

Centre International de Formation Européenne

INSTITUT EUROPEEN

Master in Advanced European and International Studies

Année académique 2011-2012



Les politiques d'adoption internationale dans l'espace européen : complexité et débat

Domingos Simonella

*Mémoire dirigé par le Dr WAECHTER Matthias, Directeur de l'IE,
Professeur de relations internationales*

Soutenu le 21 Juin 2012

Jury :

M. WAECHTER Matthias

M. LEUNIG Ragnar

M. VEREZ Jean-Claude

Dédicace

A Dieu toute ma reconnaissance et à la mémoire de ma mère.

Remerciements

À Monsieur Matthias WAECHTER, mon Directeur de recherche, pour ses conseils judicieux et ses orientations. Je vous suis profondément reconnaissante pour votre encadrement et votre ouverture.

Aux Membres du jury, pour le temps qu'ils ont consacré à lire et à juger le résultat de mes recherches.

Une mention spéciale pour Monsieur Ragnar LEUNIG pour ses conseils et sa contribution à mes recherches en Allemagne : je vous suis infiniment reconnaissante pour votre disponibilité et pour avoir mobilisé vos contacts personnels pour mes recherches.

Au Corps Professoral du MAEIS pour leur enseignement, leur encadrement et leur disponibilité.

A l'ensemble du personnel de l'Institut Européen, pour leur patience et leur diligence.

Aux enquêtés qui ont accepté de consacrer une partie de leur temps aux interviews: Mmes Véronika Schaab et Van Wahl, les familles Paus : Mathilde, Ludwig, Christian et Rump : Ursula, Jan Christoph. Recevez ici l'expression de ma profonde gratitude.

A tous ceux qui m'ont soutenue de près ou de loin : ma famille pour leur « présence » malgré la distance, M. Florent Gnacadja et son épouse pour leur soutien, Serge Houinou et Hervé Angelo de tenir si bien leur rôle de grand-frère, mes oncles Eric Améziah et Pascal Domingo, Eric Kougbla et sa famille pour leur accompagnement.

Et une pensée spéciale pour Charlemagne N'djibio pour son soutien et son impressionnant travail de relecture.

Sommaire

DEDICACE	2
REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE.....	4
ACRONYMES.....	6
INTRODUCTION	8
METHODOLOGIE DE RECHERCHE	13
PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE ET SA REGULATION EN EUROPE.....	15
CHAPITRE I : ANALYSE DE LA PRATIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE ET SA PRISE EN CHARGE PUBLIQUE.....	16
SECTION 1 : ADOPTION INTERNATIONALE ET PARENTALITE : LE PROCESSUS DE CREATION D'UNE FILIATION ELECTIVE	16
SECTION 2 : EMERGENCE ET INTRODUCTION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE DANS LA SPHERE PUBLIQUE	22
CHAPITRE II : TRAITEMENT ET MODALITES DE CONDUITE DES ADOPTIONS INTERNATIONALES.....	30
SECTION 1 : LES PRINCIPALES REPRESENTATIONS LIEES AU PHENOMENE DE L'ADOPTION D'ENFANTS ETRANGERS.....	30
SECTION 2 : LES MODALITES DE CONDUITE DES ADOPTIONS INTERNATIONALES ET LEURS LIMITES.....	38
CHAPITRE 3 : LES DISPOSITIFS DE REGULATION MIS EN PLACE POUR L'ENCADREMENT DES ADOPTIONS D'ENFANTS A L'ETRANGER	44
SECTION 1 : LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX	44
SECTION 2 : LES INSTRUMENTS REGIONAUX	46

<u>DEUXIEME PARTIE : LA PRISE EN CHARGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ADOPTION</u>	
<u>INTERNATIONALE DANS L'ESPACE EUROPEEN : COMPLEXITE ET SPECIFICITES</u>	
<u>NATIONALES.....</u>	<u>49</u>
CHAPITRE I : L'ENCADREMENT DES PROCEDURES D'ADOPTION INTERNATIONALE DANS L'ESPACE	
EUROPEEN	50
SECTION 1 : INEXISTENCE D'UN CADRE LEGAL EUROPEEN DE PROTECTION DE L'ENFANCE	50
SECTION 2 : LE DEBAT AUTOUR DE L'ADOPTION INTERNATIONALE DANS L'ESPACE EUROPEEN: LE DIFFICILE	
ARBITRAGE ENTRE PROTECTION DE L'ENFANCE ET LOGIQUES POLITIQUES	54
CHAPITRE II : DIVERGENCE D'APPROCHES DANS L'UE: ETUDE DES CAS ALLEMAND ET FRANÇAIS	64
SECTION 1 : L'APPROCHE PRAGMATISTE ALLEMANDE.....	64
SECTION 2 : L'APPROCHE SOCIALE FRANÇAISE.....	78
SECTION 3 : SIMILITUDES ET DIVERGENCES ENTRE LES PRATIQUES ALLEMANDES ET FRANÇAISES	86
CHAPITRE III : PROPOSITION POUR UNE HARMONISATION DES POLITIQUES RELATIVES A L'ADOPTION	
INTERNATIONALE ET A LA PROTECTION SOCIALE DANS L'ESPACE EUROPEEN.....	90
SECTION I : LA PLURALITE D'APPROCHES DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES SOCIALES DANS L'ESPACE	
EUROPEEN	90
SECTION 2 : L'OPPORTUNITE DE DEFINITION D'UNE STRATEGIE SOCIALE COMMUNAUTAIRE	92
<u>CONCLUSION</u>	<u>98</u>
<u>BIBLIOGRAPHIE ALPHABETIQUE.....</u>	<u>101</u>
<u>TABLE DES MATIERES.....</u>	<u>107</u>
<u>ANNEXES</u>	<u>111</u>

Acronymes

ACAI	Autorité Centrale pour l'Adoption Internationale
AFA	Agence Française de l'Adoption
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
CDE	Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant
CECA	Communauté Economique du Charbon et de l'Acier
CEJ	Cour Européenne de Justice
CLH-93	La Convention de La Haye sur la Protection des Enfants et la Coopération en matière d'adoption internationale
CSA	Conseil Supérieur de l'Adoption
EIoP	European Integration online Papers
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GIP	Groupement d'Intérêt Public
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MAI	Mission pour l'Adoption Internationale
MOC	Méthode Ouverte de Coordination
MSE	Modèle Social Européen
OAA	Organisme Autorisé pour l'Adoption
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PIB	Produit Intérieur Brut
PPE	Parti populaire européen
RDA	République Démocratique Allemande
RFA	République Fédérale d'Allemagne
SAI	Service de l'Adoption Internationale
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
TEU	Traité sur l'Union Européenne
UE	Union Européenne
UNICEF	Programme des Nations Unies pour l'Enfance
ZFO	Zone Française d'Occupation

«(...) L'adoption internationale ce serait donc des enfants privés de parents et sevrés d'amour recueillis par des parents privés d'enfants et sevrés d'amour, la rencontre de deux souffrances transmuées en une famille heureuse. »

Lucette KHAIAT

Introduction

L'infertilité a de tout temps été un mal contre lequel les familles se sont battues. Dans toutes les sociétés humaines, l'enfant et le statut qu'il confère à ses parents, occupent une place centrale et constituent le socle des formes traditionnelles de la famille. Les différents récits allégoriques et mythologiques qui président aux imaginaires culturels de part le monde, fournissent une vision de différents modes de création du lien filial. Les mythologies grecques, égyptiennes et la Bible en fournissent divers exemples avec : Adam qui « connut » sa femme Eve, la grossesse miraculeuse de Sara, la procréation pour autrui d'Agar, l'inceste de Lot, la conception virginale avec Marie, la procréation post-mortem d'Isis et d'Osiris, l'adoption de Moïse par la fille du Pharaon ou celle prononcée par Jésus sur la croix entre sa mère et le disciple qu'il aimait (Khaiat, 2003). Cette forme de filiation est donc une pratique historique acceptée ou rejetée selon les sociétés et les périodes. Sa pratique sous sa forme internationale a suivi un parcours sinueux et chaotique caractérisé par une croissance régulière émaillée de remises en cause et de scandales. Le dernier en date, qui a eu un écho international et suscité mon intérêt, est celui de « l'affaire de l'Arche Zoé » où une association française avait organisé le « sauvetage d'enfants tchadiens » des dangers de la pauvreté et d'une mort probable. L'opération de sauvetage avait été financée par des familles françaises désireuses de prendre ces enfants en charge et de leur donner une famille. L'idée de l'« adoption-sauvetage » est à l'origine des premiers déplacements d'enfants avec l'adoption par les familles américaines des enfants abandonnés suite à la Deuxième guerre mondiale et à la Guerre de Corée. L'institutionnalisation de la pratique en Europe trouve son origine dans les mesures de rapatriement prises par les autorités françaises dans leur zone d'occupation en Allemagne, après la chute du Troisième Reich. La logique poursuivie était plus politique que philanthropique ou familiale. Cependant, quelles que soient les raisons qui la motivent, l'adoption internationale permet, à priori, de donner à un enfant abandonné et désocialisé une famille et une deuxième

chance dans la vie. Elle permet aussi aux parents adoptifs de correspondre aux critères sociaux et de s'affirmer comme parents.

Depuis la Deuxième guerre mondiale, cette question est devenue un aspect significatif des relations internationales grâce à la globalisation et au développement des moyens de communication qui ont facilité les déplacements et permis que le sort désespéré des enfants en situation difficile soit connu ailleurs. Ces circonstances ont permis la création de familles multiculturelles, mais aussi l'émergence de problèmes aux dimensions transnationales. En effet, l'adoption d'enfants étrangers est une pratique difficile à appréhender à cause de la complexité des paramètres et intérêts qui y sont en jeu. Elle recèle d'éléments à la fois culturels, juridiques, sociaux et d'une forte influence émotionnelle. Cette particularité rend sa prise en charge difficile pour les institutions et gouvernements responsables de la protection de leurs citoyens engagés dans ces procédures. A cet effet, des normes internationales ont été mises en place pour encadrer les procédures d'adoption en raison des insuffisances relevées et des situations de trafic d'enfants relayées par les médias. L'Europe et plus principalement l'Union Européenne est l'une des principales destinations des enfants adoptés à l'étranger : elle en accueille plusieurs milliers par an. La majorité des pays d'accueil s'y trouvent et depuis les deux derniers élargissements, plusieurs pays d'origine aussi. Cette configuration fait de l'Union européenne un acteur de choix dans le « paysage » global de l'adoption internationale.

En tant que phénomène social, l'adoption internationale a été un sujet de recherche privilégié pour les sciences juridiques et médicales. En effet, sa conduite met en relation des normes appartenant à différents systèmes juridiques dont l'application nécessite des arbitrages à divers niveaux. Les productions juridiques sur la question sont prolifiques et ont accompagné l'évolution de la pratique. Cette pratique a en effet connu une évolution progressive en Europe, qui a amené les autorités publiques à légiférer et à adapter leur législation en fonction de l'émergence de nouvelles contraintes. Dans un autre registre, elle a été l'objet de plusieurs études dans le domaine médical à cause de la rupture qu'elle implique dans la vie des adoptés et la reconstruction de nouveaux liens. Celles-ci mettent

un accent particulier sur les aspects interraciaux et transculturels car leur objectif est d'évaluer l'intégration des enfants adoptés dans leur milieu grâce aux études cliniques (Shapiro, Shapiro et Paret, 2001; Huh and Reid, 2000). La littérature issue des expériences vécues par les parents adoptifs est aussi abondante : ces récits sont focalisés sur les dimensions émotionnelles de la pratique et leur intérêt scientifique est limité. Ils ont tous le point commun de montrer la difficulté du processus d'adoption à l'étranger qui mobilise à la fois des procédures nationales, celles des pays d'adoption, les normes internationales et les contraintes logistiques. Cette littérature est complétée par une autre, plus récente, provenant des récits des adoptés des premières heures.

Le sujet suscite également l'intérêt des anthropologues qui se penchent sur les motivations et les logiques à l'œuvre dans le dynamisme du phénomène (Fine, 1998) et celui des historiens, même si celui-ci reste insuffisant¹. La plupart des études et ouvrages disponibles est en grande partie américaine, ce qui amène à s'interroger sur les raisons de cet intérêt limité alors que l'Europe est très active dans la conduite des adoptions entre pays. Les productions sociologiques, démographiques et politiques sur la question sont très limitées à cause des moyens importants nécessaires pour conduire des études extensives dans ce champ et probablement aussi, à cause de la surreprésentation de celles juridiques et psychologiques. En outre, la relative confidentialité du phénomène et des politiques afférentes peuvent également justifier ce traitement modeste.

Ma recherche s'inscrit dans ce cadre et vise plus modestement à étudier la prise en charge de la problématique de l'adoption internationale dans l'environnement européen (UE). Après les Etats-Unis, l'Union représente le deuxième espace d'adoption internationale et regroupe les pays ayant les ratios d'adoption les plus élevés. De plus, l'Union a dû faire face lors des deux dernières vagues d'élargissement à l'arrivée des pays de l'Europe de l'Est et du Centre qui faisaient partie des pays d'origine d'enfants adoptés en Europe et aux États-Unis. Elle a donc été amenée à traiter directement cette question qui relève exclusive-

¹ Denechère (Y.), « Vers une histoire de l'adoption internationale en France », *Vingtième Siècle*, n° 102, pages 117-129

ment de la compétence des Etats-membres. En effet, l'UE est caractérisée par un système de répartition des compétences spécifique où les politiques sociales sont du ressort des gouvernements nationaux et où l'Union joue un rôle d'impulsion à travers la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). La finalité de ma recherche est d'étudier les circonstances qui ont prévalu à l'intervention active de l'Union au cours des dernières décennies en cette matière et les facteurs internes qui y ont contribué. Pour y parvenir, mon premier objectif est de retracer l'évolution de cette pratique et les dispositifs mis en place pour son encadrement au sein de l'UE. Si l'on se réfère à l'exemple américain, des lois fédérales ont été élaborées dès le début des adoptions internationales afin d'assurer une conduite harmonisée des procédures. A rebours de cette orientation, on observe dans l'espace européen² une disparité dans la conduite des adoptions étrangères qui n'est pas sans créer des complications. Mon deuxième objectif est d'analyser la mise en œuvre de ces dispositifs et l'implication de l'Union dans la régulation des procédures engagées dans son espace. Enfin, en raison de la diversité culturelle, sociale, juridique et politique qui caractérise l'Union Européenne, mon dernier objectif est de déterminer dans quelles mesures cette hétérogénéité affecte les politiques élaborées en matière d'adoption d'enfants étrangers et constitue une limitation à l'application du principe de subsidiarité dans ce domaine. Aussi, la question de recherche dont découlent le sujet et les objectifs de recherche est :

En raison de l'évolution de l'adoption internationale dans le monde et principalement dans les Etats-membres de l'Union Européenne, comment l'Union parvient-elle à concilier le respect des souverainetés nationales et les logiques communautaires dans la prise en charge de cette problématique ?

La première partie du mémoire sera consacrée à l'évolution de l'adoption internationale en Europe et à sa régulation. En effet, cette pratique a suivi une trajectoire ascendante depuis ses débuts après le dernier conflit mondial et a réussi à s'imposer aujourd'hui comme une problématique centrale. Pour rendre

² Cette expression sera utilisée dans le document pour désigner l'espace géographique et politique formé par les 27 pays-membres de l'Union Européenne.

compte de ce processus, le premier chapitre sera consacré à l'analyse du phénomène de l'adoption internationale (Section 1), son émergence et sa prise en charge publique (Section 2). L'acte d'adoption découle d'une décision intime aux familles et relève à ce titre de leur domaine privé. Aussi, l'intervention des pouvoirs publics résulte d'un processus de récupération lié à l'ampleur pris par le phénomène et à sa complexité. Dans le deuxième chapitre, j'aborderai l'adoption internationale sous l'angle des représentations liées au phénomène, des moyens offerts aux adoptants et des faiblesses inhérentes au dispositif (Sections 1 et 2). L'accent sera mis dans le troisième chapitre sur les normes mises en place aux plans international et régional pour assurer la régulation des procédures d'adoption et limiter les insuffisances recensées.

La seconde partie du mémoire portera sur les politiques relatives à l'adoption internationale dans l'espace européen (Chapitre 1). L'élément central consistera en l'examen du débat autour de cette question et les effets de l'absence d'une politique communautaire sur la conduite des procédures d'adoption au niveau national (Chapitre 2). Ce deuxième chapitre portera sur l'étude des cas de l'Allemagne et de la France, choisis pour leur rôle central dans l'UE et leur contribution dans la formalisation de la pratique en Europe. Dans le dernier chapitre, je formulerai des propositions pour une amélioration du dispositif en vigueur. En raison des faiblesses de l'approche actuelle qui repose sur un contrôle exclusivement national, la nécessité d'une intervention à un niveau supranational devrait être envisagée.

Méthodologie de recherche

Etudier la question de l'adoption internationale et sa prise en charge dans l'espace européen revient à examiner la place et l'envergure de cette problématique dans les politiques communautaires, et les instruments mis en place pour sa conduite. Cependant, les divergences d'approches relevées, amènent à formuler comme hypothèses de départ, que l'absence d'un réel encadrement communautaire est lié à la volonté des Etats de garder le contrôle d'une politique à la fois complexe et sensible. Ma seconde hypothèse postule que la taille de la population concernée par cette question limite l'implication des autorités politiques à divers niveaux dans sa conduite.

Pour tester mes hypothèses et atteindre mes objectifs de recherche, j'ai utilisé une démarche majoritairement qualitative. Le mémoire associe à une dimension historique, celle de l'évaluation des pratiques actuelles en cours dans l'Union Européenne. A ce titre, un accent particulier a été mis lors de la recherche documentaire sur les ouvrages scientifiques relatifs à l'adoption internationale, aux théories et aux politiques européennes. J'ai rassemblé à cet effet des ouvrages, articles et publications européennes passées et récentes qui traitent de la question en Europe avec un accent particulier sur les ouvrages politiques, anthropologiques et juridiques. Ceux-ci ont été complétés par des productions anglo-saxonnes (majoritairement américaines) fortement représentées dans ce domaine. Le matériel théorique comporte également des ouvrages académiques sur l'Union Européenne au sens large et sur l'europanisation en particulier qui est l'approche la plus pertinente dans l'analyse des relations entre l'Union Européenne et les pays membres et en cours d'accession. Le site internet Eurolex ainsi que ceux du Parlement et de la Commission européenne m'ont permis d'obtenir des documents de première main sur les débats et l'évolution des discussions sur cette problématique. Les bases de données Persée, Cairn.info, SocINDEX et le European Integration online Papers (EIoP) ont également été mis à profit.

La collecte du matériau théorique a été complétée par des données empiriques obtenues grâce aux entretiens réalisés en Allemagne (05). Ils m'ont permis d'avoir une vision plus pragmatique et d'obtenir des informations de première main. Ces entretiens ont été effectués avec deux assistantes sociales (municipalités de Dahme-Spreewald et de Bocholt) et deux familles adoptives (Allemagne et Brésil)³. Cette partie de la recherche a été utile pour l'étude des cas allemand et français. En outre, pendant la rédaction, j'ai combiné une approche descriptive et analytique afin de rendre compte des caractéristiques et complexités du « paysage » de l'adoption internationale européen. L'ensemble des matériaux théorique et empirique ont nourri les analyses tout au long du document.

Le parcours de recherche comporte aussi des limites substantielles en termes d'exhaustivité. En effet, en raison du temps imparti et pour des raisons logistiques, je n'ai pas pu élargir le champ des entretiens. Mes analyses pourraient donc être plus approfondies et mieux renseignées. En outre, les informations que j'ai pu recueillir en Allemagne sur la période postérieure à la fin de la Deuxième guerre mondiale ne concernent pas la République Démocratique Allemande (RDA). Je n'ai pu trouver aucune information sur la pratique de l'adoption internationale ou sur la position de l'administration d'occupation dans cette zone. Enfin, je ne peux passer sous silence les difficultés linguistiques rencontrées pour la conduite des entretiens : certaines personnes contactées ont dû décliner la proposition parce qu'elles ne pouvaient pas réaliser l'interview en Anglais.

³ Par souci d'anonymat, les identités des enquêtés ne seront pas mentionnées dans le document.

Première partie : L'évolution de la problématique de l'adoption internationale et sa régulation en Europe

Chapitre I : Analyse de la pratique de l'adoption internationale et sa prise en charge publique

L'histoire des sociétés humaines montre qu'elles subissent des mutations profondes principalement sous l'effet des progrès scientifiques et technologiques. On assiste ainsi à la disparition ou à la transformation de certaines pratiques pendant que de nouvelles s'imposent. L'adoption internationale dans sa configuration actuelle peut être vue comme étant l'une des formes d'évolution de la famille, de la parentalité et de la filiation. A ce titre, ce chapitre traitera du processus de création de ce lien familial spécial (Section 1) et de sa récupération par les arènes publiques de décision (Section 2).

Section 1 : Adoption internationale et parentalité : le processus de création d'une filiation élective

La vision occidentale de la famille repose sur une conception traditionnelle qui donne une prééminence aux liens biologiques. Ce modèle, qui n'est ni absolu ni universel, rattache l'enfant aux deux familles de son père et de sa mère, en conférant une importance déterminante à l'ascendance biologique⁴. La parentalité découlant des liens du sang est donc comprise comme le processus par lequel l'on conçoit un enfant et la manière dont on l'élève. Cependant, cette conception est fortement remise en cause par les modifications introduites d'une part, par les changements sociaux, et d'autre part, par les nouvelles technologies de reproduction et de filiation (Miall, March, 2006). La famille monolithique n'est plus la norme et la filiation n'est plus seulement biologique. L'adoption internationale fait partie de ces changements ayant introduit une évolution significative dans les formes classiques de filiation et de parentalité.

J'analyserai dans cette section les spécificités de cette pratique (I) et le procédé par lequel, un enfant dénué de liens sociaux - parce qu'abandonné -, est in-

⁴ Dekeuwer-Défossez (F.), « Filiation » <http://www.universalis.fr/encyclopedie/filiation-droit/> consulté le 19/05/2012

troduit dans une nouvelle famille et acquiert par ce biais le même statut qu'un enfant naturel (II).

I. Adoption et adoption internationale : similitudes et spécificités

L'adoption et plus largement l'adoption internationale interrogent le sens commun par le lien de filiation qu'elles créent en dehors de la filiation naturelle.

La filiation en elle-même est un concept socialement construit à partir de faits biologiques et sociaux. En effet, le droit base la création du lien de filiation sur un fait biologique (l'enfantement) auquel s'ajoute un élément essentiel qu'est la volonté des parents. La filiation implique aussi une dimension normative liée à ses conséquences en termes de responsabilité parentale, d'attribution du nom, de succession ... Dans les filiations adoptives, la dimension biologique n'existe pas : d'où leur spécificité et leur rupture par rapport à la filiation naturelle.

L'adoption est le processus par lequel un lien de filiation est créé entre une personne ou une famille (adoptant/s) et un ou des enfant/s (adopté/s), en l'absence d'un lien parent-enfant par le sang. C'est une forme de filiation dite « élective » basée non pas sur des liens biologiques, mais sur la volonté des individus par l'entremise de la loi ; ce qui l'amène parfois à être qualifiée de « *fiction de la loi* »⁵ ou de filiation « fictive ». En cela elle diffère de l'*adoption relative* qui consiste en l'adoption d'un enfant par un membre de sa famille biologique ou par un beau-parent. Cette dernière forme d'adoption suscite moins de controverses car l'adoption se réalise au sein du cercle familial et n'entraîne pas de rupture pour l'enfant.

L'adoption vient étymologiquement du latin *adoptare* (ad et optare) qui signifie littéralement « *choisir à* ». Cela ramène à l'idée du choix opéré par des adultes afin de créer un lien de filiation avec une autre personne suivant les normes légales, et de lui accorder les droits légaux relatifs à ce statut. Cette idée de choix conduit aux différentes possibilités d'adoptions qui peuvent être soit

⁵Murat (P.), « Adoption », Encyclopaedia Universalis

<http://www.universalis.fr/encyclopedie/adoption/> consulté le 19/05/2012

ouvertes ou fermées. Dans le cas des adoptions ouvertes, les parents adoptifs ont la possibilité de choisir le futur adopté par une rencontre préalable à la procédure d'adoption afin de développer une affinité, un « lien du cœur ». Cette approche est privilégiée par le droit allemand qui, non seulement assujettit la conclusion de l'adoption à la création d'un lien entre adoptant et adopté, mais fixe en plus une période probatoire de cohabitation avant la conclusion de l'adoption. Cette procédure se retrouve aussi en Russie et en Angleterre. Cependant, certains pays privilégient les adoptions fermées qui proscrivent le choix délibéré d'un enfant par les postulants. La finalité recherchée est de se calquer sur le modèle de la procréation naturelle. Dans ce système, l'anonymat est privilégié et l'apparement est réalisé par des intermédiaires pour respecter le mystère de l'enfantement naturel. En outre, la rupture définitive des liens biologiques y est recherchée, comme pour éviter la concurrence entre le lien réel et celui construit. L'effacement des liens d'origine s'effectue par le changement d'identité de l'adopté et l'établissement de nouveaux certificats de naissance.

Le contexte politique et historique international a permis le développement d'une autre forme d'adoption : l'adoption internationale et ses corollaires que sont les adoptions transraciales (interraciales) et intraraciales. L'adoption internationale (en anglais intercountry ou transnational adoption) consiste au transfert d'un enfant d'un pays à un autre pour y être adopté. Elle met en présence trois histoires différentes marquées par une certaine forme de détresse : celle des parents d'origine, celle des parents adoptifs et celle de l'enfant. Ces trois acteurs mettent en place un accord « *pour qu'un lien de parenté soit rompu et qu'un autre se crée* »⁶, même si l'enfant dans la plupart des cas, n'intervient pas dans le processus. Cette forme d'adoption implique l'introduction d'un élément d'extranéité qui n'existe pas dans les adoptions nationales, si l'on part du principe que les adoptions nationales sont intraraciales. La particularité de l'adoption internationale est de transcender les différences raciales et de créer des familles qui dérogent aux normes classiques de la parentalité. Pour Elisabeth Bartholet, l'adoption interna-

⁶ Khaiat (L.), « L'adoption internationale : panacée immémoriale ou nouveau produit porteur ? » In: *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55 N°4, Octobre-décembre 2003. p.777

tionale amène les parents et enfants adoptifs à se rencontrer suivant des lignes de différences à la fois biologiques, socio-économiques, raciales, ethniques, d'héritage culturel et de nationalité⁷. C'est la raison pour laquelle certains pays institutionnalisent la subsidiarité des adoptions transraciales afin d'« atténuer » les effets des différences (la Grande-Bretagne par exemple). Dans la plupart des cas, ce type d'adoption met en présence des adoptants appartenant aux pays les plus riches du monde et un enfant né d'une famille appartenant aux groupes raciaux ou ethniques des pays les moins favorisés.

