisant à des situations dans lesquelles un enfant a été adopté sans que ses droits ou les garanties prévues par la convention aient été respectés*.

Les travaux entrepris à ce sujet ont permis de mettre à jour l'existence de pratiques illicites dans divers pays, certains acteurs n'hésitant pas à affirmer le caractère systémique de ces agissements¹⁴¹.

L'existence de pratiques illicites dans de nombreux pays, ne doit pas entacher l'ensemble des adoptions internationales. Il ne s'agit pas non plus de considérer que chaque personne adoptée est appelée à en rechercher dans son histoire personnelle.

En revanche au regard de ses engagements internationaux et dans l'intérêt des personnes adoptées qui souhaiteraient connaître leur histoire, la France doit s'engager résolument dans cette clarification¹⁴².

1.3.1 Une réalité peu à peu dénoncée

La prise de conscience par l'opinion publique française de l'existence de pratiques illicites en matière d'adoption internationale apparaît relativement récente. Cependant, dès les années 1980, des ambassadeurs et des consuls ont alerté sur certains risques repérés et ont dénoncé des pratiques illicites dont ils avaient été témoins.

Au cours de la même période, des médias nationaux et internationaux se faisaient aussi l'écho de telles pratiques, tandis que des universitaires, juristes, historiens et psychologues¹⁴³ cherchaient alors à les documenter. Ainsi, les travaux publiés par l'historien Yves Denéchère en 2011, s'appuyant notamment sur des archives diplomatiques, décrivaient les dérives ayant eu lieu au cours desdites années¹⁴⁴. En 2010, le SSI publiait quant à lui une étude sur *les zones grises de l'adoption internationale*¹⁴⁵ reprise en France dans un ouvrage collectif en 2016¹⁴⁶.

¹⁴¹ Les pratiques illicites s'interprètent comme étant systémiques lorsque *plusieurs pratiques illicites de nature similaire surviennent sur une période donnée et qu'elles impliquent généralement les mêmes parties prenantes* (source : boîte à outils visant à prévenir les pratiques illicites HCCH mai 2023).

¹⁴² Cf. *infra* 3.2.

¹⁴³ IBID p32 et S – l'étude recense 157 études scientifiques, 118 évoquent exclusivement l'adoption internationale, elles sont pour l'essentiel en anglais. 35 sont en français.

¹⁴⁴ Y. DENÉCHÈRE, *Des enfants venus de loin, l'histoire de l'adoption internationale en France*, 2011.

¹⁴⁵ H. BOÉCHAT et F. FUENTES, *Les zones grises de l'adoption internationale, SSI, 2010, document d'information N° 4 à l'intention de la commission spéciale de juin 2010 sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye*.

¹⁴⁶ H. BOÉCHAT, *Les dérives de l'adoption internationale*, J.V DE MONLÉON, *L'enfant adopté*. Doin, *Progrès en pédiatrie*, 2016, p. 151-156.

Au tournant des années 2000, des personnes adoptées ont commencé à dénoncer elles aussi certaines pratiques¹⁴⁷. En effet, c'est fréquemment au travers de la recherche de leurs origines¹⁴⁸ que celles-ci, devenues adultes, ont découvert les conditions douteuses dans lesquelles s'était déroulée leur adoption.

Ont été notamment relatées des situations d'enfants faussement déclarés morts¹⁴⁹, d'enfants changés d'orphelinat pour ne pas être retrouvés par leurs parents biologiques et devenir adoptables par abandon¹⁵⁰, de fausses mères signant des consentements à l'adoption¹⁵¹, de consentements arrachés à des parents qui ne savaient pas lire à qui l'on promettait que leurs enfants reviendraient auprès d'eux après de meilleures conditions d'éducation¹⁵², d'adoptions jamais finalisées dans le pays d'origine sous couvert de visas obtenus pour des soins en France¹⁵³...

La dernière décennie a ainsi vu se multiplier des témoignages sur des supports variés : émissions de télévision, émissions de radio, podcasts, sites internet¹⁵⁴. Depuis une quinzaine d'années les réseaux sociaux en ont assuré une diffusion plus large, développant la mobilisation des personnes adoptées et leur permettant aussi de se mettre en relation plus aisément en créant des collectifs et des associations.

Au-delà des personnes adoptées plus enclines à s'exprimer, des parents adoptifs ont, eux aussi, pu signaler, notamment aux OAA mais surtout à la MAI, des pratiques qui les avaient interrogés¹⁵⁵ dans leurs propres démarches d'adoption : frais d'avocats exorbitants, propositions d'enfants *sur mesure*, sollicitation d'argent pour le fonctionnement d'orphelinat ou parrainage d'autres enfants avec des circuits financiers passant par des paradis fiscaux, à titre d'exemple¹⁵⁶.

¹⁴⁷ Ainsi en 2007, le témoignage de Céline Giraud, adoptée au Pérou relatant avoir découvert qu'elle avait été volée pour être adoptée (Céline GIRAUD, Emilie TRÉVERT, *J'ai été volée à mes parents*, Flammarion, 2007).

¹⁴⁸ Cf. *Infra* 3.1.

¹⁴⁹ Par exemple au Chili, en Colombie, au Guatemala ou au Sri Lanka.

¹⁵⁰ Notamment en Roumanie.

¹⁵¹ Par exemple au Sri Lanka.

¹⁵² Par exemple en Éthiopie, au Mali ou au Togo.

¹⁵³ Notamment en Roumanie.

¹⁵⁴ Cf. annexe n° 10 : revue des médias.

¹⁵⁵ Véronique PIASER-MOYEN, *Ma fille, je ne savais pas...*, City Editions, 2022. Mère adoptive, elle a découvert la réalité falsifiée de l'adoption de sa fille au Sri Lanka. Elle décrit la façon dont des parents candidats se voyaient présenter des fausses mères - *acting mothers* - avec un enfant, le plus souvent volé, et signaient des consentements à l'adoption devant un juge.

¹⁵⁶ Au travers des archives diplomatiques, des OAA ou des associations de parents. Ces informations ont aussi été évoquées au cours des entretiens menés par la mission.

À défaut d'une vérité souvent difficile à établir avec précision, la suspicion entachant certaines opérations d'adoption a ainsi conduit le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à financer en mai 2021 une étude universitaire proposée par Yves Denéchère¹⁵⁷ et menée par Fabio Macedo, rendue publique le 3 février 2023¹⁵⁸. Si cette étude historique, centrée sur la recherche des pratiques illicites, ne permet pas de quantifier les pratiques incriminées, elle documente une réalité désormais incontestable.

1.3.2 Des dérives au caractère systémique

Le format de la présente mission ne lui permettant pas d'engager des travaux historiques nécessitant d'autres moyens et compétences¹⁵⁹, il ne saurait être question de faire ici un état des lieux exhaustif des pratiques illicites découvertes au cours des soixante-dix dernières années.

Pour autant, une longue liste des pratiques illicites a été établie dans des publications des années 1990 et 2000¹⁶⁰ : toute falsification de pièce dans un dossier d'adoption, toute corruption d'un agent chargé de mettre en application la loi, toute absence de consentement de la mère biologique, tout abus de confiance vis-à-vis des mères constituent des pratiques illicites. Les fausses déclarations de naissance, de paternité et de maternité, les faux abandons constituent des actes illégaux en amont de procédures d'adoptions. En aval, les fraudes aux règles de sortie des pays d'origine et aux règles d'entrée en France d'enfants en vue d'adoption sont également des pratiques illicites. Le kidnapping ou vol d'enfants, l'achat et la vente d'enfants constituent les crimes les plus graves.

Par ailleurs, la mission s'est appuyée sur l'étude réalisée par le SSI en 2010 et sur l'étude historique précitée¹⁶¹. Elle a également analysé les travaux conduits par d'autres pays d'accueil¹⁶² confrontés à ces pratiques ainsi que les nombreux articles, documentaires, reportages et émissions télévisées consacrés au sujet¹⁶³.

¹⁵⁷ Yves Denéchère, professeur d'histoire contemporaine à l'Université d'Angers et directeur du laboratoire de recherche TEMOS (CNRS UMR 9016).

¹⁵⁸ *Étude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale*- Université d'Angers-Y. DENÉCHÈRE, F. MACEDO. Cette étude publiée en février 2023 présente un état des lieux historique et non statistique construit principalement à partir des archives et s'appuyant sur des recherches scientifiques couvrant la période des années 1980 au début des années 2000.

¹⁵⁹ Les enquêtes menées par d'autres pays d'accueil sur un périmètre géographique et historique ciblé ont nécessité le travail d'équipes pluridisciplinaires pendant plusieurs années.

¹⁶⁰ Études des juristes Brigitte Trillat et Edwige Rude-Antoine. TRILLAT Brigitte, *L'adoption. Essai sur les institutions*, Presses universitaires de Lyon, 1995 ; Rude-Antoine Edwige, *Familles et jeunes étrangers adoptés : lien de filiation et devenir*, rapport demandé par le Groupement d'Intérêt Public - Mission de recherche "Droit et justice" du ministère de la Justice et du Fonds d'Action sociale RUDE-ANTOINE Edwige, *Adopter un enfant à l'étranger*, Paris, Odile Jacob, 1999.

¹⁶¹ Malgré tout leur intérêt, l'une et l'autre ne sont néanmoins pas des études statistiques et n'ont donc pas la prétention d'être exhaustives, précaution relevée d'ailleurs par les chercheurs eux-mêmes.

¹⁶² Cf. annexe n° 11 : travaux de pays européens sur les pratiques illicites de l'adoption internationale.

¹⁶³ Cf. annexe n° 10 : revue des médias.

Les deux études susvisées mettent l'accent sur l'attention spécifique qu'il convient de porter aux situations particulières de crises rencontrées par certains pays d'origine des enfants proposés à l'adoption. Quelle qu'en soit la nature : conflit armé, catastrophe naturelle ou crise économique, elles sont un important facteur d'augmentation des risques de pratiques illicites.

Les travaux du SSI font référence à la notion de *zones grises*, étapes considérées comme plus exposées lors de la démarche d'adoption. Ainsi, avant ou au moment de la naissance de l'enfant, surviennent des risques de commerce dans des orphelinats, des *fermes ou usines à bébés*¹⁶⁴. Au moment de la séparation de l'enfant de sa famille d'origine, surviennent des risques d'abandon forcé, d'enlèvement ou de consentement extorqué. Au moment de la déclaration d'adoptabilité de l'enfant, surviennent des risques de falsification de certificat de naissance ou de document d'abandon ou de faux actes judiciaires. Enfin, au moment de l'apparement, surviennent des risques liés au manque de professionnalisme ou à la malhonnêteté des intermédiaires.

La perspective de l'étude historique couvre une période plus large, des années 1970 aux années 2000. Ainsi les historiens établissent que dans certains pays *des politiques publiques ont organisé des abandons forcés suivis d'adoptions, des séparations forcées d'enfants de populations autochtones suivies d'adoptions par des populations blanches, mais aussi des enlèvements d'enfants d'opposants politiques suivis d'adoptions*. Certaines de ces politiques menées à l'échelle nationale ont également eu des implications sur l'adoption internationale, *en offrant des enfants aux origines tronquées à des intermédiaires et des candidats étrangers à l'adoption*. Par exemple, la politique d'abandon/adoption d'enfants roumains sous le régime de N. Ceausescu a pu générer des abus de l'adoption internationale dans ce pays dans les années 1980 et en 1990-1991.

¹⁶⁴ Lieux où les mères portent des enfants pour l'adoption, le plus souvent moyennant rétributions financières et parfois sous la contrainte. Des *fermes à bébés* ont été démantelées au Brésil, au Honduras, au Nigéria, aux Philippines ou encore au Vietnam. L'expression *fermes à bébés* a aussi été utilisée au Sri Lanka, pour dénoncer le même type de faits, mais aussi l'accueil d'enfants enlevés dans des maternités et regroupés dans ce type d'endroits avant d'être adoptés. De fausses mères - *acting mothers* - signaient le consentement à l'adoption, et allaient parfois jusqu'à rencontrer les parents adoptifs. Dans ce pays, le trafic d'enfants a été démantelé au milieu des années 80, l'adoption a alors été suspendue en 1988 par décision du gouvernement srilankais avant de reprendre.

Les enlèvements ou vols d'enfants¹⁶⁵, l'achat et la vente d'enfants sont souvent identifiés dans des contextes de crise politique¹⁶⁶, de régime de dictature, de guerre civile¹⁶⁷ ou de catastrophes naturelles comme la coulée de boue d'Armero en Colombie après une éruption volcanique en 1985 et le tremblement de terre en Haïti en janvier 2010. Outre les situations de conflit¹⁶⁸, la pauvreté est également très fréquemment à l'origine de consentement extorqué.

Les pratiques illicites sont évoquées par les nombreuses sources décrites précédemment. Elles sont également établies par les travaux menés par d'autres pays européens concernant plusieurs pays d'origine¹⁶⁹. Ainsi aux Pays-Bas, le rapport du comité d'enquête mis en place par le gouvernement¹⁷⁰ conclut que dans cinq pays étudiés¹⁷¹, de graves abus impliquant de nombreux intermédiaires ont eu lieu entre 1967 et 1998.

Il existe donc un faisceau d'indices convergents et documentés permettant d'établir que de telles pratiques illicites ont concerné la France, comme d'autres pays d'accueil, dont les parents adoptants ont eu recours aux mêmes pays d'origine, durant les mêmes périodes et avec les mêmes intermédiaires locaux.

Face à cette réalité, la mission ne peut pas adhérer à l'idée avancée par certains interlocuteurs qu'il s'agirait de débordements ponctuels. Au contraire, elle observe que ces pratiques, évoquées de façon récurrente dans la presse, étaient connues, ou pour le moins suspectées, par de nombreux acteurs de l'adoption internationale depuis de nombreuses années, qu'il s'agisse du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹⁷², des ministères en charge des adoptions¹⁷³, du ministère de la justice récipiendaire de plaintes pénales, des OAA, des associations de famille adoptives et des candidats à l'adoption eux-mêmes.

¹⁶⁵ Cf. étude d'Y. Denéchère, p 22 : En Argentine : vols d'enfants d'opposants politiques pendant la dictature politique, au Chili : vols d'enfants d'opposants politiques pendant la dictature d'A. Pinochet, pressions sur les mères célibataires aboutissant à des abandons forcés d'autant plus si elles appartenaient aux populations autochtones mapuches, au Guatemala et au Salvador : vols d'enfants d'opposants politiques pendant la guerre civile. Il est également à noter qu'au Chili, au Guatemala, au Salvador, des travaux universitaires et des enquêtes journalistiques prouvent que le système d'adoptions illicites à but lucratif mis en place dans un contexte de répression politique ou de guerre civile ne s'est pas forcément arrêté avec la fin des hostilités ou des régimes.

¹⁶⁶ Chili et Colombie.

¹⁶⁷ Moyen de pression sur les opposants politiques qui permet à la fois de satisfaire les familles au pouvoir en mal d'enfants et de garantir les *bonnes* conditions d'éducation, des enfants nés d'opposants comme au Guatemala ou au Chili où des enfants ont faussement été déclarés morts.

¹⁶⁸ Les guerres mondiales (Corée, Vietnam), guerres civiles (Salvador, Guatemala, Rwanda, Soudan).

¹⁶⁹ En Colombie, au Sri Lanka, au Bangladesh, au Brésil, en Indonésie, au Viêt-Nam ou au Cambodge.

¹⁷⁰ Dite commission Joustra.

¹⁷¹ Bangladesh, Brésil, Colombie, Indonésie et Sri Lanka.

¹⁷² Par le biais de la MAI, prévenue par les ambassades, les consulats et les personnes adoptées.

¹⁷³ Variables au fil du temps et actuellement confié à la secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance : décret n° 2022-867 du 8 juin 2022 relatif à ses attributions.

Lors de ses déplacements à l'étranger¹⁷⁴ la mission a systématiquement et de façon répétée, abordé la question des adoptions illicites avec les différents interlocuteurs locaux. Malgré les demandes en ce sens, il n'a pas été possible de consulter, in situ, dans des administrations étrangères, des dossiers d'adoption anciens dont elles ne disposaient d'ailleurs pas toujours. Les entretiens menés¹⁷⁵ ont cependant permis d'aborder avec les autorités locales cette question sensible à laquelle la réponse apportée a généralement consisté en une présentation des mesures significatives mises en œuvre pour éviter désormais les pratiques illicites.

Les personnes adoptées se sont emparées de cette question collectivement¹⁷⁶. L'enquête menée en mai 2020 par l'association *La Voix des adoptés* auprès de ses adhérents sur les pratiques illicites pendant une très courte période, a obtenu des retours significatifs puisque 203 adhérents sur 268 y ont répondu. 29 % d'entre eux déclarent avoir en leur possession des éléments sur des irrégularités dans le cadre de leur adoption. Malgré le biais évident du travail par échantillon (personnes qui se retrouvent du fait de la découverte ou d'une suspicion de pratiques illicites), cette enquête contribue à la compréhension du phénomène que les historiens chercheurs ont qualifié de systémique. Convaincue du besoin d'approfondir cette dimension, ladite association a mis en place un observatoire.

C'est aussi l'importance du nombre de pays concernés et l'étalement dans le temps des pratiques recensées qui conduit à qualifier ce phénomène de systémique, en ce qu'il affecte un système entier et à plusieurs niveaux, même si certains pays ont été, à certaines périodes, davantage touchés que d'autres. Pour autant, à l'instar des historiens chercheurs, la mission souligne à nouveau que cela ne signifie pas que ces pratiques étaient systématiques et généralisées.

¹⁷⁴ Colombie, Roumanie, Sri Lanka et Togo. Cf. annexes n° 2, 3, 4 et 5.

¹⁷⁵ Cf. annexe n° 6 : liste des personnes entendues.

¹⁷⁶ Cf. *Supra* 1.3.1.

2. UN ENCADREMENT FRANÇAIS RIGOUREUX COMPORTANT ENCORE QUELQUES FAILLES

Si la France n'a cessé de renforcer son dispositif de contrôle de la procédure d'adoption internationale, certaines étapes sont encore néanmoins sources de difficultés éventuelles, tant en France que dans les pays d'origine.

2.1 Des procédures de contrôle strictement définies

2.1.1 Un parcours aux étapes balisées

Longtemps considérée comme une alternative aux rigueurs de la procédure d'adoption en France, l'adoption d'un enfant à l'étranger suppose aujourd'hui le passage par une procédure longue et complexe, plus encore que pour l'adoption d'un enfant né en France. Ce que les parents adoptifs décrivent souvent comme un *parcours du combattant* résulte des efforts déployés pour mettre fin aux dérives constatées, et construire un dispositif solide, assorti de points de contrôle aux diverses étapes de la procédure¹⁷⁷.

La procédure peut schématiquement être décrite en six étapes principales qui se déroulent, pour une part, sur le territoire français et, pour une autre part, dans le pays d'origine, et sont assorties à chaque fois de points de contrôle conditionnant la poursuite du processus¹⁷⁸.

2.1.1.1 La demande d'agrément par les futurs parents adoptifs

La demande d'agrément auprès du conseil départemental du lieu de domicile constitue la première étape pour les personnes qui souhaitent adopter un enfant.

La délivrance de l'agrément est une condition préalable à la poursuite de toute démarche d'adoption. Introduite par la loi du 6 juin 1984¹⁷⁹ pour l'adoption nationale (enfants pupilles de l'État), cette obligation a été étendue en 1985 aux personnes désireuses d'adopter à l'étranger¹⁸⁰.

L'agrément est une procédure établie dans l'intérêt de l'enfant qui vise à s'assurer que le parent candidat à l'adoption est en capacité de répondre à ses besoins¹⁸¹.

¹⁷⁷ Cf. *supra* 1.2.

¹⁷⁸ Cf. annexe n° 12 : schéma de la procédure de l'adoption internationale entre la France et les États parties à la CLH, établi par la MAI.

¹⁷⁹ Loi n° 84-422 relative aux droits des familles [...] et au statut des pupilles de l'État.

¹⁸⁰ Loi n° 856772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social.

¹⁸¹ Article L225-2 du CASF : *L'agrément a pour finalité l'intérêt des enfants qui peuvent être adoptés. Il est délivré lorsque la personne candidate à l'adoption est en capacité de répondre à leurs besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs.*

La période qui s'ouvre avec la demande d'agrément est utilisée pour préparer les candidats¹⁸², leur permettre d'appréhender les enjeux et de mûrir leur projet (ou parfois de l'abandonner). Cette préparation, particulièrement importante pour l'adoption internationale en raison de ses contraintes et difficultés particulières, est organisée sous la responsabilité du président du conseil départemental.

La décision d'agrément est rendue à l'issue d'un processus d'évaluation, par les services sociaux du département, des candidats et de leur projet.

La délivrance d'un agrément constate la capacité des personnes à accueillir un ou plusieurs enfants en adoption. L'agrément est accordé de façon générale, pour tout type d'adoption, il n'est pas lié à un enfant particulier. Mais il est accompagné d'une notice précisant le profil de l'enfant susceptible d'être adopté (âge, sexe, particularités). Cette notice, de même valeur juridique que l'agrément, peut être révisée à la demande des candidats.

Il importe de préciser que l'agrément délivré ne constitue pas un droit à se voir confier un enfant. Cette précision est particulièrement importante dans le cadre de l'adoption internationale, dans la mesure où les critères retenus par les pays d'origine peuvent être plus sélectifs que ceux définis en France. Ainsi par exemple, la législation de plusieurs pays soumet l'adoption à des conditions de nationalité, de religion, de mariage ou d'hétérosexualité¹⁸³.

L'examen réalisé par la mission montre que la procédure d'agrément répond aux conditions fixées par la CLH selon laquelle *les adoptions ne peuvent avoir lieu que si les autorités compétentes de l'État d'accueil [...] ont constaté que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter [et] se sont assurées que les futurs parents adoptifs ont été entourés des conseils nécessaires.*

2.1.1.2 Le choix d'un pays et d'un intermédiaire

Le choix d'un pays et celui d'un intermédiaire sont étroitement liés dans la mesure où les organismes intermédiaires sont souvent, par leur histoire, liés à un pays ou un groupe de pays pour lesquels ils ont une expérience et une expertise reconnues.

Le passage par un organisme intermédiaire pour adopter à l'étranger est devenu obligatoire depuis la loi du 21 février 2022. Les candidats à l'adoption ont le choix entre un GIP, l'AFA, et des organismes privés, de statut associatif¹⁸⁴, autorisés et habilités pour l'adoption, les OAA¹⁸⁵.

¹⁸² Article L225-3 du CASF : *une préparation [...] portant notamment sur les dimensions psychologiques, éducatives, médicales, juridiques et culturelles de l'adoption, compte tenu de la réalité de l'adoption nationale et internationale, ainsi que sur les spécificités de la parentalité adoptive.*

¹⁸³ Par exemple la Colombie ou le Sri Lanka.

¹⁸⁴ Le statut à but non lucratif est une condition posée par la CLH.

¹⁸⁵ Cf. annexe n° 13 : fiche sur les organismes intermédiaires.

L'AFA a vocation à intervenir dans les pays où son conseil d'administration lui a donné instructions et mandat d'intervenir pour accompagner des parents adoptifs¹⁸⁶, tandis que les OAA doivent être habilités par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères pour chaque État dans lequel ils envisagent d'exercer leur activité¹⁸⁷.

Le contrôle de ces organismes par les pouvoirs publics français s'effectue à un double niveau :

- une autorisation, délivrée par le président du conseil départemental où l'organisme a son siège¹⁸⁸, d'exercer une activité d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs ; la procédure est centrée sur la capacité à accompagner les familles candidates : information, aide à la préparation de leur projet d'adoption internationale, constitution du dossier, suivi post-adoption¹⁸⁹. L'organisme doit être en mesure de prouver son professionnalisme à cet égard.
- une habilitation, délivrée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, pour exercer cette activité dans un ou plusieurs États étrangers. La procédure est centrée sur la capacité de l'organisme à travailler dans le pays étranger concerné, à assurer les relations avec ses autorités publiques, et à se conformer aux procédures et règles légales en vigueur dans cet État. Dans cette perspective, l'organisme doit démontrer qu'il dispose des connaissances suffisantes sur le pays concerné.

A ce double contrôle exercé en France s'ajoute, conformément à la CLH¹⁹⁰, celui exercé par les États étrangers dont les enfants sont originaires, qui délivrent à l'organisme une accréditation pour qu'il puisse intervenir sur leur territoire selon les règles et procédures qui leur sont propres.

¹⁸⁶ Si l'AFA est autorisée et habilitée par la loi à solliciter une accréditation auprès de tous les États parties à la CLH, le conseil d'administration de ce GIP peut déterminer la liste des États où l'AFA doit intervenir et l'étendre à des pays non signataires de la CLH. La Russie était le seul État dans ce cas, jusqu'à la suspension des adoptions par les arrêtés du 7 mars 2022 (pour 3 mois), du 7 juin 2022 (jusqu'au 31 décembre de la même année) et du 22 décembre 2022 (sine die).

¹⁸⁷ Article L225-12 du CASF : *Les organismes autorisés à servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs résidant habituellement à l'étranger doivent être habilités par le ministre des affaires étrangères pour chaque État dans lequel ils envisagent d'exercer leur activité.*

¹⁸⁸ Un organisme autorisé dans un département peut étendre son activité dans d'autres départements sous réserve d'une déclaration préalable aux présidents des Conseils départementaux concernés (article L 225-11 du CASF).

¹⁸⁹ Article R225-12 du CASF : *[...] être en mesure d'exercer l'ensemble des activités suivantes : aide à la préparation du projet d'adoption et conseils pour la constitution du dossier ; information sur les aspects techniques et juridiques de la procédure d'adoption internationale ; accompagnement de la famille, dont elle a conduit ou suivi la procédure d'adoption après l'arrivée de l'enfant [...].*

¹⁹⁰ Article 12 de la CLH : *Un organisme agréé dans un État contractant ne pourra agir dans un autre État contractant que si les autorités compétentes des deux États l'ont autorisé.*

La double procédure d'autorisation et d'habilitation a été instituée en 1989¹⁹¹ et plusieurs fois réformée jusqu'au récent décret du 14 août 2023¹⁹². La mission souligne que les deux contrôles exercés en France sur les OAA ne sont pas redondants, chacune des administrations restant dans son champ de compétence juridique et technique.

En effet, les départements ont été historiquement chargés de la protection des pupilles de l'État et ont la compétence en matière d'action sociale depuis les lois de décentralisation. Il leur revient donc logiquement de vérifier la capacité des OAA à accompagner les parents adoptants.

Quant au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, au sein duquel la MAI exerce le rôle d'autorité centrale pour l'adoption au sens de la CLH, il lui revient tout aussi logiquement de vérifier la pertinence d'autoriser un organisme à agir dans un pays particulier, en tenant compte de la situation locale.

Ainsi, par-delà le contrôle général de la fiabilité financière et morale des organismes et de leurs responsables, chacun de ces contrôles répond à des finalités et compétences spécifiques.

