



**Bulletin Mensuel n° 3- 4 /2009
Mars-Avril 2009**

ÉDITION SPÉCIALE SUR LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

SOMMAIRE

Editorial

p. 1 [Quelle portée donner au principe de subsidiarité ?](#)

Intervenants en matière d'adoption

p. 3 [Andorre, Australie, Autriche, Costa Rica, Espagne, Géorgie, Grande Bretagne, Liechtenstein, Mexique, Pologne, République Dominicaine et Suisse](#)

Nouvelles du CIR

p. 3 [A propos de l'équipe, Site Internet](#)

En bref

p. 3 [République du Togo, Royaume du Lesotho, France, Moldavie](#)

Théorie

p. 4 [Historique de l'élaboration du "principe de subsidiarité" dans les Conventions](#)

p. 4 [La Cour Suprême indienne ouvre la voie](#)

p. 5 [Le principe de subsidiarité « pour les nuls »](#)

p. 6 [Le principe de subsidiarité: un concept variable ou fixe ?](#)

p. 7 [Extrait de la prise de position de la Conférence de La Haye](#)

Pratique

p. 8 [Le principe de subsidiarité dans les pays d'accueil: vers un changement de paradigme?](#)

p. 8 [Pays-Bas: une nouvelle approche qui respecte le principe de subsidiarité](#)

Ressources Interdisciplinaires

p. 10 [Exercice de préparation à l'adoption internationale pour les candidats adoptants, Tanzanie ou l'adoption inversée](#)

Conclusion

p. 11 [Pour conclure l'examen du principe de subsidiarité](#)

Conférences, séminaires, colloques, cours à venir

p. 12 [Allemagne, Brésil, Etats-Unis, France, Grande Bretagne](#)

EDITORIAL

Quelle portée donner au principe de subsidiarité ? 

Principalement conçu et compris comme une obligation des pays d'origine, le principe fondamental de subsidiarité de l'adoption soulève des questions de plus en plus complexes, au fur et à mesure de l'évolution de l'adoption internationale.

Le contexte contemporain de l'adoption internationale est le lieu de bien des contraintes et n'est pas avare en paradoxes. Pour introduire

le sujet de ce numéro spécial consacré au principe de subsidiarité, prenons l'exemple qui nous a conduits à initier cette réflexion : si un pays d'accueil qui réalise plusieurs milliers

d'adoptions internationales chaque année, est en même temps pays d'origine pour une partie de « ses » enfants, est-ce que ce pays respecte le principe de subsidiarité ? En d'autres termes, les enfants privés de prise en charge familiale permanente dans un pays occidental devraient-ils bénéficier prioritairement d'une adoption domestique, avant que les potentiels adoptants de ce pays ne se tournent vers l'étranger ? Peut-on aller jusqu'à imaginer que ces derniers soient « obligés » d'envisager une adoption domestique, dans le but de répondre prioritairement aux besoins des enfants ?

Naturellement, et comme toujours, il n'est pas possible d'apporter des réponses standards à ces questions, mais à l'heure du « village planétaire », les contextes de l'adoption sont tellement variés qu'il devient nécessaire de réfléchir à nos perceptions de l'adoption et des grands principes qui la sous-tendent.

Une vision du monde ?

Comme le montre l'analyse historique des textes (Convention de l'ONU sur les droits de l'Enfant -CDE-, Convention de La Haye sur l'adoption internationale - voir article page 4), la régulation de l'adoption internationale a été pensée selon un modèle relativement simple qui met en relation «pauvres pays d'origine» et «riches pays d'accueil». Si ce réquisit se comprend bien au vu des premiers développements de l'adoption internationale, l'évolution des sociétés, la facilité des déplacements internationaux et l'accès à l'information brouillent peu à peu cette vision binaire. Les cas pratiques présentés page 6 cherchent à illustrer cette évolution, et à alimenter une réflexion qui pourrait s'appliquer à des cas de plus en plus nombreux dans un avenir pas si lointain.

Du point de vue de l'enfant

Si l'on aborde la réflexion en se plaçant du côté des enfants, il est clair que le principe de subsidiarité impose aux pays d'origine de trouver d'abord des solutions de prise en charge nationale avant d'envisager une adoption internationale. Cette obligation s'impose aux Etats et répond à un besoin de protection des enfants. Un pays d'accueil devrait donc également assumer cette même obligation, et garantir que les enfants qui sont adoptés de chez lui vers l'étranger n'ont pas trouvé de parents susceptibles de les adopter. Cela impliquerait, entre autres conséquences, que cet Etat prenne les mesures nécessaires pour promouvoir l'adoption nationale selon le type

d'enfants privés de famille, soutenir l'adoption des enfants à besoins spéciaux, développer les mécanismes permettant d'avoir une vue complète du nombre et du type d'enfants adoptables, par rapport aux nombre de candidats à l'adoption, etc. Bref, de faire ce que l'on demande aux pays d'origine...

Rappelons dans ce cadre que l'article 21b de la CDE stipule que les Etats parties «reconnaissent que l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé». Or, ce texte s'applique bien à tous les Etats signataires, sans distinguer s'ils sont pays d'origine ou d'accueil. Ce point est particulièrement important dans le cas de l'adoption des enfants à besoins spéciaux pour lesquels des efforts doivent encore être consentis en vue de favoriser leur adoption nationale.

Du point de vue des candidats à l'adoption

L'application du principe de subsidiarité s'imposant aux Etats de par la nature juridique des textes qui l'expriment, il est difficile d'imaginer qu'il puisse être imposé de manière directe aux candidats à l'adoption. Par contre, l'obligation de promouvoir l'adoption domestique devrait plus encourager ces derniers à envisager l'adoption d'un enfant de leur pays, avant de se tourner vers l'étranger.