L'adoption internationale s'opère suivant des modalités qui diffèrent d'un pays à l'autre. En France, il existe deux formes d'adoption : l'adoption simple et l'adoption plénière, contrairement à l'Allemagne qui ne connaît que l'adoption plénière. La première maintient les liens avec la famille d'origine : l'enfant y conserve ses droits successoraux et alimentaires. Quant à la seconde, elle entraîne une rupture irrévocable des liens d'origine et produit tous les effets de la filiation biologique.

L'adoption internationale, sur laquelle porte ce mémoire, est un processus long et exigeant par lequel des personnes n'ayant aucun lien en commun vont créer la relation la plus proche et la complexe qui soit.

II. La filiation et la parentalité dans le cadre de l'adoption internationale

La filiation est fondée dans la plupart des cultures sur les liens de sang. Cette vision est validée par le Droit qui accorde une place de choix au mariage et à la fidélité afin de garantir l'orthodoxie de la filiation créée par un couple marié. Cependant, lorsque les familles font face à la stérilité, et qu'elles doivent avoir recours à des procédés « non-naturels » pour se perpétuer, les nouvelles formes de procréation, dont l'adoption, sont perçues avec méfiance. En effet, dans des systèmes juridiques caractérisés par la primauté du sang et consacré par le « jus sanguinis », l'adoption et plus spécifiquement l'adoption internationale fait entrer dans la lignée un sang « étranger ». Elle entraîne donc de la méfiance voire de la

⁷ Barthelet (E.), "International Adoption" in *Children and youth in Adoption, orphanages and foster care*, page 108.

défiance, surtout de la part des autorités qui tentent de l'encadrer, de la contrôler. Cela explique les procédures strictes mise en place au fil des décennies en vue d'encadrer ces pratiques et d'éviter les abus. Les adoptants vivent le processus d'adoption comme un véritable « parcours du combattant » où ils doivent passer par plusieurs étapes d'évaluation qui aboutissent dans un premier à la délivrance d'un agrément pour l'adoption. Ils doivent ensuite faire l'objet d'une deuxième sélection par les organismes servant d'intermédiaires pour l'adoption à cause du nombre de candidats et enfin, répondre aux critères différents imposés par les pays d'origine. La finalité de cette procédure est de créer un lien analogue au lien naturel de filiation qu'Howell Signe a conceptualisé sous le terme de l'« *emparentement* »⁸. Il se définit comme un processus par lequel un fœtus ou un nouveau-né entre dans une relation spécifique permanente avec un groupe d'individus grâce à un lien ayant la forme d'une parenté conventionnelle. En effet, la filiation confère au nouveau-né des liens sociaux qui font de lui un membre à part entière de la société. L'enfant abandonné est considéré comme privé de ces liens, ce qui en fait un individu nu, une « *non-personne* », parce que n'étant pas relié aux autres individus de la société. L'acte d'abandon du nouveau-né ou de l'enfant le sort donc de son environnement familial et le confie aux soins de personnes étrangères jusqu'à ce qu'une nouvelle parenté lui soit donnée grâce à l'adoption ou par l'Etat (pupille de l'Etat).

L'abandon, condition indispensable à l'adoption, peut être lié à plusieurs facteurs : le décès des parents biologiques, les facteurs économiques (pauvreté familiale), culturels (désir d'un garçon au lieu d'une fille, enfants dont la naissance est contraire aux normes sociales), politiques (guerres, génocide) ou climatiques (catastrophes naturelles). Ce sont autant de situations qui peuvent conduire à la perte des liens sociaux dans un contexte où l'Etat n'est pas en mesure d'assurer la prise en charge des enfants en détresse.

Le processus *d'emparentement* suit des étapes proches de ceux de l'engendrement naturel. Il commence chez les parents adoptifs par une forme de

⁸ Howell (S.), « Kinning: the Creation of Life Trajectories in Transnational Adoptive Families », *Journal of the Royal Anthropological Institute*, Volume 9, Issue 3, September 2003, pages 465–484.

grossesse dont l'aboutissement est la remise de l'enfant aux parents⁹. On peut y distinguer une étape de « pré-grossesse » qui correspond à la décision d'une famille ou d'un célibataire d'adopter. C'est une période d'attente qui prend fin avec l'attribution de l'agrément. Le choix du pays d'adoption se fait souvent par attachement personnel ou proximité raciale, géographique ou culturelle. Ensuite vient la « *grossesse bureaucratique* » symbolisée par l'accord des autorités à la demande et l'envoi de la candidature des adoptants dans le pays choisi. Cette phase est une étape de préparation mentale et émotionnelle dans l'attente de l'inconnu. C'est aussi toujours une « grossesse difficile » car les futurs parents attendent un enfant qui aura des différences par rapport à eux-mêmes et à leur milieu social. C'est à cette étape qu'interviennent les associations de familles adoptives qui jouent un rôle de soutien. Enfin, arrive la « *mise au monde* » matérialisée par l'annonce de l'attribution d'un enfant et sa remise aux parents. Les parents bénéficient souvent d'un délai pour donner leur accord, mais il n'y a quasiment jamais de refus car les parents voient souvent dans l'enfant confié un signe du destin. En Allemagne par exemple, une période probatoire relativement longue (12 semaines à 1 an) est fixée avant le prononcé de la décision définitive.

L'adoption internationale est donc une pratique spéciale et complexe qui naît du désir des individus de se mettre en conformité avec les normes sociales existantes malgré la réduction constante du nombre d'enfants disponibles pour l'adoption localement. L'accroissement de ce phénomène est à rapporter aux facteurs comme : l'augmentation de l'infertilité au sein des couples occidentaux, la diminution des préjugés sociaux sur les familles mixtes, la stigmatisation croissante de la stérilité avec la focalisation des codes sociaux sur le modèle familial dominant formé par un père, une mère et un/des enfant/s. Les familles sans enfants vivent de plus en plus mal leur situation car l'absence d'enfant peut avoir deux conséquences sociales relativement significatives. D'une part, ces familles s'estiment socialement diminuées par rapport aux familles « normales » et, d'autre part, elles doivent faire face à un problème de positionnement ambigu dans leur cercle familial. En effet, sans enfant, un certain nombre de catégories sociales ne

⁹ Howell (S.), Marre (D.), « Discours sur la destinée et adoption internationale » in *Défis contemporains de la parenté*, 205-211.

seront pas pourvues dans leur lignée, notamment celles de père et/ou mère, de grand-père et/ou grand-mère. Clare McGlynn¹⁰ parle à cet effet d'une idéologie dominante partagée par l'ensemble des pays européens basée sur des stéréotypes et qui promeut une forme particulière de famille. Celle-ci amène à négliger les familles qui ne correspondent pas au schéma classique. Cette idéologie a, selon elle, influencé et continue d'orienter les politiques sociales et la manière dont les lois sont formulées et mises en œuvre en Europe.

Les motivations pour adopter ont évolué dans le temps. En effet, à l'origine de la pratique se trouvait le désir de venir en aide aux enfants en situation difficile suite aux différentes guerres mondiales et autres conflits. Aujourd'hui, même si ces motivations sont toujours présentes, elles ont été surpassées par une rhétorique du « droit à l'enfant » chez les adoptants. Pour y répondre, certains couples s'orientent vers les méthodes de procréation assistées et d'autres préfèrent, dans un acte d'ouverture ou de désespoir, prendre un enfant en quête d'une famille.

L'adoption internationale défie les lois et les idées reçues sur la filiation naturelle et fait surgir d'importantes interrogations et préoccupations, qui ont suscité l'intérêt des autorités nationales. D'une affaire strictement privée, elle est passée à un statut de problématique publique pour laquelle des politiques spécifiques et des normes ont dû être élaborées.

Section 2 : Emergence et introduction de la problématique de l'adoption internationale dans la sphère publique

L'adoption d'enfants étrangers est en premier lieu une affaire interne aux familles. Mais force est de constater qu'elle dépasse aujourd'hui largement ce cadre. Pour comprendre ce transfert, je vais dans un premier temps retracer l'évolution de la pratique (I) puis analyser son passage de la sphère privé à celle publique (II).

¹⁰ McGlynn (C.), *Families and the European Union: law, politics and pluralism*, Cambridge, University press, pages 22-41.

I. Bref historique de l'adoption internationale

L'histoire de l'adoption internationale a pu être remontée jusqu'à l'origine du monde à travers les mythes construits par les diverses cultures. Elle est étroitement liée au désir d'enfant partagé par la majorité des femmes, même si cela requiert la souffrance promise par Dieu depuis Eve. Aussi, l'« adoption » de Moïse le juif, par la fille du pharaon rapportée dans la Bible peut-elle être considérée comme un acte précurseur dans ce domaine.

Plus prosaïquement, cette pratique existe depuis la Haute Antiquité et a pu être retrouvée dans les droits mésopotamien, égyptien, hébraïque ou grec. Les premières formes modernes d'adoption remontent à la Rome antique avec l'adoption d'Hadrien par l'empereur Trajan qui lui succéda en 117. En effet, la notion de famille y reposait plus sur la soumission à la puissance d'un chef de famille (*pater familias*) que sur des liens affectifs. L'objectif des adoptants était de s'assurer une descendance : l'adoption ne concernait donc pas les mineurs.

L'adoption internationale est apparue beaucoup plus tard et son évolution a suivi plusieurs vagues. On en identifie la première vague à la réponse américaine au sort des milliers d'orphelins (surtout grecs et allemands) issus de la Deuxième guerre mondiale (Alstein, Simon, 1990). A cet effet, le gouvernement Américain avait mis en place les premières lois relatives à l'immigration des orphelins avec le "US Displaced people's Act" de 1948 et le "Refugee Act" de 1953 qui ont permis l'entrée aux Etats-Unis de milliers d'orphelins. La deuxième vague a été consécutive à la Guerre de Corée et a marqué une rupture avec la première, car c'était les premières adoptions interraciales. Sur la lancée de la Deuxième guerre mondiale, les familles américaines ont accueilli entre 1953 et 1962 près de 15.000 enfants originaires de la Corée, des Philippines et de la Thaïlande. Ces adoptions peuvent être qualifiées de philanthropiques car elles étaient motivées par la situation des enfants et surtout par le sort peu enviable réservé aux enfants eura-siens (nés de l'union de soldats américains et de mères coréennes), principalement en Corée où ils étaient considérés comme des « non-personnes » par le public et les autorités locales (Howell, 2006). Ces adoptions sont liées au sentiment de cul-

pabilité ressenti par la population américaine à la vue des conséquences de l'action de l'armée américaine à l'extérieur.

La troisième vague d'adoptions internationales et la première en France est formée par l'adoption par les familles françaises, des orphelins et enfants abandonnés issus des unions entre soldats alliés et femmes allemandes dans la zone française d'occupation (ZFO), péjorativement appelés « enfants de Boches ». La préoccupation du Gouvernement provisoire mis en place en France à partir du 4 juin 1944 et des premiers cabinets de la Quatrième République était d'effacer toutes les traces de ces comportements déviants (fraternisation avec l'ennemi) au nom de l'intérêt supérieur de la France. La mise en œuvre de cette politique a commencé dès la capitulation allemande avec la recherche des enfants d'origine française nés ou arrivés en Allemagne depuis le 1er octobre 1938 en vue de leur rapatriement¹¹. En outre, la France s'était engagée à partir de 1945 dans une politique populationniste concrétisée par la récupération non seulement des enfants d'origine française, mais également de ceux d'autres nationalités. Le placement de ces enfants a été possible grâce aux Œuvres d'adoption créées à partir de 1946 qui travaillaient en collaboration avec les pouponnières en ZFO. Les premières étaient : Nids de Paris, Accueil de l'enfance orpheline et abandonnée, l'Amitié chrétienne et Famille adoptive française (qui existe toujours). Cette dernière s'occupait prioritairement des orphelins des agents de la SNCF et des enfants nés de mères françaises et de soldats allemands. En fait, les autorités françaises s'étaient rendus compte que l'immigration était la condition inévitable pour le relèvement de la France. Les adoptions ont ensuite été étendues aux autres pays européens à partir des années 60, avec l'implantation des œuvres privées pour l'adoption qui servaient d'intermédiaires pour le placement en France d'enfants venant d'Italie, de Grèce, d'Espagne et du Portugal¹². L'Allemagne a aussi connu une forme d'adoption internationale sous le Troisième Reich avec le placement

¹¹ Denechère (Y.), « Des adoptions d'État : les enfants de l'occupation française en Allemagne, 1945-1952 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2010/2 n° 57-2, page 162.

¹² Saclier (C.), « L'adoption internationale vue par les pays d'origine » in *L'adoption des enfants étrangers*. pp. 95-102.

des orphelins nés de soldats Allemands dans les villes occupées. Celle-ci a pris fin avec la défaite et l'occupation de l'Allemagne.

La quatrième vague a été celle des enfants latino-américains à partir des années 70 suivie par celle des enfants de l'Europe centrale et de l'Est après la dislocation de l'Empire soviétique. Les difficultés liées à l'insuffisance d'enfants adoptables sur le territoire européen et les problèmes rencontrés lors des adoptions en Asie ont favorisé les adoptions en provenance des pays africains, principalement des anciennes colonies françaises. Avec la Roumanie, les français vont redécouvrir des enfants venant d'un pays de culture romane proche de celle française et de type européen, mais dont l'adoption va connaître de nombreux soubresauts (analysés dans la deuxième partie).

La tendance suivie par l'évolution de cette pratique est à la hausse en Europe, surtout avec l'engagement récent de l'Espagne¹³ et de l'Italie qui y étaient au départ réticents. Cette situation a été renforcée par l'entrée des pays de l'ancien bloc soviétique. La Norvège et l'Espagne enregistrent le rapport nombre d'enfants adoptés/population le plus élevé, avec notamment pour la Catalogne un ratio de 2,3%¹⁴ des naissances vivantes. Les motivations pour adopter sont cependant différentes dans ces deux pays. Alors qu'en Norvège les couples font face à une baisse de fertilité, en Espagne, l'adoption internationale se pratique - dans une large proportion- par les couples dans le but d'agrandir leur famille sans procréer par la voie naturelle.

La contraception et la légalisation de l'avortement ont été jusque là les moteurs ayant alimenté les adoptions hors des frontières nationales. Aujourd'hui, cette forme d'adoption constitue l'unique moyen dont disposent les personnes seules et les couples homosexuels pour créer une famille. En cela,

¹³ L'Espagne a enregistré ses premières adoptions internationales à partir de 1996 après une émission télévisuelle sur les orphelinats chinois.

¹⁴ Howell (S.), Marre (D.), « Discours sur la destinée de l'adoption internationale », in *Défis contemporains de la parenté*, Enric Porqueres i Gené, Editions de l'Ecole Pratiques de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Collection : Cas de figure, 5 octobre 2009, page 197

l'assouplissement des préjugés sociaux envers les parents célibataires, homosexuels ou les familles « atypiques » joue un rôle important.

Le flux des adoptions connaît cependant un certain recul depuis 2004 à cause de la fermeture de certains pays aux procédures, du durcissement des conditions imposées dans d'autres et des difficultés rencontrées par certains pays d'origine, signataires de la CLH-93, à mettre en place les institutions requises. De plus, la mise en conformité des structures nationales avec les normes internationales crée un surcroît de travail bureaucratique qui rallonge et complique l'ensemble du processus. La France par exemple en 2011 n'a réalisé que 1 995 adoptions dont 700 en provenance de l'Afrique, 478 de l'Asie, 449 d'Europe et 368 d'Amérique contre 3 508 pour l'année 2010 sur 5 continents¹⁵. Dans le même temps, les demandes d'adoption sont en constante augmentation : cela fait peser une pression permanente sur les autorités nationales, qu'elles essayent de gérer à leur manière. En Allemagne, les autorités encouragent une forme particulière d'adoptions ouvertes qui maintient les liens entre les deux familles afin de rassurer les familles désireuses de confier leur enfant. En France, les actions sont orientées vers la sensibilisation des adoptants pour faire évoluer les représentations du profil de l'enfant attendu. En effet, les postulants à l'adoption préfèrent des nourrissons, alors que la durée des procédures ne permet pas d'avoir des enfants aussi jeunes. De plus, les enfants disponibles sont ceux désignés comme « ayant des besoins spécifiques », c'est-à-dire qui souffrent d'un handicap, ou qui ont eu une histoire douloureuse ou encore parce que ce sont des fratries que l'on ne doit pas séparer.

La position de la Grande-Bretagne est tout à fait singulière en Europe car elle enregistre le plus faible taux d'adoptions internationales. L'image de cette pratique y est négative et les adoptions nationales voire intraraciales y sont privilégiées. Cette position britannique aura un effet déterminant dans la gestion du cas Roumain par l'Union Européenne à partir des années 1990.

¹⁵ Données officielles fournies par le site du Service de l'Adoption Internationale français http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/12_Decembre_2011_cle417759.pdf

L'adoption internationale s'est imposée au fil des décennies comme un sujet important sur la scène internationale. Elle s'est invitée dans le paysage médiatique, culturel, politique et a suscité différentes appréciations et approches de traitement. J'examinerai dans la partie suivante les principales approches utilisées pour appréhender ce phénomène.

II. L'adoption internationale, une pratique à cheval entre sphères privée et publique

La pratique de l'adoption d'enfants étrangers entraîne une double rupture à la fois physique et géographique par rapport à la filiation naturelle. A ce titre, elle soulève plusieurs questions politiques, socioculturelles, morales, éthiques et mêmes économiques. L'adoption internationale nécessite de prendre en compte des problématiques appartenant à deux grandes sources : la première source qui est publique, regroupe les questions liées aux relations entre des pays, ayant chacun leur système juridique, entre institutions nationales dans les pays d'accueil et d'origine régies par des normes spécifiques, dans les pays d'accueil entre postulants à l'adoption et autorités publiques (nationales) et institutions d'adoption privées ; la seconde source de nature privée, est centrée sur les questions relatives à la race, à l'identité, à la personne humaine, à l'appartenance, aux liens de parenté, aux rapports entre l'adopté, la famille adoptive et le pays d'origine, aux relations entre l'adopté et sa famille d'origine et d'une manière plus large, aux rapports avec les autres adoptés transnationaux.

Tous ces éléments font de l'adoption internationale, selon Mme Lucette Khaiat à la fois¹⁶:

- une *affaire de cœur* parce qu'elle crée un lien intime entre des personnes en situation de difficulté. Cela implique la prise en compte dans sa prise en charge de paramètres relevant de la psychologie...

- une *affaire d'Etat* : parce que la famille étant la cellule primaire de la société, elle crée des externalités positives et négatives qui requièrent l'attention de l'Etat. Aux dires de Portalis (cité par Khaiat) : « *chaque famille est une société*

¹⁶ Khaiat (L.),op.cit. 778-780

*particulière et distincte dont le gouvernement importe à la grande famille qui les comprend toutes*¹⁷». Cette intrusion de l'Etat dans le domaine privé des individus qu'est la famille, relève aussi de la volonté de l'Etat de favoriser la prospérité et le bonheur des citoyens grâce au « bon gouvernement ». Dans ce même ordre d'idées, Michel Foucault a développé le concept de *gouvernementalité*¹⁸ qui repose sur une analyse technologique du pouvoir exercé par l'Etat sur la population à travers ses institutions. Ce mode de gouvernement vise comme objectif de réaliser le mieux-être des citoyens. Ce faisant, l'Etat bienveillant s'arroge le droit de gouverner la vie privée de ses citoyens, dans la mesure où cela doit contribuer à leur bonheur. Dans le contexte de l'adoption internationale, l'Etat joue un rôle central de protection des personnes impliquées dans les processus d'adoption, même si dans les faits, son intervention va nettement au delà. De plus, dans la mesure où l'adoption internationale implique l'intervention d'intermédiaires, l'Etat doit veiller à les contrôler et à leur fournir les moyens nécessaires à leur action ;

- une *affaire publique* : les procédures d'adoption internationale impliquent nécessairement des questions relatives à la nationalité, à l'immigration, à la santé, au social, à la famille, au Droit et demandent donc l'intervention de plusieurs départements ministériels pour définir des mesures cohérentes et harmonisées. Dans certains pays, celles-ci soulèvent même des questions financières qui amènent les autorités à interdire l'adoption d'enfants atteints de maladies graves comme en Australie. La mise en conformité des lois nationales avec les engagements internationaux pris en matière d'adoption internationale requiert aussi l'intervention des administrations publiques ;

- une *Affaire d'États* : parce que ceux-ci sont responsables des engagements internationaux pris dans ce domaine comme la ratification de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption

¹⁷ Godet (M), Sullerot (E), *La famille, affaire privée et publique*, La Documentation française, Paris 2007, pages 24-27.

¹⁸ Foucault (M.), « La gouvernementalité », in *Dits et écrits*, vol. III, Paris, Gallimard, 1993, p. 646.

internationale (CLH-93) qui est un texte central dans ce domaine. Il arrive dans certains cas que des accords bilatéraux soient conclus entre Etats lorsque certains pays impliqués dans l'adoption internationale ne sont pas signataires de cette convention.

Cette imbrication de paramètres justifie la complexité de la pratique, qui introduit dans la sphère publique une problématique appartenant à la sphère intime des familles. Elle crée des interactions souvent compliquées et intenses entre les acteurs du système, ce qui rend les politiques conçues à cet effet hétérogènes et peu efficaces.

Par ailleurs, le nombre de plus en plus important des adoptions internationales et des pays concernés n'a pas manqué de susciter une volonté de plus en plus croissante d'encadrement et de régulation. Celle-ci s'est traduite par la déposition progressive des individus d'une responsabilité à la base essentiellement personnelle par les pouvoirs publics.

Le chapitre suivant portera sur la manière dont l'adoption internationale est traitée suite à sa publicisation, et des moyens mis en place pour assurer l'encadrement des procédures entreprises par les familles.

Chapitre II : Traitement et modalités de conduite des adoptions internationales

Comme tout objet social, la pratique de l'adoption internationale n'a pas manqué de susciter la curiosité des scientifiques et des politiques. La multiplicité des paramètres à prendre en compte s'observe dans la diversité des approches utilisées. Ces approches qui reposent sur les représentations liées à cette pratique, servent de socle à la conception des procédures et actions de régulation conçues dans ce cadre.

L'autre élément qui attire l'attention dans les adoptions internationales est relatif aux nombreuses insuffisances relevées dans les dispositifs d'adoption au fil des années.

Ce chapitre sera consacré aux principales tendances relevées dans les analyses sur l'adoption internationale, aux modalités de conduite de ces adoptions, ainsi qu'aux limites de cette pratique.

Section 1 : Les principales représentations liées au phénomène de l'adoption d'enfants étrangers

En fonction de la perspective utilisée et des acteurs impliqués, l'adoption internationale est indifféremment traitée comme un phénomène migratoire, comme une alternative aux problèmes démographiques des pays occidentaux, comme l'expression de l'exploitation des pays du Sud par ceux du Nord, comme un outil de diffusion des valeurs occidentales ou plus simplement comme une pratique essentiellement altruiste.

I. L'adoption internationale analysée comme un phénomène migratoire

L'adoption internationale implique des flux de déplacement d'individus d'un point à un autre et à ce titre pourrait relever des domaines d'études des démographes, même si les études démographiques sur le sujet ne sont pas légion. Leur conduite est handicapée par la tendance observée dans divers pays à ne pas

faire une compilation systématique des statistiques relatives aux adoptions étrangères effectuées par leurs nationaux. Peter Selman a réalisé en 2003 une étude afin d'estimer le nombre global d'adoptions internationales. Il a abouti aux conclusions déjà tirées par Kane en 1993 et Weil en 1984 :

*“Worldwide availability of data on foreign adoptions is uneven in both quantity and quality” (...). Data from the United States, while in some respects limited, was the best obtained from any country.”*¹⁹

Il est donc difficile d'avoir une estimation fiable globale du nombre d'adoptions internationales même si des évaluations ont pu être faites sur la base des informations fournies par les pays. Elles sont complétées par les recoupements faits à partir des dossiers de demandes d'adoption dans les pays d'accueil et les informations fournies par les pays d'origine. L'analyse de ces données montre un accroissement important des adoptions étrangères qui s'est effectué de manière graduelle et discrète, ce qui amène Weil à parler d'une « *migration silencieuse* »²⁰. Les Etats-Unis par exemple sont passés en 2007, de 16.363 adoptions internationales en 1999 à 19.613, l'Espagne de 2006 à 3648, l'Italie de 2177 à 3420 et pour l'Europe (à 16²¹) de 12.224 à 14.114²². Ces mouvements somment toutes importantes peuvent être rapprochés de comportements migratoires.

Cependant, les migrations ont souvent été le fait d'adultes se déplaçant pour des questions d'ordre économique et/ou politique. Dans le cas des adoptions étrangères, ce sont des enfants qui sont déplacés suivant la décision de leurs géniteurs ou ayant-droits afin d'avoir un « *meilleur statut socio-économique* ».²³ De plus, contrairement aux migrations d'adultes, l'adoption internationale n'entraîne

¹⁹Weil. (R.H.), « International adoptions: The quiet migration », *International Migration Review* 18 (2), (1984), 276–293.

²⁰ « Quiet migration » : Traduction libre.

²¹ Espagne, France, Italie, Sweden, Pays-Bas, Allemagne, Danemark, Belgique, Ireland, Finlande, Autriche, Malte, Luxembourg, Chypre, Portugal, Grande-Bretagne. Les données n'étaient pas disponibles pour les pays restants.