Particularité nationale, la France a choisi de créer, en 2005¹⁹³, l'AFA afin d'aider les parents dans leurs démarches d'adoption à l'étranger, et de *rendre plus lisible le dispositif d'adoption internationale pour faciliter les démarches des familles et améliorer les conditions de la mise en relation de la famille et de l'enfant*¹⁹⁴. Placée sous la tutelle des pouvoirs publics dont les représentants siègent à son conseil d'administration¹⁹⁵, l'AFA n'est pas soumise aux procédures d'autorisation et d'habilitation. En revanche du point de vue des États d'origine, l'AFA est considérée comme un O.A.A ce qu'elle est d'ailleurs au sens de la CLH. Il lui revient donc de solliciter son accréditation auprès des États où le conseil d'administration souhaite qu'elle développe son activité. Elle est aujourd'hui présente et active dans 20 pays¹⁹⁶.

¹⁹¹ Décret n° 89-95 relatif aux œuvres d'adoption.

¹⁹² Décret n° 2023-779 du 14 août 2023 relatif aux procédures d'autorisation et d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption prévues par la loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption et à d'autres mesures d'adaptation du cadre juridique de l'adoption internationale relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption.

¹⁹³ Cf. *supra* 1.2.2 et 2.1.1.

¹⁹⁴ Rapport n° 398 (2004-2005), déposé le 15 juin 2005 par A. Milon, sénateur.

¹⁹⁵ Le conseil d'administration de l'AFA comprend des représentants de cinq ministères (en charge de l'enfance et de la famille, des affaires étrangères, de la justice, des collectivités locales, de l'outre-mer) et des représentants des départements.

¹⁹⁶ Albanie, Bulgarie, Burkina Faso, Chili, Chine, Colombie, Hongrie, Inde, Mali, Mexique, Pérou, Philippines, Portugal, République dominicaine, Roumanie, Russie (non signataire de la CLH), Sri Lanka, Thaïlande, Togo, Vietnam.

L'un des objectifs de la mise en place de cette agence était également d'inciter des parents à se tourner vers elle plutôt que de procéder par démarche individuelle dès lors qu'ils ne souhaitent pas utiliser un OAA ou ne parvenaient pas à trouver un organisme qui leur convînt¹⁹⁷.

L'intention était aussi de décharger la MAI, vers laquelle des parents se tournaient spontanément pour procéder à des démarches lorsqu'ils ne souhaitent pas recourir à l'intermédiation d'un OAA. Ainsi, la MAI allait pouvoir se concentrer sur sa tâche : réguler et contrôler le secteur, faire le lien avec les autorités centrales des pays d'origine, représenter la France dans les discussions au sein de la conférence de droit international privé de La Haye sur l'application de la CLH), etc¹⁹⁸.

Incontestablement, sur ce dernier point, la création de l'AFA a eu un effet, au moins à ses débuts, puisque le nombre d'adoptions par démarche individuelle est passé de 63 % du total en 2006, première année d'activité de l'AFA, à 39 % l'année suivante, puis est resté aux alentours de 30 %, jusqu'à présent, sauf en 2016 et 2017 années où les démarches individuelles ont représenté moins de 20 % avant de remonter jusqu'à 35 % en 2021.

Pour autant, la création de l'AFA n'a pas permis de mettre fin aux démarches individuelles, le nombre d'adoptions réalisées par son intermédiaire ayant toujours été inférieur à celui des adoptions réalisées par démarches individuelles, sauf entre 2017 et 2019¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Rapport déposé le 6 avril 2005 par M. Tabarot, députée : *L'Agence française de l'adoption ne sera pas un « super OAA » mais un interlocuteur privilégié, particulièrement pour les adoptants qui font des démarches individuelles. L'audition de nombreuses associations a en effet mis en évidence que certains adoptants souhaitent, pour des raisons diverses, pouvoir continuer à effectuer des démarches individuelles. Trois voies seront ainsi désormais ouvertes aux adoptants : celle des démarches individuelles, celle avec les OAA et enfin celle des démarches individuelles accompagnées par l'agence.*

¹⁹⁸ Rapport de M. Milon, sénateur : *L'agence reprendra donc à sa charge les compétences de l'actuelle MAI en matière d'information des candidats et de transmission des dossiers hors OAA aux autorités des pays d'origine. De son côté, l'autorité centrale pour l'adoption internationale sera renforcée et dotée d'un secrétariat général qui reprendra les attributions « étatiques » de l'actuelle MAI. Ses compétences seront réorientées sur les fonctions interministérielles de régulation, de coordination, d'impulsion et de coopération institutionnelle interétatique.*

¹⁹⁹ Cf. annexe n° 9 : tableau du nombre des adoptions internationales.

L'AFA a été récemment intégrée, par la loi du 7 février 2022²⁰⁰, au GIP *France enfance protégée*, qui réunit les acteurs clés de la protection de l'enfance dans laquelle s'inscrit l'adoption internationale²⁰¹.

2.1.1.3 L'apparentement

L'apparentement est la décision de proposer à des parents adoptifs dont le dossier a été accepté par l'État d'accueil et l'État d'origine, d'adopter un enfant particulier, choisi par l'autorité centrale de l'État d'origine.

À la lecture de la CLH, l'apparentement est un moment crucial de la procédure et cette convention a voulu le confier aux États pour mettre fin aux adoptions directes, permises, possibles et sans doute fréquentes auparavant, par lesquelles les parents biologiques ou les responsables de l'orphelinat, d'une part, et les parents adoptifs, d'autre part, se mettaient d'accord pour confier un enfant. Le lien direct avec les parents était perçu comme pouvant entraîner toutes sortes de trafics, pressions...

Pour que cet apparentement soit effectif, il faut, d'une part, que l'État d'origine choisisse un enfant dont il a vérifié l'adoptabilité, et que les parents approuvent la proposition qui leur est faite²⁰², et, d'autre part, que l'État d'accueil donne son propre accord à l'adoption par les parents²⁰³.

²⁰⁰ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

²⁰¹ Rapport n° 4264 de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, présenté le 1^{er} juillet 2021 par Mmes Peyron et Pételle, députées : *l'article 13 modifie en profondeur la gouvernance de la protection de l'enfance, en inscrivant dans un seul groupement quatre instances actuellement autonomes, [...] le conseil national de la protection de l'enfance, le conseil national pour l'accès aux origines personnelles, le groupement d'intérêt public Enfance en danger et l'agence française de l'adoption. Les complémentarités entre les actions menées par ces différents établissements permettront de mieux orienter le parcours des acteurs de la protection de l'enfance comme des représentants des enfants protégés [...]. Ce GIP, dont les départements et l'État seront membres de droit, exercera des missions d'appui auprès des acteurs de la protection de l'enfance, mais aussi un certain nombre de missions supplémentaires par rapport à celles qui étaient menées auparavant par les instances regroupées. À ce titre, il supervisera notamment les modalités de l'adoption d'enfants sur le territoire national [...].*

²⁰² Article 16 CLH : *[...] Si l'autorité centrale de l'État d'origine considère que l'enfant est adoptable, elle établit un rapport contenant des renseignements sur l'identité de l'enfant, son adoptabilité, son milieu social, son évolution personnelle et familiale, son passé médical et celui de sa famille, ainsi que sur ses besoins particuliers; elle tient dûment compte des conditions d'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse et culturelle ; elle s'assure que les consentements [...] ont été obtenus; elle constate, [...] que le placement envisagé est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. [...] Elle transmet à l'autorité centrale de l'État d'accueil son rapport sur l'enfant, la preuve des consentements requis et les motifs de son constat sur le placement, en veillant à ne pas révéler l'identité de la mère et du père, si, dans l'État d'origine, cette identité ne peut pas être divulguée.*

²⁰³ Article 17 CLH : *Toute décision de confier un enfant à des futurs parents adoptifs ne peut être prise dans l'État d'origine que si l'autorité centrale de cet État s'est assurée de l'accord des futurs parents adoptifs ; si l'autorité centrale de l'État d'accueil a approuvé cette décision, lorsque la loi de cet État ou l'autorité centrale de l'État d'origine le requiert ; si les autorités centrales des deux États ont accepté que la procédure en vue de l'adoption se poursuive ; s'il a été constaté [...] que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter et que l'enfant est ou sera autorisé à entrer et à séjourner de façon permanente dans l'État d'accueil.*

Ces deux accords se manifestent par la délivrance de l'accord à la poursuite de la procédure (APP) : les autorités centrales confirment ainsi que la procédure peut être menée à son terme, pour que l'enfant soit adopté.

Cette étape procédurale essentielle, qui intervient après l'acceptation de la proposition d'enfant mais avant la rencontre entre l'enfant et ses futurs parents, était confiée, jusqu'en 2018, aux OAA²⁰⁴, qui instruisaient les dossiers depuis les débuts de l'adoption internationale et même après la ratification et l'entrée en vigueur de la CLH.

L'instruction des demandes d'APP par les OAA n'a pas été remise en question jusqu'en 2018, car elle représentait la continuité du suivi effectué jusque-là par ces organismes, dans un contexte de pression sociétale où l'objectif était de diminuer le temps d'instruction des dossiers et d'augmenter le nombre d'adoptions réalisées ; en outre, les adoptions dans des États non parties à la CLH sont restées longtemps majoritaires²⁰⁵ jusqu'au début des années 2000.

Ainsi, les OAA et l'AFA délivraient les APP pour tous les États parties à la CLH, sans que cela ne pose de difficulté aux États d'origine. Les APP étaient adressées directement à l'autorité centrale de l'État d'origine, sans passer par la MAI qui n'en avait connaissance que si l'opérateur l'en informait (rarement selon cette dernière). La MAI n'intervenait par conséquent que tardivement dans le processus de contrôle des procédures, puisqu'elle n'en prenait connaissance que lors de la demande de visa²⁰⁶, soit une fois la décision d'adoption prononcée et définitive dans l'État d'origine.

Pour les pays d'Europe non soumis à visa, ce contrôle n'avait d'ailleurs même pas lieu. Or, une fois l'adoption prononcée dans le pays d'origine, la marge de manœuvre de la MAI était très limitée au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La reprise progressive des APP par la MAI en 2018 fait suite à une réflexion approfondie sur l'articulation des missions respectives de l'autorité centrale et des OAA ou de l'AFA afin de permettre à l'autorité centrale française, en intervenant plus en amont de la procédure, d'assurer un meilleur contrôle. Cette compétence de la MAI est apparue d'autant plus nécessaire, que l'APP est une des garanties procédurales les plus importantes de la CLH. L'objectif était de limiter les risques de découvrir trop tard une procédure comprenant des irrégularités (par exemple en matière d'état civil ou d'adoptabilité de l'enfant...), suite à un contrôle que les OAA n'étaient pas forcément en mesure d'assurer.

²⁰⁴ Cette possibilité n'est pas contraire à la CLH qui stipule (article 22) que [...] *les fonctions conférées à l'autorité centrale par le présent chapitre peuvent être exercées par des autorités publiques ou par des organismes agréés [...] dans la mesure prévue par la loi de son État.*

²⁰⁵ L'APP résulte d'une stipulation de la CLH et cette étape n'existe pas dans le cas (aujourd'hui impossible) de l'adoption d'un enfant né dans un État non partie à la CLH.

²⁰⁶ Cf. *infra* 2.1.1.4.

Progressivement la MAI a informé les États d'origine et les intermédiaires habilités, qu'elle reprenait la responsabilité de la délivrance des APP, en définissant une nouvelle méthodologie et en précisant les pièces du dossier à transmettre aux autorités centrales des pays d'origine.

La MAI, en intervenant en amont de l'examen de la demande de visa, peut ainsi procéder à certaines corrections, voire remettre en cause l'adoption (par exemple si une adoption intrafamiliale dissimule un projet d'immigration illégale), avant que n'intervienne, dans le pays d'origine, un jugement d'adoption dont les familles pourraient demander l'exequatur²⁰⁷. Ce contrôle préalable permet aussi de limiter le nombre de documents exigés des parents lors de la demande de visa et de simplifier la délivrance de celui-ci, dans l'intérêt même de l'enfant et de ses parents adoptifs

Les OAA, dépourvus des compétences nécessaires et contraints de réaliser des adoptions pour assurer leur viabilité, n'exerçaient sans doute pas tous les contrôles. Initialement hostiles à une décision perçue comme une marque de défiance, cette décharge de responsabilité a finalement été appréciée.

Enfin, les associations de personnes adoptées, dans un contexte d'exigence renforcée à l'égard des conditions éthiques qui entourent une adoption, ont vu dans la reprise de cette fonction par la MAI la garantie d'un contrôle sérieux et professionnel et de la constitution de dossiers plus complets, essentielle dans la perspective d'une éventuelle démarche de recherche des origines.

L'expérience montre que cette décision était justifiée. Elle était d'ailleurs dans la logique du respect de la CLH.

2.1.1.4 *La décision d'adoption et le départ de l'enfant pour la France*

La décision d'adoption est prise par l'État d'origine de l'enfant. Elle prend la forme soit d'un acte administratif, soit, le plus souvent, d'un jugement d'un tribunal local.

La CLH est muette sur ce point, laissant à chaque État la liberté de sa procédure interne. L'autorité centrale de l'État d'origine fournit alors aux parents adoptifs un consentement définitif à l'adoption, pièce essentielle pour l'établissement du visa.

En effet, les ressortissants de la plupart des États d'origine des adoptions internationales sont soumis à l'obligation de visa pour entrer sur le territoire français. L'adoption décidée dans l'État d'origine n'étant pas encore, à ce stade, reconnue en France, l'enfant n'est pas considéré alors comme celui de ses parents adoptifs, qui ne peuvent solliciter du consulat l'établissement d'un passeport ou de tout document français d'identité de l'enfant. Celui-ci est donc pourvu d'un passeport de son pays d'origine, sur lequel le visa est apposé.

²⁰⁷ Cf. *infra* 2.1.1.5.

Les parents adoptifs doivent déposer une demande de *visa long séjour pour adoption* pour l'enfant, auprès du consulat de France territorialement compétent. Ce visa est apposé par le consulat sur le passeport étranger de l'enfant adopté, sur instruction de la MAI. Il est indispensable pour autoriser l'entrée et le séjour de l'enfant en France et pour permettre les démarches administratives en France. La demande de visa est la dernière étape de contrôle avant l'arrivée de l'enfant sur le territoire français.

En cas de refus, la notification de la décision doit en exposer les motifs et décrire les voies de recours.

2.1.1.5 *L'arrivée de l'enfant et la reconnaissance de la décision d'adoption étrangère*

De retour en France les parents doivent prévenir les services sociaux du département de leur domicile de l'arrivée de l'enfant. C'est en effet le service départemental qui est en charge de la protection de l'enfant jusqu'à la transcription de son adoption en droit français, de même qu'il est ensuite responsable du suivi de l'adoption.

Les parents doivent par ailleurs faire transcrire en droit français le jugement d'adoption rendu dans le pays d'origine. Ils ont dans cette perspective le choix entre deux options.

À leur convenance, ils peuvent choisir de demander au parquet civil du tribunal judiciaire (TJ) de Nantes²⁰⁸ de constater l'opposabilité en droit français²⁰⁹ de la décision du pays d'origine de l'enfant ou solliciter²¹⁰ du TJ compétent²¹¹ un jugement d'exequatur rendant la décision étrangère incontestable et lui donnant force exécutoire.

En effet, selon une jurisprudence constante, les décisions rendues à l'étranger en matière d'état des personnes sont reconnues de plein droit en France, tant que leur régularité internationale n'est pas contestée avec succès devant un tribunal français.

En matière d'adoption, le recours à la procédure contentieuse d'exequatur du jugement étranger devant le juge français n'est donc pas obligatoire²¹².

²⁰⁸ Parquet à compétence nationale en matière d'état civil des personnes nées à l'étranger et en matière d'adoptions internationales.

²⁰⁹ Vérification de l'absence de fraude s'il s'agit d'un jugement étranger d'adoption plénière.

²¹⁰ Par demande directe ou suite à un refus initial du parquet de Nantes.

²¹¹ Articles L.211-13 et D. 211-10-1 du code de l'organisation judiciaire : Un TJ est spécialement désigné par cour d'appel.

²¹² Comme pour les autres décisions relatives à l'état des personnes, depuis l'arrêt Bulkley (Cass. 1^{ère} civ., 28 févr. 1860), les décisions étrangères prononçant une adoption sont reconnues *de plano* en France – sans exequatur – à la condition qu'elles présentent des conditions de régularité internationale.

Dans le cadre de ces procédures, les magistrats français examinent la compétence du juge étranger, la conformité à l'ordre public international (OPI) et l'absence de fraude à la loi²¹³. Si le parquet du TJ de Nantes déclare opposable la décision étrangère ou si l'exequatur est prononcé, le jugement d'adoption, ainsi doté de l'autorité de la chose jugée et ayant acquis force exécutoire, est alors transcrit²¹⁴ au service central d'état civil à Nantes²¹⁵ qui ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation²¹⁶.

2.1.1.6 Le suivi de l'adoption

L'adoption n'est pas un événement isolé mais un processus de toute une vie.

Les obligations posées par la CLH aux États contractants ne disparaissent pas lorsque la décision d'adoption est rendue et que l'enfant commence à vivre avec sa famille adoptive. C'est pourquoi cette convention contient des stipulations relatives à la suite de l'adoption²¹⁷, sans préciser ni la nature ni l'étendue des services post-adoption aux personnes adoptées attendus par les États.

Depuis 2022 le code de l'action sociale et des familles (CASF) instaure un suivi post-adoption obligatoire d'un an²¹⁸, à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer des parents adoptifs. Cette durée peut être prolongée si les adoptants en font la demande ou s'ils s'y sont engagés envers l'État d'origine. Ces services sont assurés par l'aide sociale à l'enfance du département de résidence des parents ou par l'OAA qui a accompagné la procédure d'adoption.

Mais le suivi imposé par les États d'origine peut porter sur une période beaucoup plus longue, allant parfois jusqu'à la majorité de l'enfant.

²¹³ Art. 509 du code de procédure civile. Arrêt *Cornelissen*, Cass Civ 1^{ère}, 20 février 2007 n°05-14.082.

²¹⁴ La transcription consiste à rendre concrète une décision judiciaire sur réquisition du parquet. Cette demande ne peut être faite par les familles ou par un avocat.

²¹⁵ La transcription tient lieu d'acte de naissance de l'enfant adopté.

²¹⁶ À défaut de recours, la décision d'exequatur doit faire l'objet d'une transcription à l'initiative du procureur de la République – art. 1175-1 du code de procédure civile. Ni le service de l'état civil, ni le parquet de Nantes ne disposent d'un pouvoir d'appréciation et il n'est pas possible pour le procureur de la République de s'opposer à la force exécutoire de la décision.

²¹⁷ Article 9 : *Les autorités centrales prennent, soit directement, soit avec le concours d'autorités publiques ou d'organismes dûment agréés dans leur État, toutes mesures appropriées, notamment pour : [...] promouvoir dans leurs États le développement de services de conseils pour l'adoption et pour le suivi de l'adoption [...]; échanger des rapports généraux d'évaluation sur les expériences en matière d'adoption internationale; répondre, dans la mesure permise par la loi de leur État, aux demandes motivées d'informations sur une situation particulière d'adoption formulées par d'autres autorités centrales ou par des autorités publiques.*

²¹⁸ Article L225-8 : *[...] Le mineur placé en vue de l'adoption ou adopté par l'effet d'une décision étrangère [...] et les adoptants bénéficient d'un accompagnement par l'organisme mentionné à l'article L. 225-11 ou, à défaut, par le service de l'aide sociale à l'enfance, à compter de l'arrivée du mineur au foyer de l'adoptant et pendant une durée d'un an. L'accompagnement prévu au présent article est prolongé si les adoptants en font la demande ou s'ils s'y sont engagés envers l'État d'origine de l'enfant. Dans ce dernier cas, il s'effectue selon le calendrier déterminé au moment de l'engagement.*

Ce suivi prend généralement la forme d'un rapport périodique sur l'évolution de l'enfant qui doit être adressé à l'État d'origine, via l'OAA ou les services départementaux. Ce rapport peut être exigé pour des durées et selon une périodicité variable selon les pays, en l'absence de régulation précise sur ces points par la CLH²¹⁹.

Il arrive que les rapports de suivi ne soient pas fournis ou soient incomplets, ce qui a pu entraîner des mesures de rétorsion des États d'origine (suspension des adoptions à destination de l'État d'accueil défaillant).

Mais la France ne dispose pas de moyen légal pour contraindre les parents à envoyer ces rapports et, surtout lorsque l'envoi de ces rapports doit se poursuivre jusqu'à la majorité de l'enfant adopté, celui-ci, arrivé à un certain âge, peut refuser ou s'opposer aux exigences relatives aux rapports de suivi de l'adoption, parce qu'il y voit une intrusion dans sa vie privée, qu'il refuse de se voir rappeler chaque année sa condition d'enfant adopté ou qu'il souhaite ne plus avoir de lien avec son pays d'origine.

Les services chargés de ce suivi, en France, sont les services départementaux qui ont été chargés de la préparation des parents à l'adoption, les OAA, des ONG, des associations de personnes adoptées... Les OAA doivent apporter conseil et soutien, sous forme d'informations après l'adoption, de soutien psychosocial, d'orientation vers d'autres services, de formations ou séminaires sur la parentalité et l'éducation, d'ateliers réunissant parents et enfants, de groupes de discussion... Les associations de personnes adoptées peuvent également apporter un appui, par exemple lorsque ces personnes souhaitent avoir une meilleure connaissance de leur pays d'origine.

Le non-respect de ces obligations ne rend pas l'adoption illicite et n'est pas constitutif d'une illégalité de l'adoption ; mais il risque d'induire une défiance de l'État d'origine à l'égard de l'État d'accueil qui ne respecte pas ces obligations, d'une part, et, d'autre part, de ne pas aider les parents et les enfants à faire que cette adoption réussisse.

Aucune statistique ne semble disponible, ni au niveau national, ni au niveau départemental, sur le respect de l'obligation de fournir les rapports post-adoption exigés par certains États d'origine.

Aucune information consolidée ne semble non plus disponible sur les échecs de l'adoption internationale, quelle que soit la définition, éminemment subjective, que l'on donne à ce terme. Il n'est donc pas possible de savoir si les adoptions internationales sont la source de plus d'échecs que les adoptions nationales. Il n'en reste pas moins que le suivi post-adoption, outre qu'il est imposé par les stipulations de la CLH que la France s'est engagée à respecter, est un moyen d'en réduire les risques, sans être une garantie absolue.

²¹⁹ Certains États d'origine demandent des rapports plus fréquents dans la période qui suit immédiatement l'adoption (par ex. trimestriels ou semestriels), puis réduisent la fréquence au fil du temps (par ex. annuelle, biennale), tandis que d'autres maintiennent la même périodicité. Dans d'autres États, la fréquence des rapports dépend de l'âge de la personne adoptée.

La mission souligne que c'est sur ce point que les acteurs publics (départements) et privés (OAA, mais aussi associations de personnes adoptées ou de parents adoptifs, SSI...) semblent le moins armés et doivent mettre l'accent à l'avenir.

L'ensemble de ces étapes peut être résumé comme suit²²⁰ :

	Etape	Moyen de contrôle	Objet du contrôle	Autorité responsable
1	Demande d'agrément	Délivrance de l'agrément	Contrôle de la capacité des candidats à accueillir un enfant en adoption	Conseils départementaux
2	Choix d'un organisme intermédiaire	Autorisation et habilitation des organismes	Contrôle de l'aptitude à accompagner les familles (autorisation) Contrôle de l'aptitude à exercer dans un pays donné (habilitation)	Conseils départementaux (autorisation) Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (habilitation)
2 bis	Choix d'un pays d'origine	Délivrance d'habilitations pour un pays donné, Décision de suspension des opérations d'adoption dans un pays déterminé	Contrôle de la capacité d'un pays à assurer la régularité des opérations d'adoption sur son territoire	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
3	Apparementement	Délivrance d'un accord à la poursuite de la procédure (APP) ²²¹	Contrôle formel de la bonne exécution de la procédure (1 ^{er} niveau)	Autorités centrales des deux pays concernés (en France Ministère de l'Europe et des affaires étrangères - MAI)
4	Décision d'adoption	Jugement d'adoption	Contrôle de la régularité de l'adoption	Juge du pays d'origine
4 bis	Départ de l'enfant vers la France	Délivrance d'un visa à l'enfant	Contrôle formel de la bonne exécution de la procédure (2 ^e niveau)	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères – MAI / Consulat
5	Arrivée et transcription de l'adoption en droit français	Décision d'opposabilité ou exequatur du jugement d'adoption étranger	Contrôle de la décision étrangère sous l'angle de la conformité à l'ordre public international et de l'absence de fraude	Juge français : Parquet civil de Nantes (opposabilité) ou tribunal judiciaire (exequatur)
6	Suivi de l'adoption	Rapports périodiques	Contrôle de la bonne intégration de l'enfant dans son environnement adoptif	Conseil départemental / Organismes intermédiaires

²²⁰ En vert : étapes se déroulant en France - En jaune : étapes se déroulant dans le pays d'origine.

²²¹ L'APP ne concerne que les procédures se déroulant dans des pays ayant signé la CLH. Pour les autres pays partenaires, des conventions bilatérales organisent un mode de procédure comparable.

2.1.2 Un exercice renforcé du contrôle

Les risques de pratiques illicites ont été considérablement réduits par la mise en place de garanties procédurales et de moyens de contrôle. Dans ce cadre renforcé on constate que l'exercice même du contrôle tend vers une rigueur accrue.

La chute drastique du volume des adoptions à l'étranger constitue en elle-même un facteur de réduction des risques car elle permet un traitement beaucoup plus approfondi des dossiers individuels.

La tendance à une rigueur accrue dans le renforcement du contrôle peut s'observer à divers niveaux : la capacité des parents à adopter, la capacité des organismes agréés pour l'adoption à accompagner les parents et l'adoptabilité de l'enfant.

2.1.2.1 Le contrôle de la capacité à adopter un enfant né à l'étranger

Le contrôle de la capacité à adopter a été étendu aux personnes désireuses d'adopter à l'étranger par la loi du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social. La loi du 21 février 2022 prévoit que l'agrément est désormais accordé pour cinq ans, dans un délai de neuf mois, par le président du conseil départemental [...], sur avis conforme d'une commission dont la composition est fixée par voie réglementaire²²².

La préparation des candidats à l'adoption, sur laquelle la loi du 21 février 2022 met l'accent, semble assurée dans des conditions satisfaisantes, y compris pour l'adoption internationale : les services départementaux interrogés sur ce point estiment à 90 % disposer de l'information nécessaire pour répondre aux besoins des candidats à l'adoption qui s'intéressent à l'adoption internationale et les conseiller²²³.

La collaboration avec l'AFA est à cet égard considérée comme un atout majeur. Cette collaboration prend appui sur l'existence de correspondants dédiés dans chaque département²²⁴.

La loi du 21 février 2022 a lié la compétence des présidents des conseils départementaux, qui prennent les décisions relatives à l'agrément sur avis conforme de la commission qui étudie les dossiers des candidats à l'adoption. S'il est encore trop tôt pour mesurer les effets d'une telle mesure sur le terrain, certains responsables de service notent une tendance au niveau des commissions départementales à se montrer plus sévères dans l'octroi des agréments, comme si la crainte d'un désaveu au stade ultérieur de la procédure les avait jusque-là conduites à s'auto-censurer dans les décisions de refus.