On peut également relever que si dans certains pays d'origine « traditionnels », cela a conduit à un développement important de l'adoption domestique, la démarche a parfois rencontré un tel succès que les candidats nationaux sont désormais mis en liste d'attente, faute d'enfants. Il n'est dès lors pas impossible que les ressortissants de ces mêmes pays s'adressent un jour aux pays occidentaux pour réaliser une adoption...

Un drôle de casse-tête

La réalisation de ce numéro spécial a ouvert un champ de réflexion complexe et a donné lieu à des séances de gymnastique intellectuelle des plus stimulantes au sein de notre équipe de rédaction. Nous espérons que nos lecteurs apprécieront nos circonvolutions juridico-philosophiques et nous attendons avec impatience vos remarques et commentaires que nous nous ferons un plaisir de partager.

L'équipe du SSI/CIR

INTERVENANTS EN MATIERE D'ADOPTION

Source: Bureau Permanent de la Conférence de La Haye: http://hcch.e-vision.nl/index_en.php?act=conventions.authorities&cid=69.

- **Andorre, Australie, Costa Rica, Espagne, Mexique, Pologne, République Dominicaine et Suisse:** Ces pays ont mis à jour les coordonnées et/ou les personnes de contact de leur(s) autorité(s) centrale(s) (l'autorité du Commonwealth pour l'Australie).
- **Autriche:** Ce pays a modifié la liste de ses organismes d'adoption.
- **Géorgie:** Ce pays a changé son Autorité centrale.
- **Grande Bretagne:** Ce pays a mis à jour sa liste de personnes de contact de son autorité centrale et a désigné un nouvel organisme agréé.
- **Liechtenstein:** Ce pays a adhéré à la CLH-1993 et a désigné son autorité centrale.

NOUVELLES DU CIR

- **A propos de l'équipe:** Le SSI/CIR est heureux d'accueillir au sein de son équipe une nouvelle stagiaire, Caroline Benetti, qui a récemment obtenu son Master en Droit international européen et comparé. Elle sera avec nous durant six mois.
- **Site Internet:** Le nouveau site Internet du SSI est en ligne dans sa version anglaise ! Vous y trouverez de très nombreux documents utiles, dans une présentation que nous espérons plus claire, agréable et pratique qu'auparavant. Les documents et informations plus spécifiquement liés au SSI/CIR se trouvent dans le chapitre « What we do », section IRC. Les versions françaises et espagnoles du site seront mises en ligne prochainement. Nous vous prions d'excuser leur indisponibilité temporaire et dans l'intervalle, si vous avez besoin d'un document dans une ces deux langues, nous vous invitons à envoyer un mail à irc-cir@iss-ssi.org pour que nous puissions vous l'envoyer directement.

EN BREF

République du Togo: Reprise des Adoptions internationales

La République du Togo a promulgué la loi n°2008-014 de novembre 2008 portant approbation de la CLH-93. Ce pays n'a cependant pas encore déposé l'instrument d'adhésion à la Convention auprès du Gouvernement du Royaume des Pays-Bas, dépositaire de cette dernière, et n'en fait donc pas encore officiellement partie. Malgré cela, le Togo a déjà annoncé la reprise des adoptions nationales et internationales. Les procédures seront désormais supervisées par le nouveau Comité national d'adoptions et de nouvelles conditions pour les candidats adoptants ont été établies.

Sources: Département d'Etat américain, <http://adoption.state.gov/news/togo.html>; Autorité centrale française, www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/pays-origine_3233/fiches-pays_3895/togo_9635.html

Royaume du Lesotho: Levée de la suspension des adoptions internationales

Le Gouvernement du Lesotho vient de lever la suspension des adoptions internationales à l'égard des quatre pays suivants: Etats-Unis, Suède, Pays-Bas et Canada. Une agence d'adoption a été accréditée pour chacun de ces pays. Le Département du Bien-Etre Social du Lesotho est par ailleurs en train de mettre en place un Comité d'Adoptions afin de superviser ces agences et de veiller au bon respect des lois et pratiques du pays.

Source: Département d'Etat américain, <http://adoption.state.gov/news/lesotho.html>

France: Nouveau portail internet gouvernemental d'information sur l'adoption

En vue d'améliorer l'information aux familles, le gouvernement français a ouvert au public un portail internet d'information sur l'adoption. Il est accessible à l'adresse www.adoption.gouv.fr.

Source: Autorité centrale française, www.diplomatie.gouv.fr/fr/espaces_dedies.php3?id_rubrique=2605

Moldova: Moratoire sur les dossiers d'adoption

Le gouvernement moldave a annoncé qu'il suspendait l'enregistrement de nouveaux dossiers d'adoption. Les dossiers déjà ouverts sont quant à eux bloqués jusqu'à ce que la nouvelle loi d'adoption soit adoptée, ce qui pourrait prendre encore six mois.

Source: www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/internationale_adoption/herkunftslander/moldawien.html

THÉORIE

Historique de l'élaboration du "principe de subsidiarité" dans les Conventions

Cet article analyse de quelle manière le principe de subsidiarité fut intégré dans la Convention des droits de l'enfant et celle de La Haye sur l'adoption internationale.

La Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 (CDE) des Nations Unies

Le principe de subsidiarité n'était pas mentionné dans le premier projet polonais révisé (1979) de la CDE de 1989, pas plus que dans les autres propositions d'Etats ou d'ONGs soumises aux groupes de travail pour la CDE en 1981, 1982, 1983 et 1985. En 1986, l'Assemblée générale adopta la *Déclaration des Nations Unies sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international* (Déclaration de 1986).

Il est intéressant d'observer que l'article 17 de cette Déclaration se référait au principe de subsidiarité, stipulant que "si l'enfant ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé, l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un moyen approprié de lui procurer une famille". Lors de la révision de la CDE en 1988, l'UNICEF suggéra que, dans le cadre de ce projet, l'article sur les adoptions tienne compte de la Déclaration de 1986, et plus précisément du principe de subsidiarité.

Ainsi, des propositions visant à inclure ce principe dans la CDE émanèrent des Pays-Bas et d'une assemblée latino-américaine, et ont été


soumises à la deuxième lecture de la CDE en 1988-1989. Le groupe de travail chargé du projet approuva le texte comme suit: "...l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé" (article 21(b) actuel de la CDE de 1989). Afin de renforcer ce principe, le Canada et le

Brésil proposèrent d'intégrer une clause supplémentaire évoquant le besoin d'une continuité dans l'éducation de l'enfant, etc., ce qui est aujourd'hui spécifié par l'article 20 (c) de la CDE de 1989.

La Convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (CLH-93)

Au cours des travaux préparatoires de la CLH-93 entamé en juin 1990 lors de la

Commission spéciale, le principe de subsidiarité suscita de nouvelles discussions. En conclusion de la première session, l'un des objectifs de politique générale fut provisoirement défini ainsi: "...les intérêts de l'enfant sont généralement le mieux respectés lorsque l'enfant est élevé par ses parents ou, à défaut, par une famille nourricière ou adoptive dans le propre pays de l'enfant ; l'adoption internationale doit être considérée comme une solution de caractère subsidiaire pour assurer le bien-être de

La Cour Suprême indienne ouvre la voie 
Dans son jugement <i>Laxmikant Pandey vs Union de l'Inde</i> de 1984, la Cour Suprême indienne a établi que la priorité devait être donnée à la recherche de famille à l'intérieur de l'Inde avant de considérer l'adoption internationale comme une option pour les enfants orphelins. Ce cas a été initié par <i>Laxmikant Pandey</i> , avocat à la Cour Suprême, qui voulait alerter le pouvoir judiciaire de pratiques frauduleuses et d'irrégularités dans des cas d'adoption internationale. L'avocat a demandé au gouvernement d'entreprendre des investigations et de développer des standards permettant de déterminer quand il est approprié pour un enfant d'être adopté par des étrangers. Cette décision témoigne d'une approche révolutionnaire de l'adoption internationale car elle évoque implicitement le principe de subsidiarité près de dix ans avant que celui-ci soit consacré dans la Convention des droits de l'enfant de 1989 et celle de La Haye de 1993. <i>Source:</i> Pour plus d'informations sur le cas, voir http://csa.org.in/SC1984Feb06.htm

l'enfant...". Lors des Commissions spéciales en 1990, 1991 et 1992, l'élément principal abordé en matière de subsidiarité concernait l'interprétation de l'article 21 (b) à savoir la signification possible mais non obligatoire que des solutions nationales provisoires pour une prise en charge des enfants - telles que le placement en famille d'accueil ou en institution - sont préférables à une adoption internationale. C'est dans ce contexte que fut élaboré le préambule de la CLH-93, ayant pour but de souligner le bénéfice d'une solution permanente pour l'enfant, premièrement dans son pays d'origine, deuxièmement hors de celui-ci, ce que formule l'article 4 (b) de la CLH-93 : "Les adoptions visées par la Convention ne peuvent avoir lieu que si les autorités compétentes de l'Etat d'origine ont constaté, après avoir dûment examiné les possibilités de placement de l'enfant dans son Etat d'origine, qu'une adoption internationale répond à l'intérêt supérieur de l'enfant."

Interprétations historiques

L'interprétation classique du principe de subsidiarité est basée sur les textes de la CDE et de la CLH-93. Les deux conventions décrivent le principe de subsidiarité comme une obligation de l'Etat à épuiser toutes les possibilités au niveau national et de promouvoir la continuité dans l'éducation de l'enfant avant d'avoir recours à une adoption internationale (ICA). Les comptes-rendus des sessions de rédaction démontrent que les Etats Parties, l'UNICEF et les ONG ont placé les obligations du principe de subsidiarité principalement sur les pays d'origine et ils n'ont pas réfléchi aux pays d'accueil.

Afin d'appliquer le principe de subsidiarité aux différents contextes, il est important d'examiner les fondements théoriques du principe. L'interprétation du principe de subsidiarité par le

Comité des Droits de l'Enfant lors de ses conclusions adressées au Mexique en 1994, implique que 'l'adoption internationale devrait être considérée, à la lumière de l'Article 21, comme une mesure de dernier recours'. Cela bien que récemment, l'UNICEF et le Guide des Bonnes Pratiques à la Conférence de La Haye ont souligné que la prise en charge en institution est moins favorable qu'une adoption internationale. En outre, le Comité a soutenu dans ses observations finales à la Russie en 2005 que 'les Etats Parties devraient aussi considérer des mesures pour promouvoir des solutions nationales adéquates, y compris l'adoption'. Des orientations complémentaires peuvent être obtenues auprès de Vitte et Boéchat (2008) qui suggèrent qu'un aspect du principe de subsidiarité se trouve dans l'Article 21(c), et la nécessité d'une continuité dans l'éducation de l'enfant dans l'Article 20 (3).

