



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DIRECTION DES FRANÇAIS A L'ÉTRANGER ET DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE
MISSION DE L'ADOPTION INTERNATIONALE

RAPPORT D'ACTIVITÉ

2022

1. Editorial du Chef de la MAI

« L'Autorité centrale pour l'adoption internationale établit chaque année un rapport d'activité qui est communiqué au Conseil supérieur de l'adoption ainsi qu'au ministre de la justice et au ministre chargé de la famille ». Cet article R. 148-11-1 du code de l'action sociale et des familles n'a pas été modifié par la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption. Il s'impose donc à la MAI, dans une logique de reddition de comptes et d'information à destination des autorités politiques et des instances nationales consultatives sur l'adoption internationale (le Conseil supérieur de l'adoption devient le Conseil national de l'adoption dont la composition a été fixée par le décret n° 2022-1646 du 23 décembre 2022).

L'année 2022 aura été celle de la réforme de l'adoption internationale en France. Deux lois, dont l'élaboration a fortement mobilisé la MAI au cours de l'année 2021, sont venues en renouveler les acteurs et les procédures. La loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants crée un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de la protection de l'enfance, de l'adoption et de l'accès aux origines personnelles, inscrivant ainsi pleinement l'adoption internationale dans le champ de la protection de l'enfance. La loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption définit l'adoption internationale, qui se caractérise par le déplacement de l'enfant de son pays d'origine vers le pays de résidence de ses parents adoptifs. Elle précise que pour adopter un mineur résidant habituellement à l'étranger, les candidats bénéficiaires d'un agrément en vue de l'adoption doivent être accompagnés par un organisme autorisé ou par l'Agence française de l'adoption (AFA), mettant ainsi fin aux adoptions dites « individuelles » (c'est-à-dire non accompagnées).

Le paysage de l'adoption internationale en France se trouve profondément renouvelé sous l'effet de ces deux lois. L'année 2022 aura vu l'élaboration de la convention constitutive du GIP France Enfance Protégée, effectif depuis l'assemblée constituante du 5 janvier 2023. Ce nouvel organisme regroupe : le Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger (GIPED), l'Agence Française de l'Adoption (AFA) et les secrétariats généraux du Conseil National de l'Adoption (CNA), du Conseil National de la Protection de l'Enfance (CNPE) et du Conseil National Pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP). En 2022, la MAI a également contribué à l'élaboration du projet de décret d'application de la loi du 21 février 2022 relatif aux procédures d'autorisation et d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption.

Ce rapport d'activité s'inscrit en complément d'autres supports de communication et d'information, dont l'élaboration et la diffusion auront constitué une priorité pour la MAI en 2022 : parution de sept *Bulletins de la MAI*, ce qui donne à cette publication une périodicité à mi-chemin entre un rythme mensuel et bimensuel ; tenue les 22 et 23 novembre des *Rencontres de la MAI*, avec un colloque réunissant les principaux acteurs de l'adoption internationale en France sur la thématique : « Deux lois pour une réforme », suivi d'une journée visant à présenter aux organismes autorisés pour l'adoption les principaux axes de la réforme ; points d'information réguliers en visioconférence ou en présentiel avec les associations actives dans le domaine ; réponses aux questions posées sur l'adresse générique courrier.fae-mai@diplomatie.gouv.fr. Afin d'agrémenter la lecture du rapport d'activité, des extraits du *Bulletin de la MAI*, des actes des *Rencontres de la MAI* ou d'autres publications ont été insérés dans le texte.

2. Présentation de la MAI

La Mission de l'adoption internationale (MAI), Autorité centrale française prévue par la Convention de La Haye de 1993 (CLH-93) et créée par le décret du 14 avril 2009, est placée au sein de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) auprès du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

La MAI veille au respect des engagements et des principes auxquels la France a souscrit dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. A ce titre, elle entretient des relations régulières avec les autres Autorités centrales, tant avec celles des pays d'origine des enfants adoptés en France qu'avec celles des autres pays d'accueil. Elle intervient dans les négociations d'accords bilatéraux ou d'instruments multilatéraux en la matière.

Dans le cadre de son mandat, la MAI est investie d'une mission de pilotage des opérateurs de l'adoption internationale, de contrôle des procédures d'adoption, de la délivrance des visas long séjour adoption, de veille juridique et d'information des candidats à l'adoption, de coopération internationale avec les pays d'origine en matière d'adoption.

Composée en 2022 d'une équipe interministérielle de 18 personnes issues des ministères de l'Europe et des Affaires étrangères, de la Justice et des Affaires sociales, elle est dirigée par un Chef de Mission et son adjointe, magistrate, et s'emploie à exercer son mandat avec professionnalisme, éthique et impartialité.