²² European Parliament's Committee on Justice, Freedom and Security. “International adoption in the European Union”, March 2009, page 20. <http://www.europarl.europa.eu/studies> "

²³Boulleau (H), « L'adoption internationale comme phénomène migratoire ». <http://www.erudit.org/livre/sqrsf/1994/000050co.pdf> consulté 20/01/2012

pas de gains immédiats pour les pays d'origine et d'accueil, même si à long terme, les conséquences de cette pratique se feront ressentir de part et d'autre.

L'ampleur des déplacements d'enfants amène à soutenir la thèse d'une forme de « migration ». Selon les résultats d'un rapport commandité par le Parlement Européen²⁴, le ratio d'adoptions étrangères calculé pour 1000 naissances montre la part de plus en plus importante de celles-ci, surtout dans les pays comme la Norvège (12,8), l'Espagne (12,4), la Suède (11,7), Malte (11,5), le Luxembourg (9,3), le Danemark (8,4). Ces pays figurent parmi ceux ayant les PIB/habitant les plus élevés. La baisse relative des flux d'adoption d'enfants provenant de l'étranger observée depuis quelques années ne laisse pas présager d'un arrêt de la pratique. Les facteurs qui l'alimentent ne sont pas prêts de disparaître. Il serait donc réaliste de conclure avec Lovelock²⁵ que les adoptions internationales continueront encore pendant plusieurs années et que les personnes adoptées par ce biais représenteront une part importante des personnes immigrantes vers les pays occidentaux.

A ce titre, l'adoption est aussi considérée comme faisant partie des stratégies démographiques des pays d'accueil.

II. Les conceptions de l'adoption comme une réponse aux contraintes démographiques

La problématique du vieillissement concerne la majorité des pays occidentaux et se traduit par un rallongement de l'espérance de vie et une diminution des naissances. Or, la population mondiale est répartie entre des zones de haute pression et de basse pression démographiques²⁶, avec des pays ayant des taux de fécondité élevés et d'autres où ils sont très faibles. Les pays à faible fécondité doi-

²⁴ European Parliament's Committee on Justice, Freedom and Security. "International adoption in the European Union", March 2009, page 10. <http://www.europarl.europa.eu/studies>

²⁵ Lovelock (K.), « Intercountry adoption as a migratory practice », *International Migration Review*, 34(3), 2000, pages 907-949

²⁶ Godet (M.), Sullerot (E.), *La famille, affaire privée et publique*, la Documentation française, Paris 2007, pages 46-53

vent trouver une solution au renouvellement de la population nécessaire à leur développement économique et social.

L'Europe n'échappe pas à la norme. Déjà en 1989, Michel Rocard déclarait que :

« La plupart des pays d'Europe occidentale sont en train de se suicider, de se suicider par la démographie sans même en avoir conscience.²⁷ »

Elle connaît un important problème de renouvellement de la population et les perspectives démographiques y sont alarmantes. Comme le montre Jean-Claude Vérez²⁸, l'UE à 25 aura un taux de fécondité entre 1,5 et 1,6 d'ici 2050 avec une espérance de vie en progression. Sur la même période, on assistera à une réduction des jeunes de l'ordre de 13,5 millions et celle des actifs de 48 millions dans un contexte d'augmentation des personnes âgées et très âgées de respectivement de 58 millions et 32 millions. Les conséquences économiques de ces projections seront lourdes car *« lorsque la population âgée voit sa part relative dans la population croître, la charge des inactifs par actif s'alourdit²⁹ »*. Dans le même temps, les Etats-Unis présentent une situation totalement exceptionnelle puisque la population américaine a progressé de 80% depuis 1950 avec des prévisions de progression de 50% d'ici 2050 et une possibilité de dépassement de l'Europe³⁰.

Cependant, même si le vieillissement par le haut est inévitable, celui par le bas, plus préjudiciable, peut être limité si des mesures efficaces et rapides sont prises en amont. C'est dans ce cadre que s'inscrivent l'adoption internationale et les flux migratoires qu'elle implique car comme le stipule le livre vert de la Commission des communautés européennes :

²⁷ Discours de conclusion de la Conférence « des familles » du 20 janvier 1989 in Godet (M.), Sullerot (E.), *La famille, affaire privée et publique*, la Documentation française, Paris 2007, page 42.

²⁸ Vérez (J-C.), *Précis d'économie internationale*, Editions Ellipses, Paris 2010, pages 213-214

²⁹ id.

³⁰ Godet (M), Sullerot (E), *La famille, affaire privée et publique*, La Documentation française, Paris 2007, page 47

« Dans de nombreux pays, l'apport de l'immigration est devenu crucial pour une croissance de la population. (...) on n'a jamais vu dans l'histoire une « croissance sans berceaux (...) »³¹. »

Ainsi, en complément des politiques familiales mises en œuvre pour favoriser les naissances et celles qui ciblent les jeunes, l'adoption internationale peut être analysée comme un instrument de politique démographique devant contribuer au renouvellement progressif des populations dans les pays d'accueil. Cette perspective n'est pas sans soulever des questionnements sur les motivations réelles qui soutendent le phénomène. En effet, les transferts d'enfants d'un pays à un autre sont perçus dans certains courants d'analyse comme la reconstitution à une autre échelle des logiques d'exploitation des pays pauvres par les pays riches.

III. Les approches d'inspiration marxiste de l'adoption internationale

Les mouvements d'enfants générés par l'adoption internationale se font en général des pays à faible niveau de revenu vers ceux ayant un niveau de vie élevé. Les pays d'origine sont communément des pays peu développés ayant des indices de fertilité élevés et confrontés à des problèmes économiques, politiques et parfois environnementaux. Quant aux pays d'accueil, ils figurent parmi les pays les plus puissants du monde avec des populations confrontées à des problèmes d'infertilité. De plus, dans les pays à revenus élevés, les adoptions étrangères sont « réservées » aux catégories socioprofessionnelles supérieures à cause des coûts générés. A rebours des auteurs qui voient dans cette pratique une manifestation de motivations purement humanitaires, plusieurs auteurs défendent l'idée d'une dépendance des pays pauvres par rapport aux riches et d'une exploitation des premiers par les derniers (Kligman 1992, Fieweger 1991, Weil 1984, Costa-Lascoux 1988). On note aussi un lien évident entre les anciennes colonies et pays colonisateurs qui font de ce phénomène un prolongement des anciennes pratiques coloniales (Howell, 2006).

³¹ Extrait du Livre vert de la Commission des communautés européennes, Bruxelles 16 mars 2005 in Godet (M.), Sullerot (E.), « La famille, affaire privée et publique », La Documentation française, Paris 2007, pages 45.

Il existe un courant de pensée complètement opposé aux adoptions étrangères massives qui sont considérées comme des « pillages ». Sandrine Dekens, psychologue clinicienne et responsable de l'ONG *Orphelins Sida International*:

« (...) affirme (...) que les occidentaux abusent de leur position dominante, au mieux pour recueillir des consentements à l'adoption de la part des familles et des Etats, au pire pour organiser du pillage humain, en présentant comme seule solution l'exportation d'enfants devenus marchandises.³² »

Cependant, lorsque l'on observe le profil des principaux pays d'origine européens (Bulgarie, Roumanie, Russie, Corée du sud, Guatemala, Colombie etc...), ceux-ci ne correspondent pas aux caractéristiques communément reconnues aux pays d'envoi, surtout en matière d'indices de fertilité. En effet, la Bulgarie et la Roumanie par exemple, ont des indices de l'ordre de 1,2 (proches de ceux des pays d'accueil) avec un nombre d'avortements élevé depuis leur légalisation³³ (Hord et al. 1991). De plus, leur PIB/ habitant est au delà de celui des pays les plus pauvres de la planète. Ils ne correspondent pas non plus aux caractéristiques de pays déchirés par les guerres ou la famine auxquelles l'on s'attend, même si l'écart de niveau de vie entre la plupart de ces pays et les pays d'accueil reste significatif.

Dans le même ordre d'idées, certaines conceptions voient dans l'adoption à l'extérieur des frontières nationales un lieu d'échanges asymétriques entre pays du Nord et du Sud.

³² Dekens (S.), «*Le complexe occidental du sauvetage d'enfants. De l'affaire de l'Arche de Zoé à la mise en cause du système de l'adoption internationale. Un "point de vue" clinique et politique.* » <http://osi.bouake.free.fr/?Le-complexe-occidental-du> consulté le 20/12/2011.

³³ Selmon (P.), Intercountry adoption in the new millennium; the "quiet migration" revisited in *Population Research and Policy Review* 21, Kluwer Academic Publishers 2002, page 220.

IV. Les analyses de l'adoption internationale comme un cadre d'échanges asymétrique entre le Nord et le Sud

Ici, les analyses sont focalisées sur les échanges qui s'opèrent entre les acteurs du système. Les procédures d'adoptions internationales et les normes qui les encadrent sont perçues comme des processus à double sens d'échanges déséquilibrés entre pays receveurs et donneurs. Ces échanges se traduisent par un mouvement ascendant d'enfants en provenance du sud (y compris de l'Est et du Centre de l'Europe), et un mouvement descendant d'idées et de valeurs universelles sur la parentalité, l'enfance, la personne humaine, la vie de famille, etc... Ces idées sont matérialisées par les normes et textes internationaux élaborées par les institutions et les pays du Nord. Les pays du Sud doivent quant à eux se conformer à ces valeurs afin de rester dans la légalité (Howell 2006). C'est donc un échange asymétrique et désavantageux pour les pays du Sud car ceux du Nord conçoivent les règles qui leur permettent d'obtenir ce qu'ils désirent (des enfants). Quant aux pays d'origine, ils semblent également recevoir une part de ce qu'ils veulent : de l'aide pour eux-mêmes et pour les enfants qu'ils ne sont pas en mesure d'aider. Ils obtiennent également de l'assistance (financière et professionnelle) pour améliorer, dans une certaine mesure, leurs services d'aide à l'enfance. Mais l'expérience a prouvé que ce n'est pas toujours le cas. En Chine par exemple, l'engagement poussé dans l'adoption internationale a empêché l'Etat de développer un système de prise en charge adéquat. Dans cet échange, les pays d'origine reçoivent aussi des retours inattendus : l'humiliation liée au fait d'être considérés comme non-développés (en compréhension comme en moyens) .

L'attitude des pays d'envoi face aux efforts de régulation de ceux d'accueil est variable: certains refusent de s'aligner sur ces normes et conçoivent leurs propres règles (l'Inde et la Chine par exemple), d'autres s'y soumettent par manque d'alternative (l'Ethiopie, la Roumanie...). Ces derniers ne manquent toutefois pas d'imposer des contraintes supplémentaires voire parfois superflues lors des procédures. La réponse des pays d'origine est étroitement liée à leur poids sur l'échiquier international.

Ces considérations ne peuvent occulter les motivations altruistes qui inspirent les adoptions étrangères et qui constituent les bases d'analyse primaires de cette forme d'adoption.

V. Les analyses altruistes de l'adoption internationale

Dans ce registre se retrouvent les études et analyses centrées sur les motivations philanthropiques de l'adoption internationale. Elles reposent sur une idée de sauvetage des enfants en danger du fait des guerres, de la famine et des maladies. Au centre de ce comportement se trouve une sorte de culpabilité des riches face à la misère des pauvres, misère étroitement liée aux conséquences de l'impérialisme et du capitalisme impitoyable du monde occidental. Il est devenu de plus en plus évident que les maux dont souffre le monde proviennent moins d'une insuffisance de ressources que d'une répartition inégalitaire. Certains adoptants pensent « réparer » un tant soit peu cette « injustice » en sauvant ou en offrant la chance d'une vie meilleure à un enfant du Tiers-monde. Cette attitude s'est traduite notamment dans les années 60 par le « syndrome de Joséphine Baker » qui poussait certains adoptants à créer des familles « arc-en-ciel », « *smarties ou bénéthon* ». Bien que les raisons aient évolué depuis, ce « complexe occidental du sauvetage d'enfants »³⁴ s'exprime encore aujourd'hui par des entreprises de récupération d'enfants, comme si enlever les enfants de leur milieu constituait une solution aux problèmes de fond existants dans les pays d'origine. L'« affaire de l'Arche de Zoé » qui a défrayé la chronique à partir du 25 octobre 2007 illustre bien cette conception de l'adoption.

L'adoption internationale est aussi perçue comme une nouvelle forme d'expression du « fardeau de l'homme blanc » (Howell 2003). Même si les contextes ont changé et que la colonisation sous sa forme originelle/classique n'est plus de mise, les influences salvatrices de Kipling sont identifiées comme étant encore à l'œuvre dans les démarches altruistes d'adoption des enfants étrangers. Les adoptions d'orphelins effectuées par des célébrités dans les endroits les plus

³⁴ Dekens (S.), op. cit.

pauvres du globe sont considérées comme étant une expression manifeste de ce complexe.

Les outils d'analyse de l'adoption internationale sont diverses car elles reposent sur les perspectives d'analyse des auteurs. Cette diversité permet d'éclairer les diverses facettes de cette problématique et expose les logiques en présence. Celles-ci s'observent à travers les procédures suivies lors des adoptions et les comportements des acteurs. J'examinerai dans la section suivante l'organisation des procédures d'adoption et les pratiques déviantes qui y sont associées (Section 2), puis les moyens d'encadrement existants (Section 3).

Section 2 : Les modalités de conduite des adoptions internationales et leurs limites

La conduite des adoptions internationales suit des modalités spécifiques et implique divers acteurs dans les pays d'origine et d'accueil. Les circuits et méthodes utilisées sont souvent qualifiés de « voies » de l'adoption (I). Malgré la bonne foi des acteurs, plusieurs limites ont été recensées lors des procédures, en ce qui concerne la disponibilité des enfants adoptables (II).

I. Les « voies » de l'adoption internationale

Les procédures d'adoption étrangères s'effectuent à l'initiative des parents biologiques et adoptifs d'un ou plusieurs enfants. Ces derniers habitent dans des aires géographiques différentes, ce qui fait intervenir des intermédiaires aussi bien dans le pays d'accueil que d'origine, lors des procédures. Dans les cas des procédures individuelles, les parents adoptifs vont eux-mêmes dans le pays d'origine pour trouver leur enfant. Dans ce cas, ils utilisent le plus souvent leurs réseaux sociaux et s'appuient sur les structures et intermédiaires locaux. Une fois les formalités accomplies dans le pays d'accueil, les parents formalisent l'adoption soit en faisant reconnaître la décision prononcée par les tribunaux du pays d'origine, soit en confiant la procédure aux tribunaux de leur pays.

En dehors de la voie individuelle dénommée « adoption privée », les futures familles adoptives peuvent opter pour la voie classique qui consiste à utiliser les services des organismes agréés dans leur pays comme intermédiaires pour

l'adoption. Ces derniers prennent en charge la totalité des démarches administratives dans les deux pays jusqu'à l'attribution de l'enfant. Il revient dans ce cas aux candidats de payer les frais occasionnés et les honoraires de l'organisme.

Cette description est volontairement simplifiée, car chaque Etat est responsable de la mise en place de ses institutions. Il n'y a donc pas une similitude parfaite dans les pays. Cependant, la CLH-93 fixe les lignes directrices relatives aux institutions devant nécessairement être mises en place dans les pays signataires de la Convention. Elle impose notamment la mise en place d'une autorité centrale nationale, d'organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et fixe les procédures à suivre³⁵. Localement, le dispositif mis en place est souvent complexe car, en fonction des pays, le nombre d'OAA peut être plus ou moins important, l'autorité centrale peut être plus d'une en fonction de la forme de l'Etat, les ministères et autorités concernés multiples. A ces acteurs, peuvent s'ajouter ceux de la société civile en fonction de la mobilisation nationale sur le sujet. Les associations des familles adoptives peuvent également jouer un rôle prépondérant dans le système comme c'est le cas en France. Le nombre d'acteurs et les interactions qui se jouent entre eux créent un sous-système spécifique souvent qualifié de « paysage de l'adoption internationale³⁶ ». L'expression « paysage » renvoie au concept de « communauté » qui définit une « *configuration stable au sein de laquelle des membres sélectionnés et interdépendants partagent un nombre important de ressources communes et contribuent à la production d'un output commun*³⁷ ». Le rôle des Etats est donc de sécuriser le système afin d'éviter que des personnes en situation de vulnérabilité, ne deviennent la victime d'individus mal-intentionnés.

Plusieurs formes d'abus peuvent avoir lieu à diverses étapes du processus et constituent autant de limites à la pratique.

³⁵ Voir une analyse plus détaillée du dispositif d'adoption internationale dans la deuxième partie avec les cas français et allemand.

³⁶ Intecountry adoption's landscape en Anglais

³⁷ Muller (P.), Surel (Y.), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Monchrestien, 1998, page 48-49

II. Les limites inhérentes aux procédures d'adoption internationale

Elles sont principalement d'ordre moral et mercatique.

A. Les dérives morales et éthiques liées à l'adoption internationale

L'adoption internationale est fortement marquée par la passion et les sentiments. A ce titre, les personnes engagées dans ces procédures sont émotionnellement fragiles et peuvent, soit être l'objet de malversations, soit en prendre elles-mêmes l'initiative afin que leur désir d'enfant et de parentalité soit réalisé.

Les dérives liées aux adoptions effectuées à l'étranger sont plurielles et peuvent survenir à chaque étape du processus³⁸. A la naissance de l'enfant par exemple, se retrouvent les pratiques illégales liées à la « production » d'enfants adoptables soit par la mise en place de « fermes à bébés » ou de grossesses payées, soit par les « collectes d'enfants » faites par les réseaux criminels ou par enlèvements, les fausses déclarations de décès à la naissance, les achats d'enfants, la mise à disposition d'enfants par les orphelinats ou institutions officielles jouant un rôle de rabattage, la participation des institutions étatiques qui incitent les parents à confier leurs enfants qui seront placés sans leur accord sous prétexte d'abandon. Il en est de même des abandons forcés lorsqu'à la faveur d'une catastrophe ou d'un conflit, les enfants sont enlevés pour être adoptés avec des documents falsifiés.

Il arrive aussi que les organismes intermédiaires ne jouent pas bien leur rôle lors des vérifications et de l'attribution des enfants, ou qu'ils facturent des frais indus. Les plus grands risques encourus par les parents se retrouvent au niveau des adoptions privées où les candidats peuvent tomber aux mains de réseaux mafieux qui leur promettent des enfants juridiquement non-adoptables ou qui peuvent les escroquer sans leur apporter l'aide promise. Ces pratiques violent les normes établies par la CLH-93 sur : l'adoptabilité de l'enfant (Article 4 CLH- 93), le principe de subsidiarité (Article 21 Convention sur les Droits de l'Enfant et CLH-93),

³⁸ Boéchat (H.), Fuentes (F.) « Les zones grises de l'adoption internationale », *Service social international, Document d'information* No 6, juin 2010, page 7

le consentement libre et éclairé (Articles 4 et 16 de la CLH-93), le gain matériel indu (Articles 8 & 32), les OAA (Article 11 et suivants, 22), le “Matching” adoptant – adopté (Articles 16-17 de la CLH-93).

Des accusations de trafic d’organes ont été également liées aux adoptions internationales, même si les preuves matérielles de ces pratiques ne sont pas concluantes.

Toutes ces malversations permettent d’alimenter ce que certains qualifient de « *marché aux bébés* » (Goodwin, 2010). Cependant, il faut relever que même si les cas d’abus sont très médiatisés et qu’ils attirent l’attention publique, ces comportements sont marginaux lorsqu’ils sont rapportés au nombre d’adoptions internationales conduites chaque année.

B. Les dérives mercatiques liées à l’adoption internationale : vers une économie de l’adoption ?

L’évolution des motivations des adoptants et la relative rareté des enfants adoptables disponibles a introduit des logiques économiques dans les procédures d’adoption. Lorsque dans les années 70, des arguments mercatiques avaient été appliquées à l’adoption, elles avaient été repoussées car jugées salir la pureté de l’acte d’adopter. Quelques décennies plus tard, plusieurs paramètres soutiennent l’idée de l’existence d’un « *marché ouvert* ³⁹ » dans ce domaine. Michel B. Goodwin identifie quatre facteurs communs entre les marchés classiques et les transactions nécessaires à l’adoption d’un enfant à l’international : 1/ la dérégulation des services d’adoption qui les font ressembler à des activités entrepreneuriales. Cette dérégulation est également la condition nécessaire à la liberté recherchée sur les marchés normaux et à la compétition qui s’y joue. Il existe une réelle compétition aujourd’hui entre d’une part, les pays à travers leurs agences sur le terrain (OAA, associations, représentations), et d’autre part, entre les candidats à l’adoption à travers leurs capacités financières. Ainsi, l’attention est progressivement passée du respect de l’intérêt supérieur de l’enfant à l’exposition de celui-ci aux lois de l’offre, de la demande et de l’esthétique qui fixent le « coût » de l’adoption ; 2/ la

³⁹ Goodwin (M), *Baby markets: money and the politics of creating families*, Cambridge University press, 2010, pages 2-17.

valorisation de la race des enfants adoptés : la valeur accordée aux enfants par les postulants à l'adoption est déterminante et repose sur des préférences raciales, génétiques et esthétiques. Aux États-Unis par exemple, le placement d'un bébé blanc en bonne santé coûte environ 50.000 dollars tandis que celui d'un bébé noir tourne autour de 4000 dollars. En Inde, ne sont envoyés à l'extérieur, que les bébés qui ne sont pas adoptables localement car présentant soit des défauts corporels, soit appartenant à des castes sociales prohibitives ou les enfants ayant une couleur de peau trop sombre. Cette différence de coût ne se justifie pas par le travail administratif occasionné, car dans ce cas l'adoption des enfants recherchés doit coûter moins chère que celle des autres. La seule raison valable est liée au facteur de rareté central en économie : le bien rare est toujours plus cher. 3/ la valorisation sociale du statut des adoptants : les couples ayant un statut socio-professionnel « convaincant » ont plus de chances d'adopter que ceux qui sont moins favorisés. 4/ l'existence d'un marché international quasiment sans limite puisque les couples qui ne sont pas satisfaits localement peuvent aller adopter dans un autre pays. Ils ont donc le « choix » comme sur les marchés de biens et services. Cela met en évidence une nette prépondérance des préférences des adoptants sur le bien-être des enfants. En Roumanie par exemple, Lovelock⁴⁰ a montré que les adoptants américains refusaient systématiquement tout orphelin malade ou présentant des retards de croissance. Ce comportement y a permis le développement rapide d'un « marché d'enfants sains » à partir de 1991. Il s'est avéré que la majorité des adoptés roumains étaient des nourrissons et la moitié ne provenaient pas des orphelinats.

Ces considérations ont amené David Smolin, lui-même père adoptif, à comparer l'adoption internationale à l'achat d'être humain que l'on retrouve dans l'esclavage (Smolin, 2004). Cette idée de marché est quasiment entrée dans le jargon utilisé dans ce champ, car les pays d'origine sont parfois qualifiés d'« expéditeurs ou de fournisseurs » et ceux d'accueil, de pays de réception (« receiving countries »). Les lois de la concurrence y sont aujourd'hui prégnantes car les orphelinats et mêmes les autorités des pays-source n'hésitent pas à favoriser les adoptants généreux et ceux qui financent des projets de développement loca-

⁴⁰ Lovelock, op.cit., Page 931

lement. La pression exercée par une demande de plus en plus forte contribue donc à façonner le paysage et à lui conférer de nouvelles caractéristiques qui n'existaient pas au départ.

L'augmentation de la demande des adoptants et les risques inhérents à cette pratique ont motivé la mise en place de normes de régulation en vue de limiter les critiques et de sécuriser les procédures.

Chapitre 3 : Les dispositifs de régulation mis en place pour l'encadrement des adoptions d'enfants à l'étranger

L'enfant est au centre des processus d'adoption internationale et doit le rester. Aussi l'objectif et la priorité des acteurs impliqués doivent être de fournir les garanties juridiques et institutionnelles :

« (...) Pour que l'enfant ne soit pas un " produit ", acheté et revendu, selon la loi de l'offre et de la demande, livré à la concurrence sur le marché international, pour qu'il soit respecté, protégé dans sa dignité de personne humaine, et que l'adoption lui permette de " grandir dans un milieu familial " qui ne soit pas vicié au départ par une sordide histoire d'argent (...)»⁴¹.

Les normes juridiques applicables à l'adoption internationale peuvent être regroupées en deux catégories : les normes internationales à vocation universelle (Section 1) et les normes régionales tendant à harmoniser les législations en cours dans les Etats appartenant à la même aire géographique (Section 2).

Section 1 : Les instruments internationaux

Deux textes majeurs sont pertinents dans ce cadre :

I. La Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant (CDE)

Elle est entrée en vigueur le 2 septembre 1990 et reconnaît dans son préambule que *« l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension, climat de bonheur, d'amour et de compréhension »*. Elle prévoit aussi en cas de défaillance familiale, des systèmes de *« protection de remplacement »* sous *« la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour*

⁴¹ Khaiat (L.), Op.cit. Page 788

*enfants approprié*⁴²». L'article 21 de la CDE poursuit en fixant l'objectif premier et les modalités de l'adoption à l'étranger. La CDE est complétée par deux protocoles complémentaires sur l'implication des enfants dans les conflits armés et les actes de prostitution ou de pornographie.

La CDE n'a pas de mécanisme de recours et ne peut être saisie par les Etats ou les individus. Elle dispose d'un Comité de suivi composé d'experts avec la possibilité que les questions liées aux droits de l'enfant soient traitées par des comités spécifiques. Elle a été ratifiée par 193 Etats, dont ne font pas partie la Somalie (Etat défaillant) et les Etats-Unis, l'une et l'autre pays d'origine et d'accueil d'enfants adoptés.

II. La Convention de La Haye sur la Protection des Enfants et la Coopération en matière d'adoption internationale

Conclue le 29 mai 1993, c'est l'instrument principal spécifiquement conçu pour l'adoption internationale. Elle fixe le cadre et les modalités de conduite des adoptions internationales et apporte une vision claire de la hiérarchie des solutions à appliquer aux enfants abandonnés.