Selon les Conventions, les pays d'origine et les pays d'accueil ont la même obligation de promouvoir des solutions permanentes pour les enfants, y compris la prévention, la réintégration familiale et les adoptions, ainsi que le développement des adoptions nationales comme une priorité sur l'adoption internationale.

Sources : Legislative history on the Convention on the Rights of the Child (vol. 2), J.H:A Van Loon ; International Co-operation and Protection of Children with regard to Inter-country Adoption (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993) ; "La Déclaration des Nations Unies sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international", adoptée par l'Assemblée générale 41/85 du 3 décembre 1986 <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/495/93/IMG/NR049593.pdf?OpenElement>

Le principe de subsidiarité « pour les nuls »

L'adoption internationale souffre encore de préjugés tenaces et il n'est pas toujours facile d'expliquer son sens réel à notre entourage ou au public en général. Nous avons donc pensé qu'il serait utile de reprendre ici un argumentaire fort simple, qui fait comprendre facilement ce qui se cache derrière le principe de subsidiarité. Imaginons le dialogue suivant :

Le novice : « *Mais pourquoi est-ce si compliqué d'adopter un enfant alors que le monde semble déborder d'enfants malheureux ?* »

L'expert : « *La question est d'abord de savoir si ces enfants sont adoptables, c'est-à-dire de s'assurer qu'il n'existe pas de possibilité de prise en charge dans leur pays. Pour illustrer ce point, imagines que tu as deux enfants, et que tu meurs dans un accident de voiture. Que voudrais-tu pour tes enfants ?* »

Le novice : « *Il serait normal qu'ils restent avec leur maman* ».

L'expert : « *Bien sûr. Et si la maman est aussi décédée dans l'accident ?* »

Le novice : « *Et bien j'aimerais que les enfants soient pris en charge par la famille : les grands-parents ou les oncles et tantes par exemple.* »

L'expert : « *Tout à fait. Et en supposant que la famille ne puisse pas les prendre en charge, parce qu'elle n'existe pas, ou parce qu'elle n'a pas les ressources suffisantes ?* »

Le novice : « *Dans ce cas, j'aimerais que mes enfants grandissent dans leur pays, dans un cadre plus ou moins familial, qu'ils puissent poursuivre leur scolarité dans leur langue maternelle, etc.* ».

L'expert : « *Et bien tu vois, c'est la même chose pour tous les parents du monde, et ce n'est que si toutes les options que tu as énumérées ne sont pas possibles que l'adoption internationale devrait être envisagée. C'est ça, le principe de subsidiarité.* ».

Sur une idée originale d'Aaron Greenberg, Spécialiste en protection de l'enfance, UNICEF.

Le principe de subsidiarité: un concept variable ou fixe ?

Alors qu'il existe un commun accord sur l'application du principe de subsidiarité dans les pays d'origine, son application dans les pays d'accueil a reçu moins d'attention.

Le SSI/CIR a développé l'exercice ci-contre, afin de mieux comprendre les limites du principe de subsidiarité. Quatre scénarios différents ont été inventés en utilisant les noms de pays réels afin d'éviter que l'exercice ne soit trop abstrait. Ces pays ont été choisis car ensemble, leurs pratiques d'adoption internationale, examinées objectivement, sont représentatives des réalités existantes au sein de nombreux pays. Bien entendu, il n'y a aucune intention de promouvoir ou de dénoncer des pratiques dans les pays cités, et les chiffres mentionnés sont fictifs.

L'objectif de l'exercice est de démontrer que l'application du principe de subsidiarité n'est pas toujours unilatérale. Les limites du principe de subsidiarité restent flexibles, dépendant, entre autres, de la situation particulière de chaque enfant, des particularités des candidats adoptants ainsi que des réalités au sein de chaque pays.

Nous serions très intéressés de recevoir les réponses et les avis de nos lecteurs!

Des réponses claires aux scénarios suivants ?

Cas 1

Un citoyen philippin souhaiterait entamer une adoption en Suisse qui, en moyenne, traite 20 adoptions nationales par an. Ce citoyen devrait-il être tenu d'adopter un enfant aux Philippines au lieu d'entamer une adoption dans un autre pays ? La réponse changerait-elle si le citoyen entamait une adoption en Allemagne qui traite en moyenne 500 adoptions nationales par an, ou aux Etats-Unis où 30'000 adoptions nationales sont traitées chaque année?

Cas 2

Un citoyen indien, Professeur à l'Université de New Delhi, spécialisé dans l'autisme et le développement des adolescents, souhaiterait entamer une adoption en France et propose d'adopter un enfant autiste. Ce citoyen devrait-il être tenu d'adopter un enfant en Inde au lieu d'entamer une adoption dans un autre pays ?

Cas 3

Un couple marié ghanéen vit à Accra après avoir passé 8 ans aux Etats-Unis. Ils ont l'intention d'adopter un jeune enfant d'origine afro-américaine aux Etats-Unis. *Ces citoyens devraient-ils* être tenus d'adopter un enfant au Ghana au lieu d'entamer une adoption dans un autre pays?

Cas 4

Un couple homosexuel en Belgique souhaiterait adopter un enfant aux Etats-Unis. Devrait-il être tenu d'adopter un enfant en Belgique au lieu d'entamer une adoption dans un autre pays? Si l'adoption est finalisée aux Etats-Unis, la Belgique peut-elle refuser de la reconnaître, car le principe de subsidiarité n'a peut-être pas été respecté ?