Les missions de la MAI

Une mission d'orientation et de coordination de l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale ;

Une mission permanente de veille, de régulation et d'orientation sur les questions de l'adoption internationale, notamment sur :

-Les conditions d'application de la convention de La Haye du 29 mai 1993 dans tout Etat partie à ladite convention ;

-L'application des conventions bilatérales entre la France et un pays tiers relatives à l'adoption internationale ;

-Les conditions de l'adoption internationale dans les différents pays d'origine, en particulier au regard du respect des droits des enfants ;

-L'implantation et la complémentarité dans les différents pays d'origine de l'Agence française de l'adoption et des organismes privés autorisés et habilités pour l'adoption internationale ; à ce titre, l'Autorité centrale pour l'adoption internationale peut définir, au nom de l'Etat et par convention avec lesdits organismes, les modalités de leur intervention dans les pays d'origine des enfants.

L'Autorité centrale pour l'adoption internationale conduit des missions de coopération internationale, bilatérale ou multilatérale, en matière d'adoption ou de protection de l'enfance ;

L'Autorité centrale pour l'adoption internationale instruit les demandes et prépare les décisions du ministre des affaires étrangères relatives à :

-L'habilitation des organismes privés autorisés pour l'adoption ainsi que, le cas échéant, la modification, la suspension ou le retrait de cette habilitation ;

-L'habilitation de l'Agence française de l'adoption dans les Etats non parties à la convention de La Haye du 29 mai 1993 ainsi que, le cas échéant, la modification, la suspension ou le retrait de cette habilitation ;

-Le cas échéant, la suspension, la cessation ou la reprise de l'activité de l'Agence française de l'adoption dans les Etats parties à la convention de La Haye du 29 mai 1993 ;

-La suspension ou la reprise des adoptions en fonction des circonstances et des garanties apportées par les procédures mises en œuvre par les pays d'origine des enfants .

L'Autorité centrale pour l'adoption internationale établit les instructions particulières en matière de visas adressées aux chefs de mission diplomatique et aux chefs de poste consulaire pour la délivrance des visas relatifs aux procédures d'adoption internationale.

Source : Code de l'action sociale et des familles

Arrivées et départs à la MAI en 2022

Début 2022, la MAI a accueilli trois nouveaux agents :

- Mme Floriane CHOPLAIN, chargée de mission expertise juridique et contrôle des procédures, mise à disposition par le ministère de la Justice ;
- Mme Nadine MONCHAU, chargée de mission questions historiques et archives;
- Mme Morgane PETRIGNET, stagiaire.

Mme Christiane EL HAYEK, chargée de mission à la MAI, accompagnait et conseillait les services adoption des conseils départementaux depuis 2016. Bien connue des milieux de l'adoption en France, elle a renforcé les liens de la MAI avec ses partenaires, notamment à travers les journées de rencontres en région, l'organisation du colloque annuel de la MAI et la diffusion de sa lettre d'information.

Mis à disposition par le ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, M. Maxime CHERADAME a pris ses fonctions de chargé de mission « protection de l'enfance et affaires sociales » à la MAI le 1er septembre 2022. Il est l'interlocuteur privilégié des services adoption des conseils départementaux et a en particulier pour mission de piloter la mise en œuvre de la réforme des autorisations et habilitations des OAA.

Mme Morgane COQUE a assuré pendant deux ans le suivi des procédures d'adoption pour les pays d'Amérique latine ainsi que les contentieux résultant des suspensions pays ou des refus de visas. Juriste hors pair, elle a considérablement renforcé l'expertise juridique de la MAI.

En septembre 2022, la MAI a également accueilli :

- M. Julien BUFFY, assistant gestion administrative et statistiques ;
- Mme Mathilde PONT, rédactrice Amérique latine.

3. La MAI en chiffres : année 2022

La MAI publie les statistiques de l'adoption internationale depuis 2000. La déclaration statistique annuelle est mis en ligne sur le site diplomatie.gouv.fr (rubrique Services aux Français / Adopter à l'étranger) et les séries statistiques complètes sont disponibles sur la plateforme ouverte des données publiques françaises data.gouv.fr (rubrique Organisations / MEAE / Adoptions internationales).

En 2022, la MAI s'est efforcée de compléter les séries statistiques mises en ligne sur le site data.gouv.fr en incluant notamment le nombre d'adoptions internationales par pays d'origine depuis 1979. Cette politique d'ouverture des données a été saluée par nos collègues de la direction du numérique (DNUM) dans les colonnes de la Lettre d'information de la DFAE.