Elle ne dispose pas non plus de mécanismes de recours ni de système de saisine en cas d'abus. Elle a été ratifiée par tous les Etats membres de l'Union Européenne, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des pays d'origine.

La CLH-93 a pour avantage de clarifier les concepts et d'instaurer de « bonnes pratiques » dans l'environnement de l'adoption internationale. Mais ce faisant, elle a rendu le dispositif plus complexe et les procédures plus longues. En outre, l'objectif de créer un système harmonisé dans tous les pays impliqués n'est pas atteint car la plupart des pays d'origine, même signataires, n'ont pas les moyens pour mettre en place les institutions requises, ni pour en assurer la gestion.

⁴² Extraits tirés du préambule et de l'article 20 al. 2 de la CDE. Texte intégral disponible à <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>

La formalisation apportée par la CLH-93 a concouru à renforcer la position de certains acteurs comme les OAA qui ont tendance à abuser de cette position dominante, surtout à l'égard des candidats à l'adoption.

Ces textes internationaux centrés sur l'enfant sont complétés par des dispositions régionales.

Section 2 : Les instruments régionaux

Il ne sera traité dans cette partie que des instruments européens qui traitent directement ou indirectement de la protection et du droit des enfants. Il s'agit de :

- la **Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** du 4 novembre 1950 protégeant les droits fondamentaux que les Etats doivent garantir, respecter et protéger. Les Etats européens candidats à l'accession à l'Union Européenne (UE) doivent être signataires de cette Convention. Tout individu ou groupe d'individu, Etat ou organisation peut saisir la Cour Européenne de Justice (CEJ) en cas de violation des droits qui y sont proclamés;

- la **Convention européenne en matière d'adoption des enfants** entrée en vigueur en 1968 a pour objectif d'harmoniser les normes relatives à l'adoption dans les Etats parties sans toutefois proposer de solutions spécifiques aux enfants abandonnés. Elle fixe les normes minimales que les Etats parties doivent intégrer dans leur législation ainsi que des dispositions facultatives. Cette convention n'est pas en vigueur dans tous les Etats membres de l'UE et il n'existe aucun mécanisme de recours. De plus, elle ne fait pas partie de l'acquis communautaire de l'Union ;

- la **Charte sociale européenne de 1961 qui a été révisée en 1999** institue des droits économiques et sociaux que tous les Etats parties doivent respecter, garantir et protéger. Elle étend les droits traditionnels de l'enfant à plusieurs domaines comme la protection et l'assistance sanitaires (article 11, 13), reconnaît le droit à l'indépendance aux personnes ayant des incapacités à être intégrées et à participer à la vie de la communauté (Article 15), le droit des familles à une protection sociale, juridique et économique (article 16) et le droit des enfants et ado-

lescents à une protection sociale, juridique et économique (Article 17). Cependant, la Charte ne statue pas de manière spécifique sur l'adoption d'enfants. Tous les Etats membres de l'UE y sont parties et il existe un mécanisme de recours en cas de violation ainsi qu'un Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (et pas individuelle).

- la **Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants de 1996** entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009. Elle ne reconnaît pas de nouveaux droits aux enfants mais vise « à *promouvoir, dans l'intérêt supérieur des enfants, leurs droits, à leur accorder des droits procéduraux et à en faciliter l'exercice en veillant à ce qu'ils puissent, eux-mêmes, ou par l'intermédiaire d'autres personnes ou organes, être informés et autorisés à participer aux procédures les intéressant devant une autorité judiciaire.*⁴³ ». L'adhésion n'est pas obligatoire et elle ne dispose pas de mécanismes de recours. Elle a tout-de-même été ratifiée par 17 Etats-membres de l'UE.

- la **Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne** mise en place en vue de réunir en un seul instrument l'ensemble des droits fondamentaux des citoyens de l'Union. Elle regroupe à la fois des droits généraux et spécifiques relatifs au travail, à la santé, à la sécurité sociale, à un environnement sain etc... Elle promeut aussi l'égalité des sexes et interdit le clonage et les pratiques eugéniques. Son article 24 stipule que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être recherché pour toute action le concernant et réaffirme les droits reconnus dans les instruments précédemment cités. Mais, il n'existe pas de dispositions spécifiques relatives à la protection des droits de l'enfant, ni à l'adoption.

Il faut noter que l'ensemble de ces normes sont conçues par les pays occidentaux et que par conséquent elles sont basées sur leur vision ontologique de l'être humain en général et de l'enfant en particulier. L'être humain y a une place centrale : ce présupposé est à la base des droits reconnus à la personne humaine et des institutions créées pour les protéger. Cependant, cette place varie en fonction des cultures: dans les sociétés communistes, l'Etat est l'élément central auquel

⁴³ Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, Chapitre I, Article 1, alinéa 2.

sont subordonnés les individus dont le bien-être ne se réalise qu'à travers celui de l'Etat, de la communauté. Dans plusieurs pays américains, asiatiques et africains où les pays occidentaux ont coutume d'adopter des enfants, la plupart ne partage pas cette vision de la suprématie de l'individu autonome. La personne humaine y est plutôt construite à travers les relations, les liens sociaux et une personne sans liens est considérée comme hors de la société. Même si ces pays semblent partager les valeurs démocratiques occidentales, il n'en est pas de même de l'idée de suprématie de l'individu autonome véhiculée par ces normes.

Ces conventions et modes de régulation découlent donc de la vision occidentale de la famille, de l'enfant exportée par ce biais. Leurs organes de contrôle et de suivi sont installés dans les pays occidentaux (pour la CDE par exemple à l'UNICEF, pour la CLH-93 à la Conférence de La Haye) où sont adoptés les enfants. La globalisation des valeurs normatives occidentales relatives à la famille, à l'enfant s'exerce par une politique du « bâton et de la carotte » et à partir des formations offertes dans les pays d'origine. L'ensemble du dispositif semble reposer sur des fondements biaisés qui pourraient expliquer les problèmes de mise en œuvre rencontrés lors de l'application de ces normes.

Il n'existe de toute évidence pas de normes spécifiques en Europe sur la protection des enfants ou l'adoption internationale. L'Union Européenne avec ses 27 Etats regroupant pays d'origine et d'accueil, ne s'est pas non plus dotée d'instruments spécifiques en cette matière. La priorité en matière de politique sociale y étant donnée à l'harmonisation des normes relatives à l'emploi. Or, l'adoption internationale fait aussi appel -dans une certaine mesure- à la politique des Etats à l'égard des étrangers notamment en ce qui concerne les perspectives d'intégration ou de gestion des communautarismes. Autant de question qui aujourd'hui pourraient relever d'une prise en charge communautaire. Ce déficit nous amène à examiner la manière dont la problématique de l'adoption internationale est traitée dans l'espace européen et les possibilités envisageables à cet égard.

**Deuxième partie : La prise en charge de
la problématique de l'adoption interna-
tionale dans l'espace européen : complexi-
té et spécificités nationales**

La question de l'adoption internationale est loin d'être marginale même si la population concernée est relativement peu importante. L'Europe et plus principalement les pays membres de l'UE occupent une place privilégiée dans le système global de l'adoption internationale. Une étude a été commanditée par la Direction générale des affaires internes du Parlement européen en 2008 sur le phénomène dont les résultats confirment les observations empiriques. Il en ressort que les pays d'accueil appartenant à l'UE représentaient en 2004 40% de la totalité des adoptions internationales mondiales tandis que 9 pays-membres d'origine ont fourni 3,3% des enfants impliqués dans l'adoption entre pays. La France, l'Espagne et l'Italie figurent parmi les principaux pays d'origine à l'échelle mondiale tout au long des deux dernières décennies.

Les pays de l'Europe occidentale et ceux d'Amérique du nord sont des acteurs incontournables dans ce contexte car ils ont œuvré pour l'institutionnalisation et la régulation internationale de cette pratique. A ce titre, cette seconde partie du mémoire est consacrée exclusivement à l'analyse de la réponse de l'Union Européenne en tant que communauté d'Etats et entité politique et sociale différenciée en Europe. Il s'agit ici d'examiner les dispositions prises au sein de l'UE aux plans juridique, politique et social pour encadrer cette pratique tout en respectant les prérogatives des Etats et en préservant les droits des citoyens.

Chapitre I : L'encadrement des procédures d'adoption internationale dans l'espace européen

Après avoir examiné les normes internationales et régionales applicables aux procédures d'adoptions étrangères, cette partie sera consacrée à l'examen de leur adaptation et de leur application dans l'espace européen.

Section 1 : Inexistence d'un cadre légal européen de protection de l'enfance

L'adoption des enfants étrangers comme toute politique publique a une double dimension juridique et politique. Elle s'inscrit parmi les politiques fami-

liales et relève donc de la volonté politique des Etats. Sa prise en charge au sein de l'Union est soumise à la portée des compétences accordées à l'Union en cette matière.

I. Le principe de répartition des compétences dans l'Union Européenne

L'Union repose sur une organisation juridique spécifique qui fixe les modalités d'exercice des compétences. Ainsi, l'article 5 du Traité de l'Union Européenne (TUE) fixe les trois principes qui président à cette répartition à savoir les principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité. Le premier principe restreint l'action de l'Union à la stricte limite des compétences accordées par les Etats-membres dans les traités pour la réalisation des objectifs fixés. Les compétences restantes reviennent aux Etats. Le principe de subsidiarité quant à lui donne compétence à l'Union « *seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ⁴⁴ ». Le principe de proportionnalité subordonne la portée du *contenu* et de la *forme* des interventions de l'Union aux objectifs des Traités.

L'objectif de ces principes est de définir des moyens adéquats pour permettre à l'Union d'être efficace et d'organiser les rapports de pouvoirs de manière à préserver les prérogatives des pays-membres. Aussi, l'Union exerce seule les compétences qui lui sont exclusives, partage un certain nombre avec les Etats-membres et joue un rôle minimal de coordination dans les domaines réservés aux Etats. Suivant la répartition des compétences validée par le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, les politiques sociales, dont font parties celles familiales, relèvent des compétences partagées entre l'Union Européenne et les Etats-membres⁴⁵. L'Union peut tout comme les États-membres légiférer en cette matière et adopter des normes juridiquement contraignantes. Cependant, le

⁴⁴ Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne (TUE) article 5 al.3

⁴⁵ Article 2C du TUE. Texte intégral disponible sur http://www.traité-de-lisbonne.fr/Traite_de_Lisbonne.php

terme générique « politique sociale » ne porte pas sur l'ensemble des domaines communément reconnus comme appartenant à cette rubrique. Conformément au TUE, les catégories concernées sont : la hausse de l'emploi, la qualité des emplois et des conditions de travail, la mobilité des travailleurs, l'information et la consultation des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que la modernisation des systèmes de protection sociale. Les politiques familiales ne figurent pas dans ces compétences ; elles appartiennent donc à la compétence exclusive des Etats. Cependant, le principe de subsidiarité prévoit l'intervention de l'Union au cas où les effets et les dimensions d'une action l'exigeraient.

Cette répartition des compétences n'est cependant pas parfaite car le principe de subsidiarité pose le problème de l'identification du niveau le plus efficace pour exercer ou non une compétence et de l'entité qui doit en décider.

II. Les effets de la subsidiarité en matière d'adoption internationale

L'Union Européenne est une entité politique particulière à mi-chemin entre une fédération et une confédération d'Etats où les pays-membres ont renoncé à une partie de leur souveraineté dans certaines matières tout en la préservant dans d'autres. Cela fait de l'Union une sorte de « fédération en chantier » cumulant à la fois des attributs propres aux fédérations (institutions supranationales et politiques communautaires) et des caractéristiques purement étatiques (institutions et matières relevant de la compétence exclusive des Etats-membres). De ce fait, en raison des principes d'attribution et de subsidiarité qui s'appliquent à la répartition des compétences entre l'Union et ses membres, les questions relevant du domaine social sont encore du ressort des Etats-membres. Les décisions concernant l'état des personnes fait partie de ces matières qui relèvent de la compétence spécifique des États membres. Il existe une politique sociale et de l'emploi dans l'UE dont *« les objectifs (...) visent en priorité la hausse de l'emploi, la qualité des emplois et des conditions de travail, la mobilité des travailleurs, l'information et la consultation des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que la modernisation*

*des systèmes de protection sociale*⁴⁶». L'Union joue en cette matière un rôle d'« impulsion ». Aussi, les questions liées aux familles et plus spécifiquement à l'enfance, ne sont pas directement prises en charge par l'Union.

D'une manière générale, en l'absence d'outils communautaires, l'Union se base sur les instruments internationaux et régionaux existant en matière de protection de l'enfant. L'Union affirme dans ses « *Lignes directrices de l'UE concernant les droits de l'enfant* » qu'elle « *s'est engagée à respecter les droits de l'homme en général et les droits de l'enfant, plus particulièrement, en vertu des traités internationaux et européens*⁴⁷ ». Ainsi, l'Union ne s'est pas dotée d'instruments spécifiques sur les droits et la protection des enfants. En matière d'adoption internationale, elle s'est approprié les principes et recommandations de la Convention de La Haye de 1993 relatifs à la subsidiarité, à l'intérêt supérieur de l'enfant et au rejet des profits indus. Le principe de subsidiarité demande à ce que l'adoption internationale ne soit mise en place que lorsqu'une solution adéquate n'existe pas dans le pays d'origine pour l'enfant. Sa mise-en-œuvre est cependant problématique dans certains pays de l'UE car ceux-ci ne sont pas encore en mesure de mettre en place des politiques sociales et familiales adéquates compte tenu de leur situation économique. Ce qui pose la question de la politique à définir par l'Union vis-à-vis de ces Etats dans le domaine de l'adoption internationale et de la prise en charge des enfants en situation d'abandon. Quant au deuxième principe relatif à la recherche de l'intérêt supérieur de l'enfant, son application souffre de la difficulté à lui donner un sens précis. Les juristes lui donnent des sens multiples en fonction du contexte d'utilisation. Pour l'ex-député européen Françoise Patry, le Droit international fait équivaloir l'intérêt supérieur de l'enfant au droit de conserver son histoire et son identité⁴⁸. Ainsi, en matière d'adoption internationale,

⁴⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/index_fr.htm consulté le 15/05/12

⁴⁷ Orientations de l'UE concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant.
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/133604_fr.htm consulté le 14/05/2012

⁴⁸ Patry (B.), « Remarques sur la législation de l'adoption », *La clinique lacanienne*, èrès 2004/1 - no 7, page 10

l'obligation revient aux Etats signataires de la CHL-93 de tout mettre en œuvre pour préserver les éléments constitutifs de l'identité de l'enfant. Quant au dernier principe, il vise à éviter les dérives commerciales liées à l'adoption internationale par la mise en place d'une architecture institutionnelle appropriée et grâce à la coopération entre les Etats.

Il appartient donc à chaque Etat-membre de définir les normes et les procédures applicables en matière de prise en charge des enfants et par extension à l'adoption internationale. Il n'existe donc pas une politique ou une institution spécifique dédiée à la gestion de ces problématiques. Aucune institution européenne, y compris la Cour Européenne de Justice, ne peut statuer sur les cas de violation de ces droits ou de vices de procédure. Bien que ces conventions et chartes tendent à protéger de manière générale l'enfant dans la famille et la société, elles ne fournissent pas d'outils pertinents pour prendre en charge les questions liées à l'adoption internationale.

Cependant, l'absence de mesures spécifiques ne signifie pas que l'UE se désintéresse de la question. La réalité est toute autre, comme le montrent les actions prises par l'Union au cours des deux dernières décennies et la manière dont cette question y est discutée.

Section 2 : Le débat autour de l'adoption internationale dans l'espace européen: le difficile arbitrage entre protection de l'enfance et logiques politiques

L'Europe est historiquement passée du statut de continent d'origine en matière d'adoption internationale à celui d'accueil, car plusieurs Etats-membres comme la Pologne, figuraient parmi les principaux pays d'adoption des Etats-Unis.

La configuration de l'Union laisse apparaître une forme de polarisation entre des pays développés et riches localisés au Nord et à l'Ouest et des pays moins développés à l'Est et dans le Sud. L'Union Européenne créée en 1950 de la

volonté des six pays fondateurs⁴⁹ de préserver la paix, est devenue une puissance économique qui regroupait majoritairement jusqu'en 2004 les économies des pays de l'Europe de l'Ouest à niveau de vie élevé. L'UE est de ce fait devenue une force dominante en Europe et dans le monde et par conséquent, une espérance de développement pour les pays qui étaient derrière le « Rideau de fer ». Cependant ces pays, ont un niveau de vie faible comparé à celui des pays de l'Ouest et ils doivent se conformer aux critères d'adhésion avant d'accéder à l'Union. Ces critères⁵⁰ regroupent notamment des exigences politiques, économiques et d'intégration de *l'acquis communautaire*, en fonction de la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres et à approfondir l'intégration. Les perspectives d'accession des pays de l'Europe centrale et de l'Est à l'UE ont introduit les problèmes liés à l'adoption internationale dans la sphère communautaire et lancé un débat sur l'opportunité d'encourager ou non l'adoption internationale. En effet, la plupart des pays ayant adhéré à l'Union Européenne à partir de 2004 sont les principaux pays d'origine de la plupart des enfants adoptés en Europe de l'Ouest : la Pologne, la République Tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Lituanie, la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie. Avec la chute du Mûr de Berlin et la dislocation de l'Empire Soviétique, l'attention de la communauté internationale a été attirée sur le sort des enfants dans ces pays.

Le cas le plus emblématique et qui illustre le mieux l'intervention de l'Union est celui de la Roumanie. En effet, après la chute du Président Ceausescu en 1989, la Roumanie était devenue un pays « pourvoyeur d'enfants » en direction des pays de l'Europe occidentale. En l'espace de 2 années, le nombre d'adoptions

⁴⁹ La Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

⁵⁰ Critères de Copenhague : ce sont les conditions spécifiques élaborées pour l'adhésion des Pays de l'Europe Centrale et Orientale à l'UE. Ils concernent : la mise en place d'institutions stables garantissant l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, la capacité (...) d'assumer les obligations d'adhésion à l'UE, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ».

y est passé de 30 enregistrées en 1989 à plus de 10.000 en juillet 1990⁵¹. Cette situation était liée à la politique nataliste contraignante instituée par le Président Ceaușescu à partir de 1966 et qui se caractérisait par l'interdiction de l'avortement, de la contraception et par un encadrement strict des divorces. Les couples stériles devaient payer une taxe supplémentaire et les décès de nourrissons avant leur premier anniversaire étaient passibles de sanction. Cette stratégie a permis un accroissement notable de la population dans un contexte économique peu favorable. La faiblesse des revenus des populations a conduit à l'abandon de plusieurs enfants dans des orphelinats mal équipés, où le taux de mortalité était élevé. Les avortements illégaux ont généré d'importants cas de décès de mères de famille et créé des foyers sans mères où les pères étaient incapables d'assumer seuls la responsabilité de la famille. Ainsi, « *plusieurs enfants ont été mis au monde et abandonnés aux soins de l'Etat paternaliste qui les a demandés*⁵² ». L'Etat avait reconnu dans une certaine mesure sa responsabilité et avait mis en place des institutions pour les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans. Plusieurs de ces enfants mal soignés et souffrant de retards de développement étaient placés dans des institutions pour « incurables ».

La révolution qui a entraîné l'écroulement du régime de Ceaușescu a attiré l'attention des médias européens sur les orphelinats roumains et suscité l'empathie et l'intérêt du reste du continent et au-delà. Cela a été à l'origine d'un flux de plus en plus croissant d'adoptions conduites par des organisations occidentales (l'Organisation Holt par exemple) avec la collaboration des autorités et de la population roumaines. Plusieurs voix ont commencé à s'élever dès 1990 pour dénoncer « le trafic des enfants roumains ». Cet état de choses a poussé le gouvernement roumain à mettre en place une Commission nationale pour l'adoption au cours de cette même année, dont la mission était de recenser les données sur les institutions et les enfants pouvant être adoptés. De nouveaux scandales ont éclaté

⁵¹ Howell (S.), *The kinning of foreigners: transnational adoption in a global perspective*, Berghahn Books, 2006, p. 216.

⁵² Kligman (G.), « Abortion and International Adoption in Post-Ceausescu Romania », *Feminist Studies*, Vol. 18, No. 2, 1992, p. 406. Traduction libre de l'anglais vers le français.

qui faisaient état d'un « *commerce de bébés* ⁵³ » et où il s'était finalement avéré que la majorité des enfants concernés par les vagues d'adoptions ne provenaient pas des institutions étatiques et que ceux-ci n'étaient pas réellement des orphelins. Suite à cela, le gouvernement roumain a mis en place sa première loi sur l'adoption en 1991 qui interdisait les adoptions privées et imposait le regroupement de tous les orphelins dans des orphelinats. Ceux-ci devaient gérer l'ensemble des procédures d'adoption. L'application de cette loi s'est soldée par un échec et la situation a continué à s'aggraver malgré la ratification par la Roumanie de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale en 1995 (2^{ème} pays à ratifier la CLH-93). Une nouvelle loi a été prise par le gouvernement sur l'adoption en 1997 qui a vu la mise en place d'un système d'attribution de points par les autorités de chaque comté aux agences d'adoption, en fonction de leurs contributions financières aux projets humanitaires dans leur région. Ces points permettaient de définir le nombre d'enfants à confier à chaque organisation. Cette nouvelle mesure a entraîné le mécontentement de plusieurs organisations dont certaines se sont retirées du pays (cas de l'organisation américaine Children of the world). L'inadéquation des mesures prises par le gouvernement roumain avec les valeurs occidentales est révélatrice de l'existence d'une divergence de perception sur l'adoption internationale et plus spécifiquement sur l'enfant dans les sociétés post-communistes. Ce constat infirme la vision constructiviste de l'élargissement de l'UE qui suggère que ce processus est forgé par une identité commune et des valeurs fondamentales⁵⁴ (Schimmelfenning, Sedelmeier, 2002).

C'est dans cet environnement politique et social particulier que la Roumanie, qui entretient des accords de coopération avec l'UE depuis 1974, a présenté sa candidature à l'adhésion à l'UE. Elle partageait la même situation, avec la Bulgarie, mais avec une ampleur différente. Les candidatures des pays de l'Europe de l'Est ont mis en lumière des questions majeures relatives aux conditions de vie des enfants en institution, au traitement des enfants abandonnés et aux méthodes appliquées pour les adoptions internationales.

⁵³ Howell (S.), op cit.

⁵⁴ Nugent (N.), *European Union enlargement*, Palgrave Macmillan, New York, 2000, page 263.

L'attitude de l'Union Européenne face à cette situation rejoint dans une large mesure le concept de « *puissance normative*⁵⁵ » élaboré par Ian Manners qui consiste pour une entité étatique à se donner la capacité de définir ce qui est normal ou non en politique internationale. Cette puissance normative de l'UE repose-rait selon lui sur les valeurs de paix, de liberté, de démocratie, d'Etat de Droit et de respect des Droits humains véhiculées par l'Union, qui lui permettent de devenir « *un cadre cognitif et normatif (qui) fournit une orientation aux logiques de sens et d'action*⁵⁶ ». En effet, la gestion faite par l'Union a consisté à exercer d'importantes pressions sur le gouvernement Roumain pour mettre fin au « trafic », sans qu'une distinction soit faite entre des adoptions légales, conformes à la CLH-93 et celles qui sont irrégulières. L'UE s'était dotée d'un délégué spécial en la personne de la Baronne Emma Nicholson, qui a suivi le dossier roumain et effectué plusieurs visites dans les orphelinats roumains.

Le cas de la Roumanie est une illustration de l'*européanisation* qui se joue entre l'UE et les pays-membres ou candidats à l'accession, par laquelle l'Union induit un processus de transformation dans ces pays. Cette stratégie utilisée par l'Union avec les pays ayant intégré l'Europe à partir de 2004 est basée, suivant cette approche, sur une logique de conséquence par laquelle les Etats concernés sont amenés à rendre leur législation conforme aux exigences de l'UE afin d'atteindre leurs propres objectifs. Ce processus est conduit tout au long du processus de pré-accession où les pays candidats doivent en premier lieu donner leur position par rapport aux 31 chapitres de l'acquis communautaire. Cette étape ouvre la voie aux négociations après la réponse du Conseil. Il revient ensuite à la Commission de suivre les progrès de l'Etat candidat jusqu'à ce que celui-ci intègre les acquis dans sa législation interne. Ce n'est qu'après cela que le traité d'accession sera proposé par le Conseil au Parlement qui après un vote majoritaire devra être approuvé à l'unanimité par le Conseil, puis signé et ratifié par

⁵⁵ Voir le concept de Normative power Europe de Ian Manners dans: Manners (I.), "Normative power Europe: a contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies*, (2002), 40:2, 235-258.

⁵⁶ Traduction libre de la phrase " The EU becomes a cognitive and normative frame, and provides orientation to the logics of meaning and action" in Radaelli (C.M.), " Europeanization: Solution or problem?" in *Integration online Papers* Vol. 8 (2004) N° 16; page 11 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> consulté le 14/05/2012

l'ensemble des Etats-membres et en cours d'accession. Il était donc évident que si la Roumanie et les pays qui se trouvaient dans la même situation qu'elle, ne prenaient pas les dispositions attendues pour respecter les conditionnalités, leur accession ne serait pas accordée.