Extrait de la prise de position de la Conférence de La Haye

L'extrait suivant est tiré de la prise de position de la Conférence de La Haye en réponse aux questions soulevées par le SSI/CIR concernant l'application du principe de subsidiarité aux candidats adoptants.

Nous ne sommes pas d'accord avec l'avis selon lequel « l'adoption internationale devrait être considérée comme une mesure de dernier recours ». La Convention de La Haye de 1993 énonce le principe de subsidiarité d'une manière légèrement différente de celle de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans son article 21b, sans pour autant être en contradiction. La Convention de La Haye, à son article 4b, exige que l'Etat d'origine constate « après avoir dûment examiné les possibilités de placement de l'enfant [sur son propre territoire], qu'une adoption internationale répond bien à l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Comme nous le déclarons dans notre Guide de Bonnes Pratiques, au paragraphe 50, la Convention « n'impose pas que toutes les possibilités aient été épuisées. Une telle obligation serait irréaliste: elle ferait peser une charge indue sur les autorités et pourrait reporter indéfiniment la possibilité de trouver un foyer permanent à l'étranger pour un enfant ». De plus, le principe de subsidiarité devrait être interprété à la lumière du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce dernier est le principe primordial, non pas la subsidiarité. Cette approche est également soutenue par le Communiqué de l'UNICEF de 2007 qui stipule que l'institutionnalisation devrait être le dernier recours pour un enfant sans famille. Voir également le paragraphe 53 du Guide de Bonnes Pratiques.

L'obligation pour les candidats adoptants d'épuiser leurs options nationales

Nous sommes certainement d'accord que tous les Etats devraient encourager leurs ressortissants à adopter des enfants dans leur propre pays – ceci est la subsidiarité en action. Nous sommes également d'accord que les pays d'accueil devraient prêter plus d'attention à cette question, et que dans le cadre de la préparation à l'adoption, les candidats adoptants devraient être informés et encouragés à envisager l'adoption nationale. Toutefois, nous ne sommes pas sûrs qu'il soit réaliste d'imposer l'obligation aux candidats adoptants d'épuiser leurs options nationales avant d'être autorisés à réaliser des

adoptions internationales. [...] En supposant que tous les bébés et très jeunes enfants adoptables soient rapidement adoptés, on ne peut pas présumer que tous les candidats adoptants aient la capacité d'adopter les autres enfants adoptables. Une évaluation approfondie et professionnelle de la capacité et de l'aptitude des candidats à adopter certaines catégories particulières d'enfants doit être menée. Est-ce que tous les candidats adoptants devraient être évalués pour l'adoption de catégories d'enfants qu'ils ne souhaitent pas vraiment adopter? De plus, il y a de nombreuses bonnes raisons pour ne pas prolonger le retard qui existe déjà dans le processus normal et éthique des candidatures d'adoption internationale.

Conclusion

La Convention de La Haye, en tant qu'instrument de protection des intérêts des enfants sujets d'adoption internationale, impose des obligations concernant le principe de subsidiarité uniquement aux Etats d'origine (y compris les Etats d'accueil qui agissent également en tant qu'Etats d'origine). L'obligation contraignant les candidats adoptants à épuiser toutes les solutions nationales d'adoption avant d'être autorisés à adopter internationalement est une question de procédure et de droit nationaux d'adoption (et cette condition peut uniquement être imposée par l'Etat). Ainsi, nous ne pouvons pas être d'accord avec la conclusion selon laquelle le principe de subsidiarité, tel qu'il est établi dans la Convention de La Haye et la CDE, peut être lu comme imposant cette obligation aux candidats adoptants nationaux.

Toutefois, nous sommes d'accord qu'une obligation de promouvoir l'adoption nationale, énoncée dans un langage approprié, pourrait être un aspect de bonne pratique à encourager dans les pays d'accueil. Nous sommes d'accord qu'il s'agit d'un principe qui devrait s'appliquer de manière égale aux Etats d'accueil et aux Etats d'origine. Toutefois, cet avis ne peut trouver une base juridique dans aucune des deux conventions.

Le principe de subsidiarité dans les pays d'accueil: vers un changement de paradigme ?

La situation des enfants pris en charge dans les pays d'accueil soulève la question de la mise en œuvre du principe de subsidiarité dans les pays industrialisés. Plusieurs Etats sont conscients des difficultés liées à cette problématique et prennent des initiatives pour y remédier.

Les grands pays d'accueil de l'adoption internationale font tous face à la même réalité: ils réalisent un nombre beaucoup plus élevé d'adoptions internationales que d'adoptions nationales. S'il est vrai que les abandons et le délaissement d'enfants ont fortement diminué, notamment grâce au contrôle des naissances, il n'en demeure pas moins qu'un nombre significatif d'enfants est encore pris en charge par l'Etat par le biais de différentes formes de protection ou de prises en charge alternatives. Naturellement, l'extrême variété des situations individuelles, tant au niveau social que juridique, interdit tout raccourci entre abandon et adoption. On constate néanmoins que de plus en plus de pays s'interrogent quant à la pertinence de réaliser un grand nombre d'adoptions internationales alors que les réponses apportées aux enfants vivant sur leur territoire sont encore insuffisantes. Dans ces conditions, et partant du postulat que le principe de subsidiarité s'applique également aux pays d'accueil (voir p. 1, 5, 6), quelles mesures pourraient être envisagées ?