Parmi les autres indicateurs d'activité de la MAI, en plus des chiffres repris dans la déclaration statistique 2022, on notera :

- 54 refus de visas (exclusivement pour des procédures dites individuelles) et 10 contentieux initiés devant les juridictions administratives (dont 9 concernant des décisions de refus de visa).

Parmi les décisions rendues en 2022 par les juridictions administratives de Nantes, 7 confirmaient la décision de l'administration.

- 159 démarches de consultation de dossier d'adoption engagées dans le cadre de la recherche des origines ; 6 envois par la MAI de dossiers à des Autorités centrales de pays d'origine pour demande de mise en relation avec la famille biologique ; 4 demandes de mise en contact émanant de la famille biologique qui ont été versées au dossier de l'adopté conservé dans les archives du ministère.
- 2606 réponses à des questions adressées à la boîte mail générique. Le service de réponse téléphonique qui était assuré par les agents de la MAI jusqu'à la crise de la Covid-19 n'a pas repris en 2022, la MAI incitant ses correspondants à la saisir par courriel et à communiquer leurs coordonnées téléphoniques pour un appel ultérieur.

Adoptions internationales : chiffres 2022 et perspectives pour 2023

Les chiffres pour 2022 de l'adoption internationale, qui viennent d'être mis en ligne, confirment la baisse du nombre d'adoptions internationales réalisées en France : 232 enfants ont été adoptés à l'international en 2022, contre 252 en 2021 et 244 en 2020. Alors que l'année dernière marquait la sortie des restrictions aux déplacements internationaux liées à la pandémie, il n'y a pas eu de rebond après la crise sanitaire. Les chiffres sont très en retrait par rapport aux nombres d'adoptions réalisées avant la pandémie (421 en 2019, 615 en 2018) et ne sont qu'une petite fraction du nombre des adoptions réalisées au début des années 2000 (un point haut a été atteint en 2005, avec 4133 adoptions). L'analyse des données 2022 montre que cette tendance à la baisse devrait se poursuivre en 2023.

Tout d'abord les cinq premiers pays d'origine sont Madagascar (39), la Thaïlande (39), le Vietnam (32), la Colombie (19) et la Tunisie (14). Or les adoptions avec Madagascar sont suspendues depuis le 24 octobre 2022 et pour une durée d'un an. Quant à la Tunisie, pays n'ayant pas ratifié la convention de La Haye, aucun opérateur n'y est actuellement implanté. Suite à la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption qui prohibe les adoptions individuelles, les adoptions internationales ne pourront s'y maintenir qu'à la condition d'une implantation du Groupement d'Intérêt Public France Enfance Protégée, en cours d'étude.

On notera à cet égard qu'en 2022, 69 adoptions, soit 30 % du total, ont justement eu lieu par démarche individuelle. Les adoptions individuelles qui représentaient près d'un tiers des adoptions l'année dernière ne seront plus possibles. Si la loi du 21 février 2022 prévoit une dérogation à l'interdiction des adoptions individuelles pour les familles disposant d'un agrément valide et s'étant enregistrées auprès de la MAI avant le 22 août 2022, ces situations feront l'objet d'une attention particulière de la part de la MAI pour s'assurer que les procédures sont bien conformes aux principes de la convention de La Haye : en 2022, la MAI a procédé à 54 refus de visa, exclusivement pour des procédures individuelles. Enfin, en 2022, 56 adoptions, soit 24 % du total, ont eu lieu dans des pays qui n'ont pas ratifié la Convention de La Haye. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères fait le choix très clair pour l'avenir de ne plus habiliter d'OAA dans ces pays. En l'absence d'opérateur français habilité, les adoptions n'y seront plus possibles, y compris les adoptions intrafamiliales.

L'analyse des statistiques des autres pays d'accueil démontre que cette baisse du nombre d'adoptions internationales ne se limite pas à la France. Seuls l'Italie et les Etats-Unis observent une reprise du nombre d'adoptions en 2022 par rapport à 2021 et 2020, à des niveaux cependant inférieurs à ceux de 2019.

Lors de la réunion de la Commission spéciale de la conférence de La Haye, Laura Martinez-Mora, juriste au Bureau permanent de la HCCH, a montré que la courbe des adoptions internationales dans le monde suit assez exactement le profil du Mont Cervin (Matterhorn pour les germanophones, Cervino en italien) : quel que soit l'angle de vue, la pente reste la même, et le calme plat de la vallée ne permet pas d'envisager de nouvelles ascensions...