²²² Cf. *supra* 1.2.2.

²²³ Cf. annexe n° 8 : questionnaire adressé par la mission aux départements.

²²⁴ *Ibid.*

La réduction du nombre d'adoptions, nationales ou internationales, a eu un impact certain sur l'activité des services départementaux en charge de l'adoption : depuis 2016, le nombre de départements où aucune adoption n'a eu lieu est passé d'un seul à 33 en 2022 ; ceux ne procédant que d'une à quatre adoptions annuelles est passé de 35 à 57. La majorité des départements ont enregistré moins de cinq adoptions internationales par an au cours des cinq dernières années²²⁵. Nombre de départements n'ont plus de service spécifiquement dédié à l'adoption, ce qui pourrait entraîner une diminution d'expertise.

Le nombre de couples ou de personnes recevant un agrément au fil du temps a été divisé par quatre en 15 ans. Ainsi, le nombre de personnes ou couples agréés au cours d'une année donnée²²⁶ est passé de 8 800 en 2005 à 2445 en 2021. Cette baisse résulte tant d'une diminution du nombre de demandes que d'une plus importante proportion de refus. En effet, le nombre total de demandes est passé de 9 602 à 2804 au cours de la même période tandis que le pourcentage des refus est passé de 9,1 % en 2005 à 14,7 % en 2021²²⁷.

La mission souligne que les données concernant les agréments ne permettent pas de différencier les adoptions internationales des adoptions nationales. Il est dès lors difficile de porter une appréciation sur le contrôle exercé quant à la capacité à accueillir un enfant venant de l'étranger.

L'adoption internationale suppose une préparation particulière d'autant que l'application du principe de subsidiarité conduit aujourd'hui les pays d'origine à ne présenter à l'adoption internationale que des enfants dits à besoins spécifiques. Certains responsables de l'adoption rencontrés par la mission ont exposé leur préoccupation par rapport à la propension des candidats à l'adoption, mûs par leur désir d'enfant, à accepter des propositions d'apparemment en dehors des profils initialement définis.

2.1.2.2 *Le contrôle des organismes intermédiaires*

Les intermédiaires pour l'adoption ont été rendus peu à peu obligatoires en raison de la lecture stricte que les États d'origine et les États d'accueil ont faite de la CLH. Cette convention n'interdit pas formellement la procédure d'adoption individuelle, en imposant l'intermédiation, mais elle l'a encouragée et les États l'ont favorisée.

La loi de 2022 qui impose aux candidats à l'adoption le passage par un organisme intermédiaire a été saluée comme un élément fondamental de sécurisation de l'adoption internationale. Le contrôle de la capacité de ces organismes, devenus un point de passage obligé, n'en prend que plus d'importance et ses conditions d'exercice viennent d'être significativement renforcées.

²²⁵ Cf. annexe n° 8 : questionnaire adressé par la mission aux départements.

²²⁶ Le nombre total est plus élevé, puisque les agréments ont une durée de validité de cinq ans.

²²⁷ Cf. annexe n° 14 : tableau statistique sur les agréments parentaux.

Perçus au départ comme devant apporter une aide aux parents adoptifs, afin de leur éviter de se perdre dans des procédures administratives et des réalités culturelles et légales dont ils ignoraient tout, les OAA remplissent désormais une autre fonction et leur caractère obligatoire répond à une autre logique : leur rôle est d'assurer aux États d'origine comme aux États d'accueil que les parents adoptifs respecteront la législation et les procédures locales en matière d'adoption, d'une part, et, d'autre part, auront été informés sur les particularités de l'adoption internationale et les spécificités du pays de naissance de leur enfant, afin que celui-ci puisse être aidé par ses parents à mieux connaître ses origines, s'il le désire.

Avant la loi du 21 février 2022, le cadre juridique ne prévoyait aucune limitation de durée des habilitations des OAA. Suivant l'avis émis par la Cour des comptes en 2009²²⁸, la loi limite désormais la durée d'activité des OAA afin que ceux-ci puissent être en mesure de prouver tous les cinq ans leur capacité à accomplir leur mission. À titre transitoire, les OAA actuellement autorisés et habilités ont été autorisés à poursuivre leur activité pendant une durée de deux ans à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'au 20 février 2024.

Le décret du 14 août 2023 renforce les exigences nécessaires pour obtenir l'habilitation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le nombre de documents que les OAA doivent dorénavant fournir pour permettre à l'autorité centrale française de vérifier leur capacité à agir à l'étranger comme intermédiaires s'est sensiblement accru.

Il comporte notamment des exigences supplémentaires prouvant leur connaissance du ou des pays d'origine où ils entendent mener leur action et relatives à leurs correspondants dans ce ou ces pays d'origine²²⁹.

Enfin, l'OAA doit être accrédité par l'État d'origine des enfants à adopter²³⁰ selon des procédures qui sont propres à chacun des États parties à la CLH.

²²⁸ Rapport public annuel de 2009.

²²⁹ Article R225-33 du CASF : [...] le système de protection de l'enfance dans cet État et [...] l'identité des institutions ou organismes autorisés à proposer des enfants à l'adoption internationale ; le cadre juridique en matière d'adoption internationale et d'accès aux origines; les délais de procédure; le profil des enfants adoptables; les exigences de cet État en matière de suivi des enfants adoptés ou placés en vue d'adoption ; [...] les noms et adresses des personnes qui assureront le suivi des enfants [...] ; [...] les documents relatifs à l'état civil, au casier judiciaire ou à ce qui en tient lieu [...], et le curriculum vitae des correspondants locaux de l'organisme ; La convention liant l'organisme [aux] correspondants locaux, qui doivent présenter toutes garanties d'indépendance à l'égard des autorités [...] ainsi que des responsables des institutions ou organismes auprès desquels sont recueillis les enfants; des informations sur l'organisation de l'acheminement des enfants vers le territoire français ; un exemplaire des documents contractuels [...] et de tous les autres documents à l'intention des futurs adoptants relatifs à la législation et aux procédures en vigueur dans chaque pays où ils interviennent, aux autorités de ces pays habilitées à prendre les décisions concernant les enfants, et à la situation juridique qu'elles confèrent aux adoptés et aux adoptants ainsi qu'aux obligations qui peuvent en résulter [...]. Par ailleurs, l'article R. 225-21 prévoit que les OAA doivent fournir leur tarification à la MAI et soumettre un rapport annuel d'activité au département, qui doit indiquer, notamment, le nombre d'enfants adoptés et les difficultés rencontrées éventuellement

²³⁰ Article 12 de la CLH.

Les OAA sont donc soumis à une triple autorisation préalable pour exercer leur activité et à un triple contrôle qui peut aboutir à un retrait d'autorisation, d'habilitation ou d'accréditation.

Le président du conseil départemental peut retirer l'autorisation si les circonstances locales l'exigent, si l'action ou le comportement de l'OAA permet de penser que l'organisme n'est plus capable d'assurer sa mission²³¹. A noter que près des trois quarts des responsables départementaux qui se sont exprimés sur ce point s'estiment mal armés pour exercer ce contrôle²³².

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, quant à lui, peut retirer l'habilitation, notamment en cas de violation de la compétence territoriale de l'OAA (action dans un autre département ou avec un autre pays), de violation des règles du pays d'origine, de paiement indu obtenu des parents, absence d'accompagnement d'adoptants pendant trois ans, de violation des stipulations de la CLH relatives aux rôle et mission des autorités centrales, absence ou retrait d'accréditation par l'État d'origine ou si l'autorisation départementale a été retirée²³³.

Les conditions de retrait de l'accréditation sont déterminées par chacun des États d'origine selon des critères, dans des circonstances et selon des procédures qui leur sont propres.

Les statistiques montrent cependant que l'administration a rarement fait usage de la possibilité qui lui était donnée de retirer à un OAA l'autorisation ou l'habilitation qui lui avaient été accordée. La mission n'a pas trouvé occurrence d'un retrait d'autorisation par un département.

S'agissant des quelques 116 retraits d'habilitation intervenus entre 1992 et 2022, sept seulement peuvent être considérés comme une sanction prise par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour divers motifs. Tous les autres résultent du départ de l'OAA d'un pays donné ou de la dissolution de l'OAA.

Toutefois, la mission a constaté que, sur les sept retraits d'habilitation qui s'analysent comme la sanction d'un non-respect des différentes obligations qui sont celles des OAA, cinq ont été prises en 2022, concernant deux OAA exerçant dans cinq pays différents.

L'administration fait donc un plus grand usage de ses pouvoirs et de son devoir de contrôle des intermédiaires.

La baisse continue des adoptions internationales, ainsi que le renouvellement des autorisations et habilitations des OAA avant le 21 février 2024, doivent inciter à réfléchir à l'implantation des organismes intermédiaires (y compris l'AFA) dans le monde.

²³¹ Articles R 225-30, R 225-31 et R 225-32 du CASF.

²³² Cf. annexe n° 14 : tableau statistique sur les agréments parentaux.

²³³ Article R 225-38 et R 225-38 du CASF.

L'éparpillement des acteurs tel qu'il a pu exister dans le passé est en effet un facteur de risque en matière d'adoption internationale alors que le resserrement du nombre des intervenants permet un meilleur professionnalisme en même temps qu'un contrôle plus rapproché.

La mission a pu constater que d'autres États européens accueillant des enfants étrangers (communauté flamande de Belgique, Danemark, Pays-Bas, Suisse notamment) se trouvent confrontés aux mêmes problématiques que la France et se posent les mêmes questions relatives aux pratiques illicites passées en matière d'adoption internationale. Si la réflexion a commencé plus tôt dans ces pays qu'en France, celle-ci est le plus souvent encore en cours. Certaines mesures conservatoires ou certaines orientations ont été prises qui permettent de donner des pistes qui paraissent pertinentes.

Les autorités centrales de certains États d'accueil ont indiqué à la mission qu'elles envisageaient de recourir à un intermédiaire unique au plan national qui serait seul habilité pour tous les pays où l'organisation de l'adoption est conforme aux stipulations de la CLH.

La récente loi de 2022 obligeant tous les OAA à solliciter une nouvelle autorisation et une nouvelle habilitation²³⁴, l'occasion pourrait utilement être saisie pour revoir la carte de l'implantation²³⁵ des OAA et de l'AFA. Cela paraît d'autant plus pertinent que la baisse continue du nombre d'adoptions internationales ne justifie plus nécessairement le maintien d'un nombre important d'intermédiaires dont certains ne procèdent plus qu'à une ou deux adoptions par an.

La mission s'est donc interrogée sur l'opportunité de retenir l'option d'un opérateur unique, compétent pour l'ensemble des États d'origine et pour l'ensemble du territoire français, qui serait l'AFA, par hypothèse. Toutefois, elle observe que la réduction spontanée du nombre des OAA²³⁶ n'a laissé officier que ceux dont le travail est aujourd'hui considéré par tous comme sérieux. En outre, nombre d'OAA ont une longue expérience du ou des pays dans lesquels ils sont habilités et accrédités, expérience précieuse, dont il serait dommage de se priver. La mission considère qu'il ne paraît donc pas opportun de ne plus recourir par principe aux services des OAA.

La mission propose donc de retenir une solution mixte alliant les possibilités d'intervention publique et privée en autorisant un OAA par État d'origine, sur la base d'un appel à candidatures, qui pourrait travailler aux côtés de l'AFA.

²³⁴ Dans les conditions prévues par le décret du 14 août 2023 précité. Les OAA ont été informés qu'ils devaient solliciter leur demande d'habilitation auprès de la mission de l'adoption internationale entre le 4 et le 14 septembre 2023.

²³⁵ Dans 13 États, sont implantés l'AFA et un OAA.

²³⁶ 30 OAA sont aujourd'hui autorisés par les départements, dont sept ont annoncé à la MAI la cessation prochaine de leurs activités ; ils sont habilités dans 18 pays. Il y en avait 41 en 2002.

Recommandation n° 1. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : n'habiliter qu'un seul organisme autorisé pour l'adoption par État d'origine pour y travailler aux côtés de l'agence française pour l'adoption.

2.1.2.3 Le contrôle de l'adoptabilité de l'enfant

La répartition des rôles entre l'État d'accueil et l'État d'origine des enfants adoptés a été clairement établie par la CLH : le contrôle de l'adoptabilité de l'enfant étranger relève de la seule responsabilité de l'État d'origine.

Pour autant, et c'est sans doute l'une des raisons qui ont milité pour que l'autorité centrale française soit assurée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, il n'est pas possible d'ignorer que certains États sont plus fragiles et ne disposent pas d'une administration et d'une justice puissantes, efficaces ou fiables.

Mais la France ne dispose d'aucun moyen, ni par la CLH ni par aucun autre texte multilatéral, de contester la validité de la procédure ayant conduit, dans l'État d'origine, à confier un enfant à des parents français.

Le respect des conventions internationales repose sur la confiance que les États signataires s'accordent mutuellement. En les signant, la France est contrainte de faire confiance à l'État d'origine d'un enfant proposé à des ressortissants français, quand bien même un faisceau d'indices soulèverait des doutes sur l'adoptabilité dudit enfant ou, plus généralement, sur la qualité des procédures dans l'État d'origine.

Seuls les refus de délivrance de l'APP²³⁷ et du visa²³⁸ pour l'enfant permettent d'éviter qu'une adoption apparaissant illicite soit menée à terme. L'APP n'a été refusé qu'une seule fois depuis la mise en place de cette procédure dans le cadre de la CLH. Quant au refus de visa, il n'intervient que très tardivement dans la procédure, après la décision d'adoption prononcée par le tribunal de l'État d'origine. Il peut en outre être contourné par les parents en sollicitant d'un juge français l'exequatur du jugement d'adoption étranger²³⁹. En tout état de cause, les refus de visa, en augmentation ces dernières années, n'ont concerné que des enfants adoptés dans le cadre de démarches individuelles²⁴⁰.

²³⁷ Cf. *supra* 2.1.1.3.

²³⁸ Cf. *supra* 2.1.1.4.

²³⁹ Cf. *infra* 2.2.1.1.

²⁴⁰ 26 en 2019, 35 en 2020, 33 en 2021, 54 en 2022 et 35 pour le premier semestre de l'année 2023. Les motifs de ces refus de visa peuvent être divers : adoption individuelle non accompagnée par un OAA ou l'AFA, non-respect du principe de subsidiarité, défaut de recueil du consentement libre et éclairé des parents biologiques de l'enfant, pré-identification de l'enfant né ou à naître, contournement de la procédure d'adoption internationale....

Les États d'accueil contactés par la mission ont tous noté la difficulté que posait la situation dégradée de l'état civil, de la justice ou de l'administration en général dans certains pays d'origine. Certains d'entre eux ont de ce fait engagé un examen approfondi de la fiabilité des procédures dans les pays concernés.

❖ Démarche néerlandaise

En février 2021, les Pays-Bas ont décidé de suspendre toutes les adoptions internationales, et de vérifier les conditions d'application de la CLH, État d'origine par État d'origine, afin de n'autoriser les adoptions qu'à partir de ceux qui paraissent les plus fiables à cet égard.

Un audit complet du dispositif national a été engagé pour une refonte de celui-ci²⁴¹ visant à renforcer les contrôles²⁴² et une évaluation de la situation des pays d'origine a été réalisée pour chacun des pays avec lesquels les Pays-Bas entretiennent encore des flux d'adoption (16 pays au total).

Ces pays ont été évalués un à un sur la base de plusieurs critères préétablis parmi lesquels : l'application du principe de subsidiarité, la qualité du dispositif de protection de l'enfance, la solidité des procédures d'adoption et l'application des standards établis par la CLH, la nécessité de l'adoption internationale au regard de la situation économique et sociale, le classement au regard de l'index de corruption. Ce travail a été conduit en coopération avec le bureau de la CLH dans le cadre d'un programme d'aide de cinq ans.

Sur les 16 pays examinés, sept ont été retenus pour poursuivre les opérations d'adoption internationale : Philippines, Hongrie, Lesotho, Taiwan, Thaïlande, Afrique du Sud, Portugal. La Bulgarie reste en examen. La plupart des pays africains n'ont pas satisfait aux critères de sélection et ont été exclus. Les pays non retenus - USA, Chine, Slovaquie, République tchèque, Pérou, Colombie, Burkina Faso et Haïti - ont été informés officiellement par l'autorité centrale néerlandaise, en étroite coopération avec le ministère des affaires étrangères. Le choix des pays, très discuté, a été débattu au niveau du Parlement néerlandais.

²⁴¹ Un appel d'offres a été lancé avec un cahier des charges très précis pour la création d'une agence unique en matière d'adoption internationale, de statut privé, placée sous le contrôle du gouvernement. Son financement encore en cours de discussion devrait être assuré par les contributions versées par les candidats à l'adoption et par une subvention publique. Cette mesure est justifiée par deux raisons essentielles : l'harmonisation des procédures et la sécurisation des opérations d'adoption (le rapport Joustra ayant établi que l'éparpillement constituait un facteur de risque) et un impératif de rationalisation au vu de la baisse drastique du nombre d'adoption internationale dont le volume ne justifie plus un dispositif pluriel.

²⁴² Travail confié à l'inspection pour la jeunesse et la protection de l'enfance dont les missions et pouvoirs à l'égard de l'adoption internationale seront développés.

❖ Démarche de la communauté flamande de Belgique

Un travail similaire d'évaluation a été mené en Belgique (communauté flamande). Les mêmes révélations de pratiques illicites par des personnes adoptées ont conduit le gouvernement à solliciter un *panel d'experts*²⁴³ qui a rendu ses conclusions en septembre 2021. Le ministre en charge de la famille a alors annoncé *une pause d'au moins deux années, le temps de réformer en profondeur le système flamand et d'expertiser les 20 recommandations dégagées par les experts.*

La décision a finalement été prise de procéder à une étude en profondeur de la situation locale de cinq États d'origine (Afrique du Sud, Colombie, Kazakhstan, Portugal et Vietnam) retenus pour y poursuivre les adoptions.

Cette étude, réalisée avec le soutien du SSI, l'UNICEF, l'ONG basée à Genève *Child identity protection* et les États d'origine eux-mêmes, a porté sur la législation, la conformité avec les principes de CLH, la bonne mise en œuvre de la CLH... avec des critères nombreux et précis.

L'ensemble a été intégré dans un document unique, rendu public, et un code couleur (vert, orange, rouge) a été établi. Selon l'autorité centrale flamande cette évaluation exhaustive (100 à 200 pages) a pris beaucoup de temps mais a permis de rendre objectives les décisions du gouvernement de la communauté sur la poursuite ou l'arrêt de l'adoption internationale avec ces pays.

La mission constate que les postes diplomatiques et consulaires français informent d'ores et déjà le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de tout doute lorsqu'une demande de transcription d'acte d'état civil ou de visa pour un enfant mineur leur est présentée et qu'ils soupçonnent une adoption déguisée, ou obtenue dans des conditions illicites. Les informations ainsi transmises ont poussé la MAI à suspendre toute adoption en provenance de certains États²⁴⁴.

Jusqu'à un arrêté du 28 avril 2023²⁴⁵, les textes en vigueur ne fixaient pas une liste des pays où l'adoption était autorisée. Le périmètre géographique de l'adoption internationale se déduisait à partir des habilitations accordées aux OAA et des pays d'activité de l'AFA. Il pouvait être également dessiné, en négatif, par les décisions de suspension de l'adoption au départ de certains États d'origine prises par la MAI.

L'arrêté précité fixe désormais la liste des pays où les OAA *peuvent solliciter une habilitation* du ministère de l'Europe et des affaires étrangères²⁴⁶.

²⁴³ Une avocate en droit de la famille, des universitaires et chercheurs et des personnes adoptées.

²⁴⁴ C'est le cas pour Haïti (arrêté de suspension temporaire du 11 mars 2020 prorogé jusqu'au 30 juin 2023 par celui du 7 juin 2022, lui-même prorogé *sine die* par celui du 16 mars 2023), Madagascar (arrêté de suspension temporaire pour un an du 24 octobre 2022 prorogé *sine die* par arrêté du 22 octobre 2023) et le Mali (arrêté de suspension *sine die* du 25 septembre 2023).

²⁴⁵ Arrêté du 28 avril 2023 portant liste des pays dans lesquels les OAA peuvent être habilités.

²⁴⁶ Brésil, Bulgarie, Burkina Faso, Chine, Colombie, Côte d'Ivoire, Equateur, Inde, Sénégal, Slovaquie, Thaïlande, Togo, Vietnam. À noter que les adoptions au Burkina Faso sont depuis lors suspendues par un arrêté du 13 septembre 2023.

Il s'agit donc d'une modification substantielle de la doctrine à l'égard des pays d'origine : alors que la liste de ceux-ci était laissée à la libre appréciation des OAA, sans intervention de la MAI préalablement à la demande d'habilitation, cette liste est désormais limitative et restrictive, ce qui peut être perçu comme une forme de contrôle de la crédibilité des États d'origine. L'appel à candidature lancé le 18 août 2023, après la publication du décret du 14 août, rappelle la liste *des États pour lesquels les organismes autorisés à servir d'intermédiaires pour l'adoption de mineurs résidant habituellement à l'étranger peuvent solliciter une habilitation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour exercer leur activité*, reprenant les termes de l'arrêté du 28 avril 2013.

La mission souligne qu'en fixant cette liste, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères interdit, de fait, toute adoption à partir d'un État d'origine non partie à la CLH²⁴⁷, puisque les 13 États présents dans la liste sont tous parties à cette convention. Jusqu'en décembre 2022²⁴⁸, la Russie était le dernier pays n'ayant pas ratifié la CLH²⁴⁹ où les adoptions restaient possibles en vertu d'un traité bilatéral²⁵⁰.

Cette mesure apparaît tout à fait pertinente au regard de l'objectif recherché de sécurisation de l'adoption internationale.

Toutefois, la mission considère que même dans les pays ainsi désignés, il reste nécessaire de s'assurer régulièrement de la bonne application des dispositions de la CLH. A cette fin, elle préconise qu'un audit approfondi soit commandité par la MAI pour chacun des pays dans lesquels la France continue à procéder à des adoptions, en s'inspirant de la méthodologie et des critères retenus aux Pays-Bas et en Belgique, ce qui permettra, en l'état ou au regard des informations postérieurement actualisées, de suspendre ou d'arrêter les adoptions en cas de doute sérieux.

Recommandation n° 2. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : faire réaliser un audit approfondi de la situation de chacun des pays dans lesquels la France procède à des adoptions, faisant l'objet d'une actualisation régulière comme condition de la poursuite des adoptions.

²⁴⁷ Jusqu'alors les adoptions restaient autorisées dans les pays suivants : Cameroun, Centrafrique, Comores, Gabon, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Laos, Liban, Nigéria, Suriname, Tchad, Tunisie, Vanuatu.

²⁴⁸ Arrêté du 29 décembre 2022.

²⁴⁹ La Fédération de Russie a signé la CLH le 7 septembre 2000, mais n'a pas ratifié ce texte.

²⁵⁰ Traité signé le 18 novembre 2011, dont la ratification a été autorisée par la loi n° 2013-1158 du 16 décembre 2013. Le traité a été publié par le décret n° 2014-35 du 16 janvier 2014. Il impose le recours obligatoire à un opérateur, met fin aux adoptions individuelles mais prévoit que les candidats à l'adoption dont le dossier a déjà été enregistré auprès d'une autorité régionale à la date d'entrée en vigueur du traité aient le droit de mener à son terme la procédure d'adoption selon les modalités établies avant l'entrée en vigueur traité.

Recommandation n° 3. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : ne pas habilitier d'organisme pour l'adoption ni autoriser l'agence française de l'adoption à s'implanter dans des États non parties à la convention de La Haye, à moins qu'une convention bilatérale comportant des garanties au moins équivalentes n'ait été signée.

2.2 Des points de faiblesse identifiés

2.2.1 Des fragilités persistantes

2.2.1.1 *Les différences d'interprétation entre ordre judiciaire et ordre administratif*

La MAI soulève que le juge judiciaire considère qu'à l'exclusion de toute révision au fond²⁵¹, seule la vérification de l'existence d'un consentement à l'adoption relève du champ de son contrôle de la conformité du jugement étranger à l'OPI²⁵², tandis que les juridictions administratives considèrent que la majorité des principes essentiels posés par la CLH relèvent de la conception française de l'OPI. Cette différence d'interprétation pourrait notamment s'expliquer par la non transcription formelle des dispositions de la CLH dans le droit interne français²⁵³.

La direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS) du ministère de la justice nuance néanmoins cette appréciation en indiquant que lorsque l'adoption s'effectue dans le cadre de la CLH, le contrôle s'exerce aussi sur la qualification et l'aptitude à adopter des futurs parents, et sur les capacités éducatives, sociales et psychologiques dont les futurs parents doivent être dotés pour accueillir l'enfant.

Selon la MAI, ces appréciations distinctes ne sont pourtant pas sans conséquence puisque peuvent ainsi être produites à l'appui de demandes de visa, des décisions d'exequatur rendues après un refus initial de la MAI chargée du contrôle administratif via la délivrance de l'APP et du visa d'adoption²⁵⁴.

²⁵¹ Cass. 1^{ère} civ., 15 janvier 2020, n° 18-24261 : *le juge de l'exequatur doit d'office vérifier et constater, sans la réviser au fond, que la décision étrangère ne contient rien de contraire à l'ordre public international français, lequel inclut les droits reconnus par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que la France s'est engagée à garantir à toute personne relevant de sa juridiction.*

²⁵² La Cour de cassation considère que *le juge doit vérifier que le consentement donné par l'adopté ou son représentant l'a été en pleine connaissance des effets attachés par la loi française à cette institution, et que cette recherche de la volonté exprimée par les personnes ayant consenti à l'adoption doit s'opérer par référence aux termes employés dans les actes dressés en application de la loi étrangère* (Cass.Civ.1^{ère}, 1er juin 1994, Bull. I n° 196).

²⁵³ Cf. *supra* 1.2.2.

²⁵⁴ Cf. *supra* 2.1.1.5.

La décision étrangère exequaturée en France²⁵⁵ s'imposant à l'administration, au même titre qu'une décision rendue par une juridiction française puisqu'elle intègre l'ordre juridique français²⁵⁶, la MAI est donc placée en difficulté pour remplir sa mission de contrôle du respect des engagements internationaux de la France et ce d'autant plus que, n'étant pas partie à la procédure d'exequatur, elle ne dispose d'aucune voie de recours contre la décision judiciaire.

En outre, malgré une dépêche de la DACS du 24 août 2017²⁵⁷, la MAI reste très rarement sollicitée par les magistrats en charge d'une demande d'exequatur²⁵⁸ afin de déterminer si un visa d'adoption a bien été délivré ou, s'il a été refusé, d'en connaître les motifs.

S'ajoute à cette difficulté, celle de la double compétence des deux ordres de juridiction.

Il est en effet de plus en plus fréquent que les adoptants, face à un refus de visa contestent cette décision de refus devant les juridictions administratives et saisissent en parallèle le juge de l'exequatur, ce qui aboutit parfois à deux décisions contradictoires²⁵⁹.