Dans cette logique, Radaelli distingue au moins trois modes de gouvernance qui s'exercent dans le cadre de l'eupéanisation à savoir : « *la négociation, la hiérarchie et la coordination facilitée*⁵⁷ ». La réussite de la conditionnalité dans les derniers pays ayant accédé à l'Union Européenne, qui explique la part active prise par ces Etats dans le processus, serait liée à trois facteurs : que les Etats candidats aient une perception constante que les gains à coopérer sont plus importants que les bénéfices possibles à demeurer hors de l'UE, que les avantages liés à la rupture des négociations soient minimales et que les négociations s'étendent sur une longue période pendant laquelle chaque partie tire des bénéfices mutuels du processus⁵⁸. De toutes évidences, les nombreux « aller-retour » qu'ont nécessité les changements attendus de la Roumanie et le temps écoulé entre la candidature et l'accession, mettent en évidence l'ampleur des négociations et marchandages ayant eu lieu aussi bien avec l'Union qu'au niveau étatique. L'environnement des négociations entre les Etats candidats et l'Union répond selon Moravcsik à trois caractéristiques : il est non-coercitif, il est connu par les Etats puisqu'il existe une profusion d'informations sur les méthodes de l'UE et les négociations y sont peu coûteuses car elles se déroulent suivant une période relativement longue⁵⁹. Selon le Rapport du Parlement Européen A5-0247/2000, les autorités roumaines considéraient l'adoption internationale « *comme une solution évidente et financièrement viable*⁶⁰ ». A ce titre, elles étaient réticentes à bannir une pratique qui constituait une solution acceptable aux problèmes des enfants abandonnés dans les or-

⁵⁷ Ibid, page 57.

⁵⁸ Voir l'analyse des effets de la conditionnalité sur l'accession des PECO à l'UE effectuée par les auteurs. Steunenberg (B.) Dimitrova (A.), « Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality », *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 11 (2007) N°5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>

⁵⁹ Moravcsik (A.), "Preferences and the power in the European community, a liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 1993.

⁶⁰ Howell, op cit, page 219 (Traduction libre).

phelinats, surtout que cette solution était en conformité avec les dispositions légales en vigueur. Dans ce « *two-level game* », celles-ci devaient gérer au cours des négociations avec l'UE, les contraintes internes liées au nombre important d'enfants en institutions, à l'absence de moyens de prise en charge, à l'absence de structures nécessaires pour la mise en œuvre effective des engagements internationaux pris et à l'opinion publique nationale favorable à l'adoption internationale (Putnam, 1988). En effet, la majorité de la population roumaine trouvait le sort des enfants adoptés dans les pays occidentaux (Europe de l'Ouest, Amérique du Nord) enviable puisque cela leur offre l'opportunité d'améliorer leur conditions de vie. En outre, les intermédiaires à l'adoption se faisaient des gains substantiels grâce aux adoptions, puisqu'en moyenne, un couple américain était prêt à payer 30.000 dollars pour l'adoption d'un enfant roumain. De plus, comme le souligne Moravcsik, l'intérêt premier des gouvernements est de garder le pouvoir et ils doivent pour cela s'assurer le soutien des groupes d'intérêts et des instances nationales. Le gouvernement roumain avait donc « les mains liées » lors de ces négociations et a élaboré des solutions intermédiaires qui ont fait l'objet de résolutions du Parlement et de recommandations régulières de la Commission, qui intervenaient comme autant de réprimandes.

Le nouveau gouvernement du Président Ion Iliescu a promulgué un moratoire en juin 2001 avec effet rétroactif jusqu'en Décembre 2000 qui a suspendu l'adoption internationale en Roumanie et mis en suspens les dossiers de centaines d'enfants en cours de finalisation. Le 11 mars 2004, le Parlement Européen a pris une résolution indiquant les domaines dans lesquels la Roumanie devrait encore « faire des progrès » avant son accession. Le moratoire a été remplacé le 1er janvier 2005 par une loi sur la protection de l'enfance où il est stipulé entre autres, qu'un enfant roumain ne peut être adopté à l'étranger que par ses grands-parents. La Roumanie en « bonne élève » a pu obtenir l'accession et les avantages qui y étaient liés, mais les réformes et décisions prises, surtout celles concernant l'adoption internationale, ont condamné des milliers d'enfants roumains (estimés à 147.000 en 2000) à une vie en institution et de précarité.

La gestion de cette question a créé une nette division dans l'opinion publique des pays-membres de l'UE car plusieurs familles en France, en Espagne, en

Italie engagées dans des procédures d'adoption en Roumanie, se sont retrouvées court-circuitées. La France a d'ailleurs mis en place un comité interministériel avec la Roumanie afin de finaliser les dossiers en cours (« pipeline cases ») avant que la nouvelle loi n'entre en vigueur en 2005. Ces pays auxquels se sont ajoutés les Etats-Unis, ont exercé un important lobbying auprès de la Roumanie pour la reprise des adoptions puisque cette décision revenait au gouvernement roumain.

Les avis étaient tout aussi divergents au Parlement Européen où les détracteurs de l'adoption internationale, avec pour « chef de fil » la parlementaire britannique Lady Emma Nicholson (mère adoptive), semblaient avoir remporté une victoire. Dans le même cadre, la députée française Marie-Claire Gibeau (mère adoptive de deux enfants) déclarait qu'elle sera « *absolument têtue et obstinée dans (s)on combat pour l'adoption internationale*⁶¹ ». Sa position était partagée par plusieurs leaders Européens, y compris l'ancien ministre italien pour l'égalité des chances, Stefania Prestigiacomo qui « *avait publiquement déclaré le droit des enfants roumains à une famille que ce soit en Roumanie ou à l'étranger conformément à la Convention de La Haye*⁶² ».

L'ex. Commissaire européen à l'Elargissement (1999 – 2004), Guenther Verheugen, avait félicité le gouvernement roumain pour ces mesures qui devraient faire cesser le « trafic d'enfants ». Mais, l'on est en droit de se demander dans quelles mesures l'ensemble de la démarche contribue à l'« intérêt supérieur de l'enfant » roumain. Ce principe transversal à l'ensemble des textes relatifs à l'enfant et qui selon le Doyen Carbonnier serait une « *clef magique qui ouvre sur un terrain vague*⁶³ » a servi de fondement aux pressions exercées par l'UE pour bannir, ou tout au moins limiter autant que possible, l'adoption internationale dans

⁶¹ Extrait du Communiqué de presse 20080423IPR27592, Service de presse du Parlement Européen

⁶² Pereboom (M.), « The European Union and International Adoption », Center for adoption policy, page 20.

<http://www.adoptionpolicy.org/pdf/4-28-05-MPereboomTheEUandInternationAdoption.pdf> consulté le 23/01/2012

⁶³ Khaiat (L), « L'adoption internationale : panacée immémoriale ou nouveau produit porteur ? » In: *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55 N°4, Octobre-décembre 2003. p.784.

ces pays. C'est une expression "fourre-tout" permettant de justifier toutes les décisions prises au nom des enfants, sans qu'il n'y ait une réelle certitude que ce se soit leur intérêt qui est visé. La question qui s'impose est de savoir pour quelles raisons le sort des enfants roumains, bulgares, slovaques et consorts devrait être scellé par des négociations politiques ? Que penser de l'engagement du respect des droits de l'homme reconnu dans le Traité de l'Union Européenne en son article 2 qui stipule que « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres (...)* »⁶⁴ ? Quid également de la souveraineté des Etats, notamment en matière de politiques familiales, si la prérogative de concevoir les politiques qu'ils trouvent appropriées ne leur appartient plus ?

La CLH-93 est une norme clé au sein de l'UE en matière d'adoption internationale car de l'avis de Béatrice Patry, ancienne députée au Parlement européen, « *elle éclaire très largement la façon dont l'adoption internationale est conçue actuellement par les différents membres de l'Union européenne* »⁶⁵. Tous les pays membres de l'UE sont parties à cette Convention qui a défini une hiérarchie de solutions pour les enfants en situation d'abandon en partant de la meilleure à la pire. On distingue dans cet ordre : la famille d'origine – une famille appropriée dans le pays d'origine de l'enfant – l'adoption internationale – le placement dans une famille d'accueil (non-permanent) dans le pays de l'enfant et en dernier recours, le placement dans un orphelinat. L'UE, sous le couvert de la lutte contre le trafic d'enfants a choisi la solution la moins bénéfique pour les pays de l'Europe de l'Est, contraignant ainsi leurs enfants à une vie en institution et leur refusant le droit à un environnement familial possible à l'extérieur de la Roumanie. Cette solution, qui aurait fonctionné dans un pays comme le Danemark par exemple qui dispose de moyens adéquats pour prendre en charge des enfants, ne correspond pas aux pays économiquement et institutionnellement limités.

⁶⁴ Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne, article 2.

⁶⁵ Patry (B.), « Remarques sur la législation de l'adoption », *La clinique lacanienne*, èrès, 2004/1 - no 7, page 9

L'objectif poursuivi par l'Union était de trouver une solution rapide à la situation chaotique qui prévalait dans ces pays sans tenir compte des retombées humaines. Tout s'est passé comme s'il n'était pas approprié pour un futur membre de la Communauté européenne d'être un pays d'adoption. Il fallait donc régler cette question avant l'accession de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union, et ce, à n'importe quel prix, fut-ce celui du bien-être de milliers d'enfants. L'UE rejoint par sa position celle adoptée par certains pays émergents qui ont arrêté les procédures d'adoption internationale parce qu'elles étaient devenues incompatibles avec leur nouvelle image sur la scène internationale. Cette situation n'a été possible que parce qu'il n'existe pas de politique communautaire ni une ligne directrice commune dans ce domaine. Car, en dehors des exigences de la conditionnalité, il y a eu une violation manifeste de normes internationales et un abus de pouvoir, même si ces pays ont bénéficié de retours substantiels. L'adoption internationale réalisée selon les normes reconnues, ne va pas à l'encontre des critères de Copenhague.

La question de l'adoption internationale est restée ouverte puisqu'elle fait encore l'objet de discussions lors des sessions parlementaires⁶⁶. Dans ce contexte de « vide juridique et/ou institutionnel », chaque Etat définit sa position en fonction de ses contraintes internes, des engagements internationaux pris et de la compréhension locale de la notion de « l'intérêt supérieur de l'enfant » et de l'ordre public.

La France et l'Allemagne, dont je vais examiner les politiques dans le chapitre suivant, illustrent bien cette pluralité et l'hétérogénéité qui caractérisent les pratiques de régulation de l'adoption internationale dans l'espace européen.

⁶⁶ Résolution RE/853964FR.doc, RE/853971FR.doc etc...

Chapitre II : Divergence d'approches dans l'UE: Etude des cas Allemand et Français

L'absence de politiques ou d'instruments européens en matière d'adoption internationale correspond au niveau d'intégration actuel des politiques européennes. Chaque Etat a mis en place des structures et défini les normes internes en conformité avec les réglementations internationales et régionales. Cependant, l'existence du cadre de référence créé par ces conventions n'a pas réussi à uniformiser les pratiques. En effet, face à une problématique commune, les Etats répondent par des solutions juridiques qui leur sont propres, ce qui amène Lucette Khaiat à dire que « *le droit n'est pas la Justice (...). C'est un alliage tout à fait spécifique de facteurs politiques, historiques, économiques, sociaux, psychologique, culturels, religieux et philosophiques*⁶⁷ ».

Après une analyse succincte de chacun des systèmes (Section 1 et 2), la dernière section sera consacrée aux points communs et aux principales différences entre les deux dispositifs.

Section 1 : L'approche pragmatiste allemande

La Convention de La Haye de 1993 est entrée en vigueur en Allemagne le 3 mars 2002 et a entraîné des changements notables dans l'organisation juridique interne mais aussi dans les pratiques des familles et institutions allemandes. Cette évolution sera analysée en deux phases : dans un premier temps, la configuration existante avant l'entrée en vigueur de la CLH-93 et dans un deuxième temps, celle qui a été mise en place après sa ratification.

⁶⁷ Khaiat (L.), « L'adoption internationale : panacée immémoriale ou nouveau produit porteur ? » In: *Revue internationale de droit comparé*, page 781.

I. Le dispositif en place en Allemagne avant la Convention de La Haye du 29 Mai 1993

Une forme d'adoption internationale peut être historiquement retracée au 3ème Reich lorsque les autorités allemandes avaient décidé que les enfants issus de l'union de soldats allemands avec des femmes « aryennes⁶⁸ » dans les villes occupées, devaient être ramenés dans leur « patrie ». Ainsi, environ 300 orphelins, nés dans des institutions pour enfants dirigées par une organisation SS⁶⁹ allemande (Lebensborn e.V.) ont été confiés à des familles allemandes. Il est à noter que ces institutions étaient destinées aux expériences eugéniques conduites par les autorités allemandes en droite ligne avec leur politique de purification ethnique.

La fin de la Deuxième guerre mondiale a mis fin à ce processus et a ouvert la voie à un processus inverse : d'un mouvement entrant, le système est passé à une logique d'« exportation⁷⁰ ». Le nombre d'enfants adoptés de l'ancienne République Fédérale d'Allemagne (RFA) était passé de 489 enfants en 1950 à 2628 en 1957. C'était la solution trouvée par les forces d'occupation aux centaines d'enfants issus de relations « interdites » et qui se trouvaient dans une situation de précarité. La plupart de ces enfants ont été adoptés aux Etats-Unis, dans les pays scandinaves et dans les pays d'Europe occidentale. Un renversement de tendance va à nouveau s'opérer à partir des années 60 où le nombre d'enfants allemands disponibles pour l'adoption à l'extérieur de l'Allemagne a entamé une baisse significative. Ce phénomène était lié d'une part, au nombre croissant de couples allemands souhaitant adopter et d'autre part, à la réduction du nombre d'enfants adoptables. La situation était aggravée par une demande extérieure constante et par les méthodes incitatives utilisées par les familles étrangères désireuses d'adopter.

⁶⁸ Textor (M.), «International adoption in West Germany: a private affair in *Intercountry adoption: a multinational perspective*, Editions Greenwood Press, 20 novembre 1990, page 109.

⁶⁹ Schutzstaffel, une des principales organisations du régime nazi ayant occupé de multiples fonctions.

⁷⁰ Ibid.

La baisse des possibilités d'adoption nationale a conduit une partie des aspirants allemands à l'adoption à se tourner vers l'étranger et plus précisément vers les pays asiatiques (Corée du sud, Inde, Thaïlande, Philippines), d'Amérique du sud (Colombie, Pérou...) et accessoirement africains. L'une des familles adoptives interviewées, qui a adopté deux enfants Allemands dans les années 70, a affirmé à ce propos que c'était « une chance » d'y être parvenu. Ce sont donc deux facteurs décisifs qui ont permis le développement de cette pratique chez les familles allemandes: l'incapacité de procréer naturellement et l'impossibilité d'adopter un enfant localement. Ce deuxième obstacle est lié aux normes mises en place par l'administration allemande pour encadrer les adoptions. En effet, un âge minimum de 25 ans⁷¹ est requis aux adoptants sans qu'une limite maximum ne soit expressément fixée. Cependant, dans la pratique, les principales organisations intervenant dans le domaine de l'adoption au cours des années 1980 suivaient les recommandations de la Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter⁷² qui posent une limite de 35 ans. Cette mesure ferme la porte de ces institutions à un grand nombre de postulants.

Rolf BACH a réalisé l'une des rares études⁷³ portant sur 300 enfants adoptés hors d'Europe dont les résultats fournissent des informations de première main sur l'adoption internationale en Allemagne et les pratiques qui y étaient associées avant l'entrée en vigueur de la CLH-93. Elle montre notamment que sur le nombre d'enfants étudiés, 73% avaient moins d'1 an, 19% moins de 2 mois, 18% avaient entre 1 et 3 ans et 4% au delà de 6 ans. La moitié de ces enfants vivaient dans des orphelinats avant d'être placés et 41% vivaient avec des parents ou des familles d'adoption. 50% des parents biologiques (au moins les mères) étaient connus, 43% étaient marqués comme « inconnus » dans les dossiers d'adoption,

⁷¹ BGB § 1743 Mindestalter

Der Annehmende muss das 25., in den Fällen des § 1741 Abs. 2 Satz 3 das 21. Lebensjahr vollendet haben. In den Fällen des § 1741 Abs. 2 Satz 2 muss ein Ehegatte das 25. Lebensjahr, der andere Ehegatte das 21. Lebensjahr vollendet haben.

⁷² Association fédérale des bureaux publics de protection de la jeunesse.

⁷³ Voir Bach (R.), "Daten und soziale hintergründe der adoption von Kindern aus der dritten welt" in Paulitz (H.), *Adoption: Positionen, Impulse, Perspektiven*, C.H.Beck Verlag (München) 2006, 328-333.

dans 7% des cas, aucune information n'était fournie sur les parents. Toujours suivant les résultats de cette étude, les institutions publiques ou organismes reconnus comme intermédiaires en matière d'adoption n'avaient participé qu'à 45% du nombre total des procédures.

Ces statistiques montrent qu'une grande partie des adoptions étrangères étaient des adoptions privées car les familles qui ne correspondaient pas aux critères d'âge appliqués par les institutions officielles, se lançaient dans des démarches personnelles. Selon Bach, Elles utilisaient pour cela leurs réseaux sociaux composés d'amis ayant adoptés, de membres du système ecclésiastique, de relations travaillant dans des organisations spécialisées dans la coopération internationale ou encore des hommes d'affaires et autres organisations commerciales (cela concerne au moins 55% des enfants étudiés). Cela a été confirmé par les entretiens réalisés : la famille Saup⁷⁴ qui a adopté des jumeaux au Brésil dans les années 80 s'étaient orientée vers ce pays parce qu'elle y avait des relations familiales (tante).

Ainsi, le système institutionnel en place avant que l'Allemagne ne ratifie la CLH-93 était construit autour d'institutions étatiques que sont les bureaux de la jeunesse et les organisations de droit privé dont les principales étaient : la branche allemande de Terre des Hommes et Internationaler Socialdienst. Il ressort également de cette étude - limitée - que le système en place était peu développé et surtout peu adapté aux attentes des bénéficiaires. L'ensemble du dispositif était marqué par un important « laisser-faire » avec une prépondérance des pratiques illégales. En effet, 19% des enfants de cette étude étaient âgés de moins de 2 mois lors de leur adoption alors que la loi Ouest-allemande imposait que seul l'enfant ayant au moins huit semaines peut être abandonné pour être adopté. De plus, la plupart des dossiers d'adoptions étaient incomplets, ce qui rend ces adoptions juridiquement illégales. Aux dires de la famille Saup, « *everything was unclear* ».

Plusieurs cas d'illégalité et de transactions financières douteuses avaient été dénoncés et avaient amené la plupart des organismes intermédiaires à cesser les adoptions internationales au milieu des années 80. Cette situation avait suscité

⁷⁴ Nom changé pour préserver l'anonymat des enquêtés.

plusieurs critiques et entraîné la mobilisation des acteurs de la société civile qui réclamaient une intervention étatique pour une meilleure régulation du système. Cela a favorisé l'adhésion de l'Allemagne à la CLH-93, motivée également par une demande intérieure de plus en plus importante de la part de familles allemandes alors que plusieurs pays d'origine avaient commencé à se fermer aux adoptions privées (Indonésie, Sri Lanka, Taiwan, Corée du Sud, Thaïlande...).

Cette pression a abouti à la ratification de la Convention.

II. Le système réorganisé après la ratification de la Convention de La Haye du 29 Mai 1993

La ratification de la CLH-93 contraint les Etats à prendre des mesures internes pour aligner leur législation et leurs institutions par rapport à ses exigences. L'Allemagne s'est conformée à cette exigence grâce à d'importants changements juridiques et institutionnels. Elle a d'abord procédé à l'adoption d'une loi spécifique⁷⁵ qui a adapté le droit interne relatif aux adoptions internationales à la CLH-93, elle a ensuite réalisé des aménagements organisationnels afin de rendre les structures opérationnelles compatibles avec l'architecture préconisée par la CLH-93 et enfin, elle a procédé à la mise en place des solutions de reconnaissance des décisions d'adoption prononcées à l'étranger.

J'examinerai dans un premier temps les améliorations juridiques puis les changements institutionnels qu'a nécessité l'application de la CLH-93 en Allemagne. Je finirai avec les solutions élaborées pour la reconnaissance des décisions étrangères.

A. Les aménagements juridiques

Le premier changement d'envergure a été l'interdiction officielle des adoptions privées alors qu'elles étaient quasiment la norme en Allemagne. Elles étaient facilitées par un système juridique permettant de reconnaître ou de convertir les adoptions étrangères en adoptions plénières. Les candidats à l'adoption devaient

⁷⁵ Gesetz zur Regelung von Rechtsfragen auf dem Gebiet der internationalen Adoption und zur Weiterentwicklung des Adoptionsvermittlungsrechts vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2950).

donc avoir recours aux structures mises en place dans le cadre de la nouvelle architecture.

A cela s'ajoutent des améliorations pour tenir compte des recommandations de la CLH-93 en termes de subsidiarité et des conditions préalables à l'adoption. Le droit allemand ne fait pas de distinction entre les adoptions nationales et internationales et n'intègre pas la subsidiarité de l'adoption nationale par rapport à celle internationale préconisée par la CLH-93 dans son préambule. Il existe peu d'enfants disponibles pour l'adoption en Allemagne et il serait inopportun de contraindre les familles adoptives à privilégier l'adoption d'un enfant allemand par rapport à un enfant étranger.

En outre, contrairement à ce que l'on remarque dans d'autres pays, l'abandon de l'enfant n'est pas une condition essentielle pour l'adoption. L'élément déterminant est le consentement du/des parent/s à partir de huit semaines de vie (et pas avant) qui doit être donné de manière formelle avec une certification notariale. L'objectif est de permettre aux parents de bénéficier de conseils juridiques complémentaires à l'assistance apportée par les organismes intermédiaires, afin de donner un consentement éclairé. L'accord des parents devient valable lorsqu'il est enregistré au Tribunal des tutelles. Mais, lorsque le consentement des parents naturels ne peut pas être obtenu pour des raisons avérées (incapacité physique, domicile inconnu...), le Tribunal des tutelles peut se substituer aux parents et donner le consentement s'il est prouvé que la procédure contribue au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le consentement de l'enfant est requis lorsque celui-ci est âgé de plus de 14 ans⁷⁶ dans les mêmes conditions que celui des parents. L'enfant peut se rétracter jusqu'au prononcé de la décision, ce qui a pour effet d'arrêter le processus en cours. Lorsque l'enfant est moins âgé, il revient à son tuteur légal de donner le consentement pour l'adoption; mais si celui-ci refuse sans raison valable, le Tribunal des tutelles peut se substituer à lui dans l'intérêt de l'enfant.

⁷⁶ Paragraphe 1746 du Code civil allemand (BGB)

Avec l'entrée en vigueur de la CLH-93, des mesures spécifiques ont été prises pour sanctionner les pratiques et arrangements pécuniaires illégaux associés aux procédures d'adoption. Ainsi, les versements d'argent aux parents naturels sont considérés comme du trafic d'enfants et relèvent des sanctions issues du Code pénal allemand. Cependant, ces irrégularités n'invalident pas la procédure d'adoption, surtout lorsque la rupture du lien affectif entre les adoptants et l'adopté risquerait de perturber son équilibre.

Mises à part les conditions d'âge de 25 ans pour les adoptants, certains éléments complémentaires ont été mis en place pour apprécier la candidature des postulants à l'adoption : leur situation financière, leur statut matrimonial, leur santé physique et mentale. En effet, le droit allemand n'accepte pas d'adoption conjointe pour les couples non-mariés ou homosexuels. De même, une personne mariée ne peut adopter seul un enfant. Les caractéristiques psycho-sociologiques des adoptants sont étudiées par les personnels des organismes intermédiaires et sont compilées dans un dossier nommé « Home study », qui sera communiqué à l'Autorité centrale de l'Etat de résidence. L'engagement de la procédure d'adoption commence par une demande introduite par les adoptants auprès du Tribunal des tutelles, demande qui a été au préalable certifiée par un notaire et qui concerne un enfant en particulier.

La CLH-93 a donc permis à l'Allemagne de mettre en place un environnement juridique propice au respect des procédures établies par la CLH-93. Cette base a été complétée par la mise en place d'une nouvelle architecture institutionnelle.

B. Les aménagements institutionnels

La CLH-93 dispose en son Article 6 que chaque Etat doit mettre en place une Autorité centrale avec la possibilité pour les Etats composés d'entités autonomes ou encore ceux où coexistent plusieurs systèmes juridiques, d'en désigner plus d'une.⁷⁷.

⁷⁷ Texte intégral de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale

L'Allemagne a fait le choix du partage fédéral lors du réaménagement de son dispositif. En effet, dans les années 70 à 90, le dispositif était caractérisé par une organisation centralisée des adoptions auprès des services sociaux et ceux de la jeunesse avec un nombre limité d'Organismes Agréés pour l'Adoption (OAA) qui jouaient le rôle d'intermédiaires pour l'adoption. La ratification de la CLH-93 a amené l'Allemagne à réaliser des changements de fond dans son dispositif qui ont abouti à un dispositif structuré autour :

- d'une **Autorité Centrale Fédérale** « *Bundesamt für Justiz - Bundeszentralstelle für Auslandsadoption* » : elle intervient comme un organe de réception, de transmission et de coordination des requêtes et d'information avec les autres autorités centrales des Etats parties à la CLH-93. De manière générale, elle participe aux procédures de reconnaissance et de validation des adoptions réalisées à l'étranger, à l'établissement d'attestations pour les allemands résidant à l'étranger, désireux d'adopter dans leur pays de résidence et à la gestion de la base de données portant sur l'ensemble des adoptions internationales⁷⁸ ;

- des **autorités centrales fédérées** : qui se chargent des procédures comme l'agrément et le contrôle des Organismes Agréés pour l'Adoption. Ces autorités centrales remplissent les attributions qui leur sont conférées par les articles 9, 14 à 21 de la CLH-93 ;

- des **Organismes Agréés pour l'Adoption** (*Adoptionsvermittlungsstelle in freier Trägerschaft*) : ce sont des institutions qui servent d'intermédiaires pour l'adoption et dont le statut, les fonctions et prérogatives sont fixés par les articles 9 à 12 de la CLH-93. Ils sont en nombre relativement limité en Allemagne si l'on tient compte de la population et de la superficie du pays. On y recense 13 OAA⁷⁹

http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=69

⁷⁸Lammerant (I.), Hofstetter (M.), *Adoption: à quel prix? Pour une responsabilité éthique dans l'adoption internationale*, Fondation Terre des hommes, Lausanne, Suisse, 2007, page 36.

http://www.terredeshommes.org/pdf/publication/adoption_embargo_fr.pdf consulté le 19/05/2012.