Source : Editorial du Bulletin de la MAI #11, février 2023

Statistiques de l'adoption internationale : éléments méthodologiques

Combien d'adoptions ont eu lieu dans le monde, tous pays confondus ? Il n'existe pas d'institution internationale chargée de collecter les statistiques en matière d'adoption internationale. Le secrétariat permanent de la conférence de La Haye renvoie sur son site Internet vers un rapport de l'ONU datant de 2009 (qui donnait le chiffre de 40 000 adoptions internationales par an au milieu des années 2000) et vers les travaux d'un chercheur britannique, Peter Selman, qui complète ces données pour les années plus récentes.

Les données des pays d'origine peuvent être parcellaires en raison de la faiblesse des administrations, et celles des pays d'accueil peuvent employer des méthodes de décompte statistique qui varient. Pour la France, le décompte repose sur : 1/ le recensement des visas long séjour adoption (VLSA) délivrés sur avis de la MAI par les postes consulaires français aux enfants adoptés à l'étranger par des Français ou des étrangers résidant en France ; et 2/ les informations transmises par les organismes agréés pour les adoptions réalisées dans des pays de l'Union européenne (Bulgarie (8 adoptions en 2021), Hongrie (6 adoptions), Roumanie (3)).

Mais ces méthodes ont varié dans le temps et elles n'appréhendent pas nécessairement toutes les adoptions réalisées. Celles des Français résidant à l'étranger ne sont pas comptabilisées car l'adoption internationale suppose par définition le déplacement d'un enfant vers la France. Avant 2000, la MAI demandait aux postes d'établir le bilan des visas adoption délivrés dans l'année ; ces données par pays d'origine depuis 1980, publiées par exemple dans le rapport Mattéi de 1995, feront prochainement l'objet d'une mise en ligne sur le site data.gouv.fr. Toutefois, comme le montrent les travaux des historiens, d'autres enfants sont arrivés en France sans le sésame du visa pour adoption... Cette complexité plaide pour un approfondissement des études historiques des modalités de l'adoption internationale en France.

Source : Editorial du Bulletin de la MAI #4, février 2022

La Mission de l'adoption internationale, bonne élève de la politique d'ouverture des données

Instauré par la loi pour une République numérique et renforcé par la circulaire du 27 avril 2021, le principe d'ouverture « par défaut » des données de l'Administration a fait du chemin. Levier du partenariat pour un gouvernement ouvert et pilier d'une administration ouverte, le périmètre des données ouvertes rendues accessibles par l'administration ne cesse de croître. Parmi les 42 000 jeux de données exposés sur la plateforme data.gouv.fr se trouve celui de la Mission de l'adoption internationale (DFAE/MAI).

Le premier élément notable du jeu de données de l'adoption internationale réside dans son amélioration continue. Après un premier jeu de données exposé sur data.gouv.fr en 2021, la Mission de l'adoption internationale a proposé une extension de périmètre, tant dans le nombre de données que dans la période couverte. Les équipes se sont replongées dans l'historique de la MAI afin de

pouvoir publier des chiffres remontant jusqu'à 1979 et les informations publiées portent désormais sur l'adoption par origine géographique, tranche d'âges et procédures.

Autre particularisme, la publication du nouveau jeu de données a suscité l'intérêt de chercheurs du domaine, ce qui a conduit à notre première sollicitation dans le cadre de la nouvelle charte facilitant l'accès aux données publiques pour les chercheurs. Les remarques des chercheurs ont permis de corriger plusieurs coquilles ou d'enrichir nos contenus statistiques. Ces échanges nous ont aussi servi à mieux cerner les limites entre ouvertures des données et protection des données personnelles des familles (délais de non-communicabilité précisés par le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et le code du patrimoine. Mais les chantiers ne s'arrêtent pas et l'équipe de la MAI réfléchit actuellement à l'intégration de codes pays internationaux afin de faciliter la comparabilité des données avec celles publiées par d'autres pays sur le sujet.

Pour Jean-Yves Mahé, chargé de mission à la DNUM, « Nul doute que la bonne idée de la MAI est d'avoir mis le jeu de données au service de leurs missions tout autant qu'au profit des usagers et potentiels réutilisateurs ». Ces avancées ont été faites dans des délais courts (1 mois) et un temps investi très raisonnable parmi les équipes de la DFAE. Grâce aux données par pays d'origine pour la période 1979-2021 mises en ligne sur le site data.gouv.fr, la Mission de l'adoption internationale a réalisé ce graphique animé ([cliquez ici](#)).

Source : Lettre d'information de la DFAE n°34, octobre 2022

4. 2022, une année de réformes importantes

La nécessité d'un meilleur contrôle des procédures et d'un accompagnement renforcé des adoptants s'est imposée au regard des enjeux multiples de l'adoption internationale. Les lois des 7 et 21 février 2022 ont été l'occasion d'inscrire de nouvelles garanties en la matière.