Afin de garantir un meilleur contrôle des procédures d'adoption internationale, la mission souligne qu'un renforcement de l'articulation entre le ministère de la justice et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères est hautement souhaitable, et ne peut qu'encourager ce dernier dans les démarches de rapprochement dernièrement entamées²⁶⁰, afin notamment de mettre en place des outils pertinents²⁶¹ pour garantir une cohérence des actions réciproques.

²⁵⁵ L'art. 370-5 du code civil dispose que *l'adoption régulièrement prononcée à l'étranger produit en France les effets de l'adoption plénière si elle rompt de manière complète et irrévocable le lien de filiation préexistant. À défaut, elle produit les effets de l'adoption simple [...]*. Cette disposition conduit donc le juge français, lorsqu'il statue sur la régularité de l'adoption étrangère, à qualifier cette dernière afin de la faire correspondre à l'une ou l'autre des formes d'adoptions connues par le droit français (adoption plénière ou adoption simple).

²⁵⁶ CE, 26 octobre 2005, n° 285920 ; CAA de Nantes, 5^{ème} ch. 2 octobre 2017, n° 16NT01698 ; CAA de Nantes 5^{ème} ch. 22 juin 2021, n° 20NT03531.

²⁵⁷ CI/DP/787-2017/3.6.5/SM/CA/BDC-201710027502.

²⁵⁸ Cf. annexe n° 7 : questionnaire SPHINX : 78 % des magistrats ayant répondu indiquent qu'aucun avis de la MAI ne figure jamais à la procédure et 98 % d'entre eux ne le sollicitent pas dans cette hypothèse.

²⁵⁹ Cf. note de la direction des français à l'étranger (DFAE) au DACS en date du 5 janvier 2022. Cf. CE, 23 décembre 2011, n° 328213 ; TA Nantes, 28 juillet 2020, n° 1703753 : la MAI a été contrainte de donner son accord à la délivrance d'un visa initialement refusé – refus confirmé devant le TA et en instance d'appel devant la cour administrative - en raison d'une décision d'exequatur rendue par une cour d'appel judiciaire.

²⁶⁰ Cf. note de la DFAE au DACS en date du 5 janvier 2022. FAE/MAI/2021-0627442.

²⁶¹ Une *bibliothèque* partagée avec la MAI sur les règles spécifiques à chaque pays est notamment souhaitée par les magistrats qui indiquent fabriquer des fiches qu'ils qualifient d'artisanales. Cf. annexe n° 7 : questionnaire SPHINX : 83 % des magistrats ayant répondu estiment la documentation rare ou inexistante sur cette thématique dans les juridictions.

2.2.1.2 L'éparpillement du contentieux relatif à l'adoption internationale

La DACS souligne que les règles de compétence²⁶², de même que les spécificités du contrôle de la régularité internationale²⁶³, ne sont pas toujours bien maîtrisées par les magistrats judiciaires.

Les juridictions nationales admettent ne pas solliciter l'avis préalable du parquet du TJ de Nantes, notamment pour vérifier si un refus d'opposabilité avait été préalablement signifié aux demandeurs en exequatur²⁶⁴.

Ces lacunes pourraient certes être comblées par un renforcement de la formation des magistrats à ce sujet²⁶⁵ mais surtout par un regroupement des affaires d'adoption internationale au sein d'une unique juridiction compétente au niveau national.

La mission considère que cette centralisation²⁶⁶ permettrait, d'une part, de résoudre les difficultés liées à l'incompétence matérielle des juridictions statuant alors qu'elles n'en ont pas la compétence²⁶⁷, et, d'autre part, de spécialiser les magistrats dans ce contentieux très spécifique qualifié de *niche* par certains²⁶⁸. La faible ampleur du contentieux²⁶⁹ rendrait tout à fait envisageable la centralisation de celui-ci au sein d'une même juridiction.

Un tel regroupement permettrait aussi de renforcer les liens avec la MAI qui n'a qu'exceptionnellement connaissance des procédures judiciaires, alors qu'elle dispose souvent de pièces qui n'y figurent pas et qui pourraient être de nature à caractériser l'existence d'une fraude ou d'une contrariété à l'OPI français.

²⁶² Selon la MAI, 30 % des décisions d'exequatur seraient rendues au mépris des règles de compétence des juridictions spécialisées.

²⁶³ Notamment rappelées par la circulaire du 16 février 1999 relative à l'adoption internationale NOR : JUSI9980193C, JO, 2 avril 1999.

²⁶⁴ Cf. annexe n° 7 : questionnaire SPHINX : 71 % des magistrats ayant répondu indiquent qu'aucun avis du parquet civil de Nantes n'est jamais produit à la procédure et 96 % d'entre eux ne le réclament pas dans cette hypothèse.

²⁶⁵ Une formation généraliste sur l'adoption est assurée à l'école nationale de la magistrature. L'adoption internationale y est abordée mais il n'existe pas de formation spécifique. Un stage institutionnel n'est pas davantage proposé à la MAI. Cf. annexe n° 7 : questionnaire SPHINX : 80 % des magistrats ayant répondu n'ont jamais suivi d'enseignements sur la thématique depuis leurs prises de fonctions et estimeraient nécessaires de telles formations.

²⁶⁶ Souhaitée d'ailleurs par 74 % des magistrats ayant répondu au questionnaire Cf. annexe n° 7 : questionnaire SPHINX : la technicité et la spécificité de ce contentieux pour un nombre de saisines très faibles sont notées par une large majorité des répondants.

²⁶⁷ En tant que juridiction spécialement désignée.

²⁶⁸ Des postes à profil pourraient ainsi être diffusés.

²⁶⁹ Cf. annexe n° 7 : questionnaire SPHINX : 75 % des juridictions ayant répondu n'ont eu à connaître en moyenne que d'un à cinq dossiers au cours des cinq dernières années.

Il permettrait également d'éviter que la procédure d'exequatur, moins exigeante, soit parfois préférée pour éviter le contrôle d'opposabilité²⁷⁰, réputé plus strict, du parquet de Nantes²⁷¹

La mission considère qu'un tel regroupement, idéalement au sein du TJ de Nantes déjà très sensibilisé à la matière, serait donc tout à fait opportun, d'autant que le faible volume actuel des adoptions internationales le rendrait possible et réaliste²⁷², sous réserve d'une prise en compte de cette spécialisation dans les futurs dialogues de gestion pour déterminer les postes à créer.

Elle souligne cependant que si une juridiction unique devait être créée²⁷³, il conviendrait de créer une compétence matérielle qui nécessiterait de modifier les articles L.211-13 et D 211-10-1 du code de l'organisation judiciaire²⁷⁴ et opportunément, de créer un nouvel article au sein du code de procédure civile afin d'obliger le juge à relever d'office son incompétence²⁷⁵.

A défaut ou dans l'attente d'un regroupement nécessitant une telle réforme législative, la mission recommande que les TJ spécialement désignés saisis d'une demande d'exequatur aient l'obligation préalable de solliciter les avis de la MAI et du parquet du TJ de Nantes et qu'il leur soit rappelé l'opportunité de relever d'office leur incompétence matérielle s'ils ne sont pas dans la liste des juridictions spécialisées.

Elle souligne par ailleurs que dans l'hypothèse où l'organisation actuelle ne serait pas modifiée, il y aura lieu de prévoir des formations ad hoc pour les magistrats en charge de ce contentieux, leur regroupement régulier au plan national avec la MAI avec qui il conviendra parallèlement de mettre en place une banque de données partagée²⁷⁶, notamment sur les contextes géopolitiques dans lesquels se déroulent les adoptions.

²⁷⁰ Si le parquet refuse l'opposabilité, les parents peuvent l'assigner devant la chambre civile du TJ de Nantes, ce qui, de facto, revient à faire une instance en exequatur. À noter que le parquet, dans des cas marginaux, peut aussi assigner les parents dans l'hypothèse d'une fraude au jugement étranger pour que la chambre civile confirme le refus d'opposabilité.

²⁷¹ Certaines OAA conseilleraient aux parents adoptifs de ne pas s'adresser au parquet de Nantes et d'engager directement une procédure en exequatur auprès du tribunal de leur ressort.

²⁷² Le ministère de la justice ne dispose pas de statistiques permettant d'identifier et de quantifier ces contentieux spécifiques. Il est possible d'obtenir le nombre de décisions d'exequatur d'un jugement étranger mais sans possibilité de déterminer s'il s'agit d'un jugement d'adoption étranger ou autre.

²⁷³ Cette modification relève de la direction des services judiciaires.

²⁷⁴ Ainsi que de supprimer le tableau VIII-I annexé audit code et de modifier le dernier alinéa de l'art. 1166 du code de procédure civile afin de renvoyer aux dispositions législatives du COJ ainsi créées.

²⁷⁵ Il est classiquement admis en jurisprudence que l'attribution à une juridiction d'une compétence exclusive est considérée comme une compétence d'ordre public. En principe, en cas de violation d'une telle règle, le juge a simplement la faculté de relever d'office son incompétence, sous réserve de dispositions prévoyant une obligation. La Cour de cassation a rappelé que cette compétence exclusive n'obligeait pas les TJ à se déclarer d'office incompétents (Civ. 1^{ère}, 18 mars 2020, n° 19-50.031).

²⁷⁶ À l'exclusion de toutes données personnelles. La MAI doit être en mesure d'identifier les différents cas dans lesquels les autorités judiciaires sont saisies et de transmettre au ministère de la justice des éléments chiffrés et argumentés concernant les refus de visas.

Recommandation n° 4. À l'attention du ministère de la justice : envisager l'élaboration d'un projet de loi visant à modifier les articles L.211-13 et D.211-10-1 du code de l'organisation judiciaire afin de désigner le tribunal judiciaire de Nantes comme juridiction nationale spécialisée en matière d'exequatur des jugements d'adoption internationale.

Recommandation n° 5. À l'attention du ministère de la justice : prescrire que chaque dossier de demande en exequatur d'un jugement d'adoption internationale comporte les avis de la mission de l'adoption internationale et du parquet civil du tribunal judiciaire de Nantes.

Recommandation n° 6. À l'attention du ministère de la justice : développer des formations spécifiques pour les magistrats en charge des procédures relatives aux adoptions internationales.

Recommandation n° 7. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de la justice : organiser des rencontres annuelles entre la mission de l'adoption internationale et les magistrats en charge du contentieux des adoptions internationales et mettre en place une banque de données partagée.

2.2.2 De nouveaux risques en développement

La rigueur avec laquelle sont aujourd'hui traitées les demandes d'adoption à l'étranger, et la mise en œuvre du principe de subsidiarité qui conduit les pays d'origine à accorder la priorité à l'adoption nationale voire à interdire de fait l'adoption internationale, ont drastiquement diminué les possibilités d'adoption d'un enfant à l'étranger, ce dont témoignent les statistiques de l'adoption internationale²⁷⁷.

Dans ce contexte les candidats à l'adoption peuvent être tentés de contourner les règles en recherchant de nouveaux moyens de faire venir un enfant de l'étranger.

Les voies décrites ci-dessous se situent à la périphérie de l'adoption internationale et donc en dehors du champ strict de la mission. Mais elles sont utilisées comme alternatives à l'adoption et profitent des carences de la législation pour se développer, comme, il y a quelques décennies, les pratiques illicites en matière d'adoption internationale aujourd'hui dénoncées.

²⁷⁷ Cf. *supra* 1.1.1.

Il apparait donc nécessaire à la mission d'appeler l'attention des responsables publics sur ces phénomènes générateurs d'abus potentiels, de pratiques illicites, et qui selon divers interlocuteurs rencontrés se développent au fur et à mesure de l'attrition de l'adoption internationale.

2.2.2.1 *Le recours à l'adoption nationale par des ressortissants français expatriés*

Parmi les pratiques sur lesquelles l'attention de la mission a été appelée, figure le recours à l'adoption nationale par des ressortissants français résidant dans un pays étranger.

En effet, la définition que la CLH et le code civil donnent de l'adoption internationale ne fait pas référence à la nationalité des parents. Ils se réfèrent seulement au déplacement de l'enfant dans un pays étranger à celui de sa naissance et de ses parents biologiques. Or, des couples français installés pour quelques années dans un pays étranger, peuvent recourir aux procédures locales d'adoption nationale et se voir ainsi confier un enfant au prétexte qu'il ne sera pas déplacé vers la France au moment de son adoption, puisque ses parents français sont résidents dans le pays de naissance.

La MAI a indiqué avoir d'ailleurs pu refuser d'accorder un visa pour un enfant adopté selon la procédure nationale de l'État d'origine, lorsque des parents adoptifs s'étaient délibérément domiciliés dans un État dans le seul but de mener une procédure d'adoption nationale, alors que les éléments fournis dans le dossier de demande de visa établissaient que les adoptants avaient leur résidence habituelle en France.

Il pourrait être fait une lecture plus large de l'article 2 de la CLH²⁷⁸, en considérant que l'enfant adopté *nationalement* par des parents expatriés pour quelques années dans le pays de naissance de l'enfant, aura bien vocation à être déplacé lorsque ses parents adoptifs retourneront dans leur pays. Pourtant, dans ce cas de figure, la France est aujourd'hui écartée de la procédure : il n'y a notamment pas d'APP qui permet à l'État d'accueil de s'assurer que les parents disposent bien de l'agrément nécessaire pour adopter²⁷⁹. La France est donc contrainte de reconnaître la validité de cette adoption nationale, soit par le moyen de la transcription de l'acte de naissance, soit par celui de l'exequatur du jugement d'adoption étranger²⁸⁰.

²⁷⁸ La convention s'applique lorsqu'un des enfants résidant habituellement dans un des États contractants – État d'origine – a été, est ou doit être déplacé vers un autre État contractant – État d'accueil – soit après son adoption dans l'État d'origine par des époux ou une personne résidant habituellement dans l'État d'accueil, soit en vue d'une telle adoption dans l'État d'accueil ou dans l'État d'origine.

²⁷⁹ Cf. *supra* 2.1.1.3.

²⁸⁰ Cf. *infra* 2.2.5.

Certes, l'utilisation de cette procédure pour obtenir une adoption ne signifie pas que ladite adoption est frauduleuse : que des parents français résidant légalement dans un État étranger utilisent la procédure de l'adoption nationale de cet État alors que leur enfant sera déplacé vers la France à un moment ou à un autre, ne signifie pas que l'enfant n'était pas adoptable ou que les parents ont eu recours à des moyens illégaux pour l'obtenir, ni que leur capacité à adopter n'avait pas été dûment vérifiée par un conseil départemental. Mais elle prive la France de la possibilité de s'en assurer avant que l'adoption ne soit devenue définitive.

En l'absence de statistique, la mission n'est pas en mesure de connaître, même de façon approximative, le nombre d'adoptions ainsi réalisées à l'étranger par des ressortissants français, selon la procédure nationale locale, ni, la part de celles-ci qui pourraient être considérées comme illégales au regard du droit français.

La MAI, en relation avec les consulats français, pourrait se donner pour tâche d'en évaluer le volume et d'étudier les moyens d'éviter qu'elles ne soient utilisées comme une voie de contournement de la procédure d'adoption internationale.

2.2.2.2 *La simulation d'enfant*

Le service central d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a également fait part du développement d'une pratique de simulation d'enfant²⁸¹, signalée par les postes diplomatiques ou consulaires, accrédités dans des pays où les services chargés de l'état civil sont défectueux et où les adoptions internationales ont pu être suspendues.

Ainsi, des couples ou mères célibataires français ont sollicité de certains consulats français la rédaction ou la transcription d'un acte de naissance à la suite d'un supposé accouchement sur place.

Ce type d'agissements ne relève pas, au sens strict, de l'adoption internationale, mais le resserrement du cadre conventionnel, législatif et réglementaire de celle-ci la rendant plus difficile, certaines personnes en viennent à opter pour ces pratiques frauduleuses qui peuvent elles-mêmes résulter d'un crime ou d'un délit (financement de la mère, fausse déclaration d'abandon...).

La mission estime qu'il revient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'alerter les agents affectés dans les pays les plus sensibles sur les pratiques relevées pour contourner la procédure de l'adoption internationale afin qu'ils y soient sensibilisés pour mieux pouvoir les détecter, en rendre compte et s'y opposer.

²⁸¹ La simulation d'enfant est l'infraction caractérisant le fait prohibé de prêter à une femme un accouchement qui n'a pas eu lieu. Délit prévu à l'article 227-13 du code pénal, sa répression constitue un des éléments constitutifs de la prohibition de la gestation pour autrui en France.

2.2.2.3 La gestation pour autrui

Interdite en France²⁸², comme en Allemagne ou en Italie, la gestation pour autrui (GPA) est expressément autorisée dans certains pays²⁸³ ou ne fait pas l'objet d'interdiction formelle dans d'autres²⁸⁴. Dans ces divers pays, la pratique n'est pas nécessairement ouverte aux étrangers.

Toutefois, la possibilité de recourir à la GPA à l'étranger a provoqué des conflits de droit lorsque des parents ont souhaité transcrire l'acte de naissance d'un enfant né dans un tel cadre.

À la suite d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme de juin 2014²⁸⁵ rendu au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant²⁸⁶, les enfants nés à l'étranger de parents intentionnels français peuvent obtenir la nationalité française. Le père peut par ailleurs obtenir la reconnaissance du lien de filiation en tant que père biologique de l'enfant, tandis que son conjoint ou sa conjointe peut devenir parent par adoption simple²⁸⁷.

La Cour de cassation avait quant à elle modifié son interprétation²⁸⁸ sur la force probante des actes de l'état civil étrangers en jugeant que *l'appréciation de la conformité à la « réalité » d'un acte de l'état civil étranger s'appréciait au regard des critères de la loi étrangère et non de ceux de la loi française* et avait, par suite, ordonné la transcription totale des actes de l'état civil étrangers établis à la suite d'une GPA dès lors qu'ils avaient été établis conformément à la législation étrangère applicable²⁸⁹.

La loi du 2 août 2021²⁹⁰ a mis fin à cette situation de conflit, en venant préciser que *la réalité devait être appréciée au regard de la loi française*.

²⁸² Loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal qui a introduit dans le code civil un nouvel article 16-7 selon lequel *toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle*.

²⁸³ Notamment : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, États-Unis (dans la plupart des États fédérés), Géorgie, Grèce, Iran, Israël, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Ukraine.

²⁸⁴ Notamment en Europe : Belgique, Danemark, Irlande, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas et Pologne ou hors d'Europe : Inde, Québec.

²⁸⁵ Arrêt 5^{ème} section, 26 juin 2014, *Labassée c. France*, affaire n° 65941/11 et *Menesson c. France*, affaire numéro 65192/11; tirant les conséquences de la position de la CEDH dans ces arrêts, la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence et a jugé que la prohibition de la GPA ne fait pas obstacle à la transcription, dans les registres de l'état civil français, de l'acte de naissance étranger désignant, en qualité de père, l'homme ayant reconnu l'enfant, et en qualité de mère, la femme qui a accouché, Cour de cassation, Assemblée plénière, 3 juillet 2015, 15-50.002.

²⁸⁶ Sur le fondement de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et au nom du *droit pour chacun de voir respecter sa vie privée laquelle comprend pour l'enfant un droit à l'identité*.

²⁸⁷ Cour de cassation du 5 juillet 2017 ; cette décision a en outre autorisé la transcription partielle de l'acte de naissance étranger sur les registres de l'état civil français lorsque la mère d'intention est indiquée dans l'acte étranger.

²⁸⁸ Au sens de l'article 47 du code civil.

²⁸⁹ Arrêts du 18 décembre 2019.

²⁹⁰ Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

Elle a ainsi rappelé que la transcription des actes de naissance étrangers d'enfants nés de GPA ne pouvait valoir que pour les déclarations conformes au droit français de la filiation. S'agissant de la maternité, la réalité, au sens de la loi française, est celle de l'accouchement²⁹¹. Elle est ainsi revenue à l'état antérieur à la jurisprudence susvisée, en ne permettant que la transcription de l'acte étranger s'agissant du père (présumé biologique). Pour le second parent d'intention, épouse ou époux du père, la reconnaissance doit désormais se faire par la voie de l'adoption de l'enfant du conjoint.

Il ne revient pas à la mission de se prononcer sur la GPA et ses risques éventuels mais elle relève que cette procédure peut être utilisée comme une voie de contournement des règles de l'adoption internationale. L'absence d'encadrement international des GPA peut être source de pratiques illicites pour accéder à la parentalité.

En tout état de cause, la quête de la connaissance de leurs origines par ces enfants devenus adultes, d'ici vingt à trente ans, est susceptible de présenter des caractéristiques et des difficultés similaires à celle des personnes adoptées devenues aujourd'hui adultes²⁹².

Il est vraisemblable que d'autres États d'accueil ont eux aussi noté ce type de pratiques qui peuvent être utilisées comme alternatives à la procédure d'adoption internationale.

²⁹¹ Article 311-25 du code civil.

²⁹² Cf. *infra* 3.

3. ORGANISER LA RECHERCHE DES ORIGINES

La question de la recherche des origines a souvent été évoquée par les interlocuteurs de la mission, notamment par les personnes adoptées et leurs organisations. Plusieurs d'entre elles ont explicitement formulé des demandes aux pouvoirs publics en la matière.

Cette problématique entretient avec celle des pratiques illicites en matière d'adoption des relations étroites et à double sens. En effet, c'est souvent en partant à la recherche de leurs origines que des personnes adoptées ont découvert les circonstances douteuses dans lesquelles s'était déroulée leur adoption et ont, pour certaines d'entre elles, lancé l'alerte sur l'existence de pratiques illicites. Mais d'autre part, la révélation et la médiatisation de ces pratiques ont pu, à leur tour, nourrir des interrogations chez d'autres personnes adoptées, confrontées à la crainte d'en avoir été victimes, les conduisant à engager des recherches pour mettre fin à l'incertitude.

3.1 Un droit en voie de reconnaissance

3.1.1 *L'émergence d'un droit à l'accès aux origines*

L'adoption plénière attribue légalement à l'enfant de nouveaux parents. En effaçant sa filiation originelle, elle modifie son état civil. Dans le cas de l'adoption internationale, elle modifie également sa citoyenneté. Il y a donc, en quelque sorte, une proposition identitaire que l'adopté va par la suite interpréter et intégrer à sa manière, selon son propre vécu et sa réalité subjective : âge d'adoption, histoire antérieure, caractéristiques ethniques et ressemblance avec les parents, qualité des liens affectifs et sociaux noués avec son nouvel environnement...

La quête des origines n'est donc pas systématique, elle peut intervenir à des moments divers et prendre des formes variées, qui sont propres à chacun. Selon les professionnels rencontrés par la mission, certaines étapes de la vie sont plus propices au questionnement et à la recherche des origines. L'adolescence peut l'être, notamment lorsque des relations conflictuelles avec les parents adoptifs conduisent, par comparaison, à idéaliser les parents d'origine. Mais c'est surtout à l'âge adulte, en particulier lorsque la personne adoptée se projette dans une perspective de transmission en abordant à son tour la parentalité, que le désir d'en savoir plus sur ses origines peut conduire à entreprendre des démarches en ce sens.

Dans tous les cas, le droit à l'identité est de plus en plus reconnu au niveau national et international comme un droit fondamental de la personne humaine. Cette reconnaissance découle essentiellement d'une construction jurisprudentielle, en l'absence de texte consacrant expressément le droit de la personne d'accéder à ses origines.

❖ **Le droit à l'identité dans les textes internationaux**

À partir de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit au respect de sa vie privée et familiale pour toute personne, la Cour européenne des droits de l'homme a progressivement dégagé un droit d'accès aux origines, considérant que cet article contenait le *droit pour chacun d'établir les détails de son identité d'être humain* (Gaskin c/Royaume-Uni, 1989).

Dans une affaire opposant les services sociaux français à une personne adoptée recherchant l'identité de sa mère biologique, la Cour a considéré que *la naissance, et singulièrement les circonstances de celle-ci, relève de la vie privée de l'enfant, puis de l'adulte, garantie par l'article 8 de la convention*. Odièvre c/France, 2003). La Cour a également précisé par la suite que *l'intérêt que peut avoir un individu à connaître son ascendance [biologique] ne cesse nullement avec l'âge, bien au contraire* (Jäggi c/Suisse, 2006).

De son côté l'article 7 de la convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 août 1990, stipule que *l'enfant a, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux*.

La déclinaison de ce droit à l'identité en un droit à connaître ses origines implique un certain nombre d'obligations pour les États et les acteurs de l'adoption.

Ainsi, dans sa recommandation du 26 janvier 2000 pour un respect des droits de l'enfant, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitait les États à assurer le droit de l'enfant adopté de connaître ses origines au plus tard à sa majorité et à éliminer de leur législation nationale toute disposition contraire²⁹³.

C'est la prise en compte de ce droit qui a conduit la France, à travers la loi du 22 janvier 2002²⁹⁴ à se doter d'un dispositif visant à essayer de trouver un équilibre entre deux droits antinomiques : le droit de la personne adoptée, d'une part, qui désire connaître ses origines et celui de sa mère biologique, d'autre part, qui a souhaité préserver son anonymat en accouchant dans le secret et qui a le droit au respect de sa vie privée. Ce dispositif permet, à travers l'intervention du conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP), de rechercher la mère de naissance pour lui demander si elle accepte de lever le secret en réponse à la demande de son enfant.

²⁹³ Recommandation 1443 (2000).

²⁹⁴ Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et des pupilles de l'État. Cf. *supra* 2.1.

En dehors de ce cas particulier de l'accouchement sous X, il n'y a pas, en droit français, de secret sur les origines de l'enfant adopté²⁹⁵. Même si l'adoption plénière entraîne une rupture complète du lien de filiation antérieur et l'établissement d'un nouvel acte de naissance, l'occultation de l'histoire antérieure n'est pas totale. Depuis 1966, l'acte de naissance de l'enfant adopté en la forme plénière se présente formellement comme une transcription du jugement d'adoption²⁹⁶.

3.1.2 Un droit sans dispositif dédié

L'élimination des obstacles dans la loi est loin de garantir l'effectivité du droit à la connaissance de ses origines pour les personnes adoptées.

C'est dans cette perspective que la CLH prévoit un certain nombre de dispositions opérationnelles s'imposant aux États parties. Ainsi, aux termes de son article 30 :

1. *Les autorités compétentes d'un État contractant veillent à conserver les informations qu'elles détiennent sur les origines de l'enfant, notamment celles relatives à l'identité de sa mère et de son père, ainsi que les données sur le passé médical de l'enfant et de sa famille.*
2. *Elles assurent l'accès de l'enfant ou de son représentant à ces informations, avec les conseils appropriés, dans la mesure permise par la loi de leur État.*

La recherche des origines est considérée aujourd'hui comme le *grand défi à relever pour les autorités centrales et tous les acteurs de l'adoption*²⁹⁷. Celui-ci a été rappelé en juillet 2022 par la commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la CLH dans sa recommandation n° 31 qui *souligne l'importance de fournir aux adoptés et à leurs familles, y compris le cas échéant à leurs familles d'origine, des services post-adoption spécialisés et des conseils appropriés dans la recherche des origines.*

3.1.2.1 L'absence de dispositif organisé du côté français

De ce point de vue force est de constater les failles du dispositif français, lequel se caractérise par son éparpillement, sans que le contenu des services à fournir pour assurer le droit des personnes adoptées d'accéder à leurs origines ne soit défini, ni qu'aucune institution n'en soit formellement chargée. Il manque clairement une politique publique en la matière.