Une situation floue

Il s'agit tout d'abord de souligner qu'il est difficile de savoir exactement combien d'enfants sont pris en charge par chaque Etat, pourquoi ils le sont et quel est leur «profil social et juridique». D'une part, les données varient considérablement d'un pays à l'autre car les catégories de population diffèrent (âge, types de mesures prononcées, état de santé, etc.). D'autre part, les définitions ne sont pas harmonisées et manquent parfois de précisions. Dans ce contexte, il est très délicat d'interpréter les chiffres disponibles, notamment de déterminer précisément quels enfants pris en charge sont ou seraient adoptables. En France par exemple, selon le rapport 2008 de l'Observatoire national de l'enfance en danger, 128'824 enfants étaient « placés en protection de l'enfance » à la fin 2006, dont 21'774 étaient placés directement par le Juge des enfants¹. Combien d'entre eux ont réellement été

délaissés par leurs parents et pourraient être déclarés adoptables ? Les débats qui ont actuellement lieu en France à ce sujet montrent bien combien il est délicat de mettre en parallèle délaissement et adoption. Ces questions se posent également en Espagne, par exemple, où 30'000 enfants étaient «sous la tutelle de l'Etat» en 2006².

Le besoin de statistiques plus précises

Ces exemples mettent en lumière la nécessité de disposer de données statistiques complètes et détaillées afin de réaliser une évaluation précise des profils des enfants pris en charge, de leur nombre et de leurs besoins. Sur cette base, le pays peut adapter ses politiques publiques en matière de protection de l'enfance

Pays-Bas: une nouvelle approche qui respecte le principe de subsidiarité

Le gouvernement hollandais vient d'annoncer qu'il allait fixer des conditions plus strictes pour les adoptions réalisées aux Etats-Unis. En 2008, ce dernier pays a été le troisième pays d'origine pour les Pays-Bas (après la Chine et Haïti) avec 56 enfants qui y ont été adoptés sur un total de 676 adoptions internationales.

Les réglementations hollandaises sur l'adoption reconnaissent qu'il est préférable pour un enfant d'être adopté dans son propre pays ou sa propre région. Elles reconnaissent donc le principe de subsidiarité. Par ailleurs, le gouvernement a déclaré que « des investigations ont montré que les enfants jeunes peuvent trouver un foyer facilement auprès des familles américaines... il n'y a donc aucune nécessité pour ces enfants d'être placés en dehors des Etats-Unis ».

Le gouvernement hollandais a précisé que ces conditions plus strictes pour les adoptions réalisées aux Etats-Unis ne concerneront pas les enfants américains de cinq ans et plus, ceux qui sont placés en famille d'accueil ou ceux pour lesquels il est difficile de trouver une famille en raison de leurs problèmes de santé ou d'autres raisons spéciales.

Source:

www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5g2-M-kYml7bNRXjXMDIUQEHCE0cg

et palier à ses éventuelles faiblesses. Ainsi, les Etats-Unis savent par exemple qu'en 2006, 129'000 des 510'000 enfants placés en famille d'accueil attendaient d'être adoptés depuis environ 39 mois. Cette même année, quelque 50'000 adoptions nationales ont été finalisées³. Afin de réagir à cette situation et de promouvoir l'adoption nationale, les USA ont adopté en 2008 le *Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act*⁴ établissant des mécanismes innovants telles que l'assistance aux membres de la famille élargie de l'enfant, le soutien économique aux familles adoptives et la promotion de l'adoption des enfants à besoins spéciaux.

Dans le même ordre d'idée, l'Espagne a récemment mis en place une commission en vue d'analyser et promouvoir l'adoption nationale. La clarification des données concernant les enfants sous la tutelle de l'Etat figure parmi les premiers travaux de cette commission.

Le besoin de diversifier les options de prise en charge dans les pays d'accueil

La mise en place d'un système complet de collecte d'informations doit ensuite permettre d'engager une réflexion sur d'éventuelles réformes politiques et législatives afin d'adapter le système aux besoins des enfants. Le Québec a déjà franchi ce pas grâce à sa loi de protection de l'enfance adoptée en 2006. Celle-ci introduit la notion de «projet de vie stable et permanent» pour chaque enfant et instaure un délai maximum pour sa détermination et son actualisation, en fonction de l'âge des enfants (12 mois si l'enfant a moins de deux ans, 18 mois s'il a entre deux et cinq ans et 24 mois s'il a six ans ou plus). De plus, cette loi offre un éventail varié d'options de prise en charge transitoire ou permanente.

Le Royaume Uni a quant à lui développé depuis les années 1970, un vaste système de placement familial temporaire et permanent pour répondre aux besoins des enfants privés de leur famille, y compris les enfants à besoins spéciaux. A cet effet, le pays déploie de nombreux efforts pour diversifier sa palette de solutions familiales alternatives de prise en charge, notamment en tentant de professionnaliser les familles d'accueil et en développant leur formation. Par ailleurs, le

Royaume Uni considère aussi l'adoption comme une de ces solutions. Actuellement, environ 3000 enfants pris en charge sont adoptés au niveau domestique chaque année. Quant à l'adoption internationale, elle est rare (entre 300 à 400 cas par an en moyenne) et chère (environ £ 5'000 uniquement pour le rapport social).

Le besoin d'une évolution des mentalités

Par ailleurs, en marge de ces démarches, des efforts devraient être fournis dans chaque pays afin de faire évoluer les mentalités. Il est encore trop fréquent que des enfants adoptables ne trouvent pas de famille adoptive dans leur propre pays en raison de leurs particularités ou de leur origine ethnique. Ainsi, de nombreux enfants afro-américains sont adoptés à l'étranger alors que les candidats américains adoptent de plus en plus d'enfants issus de pays africains tels que l'Ethiopie, l'Uganda et le Nigéria. En Europe, des enfants handicapés mentaux sont adoptés par des ressortissants de pays voisins du pays d'origine. Un travail de fond doit donc être entrepris afin que le projet des candidats adoptants réponde également à leur réalité nationale.