Le cadre juridique de l'adoption internationale a été réformé avec la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption, qui prohibe les adoptions individuelles. Les candidats à l'adoption doivent désormais être accompagnés par un organisme autorisé pour l'adoption (OAA) ou l'opérateur public, l'Agence française de l'adoption (AFA). Cette réforme était recommandée depuis plusieurs années par le comité des droits de l'enfant. Elle représente un progrès incontestable pour les droits de l'enfant, les procédures individuelles n'offrant pas les mêmes garanties en matière d'éthique. La loi du 21 février 2022 renforce également l'encadrement des organismes autorisés pour l'adoption qui ont un rôle et une responsabilité considérables dans le processus d'adoption. En particulier, elle vise à renforcer les exigences de professionnalisation et introduit le principe de limitation des durées de l'autorisation d'exercer délivrée par le Président du conseil départemental et de l'habilitation à intervenir à l'étranger délivrée par le ministre chargé des affaires étrangères.

Dans l'optique d'accompagner au mieux les candidats à l'adoption, la loi du 21 février 2022 a renforcé le rôle du conseil départemental dans la préparation des candidats : ceux-ci suivent désormais une préparation, portant notamment sur les dimensions psychologiques, éducatives, médicales, juridiques et culturelles de l'adoption, qui prend en compte la réalité de l'adoption internationale. Des réunions d'information seront également dispensées pendant la durée de l'agrément des candidats. En outre, les familles d'adoption et l'enfant bénéficient désormais d'un suivi post-adoption obligatoire d'une durée minimum d'un an, visant à garantir la bonne intégration de l'adopté et à minimiser les risques d'échec à l'adoption.

Par ailleurs l'opérateur public français, l'AFA, est désormais intégré au nouveau groupement d'intérêt public (GIP) France Enfance Protégée créé par la loi du 7 février 2022. Ce changement marque clairement le choix de la France d'inscrire l'adoption comme une mesure de protection de l'enfance, conformément aux principes de la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989 et de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 (CLH-93). Cette intégration contribuera à renforcer la qualité de son intervention. La pluridisciplinarité et l'expertise des équipes de l'AFA sont un levier important pour garantir le respect de l'éthique des procédures d'adoption et la prévention des pratiques illicites.

« Vers une éthique de l'adoption, poursuivons l'ambition »

Discours (extraits) de Mme Monique LIMON, ancienne députée, lors des Rencontres de la MAI

Je débiterai par un bref historique. Tout commence en avril 2019, où Édouard PHILIPPE, alors Premier ministre, nous a confié, à Corinne IMBERT sénatrice, et à moi-même alors députée, une mission consistant à dresser un premier bilan de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance. L'objectif premier de cette mission consistait à dégager de grandes orientations qui permettraient de sécuriser et de renforcer le recours à l'adoption comme outil de protection de l'enfance, dans le respect de l'intérêt de l'enfant. Cette mission s'est soldée par un rapport intitulé : « *Vers une éthique de l'adoption : donner une famille à un enfant* ». C'est ce travail qui a nourri la proposition de loi que j'ai présentée à l'Assemblée nationale, visant à réformer l'adoption et qui fut promulguée le 21 février 2022. (...)

Il m'est apparu comme une évidence première en matière d'éthique que l'adoption devait s'inspirer de deux principes fondamentaux, à savoir :

- l'intérêt supérieur de l'enfant : depuis 1989, la Convention Internationale pour les Droits de l'Enfant (CIDE) institue le principe du respect de l' « intérêt supérieur de l'enfant ». Elle considère l'adoption comme « une des protections de remplacement » mise en place par les États « pour tout enfant privé de son milieu familial, ou ne pouvant rester dans ce milieu ». Dans le prolongement de la CIDE, la Convention de La Haye en 1993 a pour objet « d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant »
- le souci de donner une famille à un enfant, et non l'inverse. (...)

La loi du 21 février 2022, en interdisant les adoptions individuelles, représente une avancée incontestable pour les droits de l'enfant. La France s'est conformée aux préconisations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU et de la Commission spéciale de la Conférence de La Haye. L'occasion de renforcer les garanties contre les pratiques illicites en matière d'adoption internationale devait être saisie. Cette nouvelle exigence d'intermédiation permettra de renforcer les garanties, de mieux préparer et accompagner les candidats, de mieux répondre aux exigences des pays d'origine concernant le suivi post-adoption et de prévenir les risques d'échec à l'adoption. Dans la lutte contre les pratiques illicites, la France se devait d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux, des exigences des organisations de défense des droits de l'enfant et de ses engagements. (...)