⁷⁹ Hague Conference on Private International Law (HCCH), *profil d'Etat pour l'adoption internationale Document préliminaire- Etat d'accueil établi par le Bureau Permanent : Allemagne, No 3 B, mars 2010*, pages 3-5.

à savoir : HELP a Child e.V. accrédité pour le Burkina Faso, le Kenya et le Mali, AdA Adoptionsberatung e.V. - Zweigstelle Eschborn (Colombie, Chili et la République Tchèque), AdA (Asesoria de Adopciones)- Adoptionsberatung e.V (Colombie, Chili, Brésil et la République Tchèque, Global Adoption Germany - Help for Kids e.V. (Bulgarie et Hongrie), Children and Parents e.V. (Bulgarie), Eltern für Kinder e.V. (Mongolie, Pérou, Sri Lanka, et la Thaïlande), Eltern-Kind-Brücke e.V. (Bulgarie, la République Tchèque, Latvia, Pologne, Roumanie et la Thaïlande), Diakonisches Werk im Rhein-Neckar-Kreis, Zukunft für Kinder e.V. (Bulgarie, Colombie et Roumanie), Sozialdienst katholischer Frauen Zentrale e.V. (Bolivie, Costa Rica et la Lituanie), Evangelischer Verein für Adoptions- und Pflegekindervermittlung (Afrique du Sud), fif (famille international frankfurt) e.V.(République Tchèque, Hong Kong, Philippines, Roumanie, République Slovaque, Slovénie, Afrique du Sud, Thaïlande and Turquie) , Eltern für Afrika e.V. (Mali).

En dehors de ces associations de Droit privé, les postulants allemands peuvent recourir aux organismes d'adoption des services de l'aide sociale à l'enfance et à la jeunesse des « Länder» et à ceux des services locaux de l'aide sociale à l'enfance et à la jeunesse (*Adoptionsvermittlungsstelle des örtlichen Jugendamtes*). Si ces derniers doivent obtenir un agrément auprès de leur « land » et être accrédités dans un ou plusieurs pays, les premiers ne sont pas concernés par ces exigences. De plus, les organismes d'adoption des Länder sont déclarés à la Conférence de La Haye comme « autorités centrales fédérées » et non comme des OAA : ce qui va totalement à l'encontre de l'orthodoxie du dispositif de la CLH-93. Quant aux organismes d'adoption des services locaux, ceux-ci ne sont pas déclarés par l'Allemagne au nombre de ses OAA. Ils ne disposent pas non plus des mêmes moyens d'action que les OAA privés qui doivent développer une expertise par rapport à leur pays d'accréditation et doivent disposer de correspondants locaux.

Dans la pratique, les candidats à l'adoption disposent donc en Allemagne de voies officielles et officieuses pour mener à bien leurs démarches d'adoption. Le constat qui s'impose est que les voies officieuses (qui ne figurent pas dans la nomenclature de la CLH-93), permettent aux postulants d'entériner les adoptions

privées en les faisant régulariser par les services publics. En outre, l'Allemagne a prévu des visas spéciaux permettant aux adoptants de faire venir sur le territoire allemand des enfants en vue d'adoption. Cette procédure n'est pas non plus en adéquation avec les procédures prévues par la CLH-93 qui recommandent d'éviter les contacts directs entre adoptants et intermédiaires dans les pays d'origine, qui pourraient éventuellement être la source de dérives.

Les améliorations ont également porté sur la reconnaissance des décisions étrangères d'adoptions en France. L'adoption internationale demande la mise en œuvre de normes juridiques provenant de sources différentes : celui des adoptants et celui de l'adopté. Cela entraîne souvent des conflits liés aux normes à appliquer et aux effets produits par une décision prononcée dans le pays d'origine ou dans le pays d'accueil. Chaque législateur répond à ces complexités juridiques en adoptant les procédures qui lui sont propres. L'Allemagne a choisi une approche simplifiée que je vais analyser selon que le pays d'origine a ratifié ou non la CLH-93.

C. La reconnaissance des décisions d'adoption internationale dans l'ordre juridique allemand

L'application des décisions d'adoption qu'elle soit simple ou plénière prononcées par les autorités judiciaires d'un autre pays est subordonnée à leur reconnaissance formelle. Cette reconnaissance suit deux cas de figure : soit l'adoption a été effectuée conformément aux dispositions de la Convention de La Haye de 1993 (désignée sous le terme générique de « adoptions La Haye »), soit elle est hors de ce cadre (« adoptions non La Haye »).

1) Les procédures de reconnaissance en Allemagne des « adoptions La Haye »

La grande disparité des droits d'adoption existants dans les différents pays était à l'origine d'un risque constant de remise en cause des décisions d'adoption, lié aux conditions requises pour leur prononcé ou pour leur application.

Le moyen utilisé par le législateur allemand a été de rendre les normes allemandes applicables aux adoptions prononcées à l'étranger sur le modèle de la Convention de La Haye. L'objectif était de protéger les enfants adoptés par des ressortissants allemands ou tout adoptant ayant leur domicile permanent en Allemagne, et les enfants amenés sur le territoire pour être adoptés. Il existe en Allemagne des dispositions spéciales permettant la délivrance d'un permis de séjour « *dans des cas fondés* »⁸⁰, notamment pour ceux où une procédure d'adoption internationale a été engagée avec succès pour un enfant.

La reconnaissance des décisions d'adoptions prononcées à l'extérieur de l'Allemagne est régie par l'article 16a FGG⁸¹ (Loi sur les affaires de juridiction non contentieuse) qui renvoie pour les conditions de la reconnaissance aux articles 23 à 27 de la CLH-93. Selon ces dispositions, celles-ci sont reconnues *ex lege*⁸² en Allemagne puisqu'elles sont réalisées suivant les normes de la CLH-93. Il revient aux autorités compétentes du pays de l'adopté de certifier que l'adoption a été effectuée suivant les conditions prévues par la Convention. En Allemagne, l'avocat général fédéral de la Cour fédérale allemande⁸³ contrôle la régularité des adoptions et en établit la légitimité. La complexité introduite par cette loi se situe sur la manière de prouver la légalité de l'adoption conclue à l'étranger et de garantir le respect des conditions préalables. La solution conçue a été d'associer à chaque procédure de reconnaissance une procédure de réexamen dont l'objectif est de prémunir les conditions et les effets de l'adoption étrangère contre tout vice de forme et/ou de fond en fonction des conditions de la CLH-93. Cette procédure parallèle est normalement facultative et relève de la volonté des parents adoptifs ou naturels de l'enfant. Elle peut aussi être initiée par les institutions chargées de la transcription de l'acte d'état civil ou de certification des naissances. Dans les faits, elle est systématiquement engagée lors de la certification des adoptions qui

⁸⁰ Article 7 alinéa 1, page 3 de la loi relative au séjour des étrangers en Allemagne.

http://www.rabat.diplo.de/contentblob/2952932/Daten/937008/downloaddatei_adoption_presse.pdf

⁸¹ Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit

⁸² En vertu du droit.

⁸³ Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

est du ressort du Tribunal des tutelles qui collabore avec le Bureau central pour les adoptions à l'étranger.

En dehors de ces conditions portant essentiellement sur des éléments de forme, le critère principal de reconnaissance des décisions d'adoption étrangères en Allemagne est le respect de « l'ordre public » allemand. C'est une condition incontournable qui se traduit par l'appréciation de l'adéquation de la décision avec le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'Autorité centrale atteste que le bien-être de l'enfant est garanti par son adoption hors de son pays d'origine. Il établit également un document attestant des conditions de vie des postulants à l'adoption. Cette procédure vise à prouver que « *l'adoption (...) conduit à une amélioration durable des conditions de vie personnelles de l'enfant [à partir d'] une comparaison entre les avantages de cette adoption et les inconvénients comme la rupture des liens avec l'entourage proche de l'enfant* »⁸⁴. Les conclusions sont consignées dans un rapport qui servira de base pour la décision de reconnaissance.

Entre également dans l'appréciation de l'intérêt supérieur de l'enfant en droit allemand, l'exigence de la création d'un lien filial entre les adoptants et le futur adopté avant la conclusion de l'adoption. En effet, l'absence de contact ou de lien entre les deux parties avant l'adoption est considérée comme une entorse à l'ordre public allemand car cela est jugé contraire à l'intérêt de l'enfant. Cette exigence qui s'applique aux familles est également valable pour les institutions car les tribunaux allemands considèrent que l'absence d'échange d'informations entre les autorités de régulation des pays d'origine et d'accueil sur les candidats à l'adoption et sur les conditions de vie de l'adoptant va à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Cependant, il existe une dérogation à ces conditionnalités lorsqu'il est prouvé que même en l'absence des conditions nécessaires au respect de l'ordre public allemand, la création du lien de filiation entre adoptant et adopté concoure

⁸⁴ Legros (S.), « La reconnaissance des décisions étrangères d'adoption en droit allemand et droit français » <http://m2bde.u-paris10.fr/content/la-reconnaissance-des-d%C3%A9cisions-%C3%A9trang%C3%A8res-d%E2%80%99adoption-en-droit-allemand-et-droit-fran%C3%A7ais-pa> consulté le 20/12/11

au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans ce cas, la reconnaissance est prononcée.

Il y a cependant quelques spécificités lorsqu'il s'agit de la reconnaissance des décisions d'adoption prononcées par des institutions de pays non signataires de la CLH-93.

2) Le cas des adoptions « non La Haye »

La reconnaissance des décisions d'adoption prononcées dans des pays non parties à la CLH-93 est complètement régie par l'article 16a FGG puisque ces adoptions n'ont pas été faites suivant les voies reconnues par la CLH-93. Dans ce cas de figure, il faut que l'adoption ait été prononcée par un tribunal étranger, ou par une autorité compétente, ou tout au moins que l'une ou l'autre de ces institutions ait examiné les conditions préalables à la conclusion de la procédure. L'institution concernée doit être internationalement compétente en vertu des normes allemandes : cela signifie que l'un des adoptants doit être ressortissant de ce pays ou y avoir son domicile habituel, ou encore que l'adopté en ait la nationalité.

Le législateur allemand a aussi prévu dans l'article 16 FGG des conditions d'exclusion susceptibles d'empêcher la reconnaissance de décisions d'adoption étrangères. Elles concernent :

- le respect de la compétence internationale ;
- le respect du droit d'être entendu ;
- la compatibilité avec les anciennes décisions ;
- le respect de l'ordre public allemand, surtout concernant les droits fondamentaux.

Si la procédure étrangère n'enfreint pas ces conditions, alors elle est reconnue de droit sans aucune formalité additionnelle.

La question des effets des adoptions est essentielle pour définir les incidences d'une décision d'adoption sur les adoptants et les adoptés et ce en fonction du type d'adoption. Les conséquences d'une adoption simple - qui n'entraîne pas une rupture définitive des liens avec la famille d'origine- et celles d'une adoption plénière sont distinctes et sont différemment prises en charge par les institutions des pays impliqués dans la procédure. L'Allemagne ne connaît qu'une seule forme d'adoption pour les enfants mineurs : c'est l'adoption plénière. Il y existe également une forme d'adoption d'adulte qui ne crée pas de lien entre la famille de l'adoptant et l'adopté. L'ordre juridique allemand ne traite donc pas des adoptions simples comme en France : toutes les adoptions de mineurs sont converties en adoptions plénières lorsque les consentements requis existent et si l'intérêt supérieur de l'enfant est respecté. Les effets de l'adoption (faite dans un pays membre de la Convention ou non) sont régis par l'article 3 de la loi sur l'effet de l'adoption⁸⁵ lorsque les conditions préalables sont remplies. Dans le cas contraire, ce sont les effets prévus par le droit étranger qui sont appliqués. C'est donc une procédure de « conversion⁸⁶ » qui est appliquée au lieu de la « substitution » pratiquée en France, où les effets de la loi étrangère sont remplacés par ceux de la loi française qui lui correspondent.

Ainsi, dans le Droit allemand, l'adopté est au centre du processus d'adoption internationale et tout est mis en œuvre pour prendre les décisions qui lui seraient le plus favorable, et ce, même en dehors de la volonté formelle de sa famille d'origine. Les normes conçues ont conféré aux autorités compétentes une marge de manœuvre leur permettant d'adapter les normes juridiques en fonction de la situation de l'enfant. Ce qui donne un système flexible pouvant s'adapter aux cas de figure possibles. En outre, les décisions d'adoption étrangères ne sont pas soumises aux conditions régissant les adoptions nationales, notamment celles relatives au consentement d'un des époux. Cette condition est paradoxalement un motif d'annulation des décisions d'adoption nationale ou internationale dans certains pays comme la France par exemple.

⁸⁵ Adoptionswirkungsgesetz : AdWirkG

⁸⁶ Die Umwandlung

La CLH-93 a permis une amélioration notable du système allemand : cependant, elle n'a pas réussi à éliminer les adoptions privées qui trouvent leur source dans les conditions imposées aux adoptants en termes de critères d'âge, de ressources etc... Comme le soulignait Martin Textor, l'adoption en Allemagne semble être restée une « *affaire privée* ⁸⁷ ».

Le système français repose sur des logiques différentes : il contient des spécificités juridiques et institutionnelles que j'examinerai dans la section suivante.

Section 2 : L'approche sociale française

La France aussi peine à trouver la « bonne formule » pour régler les questions soulevées par la problématique de l'adoption internationale. Plusieurs solutions ont été élaborées au fil des années qui se sont traduites par des réformes successives de diverses envergures dont la plus récente a été celle de 2005. Celle-ci est située dans la même période que celle des changements effectués en Allemagne à la faveur de la ratification de la CLH-93 en 2001 et à sa mise en application en 2002.

Je procéderai également à une analyse en deux étapes : d'abord par le dispositif existant avant la réforme de 2005 (I) et ensuite, celui qui lui a succédé depuis cette réforme (II). Je finirai par les solutions de reconnaissance en vigueur en France (III).

I. Le dispositif français avant la loi du 04 juillet portant réforme de l'adoption

La France a ratifié la CLH-93 le 30 juin 1998 et elle est entrée en vigueur le 1er Octobre 1998. Sa mise en application avait donné lieu à un réaménagement du dispositif en place afin de la rendre conforme aux spécifications de la CLH-93. Ainsi, la France a institué une Autorité Centrale sous la forme d'un Conseil interministériel installé auprès du Premier Ministre⁸⁸. Ce Conseil se réunissait suivant

⁸⁷ Textor (M.), op. cit. page 109-124

⁸⁸ Décret n° 98-863 du 23 Septembre 1998, articles 5 et 6

une périodicité de deux sessions par année et avait pour mission d'« *orienter, et coordonner l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale* ⁸⁹ ». Or, dans l'esprit de la CLH-93, l'Autorité centrale devrait avoir un rôle central de coordination, de supervision et être en permanence opérationnelle. Le législateur français a choisi de confier ces fonctions à une autre institution, la Mission pour l'Adoption Internationale (MAI), qui jouait le rôle du secrétariat de l'Autorité centrale tout en exerçant ses prérogatives, ainsi que celles d'un d'opérateur. En effet, elle était aussi chargée de la transmission des dossiers des familles ayant opté pour une adoption privée aux autorités des pays d'origine. A cela s'ajoutaient les fonctions traditionnelles de délivrance de visa qui relèvent normalement de la compétence du Ministère des affaires étrangères et qui étaient également exercées par la MAI. Avec la multiplication des « casquettes », l'activité de coordination et de supervision attendue de cette institution n'a pu être faite, surtout qu'elle était vue par les OAA comme une concurrente et par les familles comme une « simple boîte aux lettres » en référence à son inefficacité.

Outre d'importants problèmes organisationnels, l'agrément pour l'adoption délivrée aux familles par les Conseils généraux était aussi sujet à controverse. En effet, les conditions et critères de délivrance de ce document étaient aussi contestés, car chaque Conseil général définit les siens. Il n'existait donc pas de procédures standards et les taux de délivrance étaient très variables entre les départements (entre 66 et 98%). De plus, ces agréments sont considérés par les détenteurs comme un « droit d'adopter », une sorte de « sésame » qui leur donne le droit de revendiquer un enfant, ce qui est complètement contraire à l'éthique de l'adoption. Le nombre d'agréments délivrés chaque année dépassait 6000 ⁹⁰ alors que les listes d'attente ne font que s'allonger et que le nombre d'enfants disponibles est en baisse. A cela s'ajoute une préparation insuffisante des familles désireuses d'adopter, une fois qu'elles ont reçu l'agrément.

⁸⁹ Article L 148-2 du Code de l'Action Sociale qui fixe le fonctionnement de l'Autorité centrale.

⁹⁰ Source Service adoption du gouvernement français

<http://www.adoption.gouv.fr/Chiffres-cles.html>

Les insuffisances du système en place avant la réforme de 2005 étaient également liées aux faiblesses des organismes servant d'intermédiaires pour l'adoption. En effet, en France, elles ont la particularité d'être une émanation des familles car leur mise en place s'est formalisée progressivement lorsque des familles adoptives ont commencé à se constituer en associations et qu'elles ont ensuite décidé d'aider d'autres familles à adopter. La plupart des « œuvres d'adoption⁹¹ » originelles sont ainsi devenues des Organismes Autorisés pour l'Adoption à la faveur du Décret n° 2002-575 du 18 avril 2002⁹², animés par des bénévoles avec des ressources très limitées. Les OAA français sont donc peu professionnalisés et globalement mal positionnés sur le terrain. En effet, la France comptait une quarantaine d'OAA positionnés sur 30 pays alors que les français adoptent dans approximativement 70 pays. Ils bénéficient d'un financement limité de la part des pouvoirs publics, ce qui se répercute sur leurs actions, car ils ne peuvent traiter qu'un nombre limité de dossiers pour lesquels ils fixent des critères de sélection très rigides. En outre, l'absence de compétences et de moyens affecte leur efficacité sur le terrain, car ils n'arrivent pas à soutenir la « concurrence » avec les organismes plus structurés. Aussi, non seulement les OAA ne répondaient pas tous aux normes fixées par le décret de 2002, mais en plus, leur système de sélection et de traitement des dossiers d'adoption écartent plusieurs familles du système normal et les poussent vers les démarches individuelles. En cela les familles françaises rejoignent les allemandes dans le choix d'une alternative au système officiel d'adoption.

Face aux insuffisances du mécanisme en place, à la pression des familles et à leurs revendications, des mesures ont dû être prises par les autorités françaises pour améliorer le système en place.

⁹¹ Article 1 du Décret n°89-95 du 10 février 1989 relatif aux œuvres d'adoption abrogé en 2002

⁹² Décret N° 2002-575 du 18 avril 2002 relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption.

II. Les solutions apportées par loi du 04 juillet portant réforme de l'adoption et la reconfiguration du dispositif

Deux changements majeurs ont marqué cette réforme : d'une part, la création d'un OAA public et d'autre part, l'alignement de l'Autorité centrale française sur le modèle de la CLH-93.

La création de l'Agence Française pour l'Adoption a été la solution identifiée par les équipes techniques et politiques françaises à la situation de crise que la « communauté politique » de l'adoption internationale a connue à partir de 2003. Cette solution venait en réponse aux principaux reproches adressés à la structure institutionnelle en place et aux attentes formulées par les familles en termes d'équité concernant l'accessibilité des démarches d'adoption. La mission de l'AFA est de reprendre les attributions d'opérateur exercées par la MAI afin de permettre à la nouvelle Autorité centrale, de rester dans les attributions fixées par la CLH-93.

L'AFA offre donc une troisième voie aux familles désireuses d'adopter et qui n'y arrivent pas à cause des limites du système existant. L'objectif visé est de supprimer les démarches individuelles et de permettre à toutes les familles postulantes d'avoir accès à l'adoption sans discrimination basée sur le niveau de revenu. Cette institution a pris la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) constitué par l'Etat (50%), les départements (45%) et les 3 fédérations d'OAA (Fédération France Adoption, Fédération Française des OAA et le Collectif pour l'Adoption Internationale à 5%). Elle est dotée d'un budget prévisionnel annuel de 4.000.000 d'euros⁹³ entièrement financé par l'Etat. Ces dotations devraient lui assurer l'efficacité et l'indépendance qui font défaut aux OAA privés. L'AFA doit accepter les dossiers de tous les candidats ayant obtenu un agrément, contrairement aux OAA privés qui sélectionnent en fonction de critères qui leur sont souvent propres. La création de l'AFA avait aussi été associée à la promesse de mul-

⁹³ Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc, Rapport d'Information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et de la commission des Affaires sociales sur l'Agence française de l'adoption, 2009, page 19.

tiplier le nombre d'adoptions dans les meilleurs délais afin de faire face aux longues listes d'attente.

L'Autorité centrale quant à elle a subi un remodelage avec la fusion de l'ancienne Autorité (ACAI) et la MAI en un seul organe : le Service de l'Adoption International (SAI). Il est installé au Ministère des Affaires Etrangères et exerce les attributions de coordination et de supervision reconnues par la CLH-93. C'est une spécificité française car dans aucun autre pays européen on ne retrouve une autorité centrale rattachée au Ministère des Affaires étrangères (seulement aux Etats-Unis). Selon les rédactrices du Rapport de Terre des Hommes 2008, « *le lieu de rattachement administratif de l'Autorité centrale (fédérale) (...) conditionne les moyens d'action de l'AC⁹⁴, en fonction de l'organisation interne de chaque pays: notamment son niveau de compétence décisionnelle et de contrôle, sa capacité de travail psychosocial et non seulement légal et administratif, ainsi que ses possibilités de contacts internationaux. Il est aussi révélateur de la conception de l'adoption internationale que se fait chaque pays⁹⁵ ».*

Il faut aussi préciser que la politique de l'adoption internationale est gérée en France par au moins quatre ministères : les ministères de la Famille, des affaires étrangères et européennes, de la Justice, de l'Intérieur. Cette organisation rend les prises de décision très complexes et la gestion des crises difficile. Ces ministères se retrouvent dans les cadres de concertation comme : le Conseil Supérieur de l'Adoption (CSA) qui est une instance de concertation placée sous la tutelle des ministères de la Justice et de la Famille. Il est présidé par un parlementaire et se compose de 30 membres représentant l'ensemble des acteurs du système. Il se réunit au moins une fois par semestre et chaque fois que son président ou l'un des ministres le juge nécessaire. Le Comité interministériel pour l'Adoption présidé par le Premier ministre rassemble les ministres de l'Intérieur, de la Famille, de la Justice, et des secrétaires d'Etat chargés des Affaires étrangères et des droits de l'Homme et de la Famille.

⁹⁴ Autorité Centrale

⁹⁵ Lammerant (I.), Hofstetter (M.), op.cit. p.70.

L'amélioration du système français à partir de 2005 a aussi nécessité des mesures complémentaires sur la gestion des agréments et l'évaluation des candidats afin d'homogénéiser les pratiques et de restaurer la confiance des pays d'origine dans les institutions françaises. A cela s'ajoute une systématisation de l'accompagnement des familles également demandée par les pays d'origine.

Ce nouveau dispositif en place depuis 2005 qui a été parachevé en 2008 est loin d'atteindre les objectifs fixés. L'AFA peine à répondre aux attentes d'adoption des familles et surtout à honorer les promesses faites à son ouverture. En outre, elle a dû faire face à l'opposition des autres OAA qui voient en elle plus un concurrent qu'un appui. Elle doit enfin, s'adapter aux nouvelles réalités de l'adoption internationale.

La réforme a produit également des effets sur les procédures de reconnaissance des décisions étrangères dans le système juridique français.

III. Les procédures de reconnaissance des adoptions étrangères en France

La pratique en France semble plus complexe qu'en Allemagne car le « Droit d'adoption internationale français » est en grande partie jurisprudentielle. Il s'est mis en place de manière progressive et en fonction des décisions rendues par les tribunaux face aux spécificités des droits nationaux qu'ils ont eu à prendre en charge. Cette construction particulière explique les différences de conception et d'application notées par rapport à la reconnaissance des décisions d'adoption prononcées à l'étranger. Les pratiques sont loin d'être uniformes dans les tribunaux français, ce qui ouvre la porte à une grande incertitude chez les familles adoptives. Comme l'affirmait l'ex-Garde des Sceaux Mme Elisabeth Guigou, la législation française « *s'est élaborée progressivement depuis quelques années, parfois de manière erratique compte tenu de la variété des règles de droit étrangères et des divergences importantes de conceptions qu'elles traduisent. La jurisprudence actuelle souffre d'une absence d'unité. Cette situation conduit à une inégalité de traitement des dossiers individuels qui est la source d'une insécurité juridique*

*particulièrement regrettable dans un domaine où toute décision est lourde de conséquences*⁹⁶».

En ce qui concerne les adoptions plénières prononcées dans les pays parties à la CLH-93, elles sont reconnues de droit en France. Mais le cas des adoptions conclues dans les Etats non parties de la Convention est moins bien tranchée. En France, il existe une distinction entre les adoptions simples et celles plénières prononcées à l'étranger. Ainsi, dans le cas où une adoption simple est prononcée dans un pays étranger et qu'il revient à un tribunal français de prononcer l'adoption plénière, la procédure est pour le moins complexe. En effet, les tribunaux français se basaient sur la Circulaire du 16 février 1999 relative à l'adoption internationale (article 1.2.1), pour déterminer les règles applicables. Dans ce cadre, les conditions et effets de l'adoption étaient régis par la loi de l'adoptant tandis que tout ce qui était lié aux consentements relevait du droit de l'adopté. Cependant, un changement est intervenu avec la loi du 06 Février 2001 relative à l'adoption internationale qui a abrogé la loi du 16 février 1999 et a rempli le vide laissé par la CLH-93. Elle a pour but de rendre la procédure moins complexe sans pour autant y arriver puisqu'elle ne contient aucune solution à la difficulté à laquelle étaient confrontés les juges français sur les circonstances relatives à l'expression du consentement. De plus, dans son article 2, cette loi maintient une distinction entre les conditions de l'adoption régies par le nouvel article 370-3 du Code civil et ses effets qui relèvent de l'article 370-4 (nouveau). La France tient à retrouver dans les pays d'origine une organisation proche de celle prévues par la CLH-93⁹⁷ (abandon dans une institution spécialisée, consentement formel donné par les ascendants ...), alors que les pays non-signataires n'ont pas à respecter ces obligations. Par conséquent, le Tribunal de Nantes, seul habilité à retranscrire les jugements d'adoption, choisit souvent l'option de refuser des décisions d'adoptions étrangères sous le motif que les conditions d'expression du consentement ne sont pas respectées. Alors même que celles-ci correspondent aux critères reconnus dans les pays d'origine.