Seule la conjonction de ces démarches permettra de répondre adéquatement aux besoins des enfants pris en charge dans les pays d'accueil. Toutefois, comme pour les pays d'origine, ce processus est lent et progressif. Comme relevé dans l'éditorial de ce bulletin, ces réflexions démontrent bien qu'il est temps pour les professionnels de revoir les préjugés qui entourent encore trop souvent l'adoption, et de réaliser dans les pays occidentaux ce que l'on exige des pays d'origine.

¹ Quatrième rapport annuel au parlement et au gouvernement de l'Observatoire national de l'enfance en danger - Etat des lieux de la mise en place des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes

Nouvelle estimation du nombre d'enfants bénéficiant d'une mesure, Décembre 2008 :

www.oned.gouv.fr/docs/production-interne/rapports/rapport_oned2008_020209.pdf

² Adoptantis n° 65, janvier 2009

³ Statistiques 2006

www.acf.hhs.gov/programs/cb/stats_research/afcars/tar/report14.pdf,

⁴ Fostering Connections and Increasing Adoptions Act www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-6893

A l'origine, cet article comportait des photos représentant les différents membres de la famille adoptive tanzanienne ainsi que de leur maison, afin d'aider le lecteur à visualiser et à se représenter le changement de culture. Toutefois, pour des raisons techniques, il est malheureusement impossible de reproduire ces images ici..

Exercice de préparation à l'adoption internationale pour les candidats adoptants : Tanzanie ou l'adoption inversée

Cet exercice a été inventé par Johanne Lemieux, travailleuse sociale québécoise et créatrice de l'approche psychosociale de « l'Adopte parentalité ».

Votre nom est Julie ou Simon et vous avez 18 mois. Le Directeur de la protection de la jeunesse du Québec vous a déclaré adoptable car votre mère biologique n'a pas les capacités nécessaires pour assurer votre santé, votre sécurité et votre développement. Les travailleurs sociaux du Québec vous cherchent une famille adoptive au Québec depuis six mois sans succès. Une famille tanzanienne souhaite vous adopter. Vous prenez l'avion avec une escorte et arrivez très fatigué vingt heures plus tard à l'aéroport de Dar-Es-Salam, en Tanzanie.

Voici votre nouvelle famille :

... Votre nouveau papa porte de nombreux et grands bijoux de perles et pierres multicolores. Il porte un simple pagne pour tout vêtement...

... Votre père a deux épouses. Vous avez donc deux mamans et de nombreux frères et sœurs...

... Votre nouvelle maison, dans la savane tanzanienne, est une petite case borgne, construite en paille et boue séchée.

- L'escorte vous présente votre nouveau papa et vos deux nouvelles mamans. Que pensez-vous d'eux?
- L'escorte qui parle français doit repartir par le même avion et vous laisse là. Quelles sont vos émotions?
- A l'aéroport, une foule bruyante composée de toute la tribu Massaïs chante, danse et fait de la musique pour vous accueillir. Etes-vous touché et heureux ?
- A l'aéroport, plusieurs personnes inconnues : des enfants, des personnes âgées, des adultes viennent près de vous. Elles vous touchent, vous parlent, vous embrassent partout sur le visage, certaines pleurent et vous prennent en vous serrant dans leurs bras. Comment vous sentez-vous ? Quelles sont les réactions de votre corps ? Avez-vous envie de rire ? de pleurer ? de frapper ? de vous sauver ? de dormir ? de vomir ?
- Les nouvelles mamans et le nouveau papa vous parlent en Massaïs, comment savez-vous s'ils sont gentils ou non ? Comment comprenez-vous ce qu'ils veulent que vous fassiez ?
- Le soir même, ils vous servent un plat typiquement tanzanien ; L'engurma, une bouillie composée de haricots accompagnée d'une tasse de sang de vache bien chaud. Quelle est votre réaction ?
- La première nuit, on vous fait dormir dans leur maison nommée enyang sur un tapis à même le sol. Il y a des bruits inconnus qui viennent de la savane. Il fait très chaud et très noir. Comment dormez-vous ?
- Le lendemain matin, une de vos deux mamans jette votre t-shirt et vos autres vêtements. Elle vous habille avec une robe de laine nommée rubeka. Elle vous rase la tête et vous coiffe d'un joli bijou de tête comme vos nouveaux frères et sœurs. Etes-vous reconnaissant ? Vous trouvez-vous beau ou belle ?

- Quelques jours plus tard, une personne parlant français vous demande si vous êtes heureux d'avoir une vraie famille. Que répondez-vous ?
- Vingt ans plus tard, où êtes-vous ? que faites-vous ? qui êtes-vous ?

Sources: Publié avec l'autorisation de Johanne Lemieux et tiré de l'ouvrage *L'enfant adopté dans le monde en 15 chapitres et demi*, de Jean-François Chicoine, Patricia Germain et Johanne Lemieux, Editions Hôpital Ste-Justine, Montréal, 2003. Tous droits réservés.

CONCLUSION

Pour conclure l'analyse du principe de subsidiarité

Malgré le fait que la subsidiarité soit un principe clé de la CDE-1989 et la CLH-1993, ses implications légales et ses limites restent floues, spécialement pour les pays d'accueil.