Les opérateurs, OAA et AFA, auront un rôle d'autant plus important à jouer qu'ils sont désormais la seule voie pour adopter, la seule porte d'entrée pour l'adoption internationale. Très logiquement la loi est donc venue renforcer le contrôle des OAA qui verront leurs autorisations par les présidents de Conseils départementaux et habilitations par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères limitées dans le temps. Et là encore il s'agit d'une recommandation du guide des bonnes pratiques de la Convention de La Haye de 1993 et la pratique de la majorité des États. Le décret d'application en cours d'élaboration viendra préciser ces durées et toiler les textes relatifs à la réglementation des OAA, avec l'objectif en particulier de renforcer les exigences de professionnalisation et de formation.

Ce rôle essentiel et parfois complexe exige professionnalisme et sensibilité. Il requiert aussi de s'engager à appliquer les bonnes pratiques et une approche éthique de l'adoption internationale. L'organisme doit posséder les compétences professionnelles et l'expérience requises en matière juridique pour suivre, connaître, comprendre et superviser la procédure d'adoption tant dans l'État d'accueil que dans l'État d'origine. Il est attendu des opérateurs (OAA et AFA) qu'ils jouent un rôle efficace dans la défense des principes de la Convention et la prévention de pratiques illicites et indues en matière d'adoption.

Pour les organismes agréés comme pour les Autorités centrales, l'objectif fondamental est la protection et le bien-être des enfants. Il est donc également attendu que l'OAA soit composé d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels issus des domaines du travail social, de la protection de l'enfance, et possédant dans ces domaines un niveau approprié de compétences et d'expérience pratique. Il est dans l'intérêt supérieur des enfants que leurs besoins soient toujours gérés par des professionnels et des personnes formées dans le domaine de l'enfance et de l'adoption.

Source : Actes des Rencontres de la MAI, 22 novembre 2022

L'interdiction des adoptions individuelles

Parmi les préconisations les plus fortes des observateurs des droits de l'enfant, l'interdiction des adoptions individuelles, c'est-à-dire menées sans l'accompagnement d'un opérateur ou de l'Autorité centrale pour la mise en œuvre de la CLH-93, était recommandée depuis plusieurs années par le comité des droits de l'enfant de l'ONU, la Commission spéciale de 2010 sur le fonctionnement pratique de la Convention de la Haye de 1993 ou encore le Service social international.

En 2013, rappelant les recommandations du comité des droits de l'enfant de l'ONU, le groupe de travail de Défenseurs de droits sur l'intérêt de l'enfant en appelait à renforcer la sécurisation des démarches d'adoption internationale en particulier en proscrivant les démarches d'adoption individuelle et en limitant la durée d'habilitation des organismes agréés pour l'adoption (OAA).

En France, si la place de l'adoption individuelle a diminué, passant d'environ 40 % en 2010 à 25 % en 2019, elle représente pourtant toujours une part non négligeable. Pour l'année 2021, ces adoptions représentaient environ 40 % des adoptions réalisées à l'étranger, proportion très préoccupante.

L'adoption sans l'intervention d'un organisme agréé présente plus de risque dans la mesure où les candidats adoptants sont seuls face aux aléas d'une procédure dans un pays étranger dont ils ne maîtrisent pas les usages. Ces candidats, soumis à de forts affects dans l'attente d'un enfant, sont particulièrement vulnérables aux manipulations et peu enclins à remettre en question les informations qui leur sont fournies et les sommes qui leur sont demandées.

C'est dans ce contexte que la loi du 21 févr. 2022 a introduit un nouvel art. L. 225-14-3 au CASF, qui rappelle l'obligation d'être titulaire d'un agrément en vue de l'adoption et qui fait désormais obligation à tous les candidats à une adoption internationale d'être accompagnés par un OAA ou par l'AFA. L'interdiction individuelle est désormais prohibée, à l'instar d'autres pays d'accueil voisins comme l'Allemagne et l'Italie. Cette obligation légale d'être accompagné d'un opérateur est d'application immédiate. Il s'agit par ailleurs d'une interdiction ferme sans exception puisqu'elle concerne toutes les adoptions, y compris les adoptions intrafamiliales.

Toutefois, afin de tenir compte de la situation de candidats qui sont arrivés un bout du long processus d'agrément dans le seul objectif de mener une procédure individuelle, le législateur a prévu une dérogation à cette mesure pour les seuls candidats titulaires d'un agrément en cours de validité à la

date de publication de la loi, et dont le dossier d'adoption a été enregistré auprès de l'Autorité centrale au plus tard six mois après la promulgation de la loi.