La mission a examiné l'ensemble des institutions auxquelles la personne adoptée non spécialiste du paysage administratif peut légitimement être tentée de s'adresser :

²⁹⁵ Les pouvoirs publics ont eu l'occasion de rappeler dans une réponse à une question parlementaire que *l'identité des parents biologiques, comme l'adoption en elle-même, ne constituent pas des secrets protégés par la loi*, à la seule exception des cas d'accouchement sous X. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9039QE.htm>.

²⁹⁶ Article 354 du code civil.

²⁹⁷ SSI, présentation du projet RACINE.

A. Le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles

La loi du 22 janvier 2002 a créé cette instance chargée de *faciliter, en liaison avec les départements et les collectivités d'outre-mer, l'accès aux origines personnelles* mais celle-ci, par une interprétation de la loi qui fait discussion, ne se considère compétente que pour les personnes adoptées issues d'un accouchement dans le secret. Très peu de pays en dehors de la France reconnaissent une telle pratique.

Par conséquent les personnes adoptées à l'étranger qui s'adressent au CNAOP sont, selon celui-ci²⁹⁸, orientées vers les services compétents notamment la MAI.

❖ Le débat juridique sur les compétences du CNAOP

Le CNAOP se déclare compétent uniquement pour les personnes nées sous le secret. De fait, la genèse de la loi de 2002 qui institue le CNAOP témoigne de l'intention de départ visant à trouver un équilibre entre la préservation des droits de la mère qui a souhaité accoucher dans le secret et ceux de l'enfant qui souhaite connaître ses origines. (Cf. *supra*).

Toutefois, la stricte lecture des dispositions législatives régissant le CNAOP ne lui interdit pas d'intervenir au-delà de l'accouchement sous X. La dénomination générale du CNAOP, la description de ses missions et de ses conditions d'intervention ne limitent pas son champ de compétence.

Bien au contraire, la discussion parlementaire témoigne de l'intention du législateur d'élargir ce champ d'intervention. Les dispositions législatives qui en résultent visent expressément la possibilité d'accompagner les personnes nées à l'étranger en dotant le CNAOP de prérogatives spécifiques dans cette perspective : *pour satisfaire aux demandes dont il est saisi, le conseil recueille également, auprès de l'autorité centrale pour l'adoption, de la mission de l'adoption internationale ou des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, les renseignements qu'ils peuvent obtenir des autorités du pays d'origine de l'enfant en complément des informations reçues initialement* (article L. 147-5 du CASF).

L'interprétation limitative que fait le CNAOP de son champ de compétence correspond à une orientation de fait donnée à ses interventions depuis des années, à la façon dont celles-ci sont organisées dans la pratique, et aux moyens qui lui sont alloués. Mais le cadre juridique de son intervention, en lui-même, n'est pas limitatif.

²⁹⁸ Cf. rapports d'activité du CNAOP.

B. La mission de l'adoption internationale

La MAI est aujourd'hui plus présente et sensibilisée à la problématique de la recherche des origines. Mais les *recommandations à l'attention des personnes adoptées à l'étranger souhaitant engager une démarche de recherche de leurs origines* qui figurent sur le site du ministère de l'Europe et des affaires étrangères²⁹⁹ incitent les personnes à *ne plus engager de démarches individuelles et spontanées auprès de la MAI et leur recommandent, selon les cas, de s'adresser directement au conseil départemental du lieu où résidaient leurs parents adoptifs au moment de l'adoption ou de se tourner vers l'opérateur par l'intermédiaire duquel a été réalisée l'adoption.*

Saisie par le conseil départemental, la MAI fait désarchiver le dossier dont elle dispose³⁰⁰ et lui transmet sous forme numérisée, à charge pour les professionnels du département d'accompagner l'intéressé dans sa lecture du dossier.

La MAI estime qu'environ 150 personnes adoptées s'adressent à elle chaque année pour consulter leur dossier.

C. Les services sociaux départementaux

La personne adoptée est donc incitée à se tourner vers le conseil départemental de son domicile ou vers celui de ses parents adoptifs au moment de l'adoption (pour autant qu'elle le connaisse), les informations publiques étant divergentes sur ce point³⁰¹.

La plupart du temps³⁰², elle devra s'adresser au service de l'aide sociale à l'enfance qui peut ou non disposer d'un service spécialisé pour l'adoption.

²⁹⁹ [La recherche des origines - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères \(diplomatie.gouv.fr\)](http://diplomatie.gouv.fr).

³⁰⁰ Les pièces incluses dans ces dossiers sont très diverses, notamment en fonction de la date de l'adoption (jusqu'en 2005, la MAI pouvait assurer l'accompagnement de personnes n'ayant pas recours à l'intermédiation par des OAA). On y trouve ainsi, en général, des documents nécessaires à l'enregistrement du dossier transmis par l'OAA ou l'AFA (agrément, attestation de validité de l'agrément, rapport relatif aux requérants établi par le Conseil départemental, fiche de renseignements et pièces d'identité des candidats), des documents relatifs à l'instruction de l'autorisation à la poursuite de la procédure (variable en fonction du pays d'origine), des documents relatifs à l'instruction de la demande de visa de long séjour pour adoption accompagnés des notes envoyées par le poste diplomatique et consulaire et les réponses de la MAI (passeport de l'enfant et son acte de naissance, copie du jugement d'adoption), des échanges de courriels lors de l'instruction de l'autorisation à la poursuite de la procédure et de celle du visa entre la MAI et les postes diplomatiques et consulaires, les autorités centrales, les OAA ou l'AFA... Il arrive qu'aucun dossier n'ait été conservé par la MAI, sans que cela soit un indice que l'adoption a été illégale ou illicite pour autant.

³⁰¹ Le site France diplomatie mentionne le domicile des parents adoptifs au moment de l'adoption dans ses recommandations précitées mais c'est le domicile actuel de la personne adoptée qui est mentionné sur le guide de la recherche des origines à l'attention des personnes adoptées figurant sur le même site [flyer_recherche_des_origines_cle8c9adb.pdf \(diplomatie.gouv.fr\)](http://diplomatie.gouv.fr).

³⁰² Par exemple dans un des départements rencontrés par la mission c'est à la direction des affaires juridiques que sont traités ces dossiers.

Les procédures de consultation des dossiers varient sensiblement d'un département à l'autre³⁰³ et ne garantissent pas toujours un accompagnement suffisant de la personne à cette occasion.

D. Les organismes autorisés pour l'adoption

Lorsque l'adoption a eu lieu par l'intermédiaire d'un organisme autorisé, c'est là qu'est conservé le dossier ouvert lorsque des parents ont eu recours à lui pour adopter un enfant. L'intéressé doit donc s'adresser à cet organisme, ce qui suppose bien sûr qu'il soit informé sur les modalités de son adoption. Par ailleurs, l'organisme peut ne plus exister, éventualité qui risque de devenir fréquente dans un contexte où la baisse des adoptions internationales, conjuguée à un renforcement du contrôle et des exigences réglementaires, conduit un nombre croissant d'organismes à mettre fin à leur activité.

En ce cas, les dispositions légales prévoient le versement des archives au conseil départemental qui a autorisé l'organisme. Si ces dispositions ont bien été appliquées la personne doit se réorienter vers les services départementaux.

E. L'Agence française de l'adoption

Si l'adoption a eu lieu par son intermédiaire, c'est à l'AFA que la personne intéressée doit s'adresser. Cette modalité ne concerne que des adoptions relativement récentes puisque l'AFA a commencé son activité en 2005.

L'AFA a mis en place une adresse mail dédiée pour recueillir les demandes des personnes adoptées et s'investit dans le développement d'outils pour améliorer ses pratiques d'accompagnement. Elle a initié un travail important pour la réalisation de *fiches pays* destinées à renseigner les personnes sur le contexte et les procédures à suivre en fonction du pays d'origine. En 2022, l'AFA a accompagné 38 demandes pour des démarches de recherche des origines³⁰⁴.

Cette énumération suffit à montrer la complexité des circuits et les incertitudes auxquelles se heurte la personne adoptée en quête de ses origines. L'absence en définitive d'une politique publique et d'un dispositif articulé en matière de recherche des origines est patente.

Dans son avis relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées à l'étranger le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) relevait en 2021 qu'*à ce jour le manque d'information, de centralisation, d'orientation, tout comme la méconnaissance des procédures propres à chaque pays, met en grande difficulté les personnes adoptées qui s'engagent dans cette démarche. Il n'existe aucune structure officielle dédiée*³⁰⁵.

³⁰³ Cf. *infra* 3.3.2.

³⁰⁴ Cf. rapport d'activité 2022 de l'AFA.

³⁰⁵ Avis 2021-7 relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées à l'étranger (CNPE).

La loi du 21 février 2022 évoque la question, en confiant au GIP *France Enfance Protégée* nouvellement créé la mission d'*analyser les demandes de personnes adoptées [...] qui recherchent leurs origines et de les informer et les orienter [...] vers les interlocuteurs compétents*, mais cette formulation ne remédie pas à la multiplicité des acteurs impliqués, et au manque de lisibilité qui en résulte pour les personnes adoptées.

Le comité des droits de l'enfant de l'ONU qui a auditionné la France les 9 et 10 mai 2023 sur son application de la convention relative aux droits de l'enfant a expressément recommandé à notre pays de garantir à tous les enfants, y compris ceux adoptés de longue date, une aide pour accéder à l'information sur leurs origines³⁰⁶.

Encore ne s'agit-il ici que de la première phase du processus, celle qui concerne les informations détenues en France. La deuxième phase qui met en jeu le pays d'origine est encore bien plus aléatoire.

3.1.2.2 *Les aléas de la recherche dans les pays d'origine*

Sur la base des informations figurant dans le dossier d'adoption, la MAI peut, en tant qu'autorité centrale au sens de la CLH, saisir son homologue du pays d'origine pour lui demander de mener des recherches sur place pouvant éventuellement aller, selon le souhait de la personne adoptée, jusqu'à l'identification de la famille d'origine et une éventuelle rencontre avec celle-ci.

Cette procédure est évidemment limitée aux seuls pays ayant ratifié la convention, tenus par son article 30 précité. En tout état de cause la MAI ne dispose d'aucun pouvoir à l'égard des pays de naissance des personnes adoptées et ne peut exiger qu'ils lui fournissent des données relatives aux origines.

Même parmi les États parties à la convention, les conditions de conservation et d'accès aux informations, ainsi que les dispositifs susceptibles d'être mobilisés pour la recherche varient considérablement d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre.

Avant la ratification de la convention, l'absence ou le flou des procédures d'adoption dans nombre de pays d'origine se répercute inévitablement sur les modalités de recueil et de conservation des données qui, lorsqu'elles ont été conservées, peuvent être dispersées en divers lieux : orphelinats et institutions ayant accueilli les enfants, services sociaux, police, études notariales, tribunaux, intermédiaires divers... Des adoptions privées ou informelles par arrangement direct entre parents biologiques et parents adoptifs peuvent n'avoir laissé quasiment aucune trace administrative, ne laissant que très peu de chances aux personnes adoptées de retrouver leurs origines. A fortiori lorsqu'il y a eu illégalité flagrante, les pistes sont le plus souvent brouillées ou inexistantes.

À partir de 1993, la signature de la CLH s'est généralement traduite, dans les États parties, par la mise en place d'un cadre légal et de procédures d'adoption visant à prévenir les pratiques illicites et à assurer le respect du principe de subsidiarité.

³⁰⁶ Les observations du comité à l'égard de la France ont été publiées le 2 juin 2023.

Ces procédures, en définissant les institutions intervenantes et leurs rôles respectifs, assurent en elles-mêmes un minimum de traçabilité des informations. Par ailleurs les réformes se sont traduites dans nombre de pays par un effort de regroupement des dossiers en un lieu centralisé, comme la mission a par exemple pu le constater au Togo³⁰⁷.

Il reste que l'accès au dossier et plus encore, la recherche d'informations permettant, si la personne le souhaite, de remonter jusqu'à la famille de naissance, suppose un relais dans le pays.

Certains pays d'origine ont mis en place des structures et des procédures pour répondre aux demandes d'accès aux origines. Outre le souci de se conformer aux prescriptions de la CLH, ces initiatives reflètent souvent une vision plus politique, pour maintenir les liens et développer l'attachement des personnes adoptées à leur culture et pays de naissance, dont elles peuvent être des ambassadeurs à l'étranger.

C'est notamment le cas de la Corée du Sud qui développe une politique active à l'attention des Coréens d'origine adoptés à l'étranger.

La Colombie est également sensible au maintien du lien avec les personnes adoptées. Depuis la loi du 7 juillet 1991, elle maintient la nationalité colombienne après l'adoption³⁰⁸. Les personnes doivent d'ailleurs s'identifier comme colombiennes pour accéder au service public de recherche des origines mis en place à l'*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*³⁰⁹ qui dispose d'une équipe dédiée composée de trois psychologues et un travailleur social pour accompagner la démarche et organiser éventuellement une rencontre avec la famille d'origine lorsque celle-ci a pu être retrouvée³¹⁰.

Néanmoins, même dans de tels pays, où la recherche des origines est prise en charge et organisée, la procédure prend du temps³¹¹ et son issue est très aléatoire. Comme le font observer les professionnels rencontrés par la mission, les faits sont souvent très anciens, l'adoption remontant à une époque où le recueil et l'archivage étaient laissés au bon vouloir des divers participants au processus (orphelinat, hôpital, juge, notaire...).

Dans le cas où des informations ont été conservées, elles peuvent être parcellaires, voire volontairement falsifiées, notamment bien sûr en cas d'opérations illégales, mais pas seulement : ainsi par exemple, l'abandon étant pénalisé en Colombie, l'enfant a souvent été remis dans l'anonymat ou sous une fausse identité.

Les recherches sont compliquées par l'existence de nombreux homonymes et par les changements de domicile des familles.

³⁰⁷ Cf. annexe n° 3 : l'adoption internationale au Togo.

³⁰⁸ Les personnes adoptées avant cette date peuvent engager une procédure pour récupérer leur nationalité de naissance.

³⁰⁹ L'ICBF est une institution publique rattachée au ministère de la Protection Sociale colombien, qui est responsable de la protection de l'enfance, dont l'adoption constitue une des modalités. Elle est désignée comme l'autorité centrale pour l'adoption au sens de la CLH.

³¹⁰ Cf. la présentation du dispositif dans l'annexe n° 4 : l'adoption internationale en Colombie.

³¹¹ De l'ordre de six mois en moyenne par exemple en Colombie.

Enfin, dans le cas où les parents ont pu être localisés, ceux-ci ne souhaitent pas nécessairement être mis en contact avec un enfant qu'ils ont abandonné plusieurs décennies auparavant.

Le processus de recherche est évidemment encore plus difficile et aléatoire dans les pays – les plus nombreux - qui ne disposent pas de services post-adoption susceptibles d'accueillir et accompagner les personnes à la recherche de leurs origines.

Les organisations de personnes adoptées, généralement fondées sur une base géographique, s'efforcent de fournir informations, conseils et accompagnement aux personnes désireuses de s'engager dans une telle démarche. C'est d'ailleurs souvent au départ un processus de recherche des origines qui a conduit la personne concernée à décider de mettre son expérience à la disposition des autres et qui est à l'origine de la création de collectifs, comme ceux rencontrés par la mission³¹².

Au niveau mondial, le SSI³¹³ est activement engagé dans la protection et le bien-être de l'enfant à l'échelle internationale. L'adoption internationale est l'un de ses sept domaines d'intervention. Il dispose d'un réseau international d'envergure à travers son implantation dans plus de 100 pays. Créé en 2018, le SSI France est un acteur majeur de la recherche des origines à travers le soutien, l'accompagnement et l'orientation qu'il apporte gratuitement aux personnes adoptées.

En 2021, grâce aux moyens octroyés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères via la MAI, le SSI France a développé le projet pilote RACINE (Recherche des origines, Accompagnement, Coopération, Identification de partenaires, Narration, Ecoute) qui assure un accompagnement global aux personnes adoptées à la recherche de leurs origines dans des pays présentant des conditions réputées difficiles. Présenté pour trois pays au départ (Haïti, Sri Lanka³¹⁴ et Éthiopie), le projet a été étendu à un quatrième pays en 2022 (Madagascar) et devrait l'être à un cinquième en 2024³¹⁵. A ce jour 45 personnes ont été accompagnées à titre individuel dont six ont pu entrer en contact avec leur famille de naissance.

Dans le cadre du projet RACINE, le SSI est également chargé, dans une deuxième phase, d'élaborer une cartographie des dispositifs de soutien post-adoption en lien avec la recherche des origines disponibles en France et dans les pays d'origine. La complexité et la dispersion des intervenants et des circuits rendent particulièrement pertinent et pressant cet objectif, que le SSI entend réaliser en collaboration avec *La Voix des Adoptés*.

L'expérience acquise par le SSI France dans le domaine de la recherche des origines est reconnue au niveau international ce qui lui vaut de piloter un groupe de travail sur le sujet à Genève dans le cadre du SSI International.

³¹² Cf. annexe n° 6 : liste des personnes entendues par la mission.

³¹³ Le SSI *supra* 1.2.1.

³¹⁴ Cf. annexe n° 5 : l'adoption internationale au Sri Lanka.

³¹⁵ Le principe est arrêté, mais le choix du pays n'est pas encore connu à la date de la rédaction du rapport.

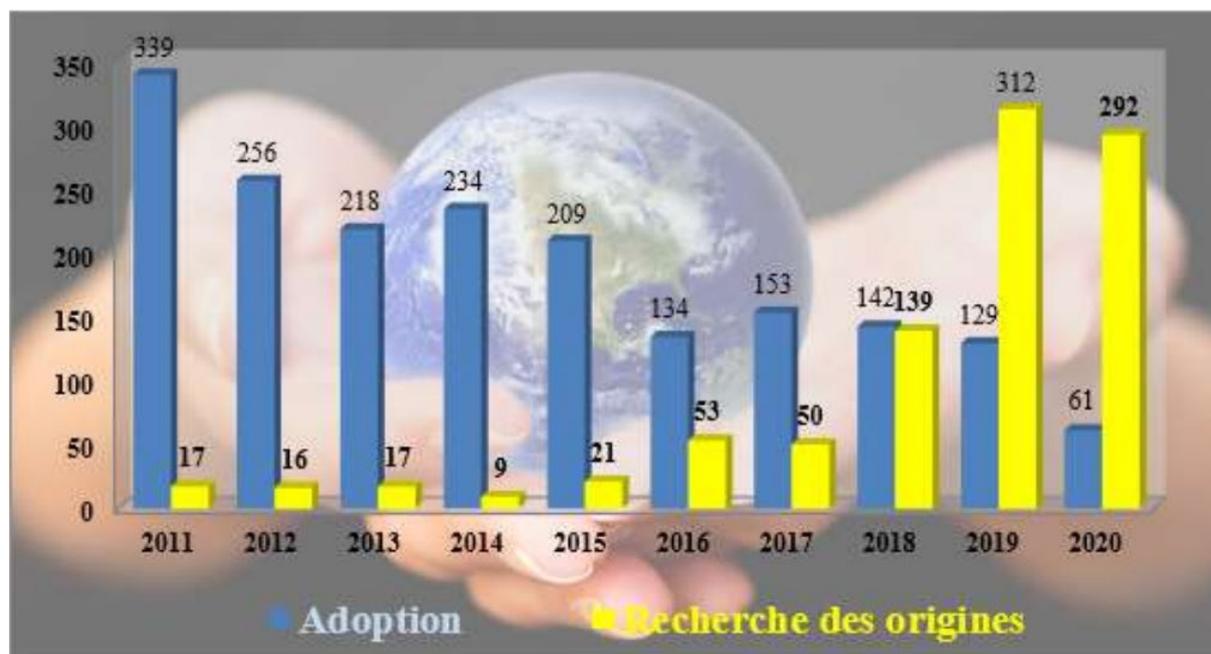
3.2 Une absence de réponse facteur de nouvelles dérives

3.2.1 Un enjeu essentiel pour les années à venir

3.2.1.1 Des demandes en augmentation

Faute de lieu d'accueil centralisé, il n'existe pas actuellement de statistiques sur le volume de la demande de recherche des origines émanant de Français adoptés à l'étranger. Il est impossible d'en apprécier le niveau global puisque les démarches sont éparpillées entre un très grand nombre d'acteurs de statuts très divers : administrations de l'État et des départements, organismes agréés, associations et collectifs de personnes adoptées... Mais tous les interlocuteurs rencontrés par la mission sont unanimes sur un point : cette demande connaît une augmentation significative ces dernières années, augmentation qui devrait se poursuivre voire s'amplifier dans les années qui viennent.

Les chiffres recueillis au Québec permettent d'illustrer de façon très éclairante cette évolution :



Source : Secrétariat à l'adoption internationale du Québec, Évolution de l'adoption internationale et de la recherche des origines au Québec de 2011 à 2020.

Peu de pays procèdent à un recueil de statistiques sur le phénomène³¹⁶. Certains font exception, comme la Colombie où les demandes françaises représentent 14 % du total des demandes de recherche des origines enregistrées par ce pays³¹⁷.

³¹⁶ Les États parties à la convention ont été à plusieurs reprises interpellés sur la nécessité de remédier à cet état de fait. Ainsi dans les conclusions de sa 5^e session, tenue en juillet 2022, la commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la convention relève que la collecte de données statistiques joue un rôle déterminant dans la mise à disposition de services post-adoption, la recherche des origines et la prévention des échecs de l'adoption et la manière d'y faire face, et encourage les États à mener davantage de recherches dans ces domaines. [3d755d43-38b8-4e27-b199-988645edc51b.pdf](https://www.hcch.net/fr/3d755d43-38b8-4e27-b199-988645edc51b.pdf) (hcch.net).

³¹⁷ Cf. annexe n° 4 : l'adoption internationale en Colombie.

Il n'est pas étonnant, dans ce contexte, que la question de la recherche des origines soit considérée comme un enjeu, voire l'enjeu essentiel pour les années à venir en matière d'adoption internationale, ce qui ressortait clairement des échanges intervenus à La Haye le 31 mai 2023 à l'occasion du 30^e anniversaire de la convention.

L'augmentation constatée s'explique par deux facteurs essentiels qui vont tous les deux dans le sens d'un développement de la demande de recherche des origines dans les années à venir :

Il y a d'abord un effet mécanique de l'évolution démographique, avec l'arrivée à l'âge adulte des personnes nées dans la période d'essor de l'adoption internationale.

Si l'on considère, d'une part, que le pic des adoptions à l'étranger a été atteint en France entre les années 2003 et 2006³¹⁸ et que, d'autre part, la recherche des origines est une préoccupation qui tend à se développer vers l'âge de 30 ans, on peut prévoir que les démarches de ce type devraient continuer de progresser en volume au cours des 10 à 15 prochaines années, au moins jusque dans les années 2033 à 2035.

Il y a d'autre part un effet de la médiatisation des dérives en matière d'adoption internationale. Face à la multiplication des enquêtes, études et témoignages qui font état de pratiques illicites, un nombre croissant de personnes adoptées s'interrogent sur le risque d'en avoir été victimes et peuvent être amenées à entreprendre une recherche pour en avoir le cœur net.

3.2.1.2 *Des motivations et des attentes diversifiées*

Le souci d'en savoir plus sur les conditions de son adoption par crainte des pratiques illicites peut donc être une des motivations de la recherche des origines. Mais il en existe bien d'autres qui se déclinent de façon individuelle, propres à chaque personne.

Les professionnels consultés par la mission soulignent que toutes les personnes adoptées ne souhaitent pas nécessairement engager une démarche de recherche des origines, que cette démarche peut s'interrompre à tout moment parce que la personne ne souhaite pas poursuivre, et aussi que, contrairement à une idée parfois répandue, cette recherche ne reflète pas nécessairement un défaut d'intégration dans la famille et le milieu d'adoption.

La quête identitaire peut surgir à l'occasion d'un événement de la vie (naissance, décès d'un parent ou d'une figure importante pour l'adopté) ou avoir toujours été présente. Chez certains, elle se nourrit d'un sentiment d'étrangeté à soi-même lié à l'apparence physique et au regard des autres, qui les a toujours rappelés à leur origine étrangère et les amène un jour à vouloir rencontrer des gens qui leur ressemblent³¹⁹.

³¹⁸ Le nombre des visas adoption délivrés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a atteint 3995 en 2003 et s'est maintenu aux environs de 4000 jusqu'en 2007 où il a commencé à amorcer une chute qui n'a fait que s'accroître par la suite. Cf. *supra* 1.1.

³¹⁹ F.R. QUELLETTE et J. SAINT-PIERRE, *La quête des origines en adoption internationale. Être chez soi et étranger*, Informations sociales, vol. 146, no. 2, 2008.

Pour ceux qui ont été adoptés plus grands, cas de plus en plus fréquent, et qui ont souvenir d'une période de vie pré-adoption, il peut s'agir de retrouver d'autres enfants ou des membres du personnel de l'institution qui les a accueillis. Les personnes en recherche peuvent aussi vouloir trouver réponse à une question existentielle sur les raisons de leur abandon, ou bien encore souhaiter connaître les antécédents médicaux de leur famille biologique...

Ces motivations variées conduisent à des attentes très diverses quant au résultat escompté à travers la démarche de recherche des origines :

- informations sur le pays et la culture d'origine, avec éventuellement une visite sur le lieu de naissance ;
- informations sur l'histoire de la personne adoptée et les circonstances ayant conduit à son adoption ;
- informations sur les circonstances de l'adoption elle-même (mise en lien, première rencontre...);
- informations non identifiantes sur la famille de naissance ;
- identification de la famille de naissance et éventuellement organisation d'une rencontre ;
- maintien ou non d'un lien par la suite avec la famille de naissance.

Les attentes sont par ailleurs susceptibles d'évoluer au cours du processus de recherche qui n'est pas nécessairement continu et peut s'étendre sur une très longue période, avec des phases d'interruption puis de reprise à l'initiative de la personne concernée. Les réponses à mettre en place doivent pouvoir s'adapter avec souplesse à ce type de démarche qui s'accommode difficilement de processus administratifs standardisés.

3.2.2 De nouveaux dangers encourus par les personnes adoptées

Confrontées à l'absence de dispositif institutionnel pour accueillir et accompagner leur démarche, ou à ce qu'elles ressentent comme un manque d'efficacité de ces dispositifs, les personnes adoptées peuvent être tentées - ou contraintes - de se lancer seules à la recherche de leurs origines en s'appuyant notamment sur les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information.

3.2.2.1 Les réseaux sociaux

Les médias sociaux comme *Facebook*, *X* (ex *Twitter*), *Snapchat*, *YouTube* et *Instagram* sont souvent utilisés par les personnes adoptées, voire, dans certains cas, par les familles biologiques qui souhaitent retrouver leur enfant.

Ces outils, par leur instantanéité et leur très large espace de diffusion, ont profondément transformé le cadre de la recherche des origines. Ils permettent aux personnes de mener leur démarche de façon indépendante, de contourner les obstacles légaux et administratifs des processus officiels ou de pallier leur absence. Ils permettent d'économiser les coûts d'un déplacement dans le pays, d'éviter le recours à un détective privé ou à un autre intermédiaire.