Près de 20 ans après l'entrée en vigueur des Conventions, la nature des adoptions internationales a beaucoup évolué. La situation financière et l'aptitude des citoyens des pays d'origine traditionnels ont changé et désormais ils sont en mesure d'adopter des enfants de leur pays. En même temps, les citoyens des pays d'accueil traditionnels adoptent à l'étranger, malgré le fait que des enfants de leur propre pays attendent d'être adoptés.

Compte tenu de ces réalités et de l'exercice présenté en page 6, le principe de subsidiarité est clairement un concept variable qui devrait être interprété en fonction de la situation de chaque enfant et de chaque pays. Le respect du principe de subsidiarité par les Etats dépend de nombreux éléments, notamment du fait que les candidats adoptants entament une adoption internationale dans un pays qui dispose – ou non – d'une liste d'attente pour l'adoption d'enfants à besoins spéciaux, ou dans un pays qui donne la priorité – ou non – aux adoptions nationales.

Principes généraux et exceptions

Le SSI/CIR estime qu'*en principe*, il est important de s'assurer que le principe de subsidiarité s'applique à tous les pays de manière égale. Deuxièmement, il est essentiel de s'assurer que toutes les solutions nationales pour l'enfant ont été épuisées, et pour se faire, il faudrait que les Etats encouragent leurs citoyens à adopter en priorité des enfants de leur propre pays, y compris ceux à besoins spéciaux. Pour les pays fédéraux, ceci implique la promotion des adoptions entre états/provinces/cantons/etc. En procédant ainsi en complément de la mise en œuvre des mesures de prévention et de réunification, les Etats se seront assurés que les solutions

nationales ont été épuisées et qu'il y a une continuité dans l'éducation de l'enfant, avant qu'une adoption internationale ne devienne envisageable pour l'enfant. Bien entendu, ce principe général s'applique uniquement dans les cas où les autorités ont déclaré qu'il y a un apparemment possible entre le candidat adoptant et les enfants nationaux.

Concernant l'obligation pour les candidats adoptant d'épuiser toutes les possibilités nationales avant de se tourner vers l'adoption internationale, il apparaît clairement que le cadre législatif actuel (CDE et CLH-1993) ne va pas si loin. Toutefois, la décision que les Pays-Bas viennent de prendre pour limiter les adoptions depuis les Etats-Unis est clairement un premier pas visant à limiter le choix des candidats. Cette décision étant basée sur l'application du principe de subsidiarité dans un pays d'origine, pourrait-on imaginer une initiative similaire dans d'autres pays ?

Par ailleurs, en pratique, il peut y avoir des *exceptions* à ces principes généraux, en fonction des besoins spécifiques de l'enfant et de son intérêt. Il pourrait y avoir des cas où une solution internationale permanente est plus dans l'intérêt de l'enfant qu'une solution nationale permanente (par exemple: des candidats adoptants ont une expertise médicale spécifiques, l'enfant a des parents biologiques qui vivent outre-mer ; une adoption internationale est jugée préférable au placement durable en institution, etc.).

Afin que les Etats puissent remplir leurs obligations concernant le principe de subsidiarité, les principes généraux mentionnés ci-dessus devraient être suivis. Cependant, une approche flexible est nécessaire pour permettre aux Etats de remplir entièrement leurs obligations de traiter chaque enfant comme un

individu et prendre en compte son meilleur intérêt.

CONFERENCES, SEMINAIRES, COLLOQUES, COURS Á VENIR 

- **Allemagne:** *Specialist Discussion on Adoption* (Discussion de spécialistes sur l'adoption), famille international frankfurt e.V., Frankfurt, 17 Juin 2009. Pour plus d'informations: www.fif-ev.de/news/special-discussion-on-adoption-on-june-17-2009.-please-register-now
- **Brésil:** *14^o Encontro Nacional das Associações e Grupos de Apoio à Adopção e 1^o Encontro Latino Americano* (14^{ème} Rencontre nationale et 1^{ère} rencontre latino-américaine pour le suivi de l'adoption), 22-25 mai, San Paolo. Pour plus d'informations: www.angaad.org.br.
- **Etats-Unis:** *Flourishing in downturn* (S'épanouir dans les moments difficiles), Adoption Exchange Association, 27-30 Mai, Chicago. Pour plus d'informations: www.adoptea.org/Conference_2009/SaveDate.html
- **France:** *Rencontre nationale entre parents adoptifs et autres*, PETALES, 6 Juin 2009, Paris. Pour plus d'informations: www.petalesfrance.fr; et *Adoption: Evaluer et accompagner. Aspects psychologiques*, COPES, 18 et 19 Juin et 17-18 Septembre. Pour plus d'informations: www.lecopes.org
- **Grande Bretagne:** *The journey to recovery: Safeguarding children living with trauma and family violence- Assessment, Analysis and Intervention* (Vers la guérison: préserver les enfants vivant un traumatisme et une violence familiale – évaluation, analyse et intervention), BAAF, 21-22 Mai 2009, Londres. Pour plus d'informations: www.baaf.org.uk/res/training/dates/index.shtml; et *Adoption and Attachment* (Adoption et attachement), cours de deux ans, Université de Greenwich, 14 Octobre 2009, contact joanne@familyfutures.co.uk

Pour rappel, ce Bulletin est distribué à un réseau sélectionné d'Autorités et de professionnels et n'est pas destiné à être placé sur un site Internet sans l'autorisation du SSI/CIR.

Le SSI/CIR exprime sa gratitude aux gouvernements (y compris de certains Etats fédérés) des pays suivants, pour leur soutien financier dans la réalisation de ce Bulletin : Afrique du Sud, Allemagne, Andorre, Australie, Belgique, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, France, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays-Bas, Suède, Suisse.