Source : Camille Simon-Koller et al., « Loi du 21 février 2022 réformant l'adoption : l'adaptation du système français de l'adoption internationale aux enjeux actuels », AJ Famille Dalloz, avril 2022.

5. La relation avec les partenaires internationaux

Après deux reports en 2020 et 2021 pour cause de Covid-19, la Commission spéciale sur la Convention Adoption de 1993 organisée par la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH), qui se tient d'ordinaire tous les cinq ans, a eu lieu du 4 au 8 juillet 2022 dans un format en ligne. Ouverte par un panel « La voix des adoptés » réunissant des représentants d'associations de personnes adoptées (dont les associations françaises *RAÏF* et *La Voix des Adoptés*), elle a principalement porté sur l'examen d'un projet de « Boîte à outils visant à prévenir les pratiques illicites en matière d'adoption internationale et à y remédier ». Approuvée dans ses grandes lignes par la Commission spéciale, cette boîte à outils a été formellement approuvée par le Conseil sur les affaires générales et la politique (CAGP) lors de sa réunion des 7-10 mars 2023 et a été mise en ligne sur le site de la HCCH.

Le réseau ICAN (Inter-Country Adoption Network), groupe informel de 12 Autorités centrales de pays d'accueil européens et des Etats-Unis, s'est réuni en présentiel à deux reprises en 2022 : les 19-20 mai à Rome et les 24-25 novembre à Madrid. Ces réunions ont été l'occasion de constater la baisse générale et commune des chiffres de l'adoption internationale en dépit du rétablissement des liens interrompus par la crise de la Covid-19 avec certains pays d'origine. Les représentants des Autorités centrales ont également échangé sur les initiatives prises pour lutter contre les pratiques illicites et prendre en compte leurs conséquences présentes et futures, ainsi que sur les dispositifs de soutien à la recherche des origines par les personnes adoptées.

En 2022, la MAI a maintenu son partenariat avec le Service social international (SSI) et le Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille (SSI/CIR). Le SSI/CIR mène depuis près de 30 ans des activités de développement, de coopération et de plaidoyer pour une plus grande mise en œuvre des normes internationales pour les enfants privés de famille. Lors du Conseil International du SSI qui s'est tenu à Belgrade du 1er au 4 novembre 2022, une motion a été adoptée sur la recherche des origines et les processus de réunification familiale dans le contexte de l'adoption. Ce texte permet au Secrétariat général du SSI, y compris le SSI/CIR et les membres du réseau SSI, de développer conjointement des programmes et des formations, du matériel éducatif ainsi que des partenariats afin de consolider les connaissances, l'expertise et les compétences du SSI en fournissant des services professionnels aux personnes adoptées ainsi qu'à leurs familles. A cette occasion, le SSI France/Fondation Droit d'Enfance a présenté le projet RACINE mis en place avec le soutien de la MAI en 2021 et qui permet d'accompagner dans leur recherche des origines des Français adoptés au Sri Lanka, en Ethiopie et en Haïti.

Réunion du réseau ICAN (Inter-Country Adoption Network). Rome, 19-20 mai 2022 Extrait du compte rendu établi par la MAI

Le réseau ICAN rassemblant les Autorités centrales de 12 pays d'accueil a tenu les 19-20 mai 2022 sa réunion semestrielle, la première en présentiel depuis deux ans. Ce compte rendu revient sur certains points saillants de la réunion.

On observe une dichotomie croissante entre deux groupes de pays : ceux désireux de continuer les pratiques à l'ancienne (Italie, Espagne, Etats-Unis) et ceux qui souhaitent réformer en profondeur

l'adoption internationale pour mettre en place un système entièrement repensé (Suisse, Belgique/Flandres, Pays-Bas, Suède, Norvège, Danemark).

✓ Le premier groupe de pays a maintenu un nombre significatif d'adoptions en période de Covid (563 pour l'Italie en 2021) alors que le second groupe a soit suspendu temporairement les adoptions (Pays-Bas), soit réalisé un nombre très faible d'adoptions.

✓ Le premier groupe a maintenu un nombre élevé d'OAA (48 en Italie, 15 en Espagne) alors que le nombre d'OAA dans le second groupe est beaucoup plus limité (2 en Suède, une au Danemark). La tendance récente dans les pays « réformateurs » est de ne maintenir qu'un seul opérateur, le plus souvent public, voire de ne lui confier que la préparation des familles (Flandres) et de régler les procédures d'adoption d'Autorité centrale à Autorité centrale (Suisse pour les pays sans opérateurs).