Plusieurs personnes adoptées rencontrées par la mission disent avoir ainsi retrouvé leur famille d'origine et être entrées en contact avec elle.

Si les avantages en sont évidents, le recours à ces techniques n'est pas sans inconvénients ni dangers. L'un d'entre eux tient précisément à la rapidité des retours et à l'absence d'intermédiation, qui exposent la personne adoptée à une mise en contact brutale et non préparée. Celle-ci peut être profondément déstabilisante pour l'adopté, et plus encore pour sa famille de naissance. Bien loin des retrouvailles espérées par l'intéressé, la famille peut vivre cette initiative inattendue comme une effraction dans sa vie privée. Dans certains cas, elle peut conduire à la révélation de faits tenus secrets, mettant en danger la sécurité même de la mère biologique et d'une partie de sa famille. Par une telle initiative, la personne adoptée peut d'ailleurs se trouver en infraction avec la législation du pays d'origine

Le caractère public de la démarche de recherche sur les réseaux, gage de son efficacité, comporte par ailleurs d'autres dangers, dont celui pour la personne adoptée d'être abusée par une fausse famille biologique prétendument retrouvée sur la toile, ou de devenir la proie d'intermédiaires se proposant de l'aider dans sa quête, sans que leur fiabilité soit assurée. Les témoignages ne manquent pas de ce point de vue, car la recherche de leurs origines par un nombre croissant de personnes adoptées peut aussi être vue comme une opportunité de marché.

3.2.2.2 *Le développement d'un marché*

On observe en effet, pour la recherche des origines, un phénomène similaire à celui qui s'est produit pour les adoptions internationales : le volume et le caractère pressant de la demande conduisent, en l'absence de réponse organisée, à l'émergence d'un marché et favorisent les débordements et les dérives en tout genre, sur fond d'inégalité économique entre pays d'origine et pays d'accueil.

Comme le soulignent les travaux menés pour la prévention des pratiques illicites dans le cadre de la CLH³²⁰, *le fait de ne pas prendre toutes les mesures appropriées en vue de promouvoir le soutien dans le cadre de la recherche des origines peut aboutir à ce que des personnes mal intentionnées profitent des adoptés, par exemple en leur demandant des honoraires élevés pour les aider dans leur recherche et/ou en leur fournissant de fausses informations.*

³²⁰ Boite à outils visant à prévenir les pratiques illicites en matière d'adoption internationale et à y remédier, élaborée par le groupe de travail ad hoc et publiée le 1^{er} juin 2023, fiche de synthèse n° 11 : absence de conservation des informations relatives aux origines ou refus d'accès à celles-ci.

De son côté, le CNPE, dans son avis précité, note que *dans certains pays d'origine, des intermédiaires douteux se proposent pour aider les personnes adoptées dans leur recherche (proposition de service de recherche contre de l'argent, présentation de faux parents, de faux papiers...) et d'autres se proposent comme intermédiaires auprès des familles biologiques. La recherche via les réseaux sociaux explose sans aucun contrôle ni aucune garantie, celle via les kits ADN prend une ampleur inédite et personne ne peut aujourd'hui en mesurer les conséquences.*

A titre d'exemple de ce qui apparaît de plus en plus comme un marché lucratif de la recherche des origines, on peut citer un organisme privé qui, sous couvert de défense des droits des adoptés, propose aux personnes nées en Inde un service de recherche d'origines, facturé 20 000 euros, répartis sous la forme de prélèvements mensuels sur une période de sept ans. L'abonnement, présenté sur son site en cinq langues, comprend une clause de sortie au bout de deux ans en cas de recherches infructueuses.

Par ailleurs, nombre d'organismes qui servaient d'intermédiaires pour l'adoption dans les pays d'origine proposent aujourd'hui leurs services pour la recherche des origines, reconversion qui leur permet de faire face à la baisse d'activité liée au déclin de l'adoption internationale. L'identification de partenaires fiables pour effectuer les recherches et accompagner les adoptés dans leur pays d'origine constitue dans ce contexte un enjeu et un défi potentiel. Le SSI qui, dans le cadre du projet RACINE³²¹, travaille à la mise en place d'un réseau de partenaires locaux dans les pays d'origine, pose comme condition expresse à toute collaboration, que l'intéressé n'ait jamais servi d'intermédiaire pour l'adoption.

La recherche dans les pays d'origine peut également intéresser des prestataires à but lucratif en France, comme un cabinet de détective privé dont le site visité par la mission critique la position du CNAOP pour mieux vendre ses services³²².

3.2.2.3 Le recours aux tests génétiques

Les personnes adoptées peuvent décider de recourir aux tests ADN soit pour rechercher leur famille en s'adressant à des banques de données, soit pour s'assurer que la famille qu'ils pensent avoir identifiée est bien leur famille biologique. Mais la pratique des tests ADN « récréatifs » n'est pas autorisée en France où la loi bioéthique encadre étroitement l'usage des tests génétiques. Ceux-ci ne peuvent être pratiqués que sur la base d'une ordonnance médicale, d'une injonction judiciaire ou dans le cadre d'un projet de recherche strictement défini.

³²¹ Cf. *Supra* 3.1.2.2.

³²² Vu sur un site de détective privé : *En tant qu'administration, le CNAOP a une approche très formelle, dénuée de sentiments et c'est pour cette raison que nous vous conseillons de ne vous y adresser qu'en dernier recours, après avoir utilisé toutes vos possibilités. De plus, s'il s'avérait que vous soyez originaire de l'étranger (la France est l'un des pays effectuant le plus d'adoption d'enfants étrangers), votre dossier avancerait difficilement. Nous vous conseillons donc de faire appel à un détective [...].*

Pourtant il est très facile de contourner la loi en commandant à l'étranger un kit ADN par internet. Selon l'INSERM³²³ entre 100 000 et 200 000 personnes auraient recours à ce genre de tests chaque année en France, en se tournant vers des entreprises privées étrangères³²⁴.

Le recours à cette technique en dehors de tout cadre légal expose la personne à des risques certains quant à la qualité et la fiabilité des prestations, quant à la préservation de son anonymat mais aussi quant à l'usage susceptible d'être fait de ses données qui peuvent être exploitées à des fins commerciales ou de recherche.

Les personnes adoptées et leurs organisations sont nombreuses à réclamer l'accès aux tests ADN de façon gratuite et sécurisée. De fait, la réalisation d'un test ADN est souvent la seule solution disponible pour un adopté qui pense avoir retrouvé sa famille d'origine et souhaite s'en assurer. Cette modalité peut donc être vue comme un moyen de lutter contre le développement de pratiques illicites en matière de recherche des origines.

Sans méconnaître la complexité de la question dont les conséquences et les enjeux bioéthiques dépassent largement la question de l'adoption internationale, la mission considère qu'il y a lieu d'engager une réflexion sur les possibilités de recourir à cette méthode dans le cas d'une recherche ayant abouti à la pré-identification d'une possible famille d'origine.

Recommandation n° 8. À l'attention du ministère de la justice et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère de la santé, engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles les dispositions du code civil sur le recours aux empreintes génétiques pourraient être élargies pour établir le lien de filiation dans le cadre d'une recherche des origines par des personnes adoptées.

3.3 Un dispositif à construire

3.3.1 Accueillir la demande

Un premier objectif consiste à organiser un cadre lisible pour la personne adoptée, par opposition au cadre actuel caractérisé par une pluralité d'interlocuteurs qui ont chacun leur mode opératoire.

Pour mettre fin à une situation où l'adopté est supposé s'orienter, de façon plus ou moins aléatoire, en fonction de ce qu'il sait des modalités de son adoption, avec le risque d'être renvoyé de l'un à l'autre, il importe d'identifier un lieu unique où la demande de recherche des origines puisse être accueillie dans tous les cas de figure.

³²³ Institut national de la santé et de la recherche médicale.

³²⁴ Tests génétiques "récréatifs" : Juste un jeu ? · Inserm, La science pour la santé.

La plupart des travaux menés sur le sujet au cours des dernières années convergent vers l'idée d'un guichet unique s'adressant à l'ensemble des adoptés, qu'ils soient nés en France ou à l'étranger. Une telle solution aurait le mérite de développer la continuité entre adoption nationale et internationale.

Celle-ci existe déjà en amont, pour l'accueil des candidats à l'adoption, puisque les conseils départementaux offrent au départ des services communs pour la préparation à la parentalité adoptive et l'agrément des candidats, même si des prestations plus ciblées peuvent ensuite être organisées, avec le concours de l'AFA, lorsque le projet concerne une adoption à l'étranger.

De la même façon, en aval de l'adoption, le processus de recherche des origines recouvre des enjeux communs et suppose des compétences professionnelles communes pour accueillir la demande, analyser les motivations, informer et conseiller la personne adoptée. Le regroupement présente donc l'avantage d'éviter une dispersion des moyens et permet d'envisager le développement d'un centre de ressources et d'expertise reconnu par l'ensemble des acteurs.

Un tel objectif peut être réalisé par la création ex nihilo d'un nouvel organisme. C'est la solution qu'ont retenue les Pays-Bas à la suite du rapport de la commission d'enquête sur l'adoption internationale³²⁵.

❖ **L'INEA aux Pays-Bas**

L'INEA (*Identiteit, Nazorg, Erkenning en Adoptievraagstukken*³²⁶) qui vient de voir le jour en mars 2023 a été conçu comme *un centre d'expertise national indépendant dans lequel les connaissances sur les questions d'identité, de recherche des racines et de suivi de l'adoption sont regroupées afin de faciliter l'accès des adoptés à leurs dossiers, la recherche de leurs parents biologiques et l'accès à des aides psychosociales et aide juridiques appropriées*³²⁷. Un effectif de 15 personnes est prévu, ainsi qu'un financement public de 36 millions d'euros sur dix ans.

Ce centre d'expertise constitue une des deux branches d'un organisme plus large consacré à la recherche des origines, dont l'autre branche concerne les adoptions nationales. À noter qu'il n'effectue pas directement de recherches mais il met à la disposition des personnes adoptées les informations, conseils et soutiens nécessaires dans leur recherche et peut les orienter vers des services spécialisés. Sa constitution a été longuement négociée avec toutes les parties et notamment les organisations de personnes adoptées.

³²⁵ En avril 2019, le gouvernement néerlandais a mis en place une commission indépendante chargée d'enquêter sur les abus potentiels liés aux adoptions internationales dans le passé. La mission fixée portait principalement sur la période 1967-1998 et sur 5 pays Bangladesh, Brésil, Colombie, Indonésie et Sri Lanka. La commission Joustra a remis son rapport en février 2021.

³²⁶ *Questions d'identité, de suivi, de reconnaissance et d'adoption.*

³²⁷ Traduction libre du rapport précité.

La formule suppose nécessairement un véhicule législatif afin de créer un organisme disposant des moyens et prérogatives lui permettant de collecter les informations détenues par diverses institutions. C'est donc une solution relativement lourde³²⁸.

C'est pourquoi la mission a examiné dans quelle mesure il serait possible de s'appuyer sur l'un des acteurs institutionnels qui concourent déjà actuellement à la recherche des origines.

Elle a recensé, pour chacun d'entre eux, les atouts et les faiblesses par rapport à l'objectif de devenir l'organisme de référence pour la recherche des origines :

Acteurs	Atouts	Faiblesses
AFA	L'AFA s'investit dans la recherche des origines, dispose d'informations et de contacts dans divers pays d'origine. Elle peut s'appuyer sur des équipes pluridisciplinaires (psychologues...)	L'AFA n'est compétente que pour les adoptions réalisées par son intermédiaire. Elle ne dispose d'aucun pouvoir sur les autres acteurs pour qu'ils lui ouvrent leurs archives.
OAA	Les OAA disposent d'une expérience en matière de recherche des origines et d'une connaissance des pays dans lesquels ils sont implantés.	Les OAA ne sont compétents que pour les adoptions réalisées par leur intermédiaire et pour les pays où ils sont habilités. Ils ne disposent d'aucun pouvoir sur les autres acteurs pour qu'ils leur ouvrent leurs archives. Ayant pour tâche première l'intermédiation en matière d'adoption, ils n'ont toujours pas développé d'expertise dans le domaine de la recherche des origines, notamment l'accompagnement psychologique. Leur mode de fonctionnement le plus souvent bénévole n'assure pas forcément les compétences professionnelles nécessaires.
MAI	La MAI constitue le point de passage obligé de tous les dossiers d'adoption qu'elle transmet sur demande dans le cadre de la recherche des origines. En tant qu'autorité centrale au sens de la CLH, elle peut facilement contacter ses homologues dans les États d'origine, parties à la convention. D'autres pays ont choisi l'autorité centrale comme institution compétente pour la recherche des origines.	La mission et l'expérience de la MAI sont strictement administratives. Elle ne dispose pas de moyens ni d'expertise dans le domaine de l'accompagnement. Elle n'a aucun pouvoir sur les autres acteurs pour qu'ils lui ouvrent leurs archives.

³²⁸ La création de l'INEA a pris deux ans ; l'organisme n'est pas encore totalement opérationnel.

Conseils départementaux	Les conseils départementaux disposent d'équipes pluridisciplinaires familières des problématiques d'adoption et ont une expérience dans l'accompagnement des personnes.	Les conseils départementaux n'ont pas de relais dans les pays d'origine. Nombre de départements ont une très faible activité dans le domaine de l'adoption internationale. Les moyens et l'expertise sont dispersés sur une centaine de territoires. Il ne s'agit pas d'une compétence obligatoire des départements.
CNAOP	La dénomination générale du CNAOP est compatible avec une mission générale en matière d'accès aux origines La loi (article L147-5 du CASF) lui confère le pouvoir de saisir les acteurs de l'adoption internationale (autorité centrale pour l'adoption et organismes autorisés pour l'adoption) pour le recueil des informations dont ils disposent sur la personne adoptée. Le CNAOP dispose d'un savoir-faire en matière d'accès aux origines et d'équipes qualifiées dans cette perspective.	Le CNAOP s'estime compétent uniquement pour les personnes adoptées issues d'un accouchement sous X. Le CNAOP intervient sur un mode essentiellement administratif Le CNAOP n'est pas actuellement doté des moyens et compétences nécessaires pour assurer un accompagnement plus large. Le CNAOP ne dispose pas de relais à l'étranger.

Ainsi, il apparaît qu'à l'exception du CNAOP, chacun des organismes examinés possède une compétence partielle, limitée par la définition de ses missions et/ou son champ de compétence géographique.

Seul à pouvoir assurer une mission générale en matière d'accès aux origines personnelles, le CNAOP est aussi le seul à disposer de prérogatives légalement établies lui permettant d'accéder aux informations détenues par les autres acteurs de l'adoption internationale.

La mission considère que le socle légal établissant le CNAOP permet d'envisager son rôle dans une perspective élargie englobant l'accès aux origines des personnes adoptées nées à l'étranger, comme d'ailleurs de l'ensemble des adoptés nés en France³²⁹. Pour préserver les modalités d'intervention particulières relatives à l'accouchement dans le secret, celui-ci pourrait constituer un département individualisé dont le champ d'action correspondrait à celui actuellement couvert par le CNAOP.

³²⁹ Cette formule avait été envisagée dès 2016 dans le rapport conjoint IGAS-IGAE relatif au rapprochement du GIP *Enfance en danger* et de l'AFA qui préconisait d'inclure le CNAOP dans cette nouvelle structure de façon à offrir un service harmonisé d'accès aux origines à l'ensemble des personnes adoptées dans la continuité du rapprochement entre les adoptions internationales et nationales. Elle est également reprise en 2020 dans le rapport de l'IGAS relatif à la création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance.

La mise en place rapide au CNAOP d'une équipe pluridisciplinaire, dédiée à la recherche des origines pour les personnes adoptées, permettrait d'assurer une première phase de réception et d'analyse de la demande. Il s'agirait d'accueillir et d'écouter la personne, d'échanger sur ses motivations et ses attentes, d'examiner les éléments d'information dont elle dispose pour élaborer avec elle les modalités d'une réponse adaptée.

L'accueil au CNAOP de toutes les demandes d'accès aux origines permettrait également de mesurer l'ampleur globale du phénomène, son évolution et ses différentes composantes (accouchement dans le secret, adoption internationale, pupilles, etc...). La collecte et l'exploitation des statistiques relatives aux adoptés qui recherchent leurs origines fait partie des recommandations formulées dans le cadre de la CLH qui souhaite *encourager les États à recueillir davantage de statistiques, de données et de recherches sur la recherche des origines*.

Dans un deuxième temps, si la personne le souhaite, le CNAOP aurait la capacité de saisir les interlocuteurs pertinents (MAI, OAA, AFA, départements) pour réunir les éléments de son dossier et pourrait lui proposer d'en prendre connaissance de façon accompagnée soit, dans ses locaux (en présence ou par visioconférence) soit, selon ses préférences, via les services départementaux de son lieu de résidence, ou via l'organisme ayant servi d'intermédiaire pour l'adoption, OAA ou AFA.

Un troisième temps doit être envisagé pour les personnes qui souhaiteraient aller plus loin et poursuivre les recherches dans le pays d'origine. Pour cette troisième phase le CNAOP pourrait se tourner vers la MAI, à charge pour cette dernière d'établir le contact avec l'autorité centrale ou l'institution en charge de la recherche des origines dans les pays ayant mis en place un service dédié ; la MAI pourrait encourager les États d'origine qui n'en disposent pas à s'en doter, par une offre de soutien dans le cadre de la coopération bilatérale³³⁰.

Pour assurer de façon générale les meilleures conditions d'accompagnement, surtout dans les pays qui n'ont pas mis en place de procédure pour répondre à la demande de recherche des origines, la personne devrait être orientée vers un partenaire fiable reconnu comme tel par la MAI : AFA, OAA, SSI,

L'objectif de lisibilité plaiderait pour un interlocuteur unique auquel serait confiée une mission de service public en la matière. Mais la mission considère qu'on ne peut ignorer les efforts réalisés dans ce domaine par de nombreux acteurs publics et privés, ni se priver de l'expertise ainsi acquise. Pour assurer la meilleure allocation des compétences et des ressources, il est en conséquence proposé, comme pour l'implantation des intermédiaires dans les pays d'adoption, d'établir en matière de recherche des origines une répartition des compétences par pays entre les différents organismes, selon l'expérience déjà développée par chacun.

³³⁰ Cf. *infra* 3.3.4.

Recommandation n° 9. À l'attention du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, adapter les modalités d'intervention et les moyens du conseil national pour l'accès aux origines personnelles pour lui permettre d'accueillir toutes les demandes d'accès aux origines personnelles et de devenir le centre de référence en la matière.

Recommandation n° 10. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, recueillir et publier chaque année des statistiques sur les demandes d'accès aux origines, globalement et par type de public, ainsi que sur les suites données et les résultats des recherches engagées.

Recommandation n° 11. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : lancer un appel à candidature pour l'accompagnement des personnes en recherche de leurs origines afin de disposer, pour chaque pays d'origine, d'un interlocuteur reconnu.

3.3.2 Définir l'accompagnement

La recherche des origines est une démarche difficile et non dépourvue de risques. Comme l'indique le CNPE, *cette démarche n'est jamais neutre tant l'issue et les conséquences sont incertaines*³³¹.

Une première difficulté tient à la dispersion des interlocuteurs et des informations. Le risque, pour la personne adoptée à l'étranger qui se met en quête de ses origines, est de ne pas savoir à qui s'adresser et d'être renvoyée d'un interlocuteur à l'autre. La première étape de la démarche de regroupement pourrait consister, comme le suggérait le CNPE dans son avis précité, à mettre en place un portail public de la recherche des origines rassemblant toutes les informations disponibles sur le cadre juridique, les démarches à effectuer et les interlocuteurs, en France et à l'étranger. Les acteurs œuvrant pour la recherche des origines seraient encouragés à se faire reconnaître, à mettre en commun leurs informations notamment sur les pays d'origine pour en faire bénéficier les adoptés, et disposeraient d'un espace sur la plateforme pour faire connaître leur offre de prestation.

³³¹ CNPE Avis, recommandations, communiqués, Avis 2018-2, Rapport annuel d'activité 2018.

Un autre risque de la démarche se situe au moment de la consultation de son dossier par l'intéressé. Dans nombre de cas, le dossier ne contient que des documents administratifs et formels, là où l'intéressé attendait des éléments sur son histoire, notamment sur les raisons et circonstances de son adoption. Les services rencontrés témoignent d'ailleurs de la forte déception vécue par nombre de personnes au moment de l'ouverture du dossier.

Dans d'autres cas, les informations recueillies peuvent être potentiellement très pénibles pour l'intéressé (la consultation par la mission de dossiers d'adoption à l'étranger montre par exemple la relative fréquence des cas d'enfants issus de viol ou d'inceste). Les indications qui y figurent sont susceptibles d'être formulées dans un langage qui n'a plus cours aujourd'hui (par exemple mère qualifiée de « folle » ou « débile »). Enfin, le dossier peut faire apparaître des pratiques illicites et/ou révéler à la personne adoptée que l'histoire de sa vie telle qu'il croyait la connaître était fondée sur un mensonge.

En toutes hypothèses, la mission souligne qu'il importe que la personne puisse être accompagnée lorsqu'elle prend connaissance des informations la concernant et qu'elle le soit par des professionnels ou, au moins, par des personnes spécifiquement formées à cette fin. S'il paraît difficile d'imposer un tel accompagnement, il faut qu'il soit systématiquement proposé et fortement recommandé préalablement à la communication du dossier.

Dans la pratique actuelle, l'accompagnement n'est pas systématique et apparaît très inégal. Certains départements, faute de moyens ou d'organisation adaptée, disent adresser le dossier directement à l'intéressé par courrier postal ou par mail, ce qui pose au demeurant la question de la confidentialité. L'accompagnant peut aussi être un agent des archives ou des services juridiques peu préparé à cette fonction. Pour les personnes adoptées par l'intermédiaire d'un OAA, l'accompagnement n'est pas obligatoire mais il est souvent assuré, dans des conditions propres à chaque organisme, qui reposent souvent sur le bénévolat et la bonne volonté des acteurs. L'AFA de son côté s'investit sur la question et a commencé à s'entourer de personnels qualifiés en faisant appel notamment à des psychologues.

La question de l'accompagnement ne se limite d'ailleurs pas à la prise de connaissance du dossier, la démarche de recherche des origines constituant un processus de long terme au cours duquel la personne adoptée est susceptible de connaître des périodes de doute, de souffrance ou de révolte.

La constitution d'un pôle de compétences au CNAOP, tirant parti de la présence de l'AFA au sein du GIP, devrait se traduire par la mise en place d'un référentiel et d'une offre de formation à l'attention de tous ceux qui concourent à la recherche des origines. Ces travaux, sous l'égide du CNAOP, devraient s'appuyer sur la mutualisation de l'expérience et des compétences acquises par l'ensemble de ceux qui concourent à la recherche des origines : collectifs de personnes adoptées, OAA, AFA, SSI...

Les OAA devraient être encouragés à investir dans de telles formations. En effet la chute du nombre d'adoptions internationales conduit nécessairement ces organismes à réorienter en profondeur leur activité. De « *faiseurs de parenté* »³³² axés sur l'accompagnement des candidats à l'adoption en recherche d'enfants, ces organismes sont appelés à se reconvertir vers la préparation ciblée à l'accueil d'un nombre restreint d'enfants porteurs de besoins spécifiques, ainsi que vers l'accompagnement, non plus des parents, mais des enfants devenus grands et en recherche de leurs origines.

Recommandation n° 12. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, créer un portail public de la recherche des origines où les personnes adoptées pourront trouver informations, conseils et orientation vers des interlocuteurs fiables et reconnus.

Recommandation n° 13. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles : élaborer un référentiel pour l'accompagnement des personnes adoptées dans leur recherche des origines.

Recommandation n° 14. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles : proposer des journées de formation à l'accompagnement de la recherche des origines destinées en priorité aux bénévoles des collectifs de personnes adoptées ou de parents adoptifs et aux organismes autorisés pour l'adoption.

³³² Les opérateurs « *faiseurs de parenté* » face aux mutations et aux risques de l'adoption internationale depuis 2005, C. MAHEO, mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de docteur de l'université d'Angers, thèse soutenue le 24 avril 2018.

3.3.3 Assurer l'accessibilité des dossiers

La préservation des dossiers constitue la pierre angulaire de la recherche des origines. La problématique doit être abordée tant en France que dans les pays d'origine.

3.3.3.1 En France

Les modalités de conservation des dossiers des personnes adoptées à l'étranger apparaissent actuellement disparates, voire confuses et pour une part aléatoires.

Les données relatives à l'état civil sont conservées au service central d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à Nantes. Lorsqu'il y a eu exequatur du jugement d'adoption³³³, celui-ci est conservé dans les archives du tribunal qui a prononcé l'exequatur.

Pour ce qui concerne l'adoption elle-même, la première source d'information se situe chez les parents adoptifs. Lorsque la recherche des origines se déroule en coopération avec ces derniers, la personne adoptée dispose d'éléments précieux pour engager le processus. Mais ce n'est pas toujours le cas : la démarche pouvant être lancée à l'insu des parents adoptifs ou en conflit avec eux, ou encore les parents pouvant être décédés sans avoir laissé d'éléments. La personne adoptée est alors d'autant plus démunie que les modalités de conservation des dossiers d'adoption varient selon la façon dont l'adoption a été organisée et il est nécessaire pour l'orienter correctement, d'en connaître l'historique.

Le seul point de passage commun à l'ensemble des dossiers se situe à la MAI puisque le contrôle des adoptions internationales par cette administration conduit à la constitution d'un dossier individuel qui sera ensuite versé aux archives diplomatiques. Ce point de passage obligé permet d'assurer l'existence et la conservation systématiques d'un dossier constitué sur un mode qui devrait être normalisé³³⁴. Il s'agit du seul dossier disponible pour les adoptions réalisées sans intermédiaire. Mais son contenu, essentiellement administratif, ne répond pas nécessairement aux attentes des personnes souhaitant connaître leur histoire, dans la mesure où il comprend principalement les documents officiels exigés pour l'instruction de l'APP et celle du visa³³⁵.

Pour les adoptions qui ont été réalisées via un intermédiaire – OAA ou AFA - des éléments complémentaires peuvent être obtenus auprès de ces derniers. Les archives des organismes autorisés et habilités pour l'adoption qui assurent une mission de service public, revêtent le caractère d'archives publiques³³⁶.

³³³ Cf. *supra* 2.2.4.

³³⁴ Encore faut-il que l'adoption ait donné lieu à l'octroi d'un visa ce qui n'est pas systématiquement le cas pour les adoptions les plus anciennes.

³³⁵ Cf. *supra* 3.1.2.1.

³³⁶ L'article L225-14 du CASF dispose que *les dispositions du titre 1^{er} du livre II du code du patrimoine s'appliquent aux archives des organismes autorisés et habilités pour l'adoption.*

Si les modalités de conservation et d'archivage des dossiers par l'AFA sont précisément définies et font l'objet d'un protocole formel avec les archives nationales³³⁷, il n'en va pas de même pour ceux détenus par les organismes privés. Le contenu des dossiers et ses modalités de conservation dépendent de chaque organisme.