⁹⁶ Elisabeth Guigou, Circulaire du 16 février 1999 relative à l'adoption internationale loi du 06 Février 2001 : Cadre général.

⁹⁷ Texte de l'article 370-3, alinéa 3 du Code civil français.

Il existe également un important débat interne en France sur le respect des lois étrangères prohibitives, et plus précisément en ce qui concerne la Kafala en vigueur dans les pays d'obédience islamique qui ne reconnaissent pas les formes d'adoption occidentales. En effet, même en cas du consentement du représentant légal de l'adopté, les tribunaux français refusent de prononcer le jugement d'adoption sans tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. La position est la même pour les adoptants, même lorsqu'ils ne souhaitent pas l'application de la loi de leur pays d'origine.

Quant aux effets des adoptions prononcées à l'étranger, seule la loi française s'applique afin d'éviter une différence entre les enfants adoptés en France et ceux adoptés à l'étranger. La France utilise en cette matière la méthode de la transposition ou de la substitution qui consiste à faire correspondre les effets de la loi étrangère à celle de la loi française, lors de son application. Ainsi, lorsque la loi du pays d'origine prévoit une rupture irrévocable des liens entre la famille d'origine et l'adopté, cette décision correspond en France à une adoption plénière. Dans le cas contraire, le législateur y fait correspondre une adoption simple. La loi française prévoit la conversion d'une adoption simple en adoption plénière lorsque les consentements formulés par les familles le permettent.

Il ressort de cette analyse que les solutions élaborées par l'Allemagne et la France en vue d'introduire dans leur système juridique respectif les décisions d'adoption prononcées par des tribunaux étrangers suivent des logiques différentes. D'un côté, on a une primauté accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant auquel est assujettie la majorité des actes juridiques nécessaires au prononcé de l'adoption et de l'autre, on retrouve une primauté donnée au Droit dont l'application prévaut sur toute autre logique. Les logiques qui sous-tendent chacune des pratiques peuvent être associées en Allemagne à la volonté de faciliter les procédures d'adoption dans l'intérêt des enfants et/ou des familles allemandes, et en France à celle de lutter contre les dérives et de limiter au maximum les risques liés à cette pratique même si cela semble se faire de manière « erratique ».

Aussi différents qu'ils paraissent, les systèmes allemand et français semblent cependant présenter des points communs, malgré les nombreux éléments de divergences.

Section 3 : Similitudes et divergences entre les pratiques allemandes et françaises

Grâce à la ratification de la CLH-93, les deux politiques ont aujourd'hui des mécanismes semblables basés sur les lignes directrices de la Convention de La Haye de 1993 à savoir : la mise en place d'une autorité centrale ayant un rôle de supervision et de coordination, la conduite des procédures d'adoption par des organismes autorisés pour l'adoption et les réglementations et méthodes à suivre.

L'Allemagne est un Etat fédéral et dispose à ce titre d'autorités centrales par land avec une autorité centrale fédérale rattachée au Ministère de la Justice. L'autorité centrale française est rattachée au Ministère des affaires étrangères et européennes et intervient en collaboration avec tous les ministères impliqués dans la question de l'enfant adopté. Les deux dispositifs se rejoignent au niveau des intermédiaires pour l'adoption. En effet, la France a mis en place, grâce à sa réforme, un OAA public ouvert à tous les citoyens français désireux d'adopter. Elle rejoint en cela l'Allemagne où les services sociaux départementaux et ceux des bureaux locaux de la jeunesse servent d'intermédiaires officiels pour l'adoption et se constituent en une troisième voie offerte aux adoptants. Le dernier point de similitude se retrouve au niveau de l'absence d'exequatur⁹⁸. En effet, en dehors des conditions de reconnaissance fixées dans leur « droit de l'adoption internationale », aucun des deux pays n'assujettit la reconnaissance des décisions étrangères à une procédure spécifique comme c'est le cas pour la plupart des décisions étrangères devant s'appliquer dans un pays.

Cependant, il est également évident que chacun de ces Etats est resté libre de faire ses propres aménagements sur les aspects non contraignants ou qui n'ont

⁹⁸ L'exequatur est une procédure visant à donner, dans un Etat, force exécutoire à un jugement rendu à l'étranger.

pas été traités de manière spécifique par la CLH-93. C'est ce qui explique notamment les différentes procédures de reconnaissance des adoptions étrangères, l'encadrement officiel ou officieux des adoptions privées, les conditions préalables à la candidature (25 ans et 28 ans) etc... Il existe plusieurs points de divergences dont je soulignerai trois qui se rapportent à des éléments centraux des procédures d'adoption internationale. Ils concernent les coûts de l'adoption, l'accompagnement des familles et l'adoption par les familles ayant déjà des enfants.

I. Le coût de l'adoption internationale

Le principe en matière d'adoption est la gratuité. La CLH-93 reconnaît cependant des « *frais et dépenses, y compris les honoraires raisonnables des personnes qui sont intervenues dans l'adoption*⁹⁹ » qui constituent le coût de l'adoption. Mais la frontière est ténue entre les « frais raisonnables » et les « *gains indus*¹⁰⁰ » qui eux sont condamnés et font l'objet de sanctions pénales dans plusieurs pays. Ils peuvent, dans certains cas, entraîner l'annulation de l'adoption prononcée. Les « dons » sont toutefois acceptés mais uniquement lorsqu'ils sont faits aux institutions ; lorsque les dons sont offerts aux familles, ils deviennent des éléments constitutifs d'un trafic d'enfants. Les interprétations et les pratiques sont multiples et diffèrent selon les pays.

En Allemagne, les frais à prévoir par les familles candidates à l'adoption internationale sont prévues au paragraphe 5 de l'AdVermiStAnKoV¹⁰¹ avec des montants allant de 800 à 2000 euros pour l'agrément, le dossier et l'apparement avec un enfant. En France, ce sont les OAA qui définissent les coûts (pas de documents disponibles pour le grand public). La fiche pays de la France auprès de la Conférence de La Haye indique un intervalle allant de 3000 à 15.000€. Certaines discussions à l'Assemblée Nationale française évoquent de

⁹⁹ Article 32 al. 2 de la CLH-93.

¹⁰⁰ Id., al. 1

¹⁰¹ Gebühren Verordnung über die Anerkennung von Adoptionsvermittlungsstellen in freier Trägerschaft sowie die im Adoptionsvermittlungsverfahren zu erstattenden Kosten (Adoptionsvermittlungsstellenanerkennungs- und Kostenverordnung - AdVermiStAnKoV)

montants entre 20.000 et 30.000€. Il est vrai que les frais de voyage et autres frais à payer dans les pays d'origine peuvent différer ; mais l'absence de montants standardisés laisse le champ libre aux abus. Ceci explique pourquoi l'adoption internationale est une pratique « élitiste ». Ce constat a amené les autorités françaises à mettre en place des prestations sociales pour les familles adoptives qui comprennent une prime pour l'adoption de 1806,14€ complétée par une allocation mensuelle de 180,62 €/mois¹⁰². La possibilité d'accorder des prêts bonifiés aux familles pour effectuer les démarches (séjours dans le pays d'origine, frais d'OAA etc...) est actuellement discutée. Ce qui est vrai pour la France ne l'est pas pour l'Allemagne et les pratiques sont encore une fois variables dans les pays d'accueil. Il conviendrait qu'il y ait une harmonisation et une uniformisation claire au niveau national et à l'échelle régionale.

II. L'accompagnement des familles

C'est un volet essentiel de la démarche d'adoption car il prépare les familles aux réalités de l'adoption et leur permet de mûrir leur projet. Il arrive que certaines familles renoncent à leur projet ou modifient leurs critères d'adoption lorsqu'elles sont conseillées dès le début de la procédure. L'Allemagne offre cette préparation aux familles adoptives dès les premières étapes du processus alors qu'en France le soin est laissé à chaque Conseil général (Assemblée délibérante de département) de prendre les dispositions requises. Ainsi, la plupart des familles qui s'engagent dans une démarche individuelle en France ne bénéficient pas d'une préparation spécifique : celle-ci est offerte de droit à tous les candidats qui passent par les OAA. L'omission de cette étape fondamentale se traduit par des échecs lors des apparentements ou autres déconvenues dans la suite du parcours.

¹⁰² Montant de la prime d'adoption en 2011, Service de l'Adoption Internationale (France), Fiche pratiques sur l'adoption

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/adoption-internationale-2605/comment-adopter-a-l-etranger/fiches-pratiques/article/prestations-familiales>, consulté le 16/05/12

III. L'adoption par les familles ayant déjà des enfants.

En Allemagne, pour garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, la tendance est à l'interdiction de confier un enfant à une famille ayant déjà des enfants. Le législateur allemand considère que les intérêts de l'enfant adopté pourraient être mis en danger par les enfants de la famille adoptive. Ce n'est pas le cas en France où les familles, ayant déjà un ou plusieurs enfants, peuvent souhaiter ouvrir leur foyer à un autre enfant par l'entremise de l'adoption.

Cependant, la France exige des candidats à l'adoption la présentation d'un « certificat de stérilité » contrairement à l'Allemagne.

L'appréciation de l'intérêt supérieur de l'enfant chère aux juristes nationaux et internationaux recouvre donc des réalités très différentes d'un côté et de l'autre du Rhin et justifie les approches différentes adoptées face à la problématique de l'adoption internationale. La France a développé une réponse « sociale » basée sur l'idée de l'accessibilité de l'adoption au plus grand nombre : c'est l'idée même du droit à l'adoption portée par les familles qui a été reprise et qui se traduit par les politiques mises en place. L'Allemagne privilégie le bien-être de l'enfant et la simplification des procédures.

Que l'on se place dans une perspective sociale ou pragmatiste, une perception et des actions communes doivent pouvoir être définies dans l'espace européen afin d'avancer vers une harmonisation des politiques familiales.

Chapitre III : Proposition pour une harmonisation des politiques relatives à l'adoption internationale et à la protection sociale dans l'espace européen

La question de l'adoption internationale est partie intégrante des politiques familiales et sociales des Etats. Cependant, les faits ont montré que sa prise en charge différenciée par les pays membres de l'Union et l'absence de directives ou d'une politique communautaire recèle de sérieuses limites. D'où l'opportunité de réfléchir à une harmonisation des politiques en cette matière, qui se heurte à l'hétérogénéité culturelle caractéristique de l'Union.

Section I : La pluralité d'approches dans le domaine des politiques sociales dans l'espace européen

Aborder les politiques sociales en Europe revient à s'attaquer à un sujet complexe et difficile à définir. En effet, elles sont difficiles à appréhender parce qu'elles concernent des aspects variés de la vie familiale (les soins sanitaires et la sécurité sociale, le domaine du travail, logement, éducation, règles fiscales, droit de la famille etc...) et reflètent la perception qu'ont les Etats de leurs responsabilités et de leurs obligations dans ces domaines. A ce titre, elles renvoient à des réalités différentes d'un pays à l'autre. Ces réalités sont construites à partir des significations données par les autorités locales dans les matières suivantes : les services à l'enfant, les droits reconnus aux enfants, les politiques maternelles et /ou paternelles, celles relatives à la natalité, à l'emploi et à la formation. Ces politiques sont elles-mêmes liées à celles élaborées dans les secteurs comme le logement, les retraites, les impôts... En France, les politiques sociales comportent en plus des politiques familiales, les mesures relatives au travail, à l'éducation, à l'accompagnement des personnes handicapées, âgées etc... L'ensemble des mesures prises dans ces différents cadres une fois combinées et coordonnées, forment les politiques familiales. De plus, l'efficacité d'une politique spécifique est conditionnée par son adéquation avec les autres dispositions existantes. Il est quasiment impossible de déterminer les politiques sociales les plus efficaces en Europe à

cause de la difficulté d'une telle entreprise. En effet, il faudrait réussir à ressembler toutes les dispositions de l'ensemble des pays dans chaque domaine, en tenant compte du cadre d'application avant d'en évaluer les effets.

Ainsi, bien que les objets de ces politiques soient communs, leur prise en charge se fait de manière très hétérogène dans les 27 pays de l'Union. Cette hétérogénéité s'explique par des facteurs historiques et politiques. En effet, les politiques familiales locales ont été forgées par des traditions historiques spécifiques et ont évolué suivant des orientations différentes. Dans certains cas, ce développement s'est fait de manière non-linéaire et en inadéquation avec les autres politiques en place. De plus, les politiques familiales traduisent des objectifs de politiques publiques en cours pendant des périodes données. Leur finalité varie donc dans le temps selon que l'on vise la réduction de la pauvreté, du chômage, des charges sociales ou la prise en compte du genre. Ce sont autant de considérations qui façonnent et expliquent la différenciation des politiques familiales.

L'élément déterminant à la source de cette différenciation est donc l'Etat, sa nature, ses choix qui guident ses actions. A ce propos, Gerda Neyer (citant Esping-Andersen 1990, 1999) distingue au sein de l'UE quatre types d'Etat-providence¹⁰³ : 1/ *l'universaliste* dont les politiques sont orientées vers l'indépendance de l'individu et l'égalité sociale. C'est celui que l'on retrouve dans les pays nordiques. Le système universaliste se caractérise par des services sociaux étendus avec une participation minimale de la famille au financement de la sécurité sociale ; 2/ le *conservateur* dont les actions sont axées sur le maintien du niveau de vie et la protection des formes traditionnelles de la famille. Dans ce cas de figure, la famille est le principal contributeur de la sécurité sociale et les bénéfices sociaux sont indexés sur les performances du travail. C'est la forme que l'on retrouve communément en Europe continentale. 3/ le *libéral* caractéristique des pays anglo-saxons où la sécurité sociale repose sur les possibilités offertes par le marché et la contribution des familles. 4/ La dernière forme (controversée) est

¹⁰³ Neyer (G.), "Family Policies and Low Fertility in Western Europe", *MPIDR Working Paper WP 2003-021*, July 2003, page 10.

celle de l'*Etat-providence du sud de l'Europe* marqué par un familialisme beaucoup plus prononcé que celui du système conservateur européen.

Cette classification n'est pas absolue car la place accordée à la femme dans une même catégorie peut différer d'un pays à l'autre et modifier sensiblement la nature des politiques mises en place. Ainsi, parmi les pays de tradition universaliste, la Norvège fait figure d'exception en ce qui concerne la protection de la femme dans le domaine de l'emploi. Au sein du modèle conservateur de l'Europe continentale, la France et l'Allemagne ont des positions divergentes en cette matière : l'Allemagne accorde une protection plus appréciable aux femmes afin de les encourager à réduire le temps de travail. La France offre une protection moyenne combinée avec des mesures permettant aux femmes de concilier vie professionnelle et vie de famille. L'Italie a quant à elle choisi de maximiser cette protection pendant les trois premières années de vie des enfants, afin d'encourager les femmes à privilégier la maternité.

Même si des tendances communes peuvent être relevées, il existe des différences significatives entre les pays appartenant au même système. Ces différences sont encore plus prononcées en matière d'adoption d'enfants étrangers, que ce soit au niveau des procédures, de l'organisation institutionnelle ou encore de l'intégration et de la prise en charge des adoptés. Certains pays prennent des mesures spécifiques pour soutenir les familles pendant et après l'adoption d'un enfant tandis que d'autres ne prévoient aucun dispositif spécifique. Or, le contexte international actuel et les objectifs d'approfondissement de l'Union militent en faveur de la convergence et de l'harmonisation des politiques sociales.

Section 2 : L'opportunité de définition d'une stratégie sociale communautaire

L'avenir de l'Union Européenne ne peut plus être pensé sans la mise en place à long terme d'une politique sociale commune. Les projections économiques et démographiques montrent que l'avenir de l'Europe dépend de sa capacité à relever des défis majeurs. Cela passe notamment par la convergence entre

les politiques sociales nationales et la définition d'objectifs communs. Mais lorsque l'on parle de convergence, c'est en supposant qu'il existe un but, un modèle commun vers lequel converger. Or, il est difficile de se prononcer sur l'existence d'un Modèle Social Européen (MSE) en tant que tel et de le définir. Les approches tendant à en déterminer le contenu sont plurielles et englobent des conceptions allant des plus libérales (Thalacker, 2006) aux plus sociales. Aussi, d'aucuns considèrent que ce modèle n'existe pas, d'autres pensent qu'il est un objectif à atteindre (Schuster, 2006) tandis que des auteurs comme Adnett¹⁰⁴ en voient déjà la manifestation à travers les éléments suivants : « le *haut degré de sécurité sociale*, le *dialogue social*, les *Services publics* et les *Valeurs fondamentales (...)* » qui renfermeraient les prémisses d'un Etat interventionniste redistributeur (Adnett, Hardy, 2005). Il n'existe pas un modèle unique et Hartmut Marhold distingue des tendances observées dans les pays de l'Union, quatre variantes qui pourraient être étendues à cinq avec l'entrée des pays d'Europe centrale dans l'Union¹⁰⁵. Celles-ci se rapprochent beaucoup des catégories développées par Esping-Andersen (Esping-Andersen 1990, 1999). Jean-Claude Verez s'inspirant d'une note de la Fondation Schuman¹⁰⁶ déduit que l'*idéal-type* du MSE en devenir devra intégrer les caractéristiques suivantes : la protection des salariés dans l'emploi, un niveau élevé de protection contre les principaux risques sociaux qui reposera sur le versement de revenus de remplacement, l'implication des représentants syndicaux et patronaux dans la régulation des conditions de travail et d'emploi et la suppression des inégalités entre sexes sur le marché du travail¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Adnett (N.), Hardy (S.), *The European Social Model. Modernisation or Evolution?*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2005, 244 p.

¹⁰⁵ Les modèles traditionaliste-rudimentaire (retrouvé en Grèce, en Italie du Sud et en Espagne, jusque dans les 60 et 70), libéral-individualiste (caractéristique des pays du Common-Law), romain-germanique (Europe continental, social-démocratique proche du continental.

Marhold (H.), «Le "Modèle social européen" existe-t-il ? Analyse de nouvelles parutions scientifiques des années 2005-2006 » in *L'EUROPE EN FORMATION* N° 4/2006 (décembre), pages 10-16 consulté le 25/05/2012

¹⁰⁶ Fondation Robert Schuman, « Analyse : le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ? » n°109, septembre 2008.

¹⁰⁷ Verez (J.-C.), *Précis d'économie internationale*, Ellipses Marketing, Optimum , 25 septembre 2010, page 209.

Le MSE ne sera pas complet sans l'intégration des paramètres relatifs aux modes de vie familiaux, à l'éducation, à la lutte contre l'exclusion et à la protection des personnes en situation de handicap.

La convergence envisagée ne pourra se faire que grâce à l'alignement des politiques nationales européennes dans des secteurs précis et limités afin de faciliter la définition et la mise en place de normes et d'orientations communes. L'approche néo-fonctionnaliste qui a prévalu à la création de l'Union Européenne à partir de la mise en commun de l'exploitation du charbon et de l'acier (CECA) pourrait encore faire ses preuves en matière de politiques familiales par exemple. En effet, il est opportun que des orientations européennes soient définies dans ce domaine, en marge de celles relative à l'emploi, l'éducation et la solidarité, dans les matières jusque là restées la chasse gardée des Etats-membres. Les prises en charge nationales ne suffisent plus pour faire face à la complexité et à l'envergure des problèmes qui s'y posent. De plus, comme je l'ai montré dans les sections précédentes, l'absence de directives européennes claires en matière d'adoption d'enfants étrangers n'a pas empêché l'Union de se saisir de cette question et d'imposer un mode de traitement spécifique. Ce comportement est un indicateur pertinent en faveur de la mise en place d'une politique communautaire ou tout au moins des orientations claires dans ce sens. Cette perspective est confortée par les discussions récentes sur cette question au Parlement Européen. En 2008, la députée européenne Marie-Claire Gibeau recommandait qu'à l'instar de l'existence d'un espace judiciaire européen permettant de lutter contre la corruption et le trafic, il serait judicieux de créer « *un espace positif de protection de l'enfance qui permettrait aux adoptions internationales à l'intérieur de l'Europe de se dérouler dans les meilleurs conditions* »¹⁰⁸. Son intervention faisait suite aux actions entreprises par l'Union pour interdire les adoptions internationales qui selon elle « *ne résolvai(en)t pas du tout (les) autres problèmes*¹⁰⁹ » et condamnaient les enfants en difficulté à une vie de précarité.

¹⁰⁸ Extrait du Communiqué de presse 20080423IPR27592, Service de presse du Parlement Européen.

¹⁰⁹ Référence faite aux trafics d'enfants, d'organes et à la pédophilie.

Une proposition de résolution a été déposée le 12 janvier 2011 par le groupe Parti populaire européen (PPE) sur l'adoption internationale dans l'UE où ces députés « *demand(aient) que soit examinée la possibilité de coordonner au niveau européen les politiques et stratégies liées à l'instrument que constitue l'adoption internationale (...) et plaid(aient) en faveur de la création d'un mécanisme de contrôle au niveau européen (...)* ». Ils partent notamment du postulat que « *l'acceptation de principes et de pratiques révisés communs (...) contribuerait à réduire les difficultés dues aux différences entre les législations nationales et (...) à promouvoir les intérêts des enfants adoptés* ». Ils soutiennent aussi qu'en raison de la gravité et de l'urgence prise par la situation des enfants abandonnés en Europe, « *il importe de protéger le droit d'un enfant à être adopté également au niveau international (...)* »¹¹⁰. Cette démarche ainsi que celles initiées par d'autres groupes parlementaires (ALDE par exemple) ont abouti à la Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2011 sur l'adoption internationale dans l'Union Européenne¹¹¹. Cette résolution a conservé l'ensemble des recommandations de la proposition de résolution à l'exception de celle qui porte sur la création d'un mécanisme de contrôle européen. Ce qui amène à conclure que, bien que conscients de la nécessité d'adopter une approche communautaire face à cette problématique, les Etats ne s'entendent pas sur la forme à lui donner. Ils ont donc privilégié une approche intergouvernementale portant sur la coordination des politiques nationales. Or, les insuffisances recensées et les limites du dispositif demandent la mise en place d'un dispositif plus efficace et plus formalisé. Cela implique la mise en place d'instruments et/ou d'institutions communautaires et la création d'un cadre juridique européen pertinent. Aussi, en attendant la mise en place à long terme d'un MSE et de politiques sociales convergentes, surtout dans un contexte européen de concurrence entre les espaces nationaux et régionaux caractérisé par la

¹¹⁰ Proposition de résolution B7-029/2011/rev déposée par Roberta Angelilli, Manfred Weber, Simon Busuttil et Edit Bauer au nom du groupe PPE, page 2-3

¹¹¹ Publié au Journal officiel de l'Union Européenne du 11.5.2012

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:136E:0024:0026:FR:PDF>

tendance des Etats à préserver leurs « *avantages comparatifs* »¹¹², il n'est pas utopique de plaider pour des harmonisations sectorielles.

L'UE doit également avancer vers la mise en place d'instruments spécifiques en matière de protection et de droit de l'enfant qui prendraient en charge toutes les situations où celui-ci serait menacé. Les normes européennes et internationales de protection des droits de l'Homme existantes sont insuffisantes car, mêmes si elles sont dotées de dispositifs de recours adéquats, elles sont conçues de manière très générale et ne sont pas spécifiques aux problématiques des enfants. La Convention des Nations Unies sur le Droit des Enfants intègre dans ses articles 20 et 21 des dispositions pour le placement des enfants abandonnés mais ne va pas au-delà. Quant à la Convention de La Haye de 1993 sur laquelle se repose l'UE, elle a ses limites car sa conception était motivée par la volonté d'apporter une solution aux pratiques chaotiques qui avaient cours avant sa conception. Celles-ci ne pouvaient pas être prises en charge avec les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le Droit des Enfants. La CLH-93 ne couvre donc pas tous les aspects des adoptions étrangères. Depuis sa mise en place, elle n'a pas recueilli l'unanimité au sein des acteurs de la communauté de l'adoption. Plusieurs pays se sont fermés à la pratique et elle a du mal à atteindre ses objectifs. Comme le souligne Smolin David dans son analyse de la CLH-93, « *elle ne peut à elle seule prévenir le child laundering* »¹¹³. L'UE doit donc travailler dans le sens de l'élaboration de mesures communautaires complémentaires.

Par ailleurs, les Etats-Unis, dès les années 50 et avec l'arrivée des premières vagues d'adoptés sur leur territoire, ont mis en place des normes fédérales pour la régulation des procédures et l'intégration des adoptés. De plus, le Congrès américain a voté une loi fédérale en Septembre 2000 permettant la transposition de la Convention, *The Intercountry Adoption Act of 2000* (IAA). Elle a servi de base à la mise en place de la réglementation fédérale dès la ratification de la CLH-93 le 12 Décembre 2007. L'Union pourrait s'inspirer de ce modèle et développer des

¹¹² Jonckheer (P.), « "L'Europe sociale" ou le "modèle social européen" plus qu'un slogan ? » in *La Revue Parlementaire*, N°891 consulté le 25/05/2012

¹¹³ Smolin, (D.), « Enlèvement, vente et traite d'enfants dans le contexte de l'adoption internationale », *Document d'information No 1*, juin 2010, Page 20-22.

normes propres en adéquation avec l'*acquis social*, respectueuses des valeurs de justice, de liberté et de respect des droits de l'Homme qu'elle prône.

Les politiques familiales et plus globalement sociales divergentes au sein de l'UE ne militent pas en faveur des efforts mis en œuvre pour faire face à la crise de 2008 et à ses conséquences. En effet, l'efficacité des politiques économiques et financières nécessite des actions complémentaires concertées en matière sociale et fiscale. Or, ces domaines sont encore réservés aux Etats membres. De plus, cette hétérogénéité peut constituer un handicap face aux défis démographiques auxquels doivent faire face les pays européens globalement et plus spécifiquement l'UE car son avenir en tant que puissance économique repose sur sa capacité à financer le vieillissement de sa population et à rester compétitif face à la concurrence étrangère. L'avenir verra donc une confrontation entre le MSE et les modèles concurrents : il faut donc que l'Europe parvienne à trouver les bonnes combinaisons pour assurer sa compétitivité et le bien-être social de ses populations. Cela passera de toute évidence par la communautarisation ou tout au moins une réelle harmonisation de ces politiques.