Fondés le plus souvent sur une activité bénévole, les OAA ne maîtrisent généralement pas les techniques professionnelles d'archivage et les dossiers peuvent être conservés sous une forme plus ou moins aléatoire, parfois dans une armoire au domicile de la personne qui préside l'association³³⁸.

Le décret du 14 août 2023³³⁹, pris en application de la loi du 21 février 2022, prévoit que le non-respect par un OAA de ses obligations découlant de la CLH relatives à la conservation des dossiers des personnes adoptées est un motif de retrait d'habilitation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères³⁴⁰.

En outre, l'article L225-14 précité du CASF fait obligation aux OAA de communiquer les dossiers individuels qu'ils détiennent aux intéressés qui leur en font la demande. Si aucun OAA ne conteste cette obligation, certaines personnes adoptées rencontrées par la mission ont mal vécu la démarche, se sentant à tort ou à raison obligées de se justifier vis-à-vis de leurs interlocuteurs. Par ailleurs on ne peut exclure que l'information soit transmise de façon sélective, notamment dans les cas où il y a suspicion de pratiques illicites.

Enfin, le CASF prévoit également qu'en cas de cessation d'activité d'un organisme, les dossiers en sa possession sont transmis au président du conseil départemental et conservés sous sa responsabilité. Cette éventualité n'est pas rare dans un contexte où une fraction non négligeable des OAA ont d'ores et déjà mis fin à leurs activités et le mouvement devrait s'accélérer avec la mise en œuvre des dispositions de la loi de 2022 qui impliquent pour tous les organismes de redemander formellement une autorisation et une habilitation en 2024³⁴¹.

Ces dispositions légales destinées à garantir la préservation des dossiers apparaissent toutefois mal connues. L'organisation *Archivistes sans frontières* (ASF) dit avoir été contactée par des responsables d'organismes qui en ignoraient tout et qui, dans au moins un cas, demandaient conseil sur la meilleure façon d'organiser la destruction des dossiers en leur possession. De leur côté les directeurs des archives départementales ne sont pas non plus nécessairement informés de ces dispositions légales et des responsabilités qui leur incombent en la matière.

³³⁷ Protocole de versement, transfert et communication des dossiers d'adoption finalisés de l'AFA conclu le 10 juin 2013 entre la directrice générale de l'AFA, le directeur du service interministériel des archives de France et la directrice des archives nationales. Les dossiers d'adoptions qui sont versés sur une base annuelle aux archives nationales via la mission des archives placée auprès du ministère chargé de la santé sont les dossiers d'adoption finalisés et dont le suivi post-adoption est terminé.

³³⁸ La MAI a engagé un travail important pour aider les responsables des OAA à gérer leurs archives, sous la forme d'une *fiche reflexe* qui leur est destinée.

³³⁹ Décret n° 2023-779 relatif aux procédures d'autorisation et d'habilitation des OAA.

³⁴⁰ Article R.225-38 al.2 10° du CASF.

³⁴¹ Cf. *supra* 2.2.2.

Le versement des archives aux services du département siège de l'OAA introduit un élément de complexité supplémentaire en termes de traçabilité du dossier. L'intéressé doit avoir connaissance de ses conditions d'adoption, connaître le nom de l'organisme intermédiaire, et connaître l'adresse du siège de l'organisme au moment où celui-ci a cessé son activité. Par ailleurs dans certains cas évoqués auprès de la mission, les OAA ont reversé les dossiers auprès du département d'accueil de l'enfant et non auprès du département du siège de l'OAA.

La dispersion des lieux et des autorités responsables de la conservation des dossiers d'adoption va à l'encontre des recommandations faites dans le cadre de la CLH qui préconise la centralisation sous l'autorité d'une autorité publique unique.

La « boîte à outils » publiée le 1^{er} juin 2023 pour prévenir les pratiques illicites recommande ainsi *d'établir une base de données ou un registre public centralisé contenant tous les dossiers d'adoption de cet État et de veiller à ce que les dossiers d'OAA ou d'institutions pour enfants qui cessent leurs activités soient conservés, de préférence dans une base de données publique centralisée gérée par l'État.*

L'absence de centralisation y est expressément présentée comme un facteur de risque de nature à favoriser les pratiques illicites³⁴².

La mission considère qu'il apparaît nécessaire de prendre des mesures allant dans ce sens, mais de façon pragmatique pour tenir compte de la situation existante. Une première étape consisterait à prévoir la centralisation de tous les nouveaux dossiers d'adoption internationale. Les organismes ayant servi d'intermédiaire pour l'adoption - AFA ou OAA - seraient tenus d'adresser un exemplaire du dossier au CNAOP ou à l'autorité retenue pour accueillir les demandes de recherche des origines. D'autres options sont en effet possibles - dans près de 60 % des pays c'est l'autorité centrale en matière d'adoption qui assure cette fonction de centralisation³⁴³ - mais il importe que le choix soit cohérent avec celui retenu pour la recherche des origines.

Par ailleurs, pour répondre à la préoccupation exprimée par de nombreux professionnels confrontés à des dossiers purement formels ne répondant pas aux attentes des adoptés, un référentiel pourrait être élaboré, conjointement par le CNAOP et l'AFA, avec les représentants des OAA et des associations ou collectifs de personnes adoptées, pour définir ce que devrait au minimum contenir le dossier pour permettre ultérieurement à la personne de s'approprier son histoire

³⁴² HCCH- Boîte à outils visant à prévenir les pratiques illicites en matière d'adoption internationale et à y remédier - Fiche de synthèse 11 juin 2023 - *Absence de registre centralisé des dossiers : les informations conservées par des institutions privées (par ex., institutions pour enfants) et des OAA sans sauvegarde à l'échelle gouvernementale pourraient être perdues (par ex., fermeture d'institutions privées ou d'OAA, ou destructions de leurs dossiers). Cela pourrait limiter l'accès des adoptés aux informations concernant leurs origines. Le fait de ne pas disposer d'un registre centralisé à l'échelle gouvernementale peut également être source d'irrégularités.*

³⁴³ Source : secrétariat de la CLH - Document de réflexion *Questions postérieures à l'adoption*, Document préliminaire à la 5^e Commission Spéciale Adoption. N° 8 mai 2022.

Enfin, pour les adoptions déjà réalisées, l'enjeu consiste à regrouper les dossiers actuellement dispersés entre les départements et de prévoir la remontée progressive aux archives nationales des dossiers détenus par les organismes autorisés.

L'application des dispositions de la loi de 2022 fournit une occasion et un cadre pour engager cette opération. Pour ceux qui décideront de fermer leurs portes, la loi leur fait obligation de procéder au transfert, mais celui-ci pourrait être orienté directement vers les archives nationales.

Recommandation n° 15. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, pour toutes les nouvelles adoptions à l'étranger, prévoir l'envoi systématique par l'agence française de l'adoption ou l'organisme autorisé pour l'adoption d'un exemplaire complet du dossier aux archives nationales une fois l'adoption finalisée.

Recommandation n° 16. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles, élaborer avec les associations de personnes adoptées et les organismes intervenant dans l'adoption un référentiel de ce que devrait au minimum contenir un dossier d'adoption internationale.

Recommandation n° 17. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du secrétariat d'État chargé de l'enfance : en lien avec le ministère des solidarités et des familles et le ministère de la culture, organiser le versement aux archives nationales de tous les dossiers d'adoption internationale.

3.3.3.2 Dans les pays d'origine

La question de la conservation des dossiers se pose avec plus d'acuité encore dans les pays d'origine.

La période de développement non régulé de l'adoption qu'ont connue nombre d'entre eux, avant d'adhérer à la CLH, se traduit par un traitement aléatoire des informations, laissé à l'initiative et à la bonne volonté des différents acteurs susceptibles d'être intervenus au niveau de chaque adoption.

La prise de conscience de l'importance de ces données s'est faite progressivement, comme la mission a pu le constater en consultant les registres manuscrits conservés dans des orphelinats et établissements d'accueil, dont le contenu s'est enrichi avec le temps.

La dispersion des données et leur caractère lacunaire reste deux des principaux obstacles à la recherche des origines. Leur absence pure et simple peut faire suspecter des adoptions illicites sans qu'il y ait nécessairement corrélation, puisque des opérations totalement illégales peuvent être parfaitement documentées à partir de documents falsifiés et de témoignages fabriqués de toute pièce.

Dans ce contexte, l'enjeu prioritaire consiste à sécuriser la conservation des documents qui ont pu être rassemblés en un même endroit. C'est ce que s'emploie à faire ASF dont la branche française travaille à la sauvegarde des dossiers d'adoption dans trois pays : l'Éthiopie, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, avec le soutien financier du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

❖ **Un exemple d'opération de préservation des archives en Éthiopie**

Le projet Éthiopie, premier en date mené par ASF, se fonde sur une convention tripartite signée le 28 septembre 2020 entre le ministère éthiopien de la Femme, des Enfants et de la Jeunesse (MoWCY), à l'origine de la demande, l'ambassade de France et ASF. Elle a pour objectif essentiel d'améliorer l'accès aux dossiers d'adoption pour les adultes nés en Éthiopie et adoptés par des familles étrangères pendant leur enfance, et pour les familles éthiopiennes dont des enfants ont été adoptés à l'étranger. La convention prévoit l'envoi d'experts archivistes pour accompagner l'équipe éthiopienne dans le classement, l'indexation et la préservation physique des archives d'anciens enfants adoptés. Il s'agit d'un fonds clos (puisque l'Éthiopie a définitivement stoppé l'adoption internationale) de quelques 80 000 dossiers individuels, sous forme papier, couvrant la période 1960-2010.

D'autres missions à caractère exploratoire à Abidjan et Dakar en 2022 ont permis de faire un premier état des lieux et d'identifier les grandes lignes d'un projet de sauvegarde et d'organisation des archives dans ces deux pays en fonction des circonstances locales respectives. Les défis sont importants et supposent une action suivie à moyen terme.

À ce stade, l'investissement sur ces projets dans les pays concernés apparaît cependant très dépendant des personnes responsables, c'est pourquoi la mission souligne qu'il est important d'inscrire cet axe comme une composante structurante des actions de coopération en matière de recherche des origines.

Recommandation n° 18. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : inscrire la préservation des archives comme axe structurant de la coopération avec les pays d'origine.

3.3.4 Développer le travail avec les pays d'origine

Le développement d'un travail en commun avec les pays de naissance est un facteur clé pour améliorer les conditions de la recherche des origines et ses résultats. Celle-ci est évidemment facilitée dans les pays qui ont ratifié la CLH, mis en place des procédures ad hoc et qui en ont confié la responsabilité à un service identifié, comme dans le cas, cité plus haut, de la Colombie.

Mais tous les pays signataires n'ont pas mis en place de tels dispositifs et se pose par ailleurs la question des pays qui n'ont pas adhéré à la CLH.

Or, l'identification d'un interlocuteur public et la définition de mécanismes de communication et de collaboration apparaît nécessaire si l'on veut faire progresser la recherche des origines dans ces pays.

La mission observe que ces objectifs pourraient passer par la signature de conventions d'entraide administrative, en commençant par les pays qui totalisent un nombre important de personnes adoptées en France, y compris lorsque ces États ne sont pas parties à la CLH.

S'il est à l'évidence difficile de rattraper le passé, la signature d'une telle convention pourrait conditionner la poursuite à l'avenir des adoptions dans de tels pays. À noter que dans les pays d'accueil qui, comme les Pays-Bas et la Belgique³⁴⁴, ont engagé une procédure formelle d'examen des pays d'origine, le dispositif prévu pour la recherche des origines est considéré comme un critère fondamental dans la décision de poursuivre ou d'arrêter les adoptions à venir.

Mais, même dans les pays sensibilisés à la problématique de la recherche des origines, qui ont mis en place des dispositifs dédiés ou qui ont manifesté l'intention de le faire, le fonctionnement de tels dispositifs suppose des moyens adaptés pour faire face à une demande appelée à croître. La mise à disposition de personnels pour les tâches administratives, d'enquête et d'accompagnement (psychologues, travailleurs sociaux, traducteurs...) peut représenter une charge importante pour des pays dont le niveau de richesse est souvent significativement inférieur à celui des pays d'accueil.

La recherche des origines pour les personnes adoptées françaises apparaît donc comme un axe pertinent de développement de la coopération. La mission a pu le constater lors de ses visites dans les pays d'origine où des besoins concrets ont été évoqués, comme la numérisation des dossiers d'adoption conservés sous forme papier par l'autorité centrale, au Togo (poursuite d'un projet engagé)³⁴⁵ ou la traduction en français pour faciliter la communication des adoptés avec le service de recherche des origines de l'ICBF, en Colombie.

³⁴⁴ Communauté flamande.

³⁴⁵ Cf. annexe n° 3 : l'adoption internationale au Togo.

Les problématiques relatives à la recherche des origines dans un pays déterminé sont communes à la plupart des pays d'accueil ayant procédé à des adoptions dans ce pays. Plutôt que de multiplier les processus bilatéraux avec des pays d'origine qui n'ont pas toujours des capacités administratives développées, il apparaîtrait pertinent de rechercher des possibilités de discussions coordonnées avec d'autres États d'accueil.

C'est ainsi que sous l'impulsion de la Suisse une réunion a eu lieu à Genève en janvier 2018 entre les représentants de l'autorité centrale du Sri Lanka pour l'adoption et ceux de huit États européens dont la France, qui a abouti à la rédaction d'un projet de protocole sur la recherche des origines. Celui-ci esquisse un mécanisme et des principes de base pour la recherche des origines au Sri Lanka : passage par les autorités centrales de chaque pays, gratuité, délais, information réciproque...³⁴⁶

La mission estime ainsi opportun de se rapprocher des autres pays d'accueil pour mutualiser les informations et les travaux en matière de recherche des origines sur un pays donné. Le cadre de la CLH pourrait être mis à profit dans cette perspective.

Recommandation n° 19. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : négocier des conventions d'entraide administrative portant sur la recherche des origines avec les États où de nombreux Français ont été adoptés, lorsque ceux-ci n'ont pas encore mis en place de dispositif pour la recherche des origines.

Recommandation n° 20. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : dans le cadre du réexamen recommandé de la situation des États d'origine, conditionner la poursuite des adoptions à la mise en place d'un dispositif pour la recherche des origines.

Recommandation n° 21. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : faire de la recherche des origines un axe privilégié de coopération avec les États concernés.

Recommandation n° 22. À l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : favoriser le rapprochement avec les autres pays d'accueil pour mutualiser les informations, les modalités de recherche et développer des initiatives communes vis-à-vis des États d'origine.

³⁴⁶ Le texte du protocole peut être consulté sur le site de l'office fédéral de la justice suisse.

4. RECONNAITRE LE PASSÉ ET EN ASSUMER LES CONSÉQUENCES

L'organisation de la recherche des origines ne suffit pas à satisfaire les attentes des personnes affectées par les pratiques illicites, qui expriment d'abord un besoin de vérité et de reconnaissance. Pour y répondre, la collectivité doit commencer par reconnaître qu'il y a eu des carences dans la protection de ces enfants avant d'envisager les modalités de réparation adaptées à la diversité des situations.

4.1 Admettre publiquement les carences collectives

La matérialité de certaines pratiques illicites dans le cadre d'adoptions internationales réalisées par des citoyens français est désormais établie. S'il est faux de laisser penser que toutes les adoptions internationales sont entachées d'illicéités, il convient de reconnaître que certaines adoptions l'ont été et ont continué à l'être, alors même que les autorités avaient été alertées. Cette inertie des pouvoirs publics doit être reconnue et justifie la mise en place d'un cadre de réparation.

4.1.1 Apprendre de l'expérience des autres pays

La mission s'est plus particulièrement intéressée³⁴⁷ au travail de trois pays européens - la Suisse³⁴⁸, les Pays-Bas et la communauté flamande de Belgique - où la mobilisation des personnes adoptées, découvrant des informations erronées et parfois des pratiques illicites lors de la recherche de leurs origines, a conduit à demander aux pouvoirs publics de mener une enquête sur les pratiques en matière d'adoption internationale, les amenant à envisager des excuses publiques.

Ainsi en Suisse, le Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons, a étudié les pratiques des intermédiaires privés et des autorités cantonales et fédérales concernant les adoptions d'enfants en provenance du Sri Lanka entre 1973 et 1997³⁴⁹, afin de vérifier des allégations de pratiques illicites, les informations détenues par les autorités et les mesures prises à l'époque.

Le rapport publié le 27 février 2020 révèle que toutes les procédures d'adoption étudiées ont été entachées d'irrégularités, à divers degrés, tant au Sri Lanka qu'en Suisse. Il souligne que les autorités suisses en étaient informées mais qu'elles n'ont pris aucune des mesures nécessaires, chaque administration se retranchant derrière les limites de son champ de compétence de l'époque.

³⁴⁷ Elle a échangé avec les autorités centrales de ces pays et rencontré les autorités diplomatiques au cours de ses déplacements. Cf. annexe n° 6 : liste des personnes entendues.

³⁴⁸ Canton de Saint-Gall.

³⁴⁹ Étude menée par la haute école zurichoise en sciences appliquées sur les pratiques ayant mené à des adoptions d'enfants sri-lankais dans le canton de Saint-Gall dans les années 1973 à 1997.

Lors de la présentation du rapport³⁵⁰, en décembre 2020, le Conseil fédéral faisait une déclaration de reconnaissance, exprimait des regrets et s'engageait à soutenir

les démarches de recherche des origines, *conscient que pour les personnes touchées, les conséquences des manquements des autorités de l'époque continuent de marquer leurs vies*. Un groupe de travail était mis en place et ses conclusions remises en 2022 entraînant la signature d'une convention bilatérale avec le Sri Lanka pour mettre en place un projet pilote d'accompagnement des personnes dans la recherche de leurs origines³⁵¹.

Depuis lors, la Suisse s'est engagée dans le même type de travail pour d'autres pays d'origine d'enfants adoptés par ses ressortissants.

Aux Pays-Bas, une commission d'enquête indépendante sur l'adoption internationale³⁵², annoncée par le gouvernement en décembre 2018, a été mise en place en avril 2019³⁵³, suite aux allégations de personnes adoptées ayant recherché leurs origines. Chargée d'enquêter sur les suspicions d'adoptions illicites dans le passé, elle a travaillé pendant 18 mois, examinant les adoptions dans cinq pays - Bangladesh, Sri Lanka, Colombie, Indonésie et Brésil – au cours de la période 1967 -1998.

Le rapport, rendu en février 2021, révèle, lui aussi *de graves abus qui semblent avoir été un problème quasi permanent et systématique* dans les pays et sur la période étudiée (1967-1998)³⁵⁴ et conclut à la défaillance de l'État néerlandais qui n'avait pas suffisamment engagé d'actions pour prévenir de telles dérives, comme par exemple la mise en place d'un cadre légal suffisamment protecteur.

Prenant acte de ces conclusions, le gouvernement néerlandais a officiellement présenté des excuses aux personnes adoptées.

De son côté, le gouvernement de la communauté flamande de Belgique a reconnu le droit de chaque personne *à la vérité sur son identité et ses antécédents*, ce qui implique la mise en œuvre d'une enquête en cas *d'informations inadéquates, d'une documentation incorrecte et de contre-vérités dans les dossiers d'adoption*.

³⁵⁰ Adoptions illégales d'enfants du Sri Lanka : *étude historique, recherche des origines, perspectives* ; rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 17.4181 R. Ruiz a du 14.12.2017 Berne, le 11 décembre 2020.

³⁵¹ Cf. *supra* 3 .3. Projet de l'association *Back to the roots*.

³⁵² La commission Joustra était composée de trois personnalités indépendantes assistées de trois personnes à plein temps et d'experts extérieurs pour les investigations dans les pays d'origine

³⁵³ Les travaux n'ont pas porté sur des dossiers individuels mais visaient à réaliser une évaluation globale de la situation. Elle a procédé à 160 auditions impliquant 190 personnes et réalisé un important travail d'analyse documentaire et d'exploitation des archives. Elle a par ailleurs commandité une enquête auprès de 3500 personnes adoptées à l'étranger.

³⁵⁴ Celles-ci peuvent prendre des formes très différentes parmi lesquelles, le recours à des faux papiers ou l'absence de consentement éclairé de la part de la famille biologique.

Les recommandations des experts sur le passé sont encore à l'étude par le parlement flamand et le gouvernement belge pour ce qui relève des compétences fédérales, notamment l'opportunité d'une reconnaissance publique des malversations³⁵⁵, d'une enquête supplémentaire³⁵⁶ ou de la mise en place d'un point de contact indépendant³⁵⁷. À ce stade la possibilité d'envisager des poursuites pénales en présence de pratiques illégales est encore en discussion.

La mission remarque que dans ces trois pays, c'est la découverte d'informations incohérentes dans le cadre de la recherche des origines qui a conduit à suspecter des pratiques illicites, par la suite avérées. La mobilisation des personnes adoptées a été déterminante pour décider les autorités publiques à vouloir faire la lumière sur le passé.

Les travaux menés montrent l'existence de pratiques illicites, sans pouvoir en évaluer le volume et sans toujours parvenir à désigner des responsables.

Le rapport néerlandais souligne le caractère collectif de la responsabilité : celle des pouvoirs publics, qui étaient au courant des abus et ont négligé d'intervenir, celle des intermédiaires qui ont pu être impliqués plus ou moins directement dans des abus qu'ils ne pouvaient ignorer, celle de l'opinion publique et de la société civile, convaincue de *faire le bien* en sauvant des enfants dans le besoin, même dans des conditions contestables, celle enfin des parents adoptifs, que l'idéalisme ou le désir d'enfant ont pu conduire à un certain aveuglement .

Dans ces trois pays, les manquements ont été reconnus, les autorités suisses et néerlandaises ont présenté regrets et excuses, tandis que les autorités belges ne se sont pas encore prononcées.

4.1.2 Engager une démarche de reconnaissance

Partant du constat que des pratiques illicites sont avérées, qu'elles étaient connues, et que les autorités publiques ont failli à prendre les mesures nécessaires, la question de la démarche de reconnaissance par les autorités publiques française se pose, à l'instar d'autres pays européens.

La mission relève que l'évolution de l'encadrement français et international de l'adoption a entraîné une sécurisation du processus. La prise de conscience de l'existence des dérives passées dans les pays d'origine, voire dans les pays d'accueil, a imposé de prendre des mesures pour garantir un meilleur respect des droits des enfants.

Il pourrait être soutenu que la seule affirmation actuelle de l'existence des pratiques illicites serait une forme de reconnaissance d'un manque de rigueur et de vigilance des autorités publiques. La loi du 21 février 2022 pourrait elle-même d'ailleurs être vue comme une forme de reconnaissance des erreurs antérieures³⁵⁸.

³⁵⁵ Recommandation n° 12.

³⁵⁶ Recommandation n° 15.

³⁵⁷ Recommandation n° 13.

³⁵⁸ Cf. *supra* 1.2.2.

Mais le retard des pouvoirs publics à agir et les défauts de la communication publique sur le sujet ont engendré de la méfiance, voire du ressentiment, chez les personnes adoptées et leurs familles qui attendent une reconnaissance claire, formelle et officielle, comme première étape préalable à toute démarche de reconstruction et d'accès à la vérité, à titre collectif et individuel.

La reconnaissance escomptée s'exprime à trois niveaux : sur l'existence même des pratiques illicites dans le passé, sur les négligences éventuelles des autorités françaises et sur les conséquences de ces faits dans la vie des personnes adoptées.

La mission souligne que nommer les pratiques illicites qui ont pu exister est une première étape de réparation et d'apaisement. Il s'agit en effet de rendre possible un avenir apaisé qui ne peut se construire sur le déni. Ces mécanismes, dans un contexte très différent, sont démontrés dans le rapport de la commission indépendante qui a fait la lumière sur les violences sexuelles dans l'Église entre 1950 et 2020³⁵⁹.

La mission considère qu'il est aujourd'hui nécessaire que cette reconnaissance institutionnelle intervienne sous une forme à déterminer mais qui devra être suffisamment officielle pour répondre aux attentes des personnes concernées.

Recommandation n° 23. À l'attention des autorités françaises³⁶⁰ : reconnaître officiellement l'existence des pratiques illicites ayant pu accompagner des adoptions internationales, les manquements qui les ont permises et les conséquences qu'elles ont eues pour les personnes adoptées.

4.2 Admettre les limites des possibilités légales de réparation

4.2.1 Les responsabilités civiles ou pénales individuelles

Les pratiques illicites identifiées ont conduit parfois à des poursuites judiciaires dans certains pays d'origine³⁶¹.

L'adoption internationale donne lieu dans divers pays d'accueil à un contentieux en développement. Aux Pays-Bas, deux personnes ont récemment attaqué en justice l'administration responsable de leur adoption. En Allemagne, la fin des adoptions individuelles non accompagnées suscite plusieurs recours par des parents en cours de procédure.

³⁵⁹ Cf. le rapport de la commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église (CIASE).

³⁶⁰ En visant les « autorités françaises » cette recommandation entend souligner l'importance d'impliquer les pouvoirs publics à haut niveau dans la démarche, à l'instar des pays dans lesquels elle a été effectué par le gouvernement.

³⁶¹ Chine, Ukraine, Mexique, Pakistan, Venezuela, Inde, Corée du Sud, Bulgarie.

Le Danemark doit gérer les suites de la plainte déposée par le *Danish Korean Rights Group*³⁶² auprès de la commission *vérité et réconciliation* de Corée du Sud³⁶³.

La déclaration commune des Nations unies sur l'adoption internationale illégale rappelle que celle-ci peut constituer une violation de l'interdiction de l'enlèvement, de la vente ou de la traite d'enfant³⁶⁴ et, dans certaines circonstances, une violation de l'interdiction de la disparition forcée³⁶⁵. Dans certains cas prévus par le droit international, l'adoption internationale illégale peut être qualifiée de génocide³⁶⁶ ou de crime contre l'humanité³⁶⁷.

Elle prescrit donc aux États d'incriminer l'adoption internationale illégale et de l'inscrire dans leur législation pénale en tant qu'infraction continue³⁶⁸, ces derniers devant prévoir des sanctions appropriées tenant compte de la gravité de cette infraction, et garantir un recours judiciaire utile et rapide.

Elle ajoute que les États doivent veiller à ce que les délais de prescription ne constituent pas un obstacle pour les victimes qui cherchent à accéder à un recours judiciaire, compte tenu des difficultés particulières que rencontrent les enfants victimes pour ce qui est de porter plainte et du caractère continu de l'infraction³⁶⁹.

³⁶² Plus de 300 plaignants auxquels se sont joints plusieurs personnes adoptées françaises.

³⁶³ Cf. réunion de *l'inter-country adoption network* du 17 avril 2023.

³⁶⁴ Convention relative aux droits de l'enfant, art. 35 ; protocole facultatif 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, art. 1 et 3 ; convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, art. 32 ; protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, art. 3.

³⁶⁵ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 1^{er} ; déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, préambule et art. 20 ; groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, observation générale sur les enfants et les disparitions forcées (2012), par. 19 à 23.

³⁶⁶ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, art. II al. e).

³⁶⁷ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 7 (réduction en esclavage) et art. 7 (disparition forcée) ; convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 5 ; groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, observation générale sur la disparition forcée en tant que crime contre l'humanité (2009).