Conclusion

L'adoption internationale est un objet d'étude dense et complexe qui suscite invariablement la curiosité, l'empathie ou la désapprobation. Elle trouve son origine dans l'intimité des familles, motivée par leur volonté de refuser la fatalité de l'infertilité ou d'agrandir leur famille sans recourir à la procréation naturelle. Elle est aussi l'une des manifestations des mutations sociales qui affectent la famille dans sa conception traditionnelle, sous l'effet de l'introduction de nouvelles formes de procréation, de filiation et de parentalité. Cette pratique, née après la Seconde guerre mondiale de la volonté des adoptants de secourir les enfants abandonnés, a connu une évolution croissante jusqu'à devenir l'objet d'une attention particulière de la part des autorités nationales, régionales et internationales. En effet, le développement des procédures d'adoption d'enfants étrangers a requis la mise en place de normes juridiques internes aux Etats et des mesures de régulation entre les Etats. Cependant, ces dispositions n'ont pas empêché l'émergence de comportements délictueux à divers étapes du processus d'adoption, dont la gravité a exigé un encadrement spécifique au niveau international et régional, en complément des arrangements nationaux.

Force est de constater que l'Union Européenne, qui regroupe la majorité des principaux pays d'accueil d'enfants issus de l'adoption internationale, ne dispose pas de réglementation spécifique dans ce domaine ou plus largement dans celui de la protection de l'enfance. Les politiques familiales et plus globalement sociales relèvent de la compétence des Etats-membres qui y réaffirment leur volonté de contrôle exclusif. Il ressort de mes recherches et analyses que malgré l'ampleur du phénomène et les conséquences qui y sont liées, aucune mesure commune ni orientations communautaires n'ont été définies dans ce domaine. Ce vide produit deux externalités significatives : d'une part, il se traduit par une forte hétérogénéité au niveau des politiques mises en place par les pays membres de l'UE et, d'autre part, par un traitement inadéquat de la question par les instances européennes. En effet, l'adoption internationale était devenue un aspect important des négociations entre l'Union et les pays qui y ont accédé à partir de 2004, dont le

règlement a été effectué de manière contradictoire et polémique. L'UE, à travers ses institutions compétentes, s'est servie de la conditionnalité pour faire pression sur les pays d'origine (d'enfants adoptés) candidats à l'accession, afin d'y imposer un arrêt des adoptions entre Etats. Or, cette question ne relève pas directement de sa compétence et les mesures d'interdiction prises violent les droits élémentaires des enfants en situation de précarité familiale qui, de ce fait, n'ont plus d'autres perspectives que la vie en institution. En outre, les conventions internationales identifient l'adoption à l'extérieur comme une solution privilégiée pour ces enfants, en priorité par rapport aux orphelinats qui doivent être des solutions essentiellement temporaires. L'Union a donc choisi de faire prévaloir ses propres logiques politiques sur l'intérêt supérieur des enfants, aidée en cela par la quasi-anomie interne qui y prévaut dans ce domaine. Elle a exploité la volonté et les bénéfices espérés par ces Etats lors de leur candidature, pour étendre son action au-delà des limites des processus de pré-accession qui reposent sur l'engagement des Etats à se conformer aux exigences de l'UE. Cela s'est traduit selon Schimmelfennig et Sedelmeier, par le changement d'une perspective de conditionnalité démocratique vers celle d'une conditionnalité centrée sur l'acquis communautaire, qui regroupe les normes spécifiques de l'Union¹¹⁴. Or, cet engagement des Etats postulants, ne correspond pas à l'annulation de leur souveraineté, ni au renoncement à leurs prérogatives. De plus, la gestion de cette problématique était loin de faire l'unanimité parmi les pays-membres de l'Union et a été à l'origine de tensions et d'arrangements parallèles. Quant à l'hétérogénéité des pratiques qui découle de l'absence de normes communautaires, elle rend l'ensemble du dispositif peu lisible et constitue une sérieuse limite à l'efficacité des actions conduites dans ce cadre.

Concernant ma deuxième hypothèse relative à la corrélation entre la taille de la population concernée par cette problématique et sa prise en charge, elle n'est pas confirmée par les données de la présente recherche. De toutes évidences, cette

¹¹⁴ Schimmelfennig (F.), Sedelmeier (U.), « Candidate countries and conditionality » in Graziano (P.), Maarten (P.V.), *Europeanization: New research Agendas*, Palgrave Mac-Millan, New-York, 2008, pages 89.

caractéristique n'a pas été un obstacle pour que cette problématique s'impose dans les relations internationales. Cette limite est compensée par les implications directes du phénomène qui amènent des acteurs de premier plan à s'y intéresser.

Par ailleurs, compte tenu des perspectives d'évolution de l'adoption internationale au sein de l'espace européen et des enjeux socio-économiques qui y sont liés, la définition d'une politique communautaire spécifique est une nécessité et une priorité. De cela dépend l'efficacité des actions entreprises localement, surtout que les impacts du phénomène dépassent largement le cadre des frontières nationales. Il est évident qu'en l'état actuel des choses, la mise en commun des politiques familiales des 27 pays de l'UE souhaitée, n'est pas envisageable à moyen terme. La tendance est plus en faveur de la définition d'un modèle social commun à ces pays. Aussi, la régionalisation progressive des politiques mise en œuvre dans des secteurs limités, comme celui des politiques liées à l'enfance par exemple, pourrait contribuer à créer une convergence progressive.

La question centrale est de savoir dans quelles mesures les 27 gouvernements européens sont enclins à adapter leurs politiques nationales à celles de leurs « voisins » et à renoncer à leur propre modèle. De plus, il est judicieux de s'interroger avec Marteen Pereboom¹¹⁵ sur la capacité de l'Europe (UE) à développer des lois et politiques en adéquation avec ses engagements en matière de protection des droits de l'homme et de ceux des enfants, compte tenu de la diversité politique, sociale et culturelle qui la caractérise.

¹¹⁵ Pereboom (M.), « The European Union and International Adoption », *Center for adoption policy*, page 9.

<http://www.adoptionpolicy.org/pdf/4-28-05-MPereboomTheEUandInternationAdoption.pdf> consulté le 23/01/2012

Bibliographie alphabétique

A. Articles scientifiques

- Bartholet (E), «International Adoption », *Children and youth in adoption, orphanages and foster care* », Lori Askeland, Greenwood Publishing Group Inc., (2005).
- Boéchat (H.), Fuentes (F.) « Les zones grises de l'adoption internationale », *Document d'information No 6*, Service social international, juin 2010, 11 pages.
- Boulleau (H), «L'adoption internationale comme phénomène migratoire » <http://www.erudit.org/livre/sqrsf/1994/000050co.pdf>
- Dekens (S.), « Le complexe occidental du sauvetage d'enfants. De l'affaire de l'Arche de Zoé à la mise en cause du système de l'adoption internationale. Un "point de vue" clinique et politique. » <http://osi.bouake.free.fr/?Le-complexe-occidental-du>.
- Dekeuwer-Défossez (F.), « Filiation-Adoption », *Encyclopaedia Universalis* <http://www.universalis.fr/encyclopedie/filiation-droit/>
- Denechère (Y.), « Vers une histoire de l'adoption internationale en France », *Vingtième Siècle*, n° 102, 2009, 123 pages.
- Denechère (Y.), « Des adoptions d'État : les enfants de l'occupation française en Allemagne, 1945-1952 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2010/2 n° 57-2, p. 159-179.
- Fondation Robert Schuman, « Analyse : le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ? », n°109, septembre 2008.
- Foucault (M.), « La gouvernementalité » in *Dits et écrits*, vol. III, Paris, Gallimard, 1993, 646 pages.
- Hord, (C.) et al., « Reproductive health in Romania: Reversing the Ceausescu legacy », *Studies in Family Planning*, 22(4), 239 pages.

- Howell (S.), « Kinning: the Creation of Life Trajectories in Transnational Adoptive Families », *Journal of the Royal Anthropological Institute*, Volume 9, Issue 3, pages 465–484, September 2003.
- Huh (N. S.), Reid (W. J.), « Intercountry, transracial adoption and ethnic identity: A Korean example », *International Social Work*, 43(1), 2000, pages 75-87.
- Jonckheer (P.), « "L'Europe sociale" ou le "modèle social européen" plus qu'un slogan ? » in *La Revue Parlementaire*, N°891.
- Kane, (S.), «The movement of children for international adoption: An epidemiological perspective », *The Social Science Journal*, 30(4), 1993323–339.
- Khayat (L.), «L'adoption internationale : panacée immémoriale ou nouveau produit porteur ?», *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55 N°4, Octobre-décembre 2003. pp. 775-788.
- Kligman (G), «Abortion and International Adoption in Post-Ceausescu Romania», *Feminist Studies*, Vol. 18, No. 2, 1992, 419 pages.
- Lammerant I.), Hofstetter (M.), « Pour une responsabilité éthique des pays d'accueil dans l'adoption internationale », *Fondation Terre des hommes*, Lausanne, Suisse, 2007, 60 pages.
http://www.terredeshommes.org/pdf/publication/adoption_embargo_fr.pdf
- Legros (S), « La reconnaissance des décisions étrangères d'adoption en droit allemand et droit français » <http://m2bde.u-paris10.fr/content/la-reconnaissance-des-d%C3%A9cisions-%C3%A9trang%C3%A8res-d%E2%80%99adoption-en-droit-allemand-et-droit-fran%C3%A7ais-pa>
- Lovelock (K.), « Intercountry adoption as a migratory practice », *International Migration Review*, 34(3), 2000, pages 907–949
- Manners (I.), «Normative power Europe: a contradiction in terms? », *Journal of Common Market Studies*, 40:2, 2002235-258.
- Marhold (H.), « Le « Modèle social européen » existe-t-il ? Analyse de nouvelles parutions scientifiques des années 2005-2006 », *L'EUROPE EN FORMATION* ; N° 4/2006 (décembre), 16 pages.
- Murat (P.), « Adoption », *Encyclopaedia Universalis*
<http://www.universalis.fr/encyclopedie/adoption/>

- Miall (C.E.), March (K.), « Adoption and Public Opinion » in *Adoptive Families in a Diverse Society*, 2006, pages 43-59, 17pages.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=sih&AN=26628602&site=ehost-live>
- Neyer (G.), « Family Policies and Low Fertility in Western Europe », *MPIDR Working Paper WP 2003-021*, July 2003, 45 pages.
- Patry (B.), « Remarques sur la législation de l'adoption », *La clinique lacanienne*, éré 2004/1 - no 7, 12 pages.
- Pereboom (M.), « The European Union and International Adoption », *Center for adoption policy*
<http://www.adoptionpolicy.org/pdf/4-28-05-MPereboomTheEUandInternationAdoption.pdf>
- Radaelli (C.M.), “Europeanization: Solution or problem?” , *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8 (2004) N° 16, 26 pages.
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Saclier (C.), « L’adoption internationale vue par les pays d’origine » in *L’adoption des enfants étrangers*, 102 pages.
- Schimmelfennig (F.), Sedelmeier (U.), «Theorising EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research», *Journal of European public policy*, 9 (4), 2002, pages 500-528.
- Selman (P.), « Intercountry adoption in the new millennium; the “quiet migration” revisited » in *Population Research and Policy Review* , Kluwer Academic Publishers 2002, 220 pages.
- Shapiro (V.), Shapiro (J.), Paret (I.), «International adoption and the formation of new family attachment», *Smith College Studies in Social Work*, 71(3), 2001, pages 389-418.
- Smolin, (D.), «Enlèvement, vente et traite d’enfants dans le contexte de l’adoption internationale », Document d’information No 1, juin 2010, 22 Pages.
- Steunenberg (B.), Dimitrova (A.), « Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality », *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 11 (2007) N°5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>

Weil. (R.H.), « International adoptions: The quiet migration », *International Migration Review*, 18 (2), (1984), 276–293.

B. Ouvrages scientifiques

Adnett (N.), Hardy (S.), *The European Social Model. Modernisation or Evolution?*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2005, 244 pages.

Altstein (H.), Simon (R.) dir, *Intercountry Adoption: A Multinational Perspective* Greenwood Press, 1990, 216 pages.

Fine (A.), *Adoptions. Ethnologie des parentés choisies*, Mission Patrimoine Ethn., Paris, 1998, 320 pages

Foyer (J.), Labrusse-Riou (C.) *L'adoption d'enfants étrangers*, Édition : Economica , 1986,96 pages.

Godet (M.), Sullerot (E), *La famille, affaire privée et publique*, la Documentation française, Paris 2007.

Goodwin (M.), *Baby markets: money and the politics of creating families*, Cambridge University press, 2010, 336 pages.

Gouazé (S.), Salles (A), Prat-Eckert (C), *Les enjeux démographiques en France et en Allemagne: réalités et conséquences*, Presses universitaires du septentrion, 2011, pages 305.

Graziano (P.), Maarten (P.V.), *Europeanization: New research Agendas*, Palgrave MacMillan, New-York, 2008, 421 pages.

Paulitz (H.), *Adoption: Positionen, Impulse, Perspektiven*, C.H.Beck Verlag (München) 2006. 379 pages.

Howard (A), Simon (R), *Intercountry Adoption: a Multinational Perspective*, New York: Free Press eds. 1991, 216 pages.

Howell (S.), *The kinning of foreigners: transnational adoption in a global perspective*, Berghahn Books, 2006, 276 pages.

McGlynn (C), *Families and the European Union: law, politics and pluralism*, Cambridge University press, 2006.

Nugent (N.), *European Union enlarement*, Palgrave Macmillan, New york, 2000, 314 pages.

- Porqueres i Gené (E.), *Défis contemporains de la parenté*, Editions de l'Ecole Pratiques de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Collection : Cas de figure, 5 octobre 2009.
- Rosamond (B.), *Theories of European integration*, Saint Martin's press, 2000, 256 pages.
- Schuster (J.), *Die deutsche Diskussion über ein Europäisches Sozialmodell, Literaturstudie*, Hans-Böckler-Stiftung , Düsseldorf , 2006, 61 pages.
- Textor (M.), *International adoption in West Germany: a private affair in Intercountry adoption: a multinational perspective*, Editions Greenwood Press, 20 novembre 1990, pages 109.
- Thalacker (P.), *Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das Europäische sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung* (Thèse de doctorat Tübingen 2006), Berlin, Logos, 2006, 604 pages.
- Vérez (J.-C.), *Précis d'économie internationale*, Ellipses Marketing, Optimum , 25 septembre 2010, 276 pages.
- Volkman Toby (A), *Cultures of Transnational Adoption*, Duke University Press Books, 248 pages.

C. Documents administratifs

- Résolutions du Parlement Européen RE/853964FR., RE/853971FR.
- Décret n°98-863 du 23 septembre 1998 relatif à l'autorité centrale pour l'adoption internationale
- Décret N° 2002-575 du 18 avril 2002 relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption.
- http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=FE3DA53AE1200046381861767B90CA2E.tpdjo09v_3?cidTexte=JORFTEXT000000390054&idArticle=LEGIARTI000006723407&dateTexte=19980926&categorieLien=cid
- Cazalet (A.), de Montgolfier (A.), Blanc (P.), Rapport d'Information fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et de la commission des Affaires sociales sur

l'Agence française de l'adoption , 2009. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2008/r08-236-notice.html>

Guigou (E.), Circulaire du 16 février 1999 relative à l'adoption internationale loi du 06 Février 2001.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000575963&categorieLien=cid>

Proposition de résolution B7-038/2010 déposée par Cecilia Wilstrom, Renate Weber, Snia Franco, Luigi de Magistris et Diana Wallis.

Proposition de résolution B7-029/2011/rev déposée par Roberta Angelilli, Manfred Weber, Simon Busuttil et Edit Bauer au nom du groupe PPE

Communiqué de presse 20080423IPR27592, Service de presse du Parlement européen.

European Parliament's Committee on Justice, Freedom and Security. “International adoption in the European Union”, March 2009, page 10. <http://www.europarl.europa.eu/studies>

Table des matières

<u>DEDICACES</u>	<u>2</u>
<u>REMERCIEMENTS</u>	<u>3</u>
<u>SOMMAIRE</u>	<u>4</u>
<u>ACRONYMES</u>	<u>6</u>
<u>INTRODUCTION</u>	<u>8</u>
<u>METHODOLOGIE DE RECHERCHE</u>	<u>13</u>
<u>PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE ET SA REGULATION EN EUROPE</u>	<u>15</u>
CHAPITRE I : ANALYSE DE LA PRATIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE ET SA PRISE EN CHARGE PUBLIQUE	16
SECTION 1 : ADOPTION INTERNATIONALE ET PARENTALITE : LE PROCESSUS DE CREATION D'UNE FILIATION ELECTIVE	16
I. Adoption et adoption internationale : similitudes et spécificités	17
II. La filiation et la parentalité dans le cadre de l'adoption internationale	19
SECTION 2 : EMERGENCE ET INTRODUCTION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE DANS LA SPHERE PUBLIQUE	22
I. Bref historique de l'adoption internationale	23
II. L'adoption internationale, une pratique à cheval entre sphères privée et publique	27
CHAPITRE II : TRAITEMENT ET MODALITES DE CONDUITE DES ADOPTIONS INTERNATIONALES	30
SECTION 1 : LES PRINCIPALES REPRESENTATIONS LIEES AU PHENOMENE DE L'ADOPTION D'ENFANTS ETRANGERS	30
I. L'adoption internationale analysée comme un phénomène migratoire	30
II. Les conceptions de l'adoption comme une réponse aux contraintes démographiques	32

III. Les approches d'inspiration marxiste de l'adoption internationale	34
IV. Les analyses de l'adoption internationale comme un cadre d'échanges asymétrique entre le Nord et le Sud	36
V. Les analyses altruistes de l'adoption internationale	37
SECTION 2 : LES MODALITES DE CONDUITE DES ADOPTIONS INTERNATIONALES ET LEURS LIMITES	38
I. Les « voies » de l'adoption internationale	38
II. Les limites inhérentes aux procédures d'adoption internationale	40
A. Les dérives morales et éthiques liées à l'adoption internationale	40
B. Les dérives mercatiques liées à l'adoption internationale : vers une économie de l'adoption ?	41
CHAPITRE 3 : LES DISPOSITIFS DE REGULATION MIS EN PLACE POUR L'ENCADREMENT DES ADOPTIONS D'ENFANTS A L'ETRANGER	44
SECTION 1 : LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX	44
I. La Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant (CDE)	44
II. La Convention de La Haye sur la Protection des Enfants et la Coopération en matière d'adoption internationale	45
SECTION 2 : LES INSTRUMENTS REGIONAUX	46
<u>DEUXIEME PARTIE : LA PRISE EN CHARGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE DANS L'ESPACE EUROPEEN :</u>	
<u>COMPLEXITE ET SPECIFICITES NATIONALES</u>	49
CHAPITRE I : L'ENCADREMENT DES PROCEDURES D'ADOPTION INTERNATIONALE DANS L'ESPACE EUROPEEN	50
SECTION 1 : INEXISTENCE D'UN CADRE LEGAL EUROPEEN DE PROTECTION DE L'ENFANCE	50
I. Le principe de répartition des compétences dans l'Union Européenne	51
II. Les effets de la subsidiarité en matière d'adoption internationale	52
SECTION 2 : LE DEBAT AUTOUR DE L'ADOPTION INTERNATIONALE DANS L'ESPACE EUROPEEN: LE DIFFICILE ARBITRAGE ENTRE PROTECTION DE L'ENFANCE ET LOGIQUES POLITIQUES	54
CHAPITRE II : DIVERGENCE D'APPROCHES DANS L'UE: ETUDE DES CAS ALLEMAND ET FRANÇAIS	64
SECTION 1 : L'APPROCHE PRAGMATISTE ALLEMANDE	64

I. Le dispositif en place en Allemagne avant la Convention de La Haye du 29 Mai 1993	65
II. Le système réorganisé après la ratification de la Convention de La Haye du 29 Mai 1993	68
A. Les aménagements juridiques	68
B. Les aménagements institutionnels	70
C. La reconnaissance des décisions d'adoption internationale dans l'ordre juridique allemand	73
1) Les procédures de reconnaissance en Allemagne des « adoptions La Haye »	73
2) Le cas des adoptions « non La Haye »	76
SECTION 2 : L'APPROCHE SOCIALE FRANÇAISE	78
I. Le dispositif français avant la loi du 04 juillet portant réforme de l'adoption	78
II. Les solutions apportées par loi du 04 juillet portant réforme de l'adoption et la reconfiguration du dispositif	81
III. Les procédures de reconnaissance des adoptions étrangères en France	83
SECTION 3 : SIMILITUDES ET DIVERGENCES ENTRE LES PRATIQUES ALLEMANDES ET FRANÇAISES	86
I. Le coût de l'adoption internationale	87
II. L'accompagnement des familles	88
III. L'adoption par les familles ayant déjà des enfants.	89
CHAPITRE III : PROPOSITION UNE HARMONISATION DES POLITIQUES RELATIVES A L'ADOPTION INTERNATIONALE ET A LA PROTECTION SOCIALE DANS L'ESPACE EUROPEEN	90
SECTION I : LA PLURALITE D'APPROCHES DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES SOCIALES DANS L'ESPACE EUROPEEN	90
SECTION 2 : L'OPPORTUNITE DE DEFINITION D'UNE STRATEGIE SOCIALE COMMUNAUTAIRE	92
CONCLUSION	98
BIBLIOGRAPHIE ALPHABETIQUE	101
TABLE DES MATIERES	107
ANNEXES	111

Annexes

Questionnaires enquêtés

Annexe 1 : Questionnaire institutions

A. Intercountry Adoption Policy

- 1) Can you give me an overview of the German family policy?
- 2) Who is in charge of the ICA policy designing and enforcement?
- 3) What's the place of ICA in this organization? How is the German ICA designed? What are the main tendencies? Openness? Widening ? narrowing ?
- 4) What are the key issues discussed in this field? is there an evolution in these issues during the past decades?
- 5) Why do families adopt in Germany (motivation)? Why intercountry adoption?
- 6) How does ICA fit in German immigration policies or naturalization policies?
- 7) Does adoption fit with german nationality system based on jus soli?

B. Institutional and juridical organization

- 8) Which forms of adoption are used in Germany?
- 9) Can you give me your vision of intercountry adoption in Germany?
- 10) What are the key actors? How are they organized?
- 11) How many intermediate associations exist in Germany/ berlin-Brandebourg länder?
- 12) What about your organization? When has it been created? Why?
- 13) Specialization? How many adoptions have been conducted since your establishment?
- 14) How are they organized? Are they financed by the länder? If not, how are they funded?

15) Do they have a federal/central coordination institution? How is the cooperation/ collaboration organized between them?

16) What kind of relation exists between these associations and the central institution? Delegation? Concertation? Subordination ? co-operation ?

17) Can you give me some indicators on adoption's rate since 5 or 10 years?

18) How can you explain these tendencies?

19) What improvements will you advise to improve the current system?

C. Adoptees-adopted

20) Can you describe the procedure to adopt in Germany? What about adopting abroad?

21) Is there some exception to this pattern?

22) What are the institutions involved in all the process?

23) How does a foreign child become a German citizen?

24) What kind of adoption is privileged? plenary? simple?

Annexe 2 : Questionnaire parents adoptifs

A. Introduction

- 1) Family name and surname
- 2) Nationality :
- 3) Country/ city
- 4) Statuts (single, married, divorced, separated) :
- 5) Age
- 6) Profession : Man:-----, woman:-----

B. Family

- 7) Size of the family:
- 8) Number of children (with precision on adoptees):
- 9) Ages of children:
- 10) Profession or academic cursus:

C. Adoptive children

- 11) Country of origin:
- 12) How has been taken the decision to make an adoption and why?
- 13) Did you have a choice of the adoption's country?
- 14) What were your requirements about the adopted child/ren?
- 15) What were the system's/institution's requirements?
- 16) Can you describe the procedure leading to an international/national adoption in Germany?
- 17) What actors have been involved in the whole process?
 - National (German) public, regional or local institutions:-----
 - Private actors: associations, institutions involved:-----
 - Institutions in the country of origin:-----
 - Others:-----
- 18) How long does the whole process take?
- 19) What have been the fees for your family?
- 20) Can you tell us some details about your own preparation to welcome a child?

- 21) What were your feelings at this moment?
- 22) What were your feelings once having received your child?
- 23) Is there a system of follow up?
- 24) How long is it enforced?
- 25) What are the reasons for this follow-up?
- 26) Who is in charge of it?
- 27) What may be the outcome of the follow-up?

D. Assessment

- 28) How can you assess the whole system?
- 29) What difficulties have you encountered? Why?
- 30) How have you managed to overcome them?
- 31) Who do you think are responsible for these problems?
- 32) Do you have some proposal for the system improvement?
- 33) What advice can you give to other candidates to adoption?
- 34) What do you think about international adoption?

E. Conclusion

Annexe 3 : Questionnaire adoptés

A. Introduction

- 35) Family name and surname:
- 36) Nationality :
- 37) Country/ city
- 38) Statuts (single, married, divorced, separated) :
- 39) Age
- 40) Profession :

B. General questions

- 41) What do you think about Intercountry adoption?
- 42) Can you tell us your history?
- 43) When did you learn about your adoption?
- 44) Was it your choice or your parents' initiative?
- 45) Do you belong to an adoptee's association? Your parents?
- 46) Do you have any contact with your origin country? Family?
- 47) Who take the initiative for the keeping or starting the link?
- 48) How do you define yourself today? German? Origin country? Mixed feelings?

C. General questions

- 49) What do you know about german intercountry adoption system?
- 50) Can you make some assessments?
- 51) Do you still have links with the system?
- 52) Will recommend intercountry adoption?
- 53) Why, why not?

D. Conclusion