³⁶⁸ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 4 et 8 ; protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, art. 5 ; convention de l'association des Nations de l'Asie du Sud-Est contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, art. 5.

³⁶⁹ Convention précitée, art. 8 ; déclaration sur la protection des toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 17.

Ils doivent également s'accorder l'entraide judiciaire le plus large possible dans toute procédure pénale relative à une infraction d'adoption internationale illégale, y compris en ce qui concerne la communication de tous les éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure, sous réserve des conditions prévues par la législation interne ou les traités applicables³⁷⁰.

En accord avec cette déclaration, les Pays-Bas ont facilité le recours à la justice par la suppression de la prescription des crimes ou délits commis dans le cadre des adoptions internationales³⁷¹.

Au regard des règles juridiques françaises, des poursuites sont envisageables et des responsabilités sont susceptibles d'être engagées devant les juridictions compétentes, afin d'obtenir des condamnations en cas d'agissements répréhensibles et de solliciter une réparation subséquente.

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice n'estime néanmoins pas opportun de créer un délit spécifique d'adoption illicite, compte tenu particulièrement de la difficulté à définir cette notion et de la conception morale évolutive sur le contenu de cette notion. Il souligne que les dispositions actuelles du droit pénal français permettent déjà de couvrir de nombreuses pratiques illégales et que plusieurs infractions³⁷² peuvent en effet être relevées. De 2015 à 2021, 34 condamnations et six relaxes ont été recensées pour de telles infractions.

Ainsi, dans les cas où l'adoption a été réalisée à titre individuel ou avec l'intervention d'un organisme privé, il pourrait être envisagé de se placer sur le terrain de la responsabilité civile et/ou pénale et une réparation par l'auteur des faits serait envisageable, dès lors qu'un préjudice en lien avec les faits serait démontré.

En pratique, les plaintes concernant de tels faits ne sont pas centralisées et les pratiques varient d'une juridiction à l'autre. Aucun service d'enquête n'est spécialisé pour connaître de ces infractions.

³⁷⁰ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 14 ; convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, art. 18 ; déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 20.

³⁷¹ Aucun jugement n'a été rendu jusqu'à présent.

³⁷² Faux et usage de faux ; escroquerie ; abus de confiance ; entremise lucrative entre une personne désirant adopter un enfant et un parent désirant abandonner un enfant ; substitution volontaire ayant entraîné une atteinte à l'état civil d'un enfant ; simulation ou dissimulation ayant entraîné une atteinte à l'état civil d'un enfant ; exercice non autorisé de l'activité d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue de l'adoption de mineur de 15 ans ; exercice de l'activité d'intermédiaire pour l'adoption de mineur résidant habituellement à l'étranger malgré interdiction ; exercice sans habilitation de l'activité d'intermédiaire pour l'adoption de mineur résidant habituellement à l'étranger ; entremise entre personne voulant un enfant et une femme acceptant de le porter et de le remettre ; provocation à l'abandon d'enfant né ou à naître ; accueil de mineur sur le territoire français en vue de le proposer à l'adoption.

Certaines poursuites ont été engagées³⁷³, d'autres ont déjà prospéré³⁷⁴, comme celles ayant entraîné la condamnation de l'association *l'Arche de Zoé*, mais en réalité, de nombreux classements sans suite sont faits par les parquets, motivés par la difficulté de caractériser les faits objets de l'enquête, compte tenu du délai écoulé entre les faits et leur dénonciation, de l'impossibilité d'entendre les principales personnes concernées à l'époque, souvent décédées au moment de la plainte³⁷⁵, et des exigences juridiques et des difficultés pratiques dans le domaine de l'entraide pénale internationale³⁷⁶.

En effet, l'engagement éventuel de la responsabilité civile et/ou pénale des parents adoptifs ou des OAA se heurte à deux écueils : d'une part, la difficile caractérisation du fait générateur, hors les cas évidents d'enlèvement ou de disparition, et d'autre part, la prescription des faits découverts tardivement.

Compte tenu des difficultés juridiques qu'il y aurait à définir les éléments constitutifs d'une infraction pénale³⁷⁷, la mission admet la réserve émise par le ministère de la justice sur l'opportunité de créer une infraction autonome d'adoption illícite susceptible de répondre à un régime de prescription spécifique.

Elle considère néanmoins que la France devrait modifier ses dispositions légales afin de prévoir une suspension de la prescription se rattachant aux pratiques illégales ayant permis l'adoption, et ce, jusqu'à la majorité de l'enfant adopté afin que celui-ci puisse alors faire valoir ses droits s'il le souhaite, à l'instar de ce qui est fait en matière de crimes et délits sexuels commis sur les mineurs³⁷⁸.

Recommandation n° 24. À l'attention du ministère de la justice : engager un projet de loi visant à prévoir la suspension de la prescription des crimes et des délits constitutifs de pratiques illégales d'une adoption internationale jusqu'à la majorité de l'enfant adopté.

4.2.2 La responsabilité des pouvoirs publics

La mission souligne que par ailleurs, la question de la responsabilité de l'État est également susceptible de se poser.

³⁷³ Plainte déposée le 28 mai 2021 contre l'association *Enfants de reine de miséricorde*.

³⁷⁴ Arrêt de la cour d'appel de Paris du 14 février 2014 déclarant coupables les responsables de l'association *l'Arche de Zoé* des faits d'exercice illégal d'intermédiaire pour l'adoption et d'escroquerie.

³⁷⁵ Plainte déposée le 1^{er} octobre 2019 pour dénoncer un trafic d'enfants en bande organisée entre Haïti et la France, plainte déposée contre X en juin 2020 visant l'association *Rayon de soleil de l'enfant étranger*, plainte déposée contre X en juillet 2021 visant l'association *Kasih Bunda*.

³⁷⁶ Cf. annexe n° 13 : fiche sur les organismes intermédiaires.

³⁷⁷ Toute infraction pénale doit être définie par un élément légal, matériel et moral.

³⁷⁸ Art.7 et 8 du code de procédure pénale.

En effet, une procédure d'adoption internationale fait intervenir le Département et l'État, et plus particulièrement la MAI, autorité centrale, ainsi que l'autorité judiciaire qui avale l'adoption faite à l'étranger³⁷⁹.

Ainsi, la responsabilité de l'État pourrait être recherchée pour des fautes³⁸⁰ commises dans l'exercice de ses attributions, que ce soit au titre du contrôle des OAA, du contrôle exercé par les autorités consulaires à l'occasion de la délivrance du visa de long séjour au mineur adopté, ou pour les fautes de service commises par ses agents. La caractérisation d'une telle faute serait notamment subordonnée à l'accès aux archives des ministères concernés.

Corrélativement, la question de l'exonération de responsabilité de l'État pourra également se poser, ainsi que le champ de la réparation, au regard de la qualification du préjudice et de l'exception d'illégalité. Toutefois, l'application de la prescription quadriennale³⁸¹ permettrait à l'État de ne pas voir engagée sa responsabilité pour des adoptions internationales illicites intervenues il y a plusieurs décennies et pour lesquelles il serait possible de prouver que les requérants (parents adoptifs, enfants adoptés) avaient connaissance du caractère illicite de la procédure d'adoption.

Cependant, la responsabilité administrative est une responsabilité autonome par rapport aux régimes de droit privé³⁸².

Lorsque l'agent commet une faute personnelle, seule sa responsabilité personnelle, pénale³⁸³ comme civile, est engagée. En revanche, lorsque la faute est en lien avec le service, c'est l'administration qui doit assumer les réparations consécutives au dommage.

³⁷⁹ Cf. *Supra* 2.1.1.5.

³⁸⁰ La juridiction administrative ne s'est jamais prononcée sur la nature de la faute exigée en matière d'adoption internationale. Toutefois, il semble possible de considérer que l'engagement de la responsabilité de l'État au titre de ses activités de contrôle des adoptions internationales pourrait être subordonné à l'exigence d'une faute lourde. En effet, l'activité de contrôle ne présente pas de caractère purement mécanique. De même, les pouvoirs de contrôle de l'État n'apparaissent pas traduire une réelle emprise sur les activités de l'entité contrôlée. L'État ne se substitue pas à l'action des organismes habilités dans l'exercice de leurs activités, même s'agissant de l'AFA. Il dispose certes du pouvoir de conférer ou de retirer une habilitation, mais les critères retenus sont complexes.

³⁸¹ Loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances de l'État.

³⁸² *La responsabilité, qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés*, Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco.

³⁸³ S'agissant de la responsabilité pénale, la jurisprudence distingue depuis longtemps entre faute personnelle de l'agent, susceptible de constituer une infraction pénale, et faute de service. Tribunal des conflits, 30 juillet 1873, Pelletier.

Cependant, la jurisprudence admet la coexistence des responsabilités et dans les principes, une faute pénale de l'agent, commise pendant le service, peut être en lien avec celui-ci³⁸⁴ et engage alors tant sa responsabilité pénale que celle de l'administration³⁸⁵.

Néanmoins, en pratique, même si l'administration doit réparer les préjudices qu'elle a causés, selon des règles qui lui sont propres, le contrôle exercé par la puissance publique sur les processus d'adoption internationale n'apparaît pas, à lui seul, être de nature à engager la responsabilité civile de l'administration.

Sous réserve de l'interprétation souveraine du juge, il semblerait possible de considérer que l'engagement de la responsabilité de l'État au titre de ses activités de contrôle des adoptions internationales puisse être subordonné à l'exigence d'une faute lourde, présumée dans le contentieux indemnitaire des activités de contrôle et de tutelle³⁸⁶. En la matière et en effet, l'activité de contrôle ne présente pas de caractère purement mécanique, les pouvoirs de contrôle de l'État n'apparaissent pas traduire une réelle emprise sur les activités de l'entité contrôlée car, même si l'État dispose du pouvoir de conférer ou de retirer une habilitation, il ne se substitue pas à l'action des organismes habilités dans l'exercice de leurs activités.

La mission souligne cependant que la juridiction administrative ne s'est jamais prononcée sur la nature de la faute exigée en matière d'adoption internationale.

4.3 Contribuer à la réparation des personnes

4.3.1 Mieux connaître les conséquences des pratiques illicites

Tout être humain se construit en s'inscrivant dans une filiation et une culture. Les personnes adoptées, ou leurs parents adoptifs, qui découvrent que leur histoire de vie, non conforme à ce qu'elles ont toujours cru, cache des pratiques illicites, vivent souvent ces révélations comme une trahison, qui fragilise de nombreux aspects de leur vie. Avoir accès à la vérité est essentiel à leur apaisement, tout autant qu'obtenir des explications et bénéficier d'une posture de reconnaissance des manquements par les autorités publiques.

³⁸⁴ Tribunal des conflits, 14 janvier 1935, Thépez.

³⁸⁵ Dans l'hypothèse où l'infraction pénale constitue uniquement une faute personnelle, seule la responsabilité de l'agent peut être mise en cause, tant sur le plan civil que pénal. Dans l'hypothèse où l'infraction consiste en une faute de service, l'agent public répond des conséquences pénales de son acte, mais l'administration assumera les conséquences pécuniaires du dommage de même que si l'infraction consiste en une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service. Enfin, une faute personnelle de l'agent public peut se conjuguer à une faute de service. La charge de l'indemnisation est alors répartie entre l'administration et la personne condamnée, Conseil d'État, assemblée, 12 avril 2002, Papon.

³⁸⁶ Conseil d'État n° 3931108 du 9 novembre 2016. Conclusions de J. Lessi : *il existe une présomption de régime de faute lourde, qui peut être renversée dans trois cas : lorsque l'activité de contrôle présente un caractère purement mécanique, lorsque les intérêts en jeu font l'objet d'une protection particulière, ou lorsque les pouvoirs de tutelle traduisent une réelle emprise du contrôleur sur le contrôlé.*

Les récits des personnes adoptées ayant découvert des pratiques illicites à l'origine de leur adoption sont souvent les seules sources auxquelles il est possible de se référer pour évaluer les dommages potentiellement subis³⁸⁷.

Les personnes entendues par la mission ont rapporté comment la découverte d'incohérences dans leur dossier d'adoption avait pu décupler chez elles le besoin d'en savoir davantage, au risque de remettre en cause tout un pan de leur histoire construite depuis des années. Une d'entre elles a ainsi pu évoquer qu'elle n'était plus certaine de sa date d'anniversaire depuis qu'elle avait découvert une tombe à son nom dans le pays où elle avait été adoptée, avec une autre date de naissance que celle de sa carte d'identité.

La remise en cause de l'identité d'une mère de naissance peut aussi être délétère. Alors que des personnes adoptées pensaient pouvoir se fier aux documents relatifs au consentement figurant dans leur dossier d'adoption, il est apparu que celui-ci avait été recueilli auprès de fausses mères. Ces pratiques ont notamment été documentées au Sri Lanka, au Pérou ou au Guatemala³⁸⁸.

Les personnes adoptées ont alors le sentiment de ne plus savoir qui elles sont ou qui elles pensaient être. Leur histoire leur devient subitement étrangère. Les professionnels rencontrés par la mission expliquent que quand la réalité s'effondre, c'est-à-dire quand le narratif, l'histoire des origines se révèlent ne pas être celles qui ont été intégrées par les personnes, l'adoption peut devenir difficilement supportable. Être adopté parce que sa mère était morte, ou sa famille d'origine dans une situation économique ou sociale difficile, permet d'accepter sa condition d'enfant promis à un avenir meilleur en France. L'enfant adhère à cette histoire qui lui permet de se construire. Sa remise en cause peut entraîner une quête sans fin orientant sa vie vers le passé et l'empêchant de se tourner vers l'avenir.

Connaître la vérité sur son histoire d'adoption peut aussi parfois aider à dépasser un mal être inexplicable, comme la peur de l'abandon, soulagée par la découverte qu'en réalité il s'agissait d'un enlèvement³⁸⁹. Certaines personnes ont ainsi pu expliquer des cauchemars ou des réminiscences qu'elles ne parvenaient pas à comprendre.

La révélation des pratiques illicites peut également avoir des conséquences douloureuses pour les parents adoptifs se sentant trompés, alors qu'ils pensaient avoir pris toutes précautions. Leur projet de donner une famille à un enfant leur semble dévoyé. Ces parents évoquent des sentiments mêlés de culpabilité, de colère et de tristesse.

³⁸⁷ Cf. les livres de C. GIRAUD en 2007 ; J. FOULON, en 2020 *Sara et Tsega*, Baudelaire ; C. FANON, *Maman, je ne suis pas morte*, Kennes ; *A deux maux*, V. PIASER-MOYEN et C. MACHEREL, éd. Atramenta ; *Good Morning Nilanthy*, C. BREYSSE, éd. Reflets.

³⁸⁸ *Acting mothers* au Sri Lanka ou *mères de papier* au Guatemala.

³⁸⁹ Situation évoquée par des personnes adoptées en Colombie, au Guatemala ou au Pérou.

Il est plus difficile de prendre en compte, depuis les pays d'accueil, les souffrances des parents d'origine, confrontés à des événements insupportables comme le deuil d'un enfant déclaré mort, sa disparition ou son éloignement suivi de l'absence de nouvelles³⁹⁰.

La souffrance des parents rejaillit sur les personnes adoptées. Celles-ci peuvent se retrouver à devoir consoler, voire déculpabiliser, leur famille adoptive qui s'en veut de ne pas avoir été assez prudente ou leur famille d'origine qui porte la culpabilité de n'avoir pu les protéger³⁹¹. Elles peuvent aussi être prises dans un conflit de loyauté entre leurs deux familles qui aggrave leur propre mal-être.

L'importance de connaître ses origines et les conditions exactes de son adoption est repérée et documentée³⁹², tout comme les troubles qui peuvent exister en cas de silence ou de secret³⁹³ pour l'adoption en général, c'est-à-dire non nécessairement internationale et indépendamment de l'existence ou non de pratiques illicites. En revanche, les effets spécifiquement liés au caractère illicite des actes ayant accompagné une adoption internationale sont peu renseignés.

Indépendamment de la révélation de pratiques illicites, les chercheurs³⁹⁴ et les différents professionnels de santé rencontrés par la mission ont insisté sur le caractère réversible des troubles, dans la plupart des situations.

Quelles que soient les fragilités des enfants et les aptitudes parentales des personnes qui adoptent, l'adoption, a fortiori internationale, peut déclencher des turbulences émotionnelles et culturelles justifiant un accompagnement.

Des lieux de soins dédiés³⁹⁵ soutiennent d'ailleurs les enfants et adolescents adoptés ainsi que les parents adoptifs qui le souhaitent. Un travail thérapeutique peut ainsi contribuer à éviter que l'adoption ne soit un sujet envahissant et aider à retrouver une certaine stabilité.

³⁹⁰ Par exemple, dans la Roumanie de N. Ceausescu, confrontés à des difficultés économiques et sociales, des parents pouvaient être amenés à confier leur enfant en placement dans un lieu spécifique. Les autorités déplaçaient les enfants sans donner l'adresse du nouveau lieu d'accueil aux parents, qui de fait ne pouvaient plus leur rendre visite, ce qui après six mois les rendaient adoptables au regard de la loi. Cf. annexe n° 2 : l'adoption internationale en Roumanie.

³⁹¹ À titre d'exemple cf. récit d'une personne adoptée, guide SSI page 52 : *Les choses se sont ensuite compliquées. J'avais devant moi une femme de 77 ans avec les yeux honteux et suppliants de l'adolescente de 16 ans qu'elle avait été. Elle attendait de moi que je la libère enfin de sa culpabilité. Elle avait ce besoin très immature que je lui pardonne « sa faiblesse ». Pour ne pas la blesser, j'ai dû me résoudre à valider sa perception des choses : comme si c'était elle la seule victime dans cette histoire. Ma souffrance devait prendre une seconde place puisque, moi, au moins, j'avais eu une vie belle et facile [...] Alors que j'espérais secrètement que ma mère biologique puisse combler le vide qui m'habitait, je suis sortie de cette aventure avec la lourde impression, qu'encore une fois, dans toute cette histoire, je devais répondre aux besoins des autres.*

³⁹² HALIFAX J., LABASQUE M.-V. (2013). *Étude relative au devenir des enfants adoptés en France et à l'international. Rapport final*. CREAL de Picardie.

³⁹³ Cf. *supra* 3.

³⁹⁴ [Les liens d'attachement dans les familles adoptives, Cairn.info](http://Cairn.info).

³⁹⁵ Consultations d'orientation et de conseil en adoption spécialisées pluridisciplinaires, animées la plupart du temps par des pédiatres ayant une connaissance particulière dans le domaine de l'adoption ou centres médico-psychologiques spécialisés.

La mission regrette de n'avoir trouvé aucune recherche scientifique permettant d'identifier et d'analyser les éventuelles difficultés ressenties par les personnes adoptées à l'étranger ou leurs parents, en raison de pratiques illicites liées à l'adoption.

Il serait notamment intéressant d'étudier les adoptions internationales ayant entraîné une intervention des services de l'aide sociale à l'enfance et d'évaluer dans quelle mesure les difficultés rencontrées peuvent être reliées à la révélation de pratiques illicites.

Recommandation n° 25. À l'attention du secrétariat d'État chargé de l'enfance : soutenir une recherche sur les conséquences pour les personnes adoptées à l'étranger ou leurs familles, de la découverte de pratiques illicites dans le cadre de la procédure d'adoption.

4.3.2 Mettre en place une instance opérationnelle

Un certain nombre de pratiques illicites et l'identification des pays dans lesquels elles se sont produites dans le cadre d'adoption par des ressortissants français, sont aujourd'hui identifiées et documentées³⁹⁶.

Les personnes concernées demandent que ces faits soient reconnus et pris en considération. Une démarche de reconnaissance institutionnelle³⁹⁷ peut ne pas suffire à satisfaire toutes les attentes individuelles.

La mission a souligné les limites des possibilités légales de réparation concernant des pratiques qui n'étaient pas nécessairement illégales à l'époque où elles ont eu lieu³⁹⁸. Par ailleurs, de nombreuses personnes adoptées dans de telles conditions ont déclaré ne pas nécessairement souhaiter s'engager dans une voie contentieuse. Enfin, la mise en évidence d'éventuelles responsabilités apparaît particulièrement complexe concernant des opérations qui mettent en jeu une pluralité d'acteurs dont les rôles et les modes d'intervention sont étroitement intriqués. En effet, toute la chaîne d'intervenants pourrait ainsi être mise en cause, des personnes ayant recueilli l'enfant dans son pays d'origine jusqu'aux institutions des pays d'accueil, en passant par les intermédiaires voire, dans certains cas, les parents.

Une adoption illicite peut ainsi résulter d'un enchaînement de défaillances, plus ou moins importantes, dont les causes peuvent être multiples : simple naïveté, souci d'aller vite, négligence, propension à fermer les yeux, résignation ou impuissance, sans exclure la corruption caractérisée ou les agissements motivés par la cupidité.

³⁹⁶ Cf. *supra* 1.3.

³⁹⁷ Cf. *supra* 4.1.2.

³⁹⁸ Cf. *supra* 4.2.1.

Pour ces raisons, il apparaît pertinent d'envisager un type de réponse différente qui pourrait s'inspirer des principes de la justice transitionnelle³⁹⁹.

La justice transitionnelle, plus fréquemment mobilisée dans les périodes de troubles politiques ayant entraîné des manquements en matière de droits humains dans certains pays, repose sur le principe selon lequel des démarches spécifiques, judiciaires ou non judiciaires, peuvent pacifier des situations. Quatre étapes sont nécessaires : la reconnaissance des responsabilités, la publication de la vérité, les réparations et les réformes.

La dynamique engagée par la France peut être rattachée à ce processus de justice transitionnelle quoique suivant un ordre différent, puisqu'elle a débuté par la phase des réformes et enclenché celle de la recherche de la vérité⁴⁰⁰. Les responsabilités restent à reconnaître et les formes de réparation à construire.

La justice transitionnelle reconnaît quatre droits qui constituent à la fois les fondements et les ressorts de la démarche : le droit à la vérité, le droit à une forme de justice, le droit à la réparation et la garantie de non répétition pour soi et pour les autres, d'un point de vue individuel et collectif. Elle place la personne dont les droits fondamentaux n'ont pas été respectés au cœur du processus. En matière d'adoption internationale adossée à des pratiques illicites, elle pourrait donc inspirer la recherche d'une réponse individualisée.

La mission considère que la mise en place d'une instance *ad hoc* permettrait de mettre en œuvre ce type de dynamique de vérité et de réparation centrée sur l'accompagnement des personnes.

Cette instance, présidée par une personnalité reconnue pourrait prendre la forme d'une commission indépendante composée d'experts et de personnes qualifiées.

Elle aurait trois missions principales :

- accueillir et écouter les personnes adoptées à l'étranger affectées par les pratiques illicites ;
- leur proposer un accompagnement adapté à leur situation et à leurs besoins ;
- sur la base des témoignages recueillis, contribuer au développement de la connaissance et de l'information sur les pratiques illicites.

Cette commission accueillerait les personnes disposant d'éléments recueillis à l'occasion de la recherche de leurs origines, permettant de présumer l'existence de pratiques illicites entachant leur adoption. En l'absence d'éléments tangibles, elle orienterait les personnes vers le nouveau dispositif mis en place pour la recherche des origines⁴⁰¹.

³⁹⁹ A. GARAPON, *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner – Pour une justice internationale*, 2022, PP.260-261. Les cahiers de la justice 2015/3 : la justice transitionnelle : enjeux et expérience.

⁴⁰⁰ Cf. *supra* 1.2 et 1.3.

⁴⁰¹ Cf. *supra* 3.3.

Il est indéniable que la révélation de pratiques illicites peut entraîner, pour les personnes concernées, un véritable bouleversement qui les fragilise dans leur identité. Leur offrir la possibilité de s'exprimer, en garantissant une qualité d'accueil et d'écoute, pourrait ainsi leur permettre de se réapproprier leur histoire et constituer la première étape d'un parcours de reconstruction personnelle.

Sur cette base, un accompagnement pourrait être proposé, tenant compte de la singularité de chaque histoire. Pour apporter un soutien adapté, cette instance serait dotée de moyens de fonctionnement humains et matériels dédiés lui permettant de mobiliser des compétences pluridisciplinaires et de mettre à profit le savoir d'expérience des personnes adoptées. Elle pourrait ainsi engager des actions concrètes, collectives ou individuelles, comme par exemple des temps mémoriels, des groupes de parole, des accompagnements psychologiques, voire une aide au rétablissement des liens avec le pays d'origine.

Outre l'accompagnement et le soutien à apporter aux personnes adoptées, elle pourrait se charger enfin, à partir des témoignages recueillis et des actions menées, de capitaliser l'information, d'identifier les manques et de faire toute proposition visant à poursuivre et développer les travaux dans le prolongement de ceux déjà menés sur l'histoire des pratiques illicites⁴⁰². Cette dernière fonction pourrait éventuellement être développée jusqu'à la création d'un centre de ressources, chargé de recueillir et centraliser la documentation en matière de pratiques illicites et de documenter les nouvelles dérives révélées⁴⁰³.

La mise en place de cette commission pourrait tirer profit de l'expérience d'autres instances ayant une fonction d'accompagnement des personnes à visée restaurative. Par exemple, en France, à la suite du rapport de la commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Eglise⁴⁰⁴, deux commissions ont été mises en place à l'automne 2021 : la commission *reconnaissance et réparation* et l'*instance nationale indépendante de reconnaissance et de réparation*.

Au regard de ces précédents, la mission suggère de prévoir une période de préfiguration qui permettrait d'assurer ultérieurement les meilleures conditions de fonctionnement possibles.

Recommandation n° 26. À l'attention des autorités françaises⁴⁰⁵ : créer une commission indépendante ayant pour mission d'accueillir et d'accompagner les personnes qui ont découvert des pratiques illicites dans le cadre de leur adoption internationale.

⁴⁰² Étude d'Yves Denéchère et Fabio Macedo.

⁴⁰³ Sur le modèle envisagé par le rapport de la commission Joustra aux Pays-Bas.

⁴⁰⁴ Rapport final du 5 octobre 2021.

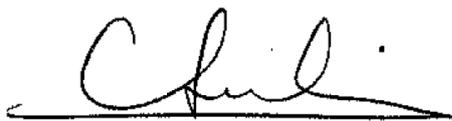
⁴⁰⁵ En visant les « autorités françaises » les recommandations n° 26, 27 et 28 entendent souligner l'importance d'impliquer les pouvoirs publics à haut niveau dans la démarche, à l'instar des pays dans lesquels elle a été effectué par le gouvernement.

Recommandation n° 27. À l'attention des autorités françaises : confier à la personnalité pressentie pour présider la commission une mission préalable de préfiguration.

Recommandation n° 28. À l'attention des autorités françaises : confier à la commission indépendante un rôle d'identification et de proposition de recherches complémentaires en matière de pratiques illicites dans l'adoption internationale en France.

A Paris, le 26 octobre 2023

Mme Claire Aubin
Inspectrice générale
des affaires sociales



Mme Martine Bardet
Inspectrice générale
de la justice



M. Xavier Lapeyre de Cabanes
Inspecteur des affaires
étrangères



Mme Marie Derain de
Vaucresson
Inspectrice de la justice



Avec la participation de Caroline Plaisant, stagiaire à l'IGAS.