✓ Le premier groupe cherche à maintenir ou augmenter le nombre de pays d'origine avec lesquels les pays et leurs OAA entretiennent des liens de coopération, ce qui passe notamment par le financement de structures d'accueil des enfants et des programmes de renforcement des capacités avec les administrations. Le second groupe cherche à limiter le nombre de pays d'origine au moyen de critères précis (développés avec l'aide d'organisations internationales) et établit une séparation très nette entre adoption et dons humanitaires ou coopération technique, cette dernière passant exclusivement par le canal d'organisations internationales spécialisées (Bureau permanent du HCCH, SSI, CHIP).

✓ La question des pratiques illicites n'est pas abordée en public par le premier groupe. Au contraire, les pays du second groupe accordent une grande importance aux « adoptions illicites » et aux collectifs d'adoptés qui les dénoncent, échangent régulièrement des informations entre eux et ont mis en place des mécanismes similaires (groupes d'experts, commissions d'enquête, travaux parlementaires, recours en justice) pour faire la lumière sur le phénomène et en tirer des conséquences.

✓ Le premier groupe est davantage centré sur les OAA et les familles candidates à l'adoption (en Italie, réunions mensuelles des OAA), le second groupe se préoccupe surtout de recherche des origines, d'accompagnement des personnes adoptées dans tous leurs besoins et de soutien aux victimes de pratiques illicites (parents adoptifs inclus).

Source : MAI, mai 2022

Participation de la MAI à la Commission spéciale de la HCCH

La cinquième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale s'est tenue en ligne du 4 au 8 juillet 2022, et a rassemblé près de 400 participants. Ce fut l'occasion pour les Etats membres de la Conférence de La Haye sur le droit international privé (HCCH), les associations et les organisations internationales d'échanger dans un esprit de consensus sur leurs pratiques et de réfléchir à des pistes d'amélioration de la mise en œuvre de la Convention.

La lutte contre les pratiques illicites a occupé une large place dans les discussions, qui ont abouti à l'approbation dans son principe du « Projet de boîte à outils sur la prévention des pratiques illicites en matière d'adoption internationale et la manière d'y remédier ». Les débats ont notamment porté sur l'applicabilité de la boîte à outils aux cas ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye, sur les mesures possibles à la suite d'une enquête pour cas de pratiques illicites, et sur la problématique des gains matériels indus qui pourrait donner lieu à la mise en place d'un groupe

d'experts chargé de prendre position sur cette question, après que la plupart des Etats a soutenu qu'aucune contribution, aucun don ou projet de coopération ne devrait intervenir dans le cadre de l'adoption internationale. La France a rappelé la nécessité et l'importance dans le contexte actuel de se saisir au maximum de cette boîte à outils comme d'un cadre de référence afin d'améliorer les pratiques futures et d'apprendre des erreurs passées. Avant publication, le texte doit désormais être revu afin de prendre en compte les remarques et suggestions des Etats, certains points particuliers devant également faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Les questions postérieures à l'adoption se sont ensuite imposées comme un thème majeur, l'adoption n'étant pas un événement isolé mais un processus de toute une vie. Les discussions ont ainsi longuement porté sur la nécessité pour les Etats de se doter de services post-adoption spécialisés et de qualité, sur les moyens d'améliorer la recherche des origines, sur les pistes d'amélioration des rapports de suivi et la prévention des échecs de l'adoption. Si les pratiques restent perfectibles en France, la création par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants du Groupement d'Intérêt Public « France enfance protégée » s'inscrit dans cette dynamique et devrait permettre de mieux appréhender ces sujets primordiaux.

Enfin, l'accent a été mis tout au long de la Commission spéciale sur l'importance de prendre en compte les besoins spécifiques et l'expérience des adoptés, principaux concernés par les procédures d'adoption, avec dès l'ouverture l'intervention d'un panel « La voix des adoptés » lors duquel les présidents de La Voix des adoptés et du RAÏF ont pris la parole pour présenter leurs positions. Les associations d'adoptés ont également été largement représentées tout au long des débats, partageant leur expertise sur les différents sujets évoqués, et en particulier sur les questions postérieures à l'adoption.

Source : Bulletin de la MAI #8, septembre 2022

Projet Racine : comment accompagner les adoptés à la recherche de leurs origines

En septembre 2021, le SSI France (Fondation Droit d'Enfance), a lancé le projet Racine (Recherche des origines, Accompagnement, Coopération, Identification de partenaires, Narration, Écoute) soutenu financièrement par la Mission de l'Adoption Internationale. À travers son interview, Jimmy Messineo, coordinateur du SSI France, nous livre les détails de ce projet.

Comment ce projet est-il né ?

Droit d'Enfance est le représentant en France du SSI depuis octobre 2018. À ce titre, nous accompagnons actuellement 26 recherches d'origines concernant 14 pays. Conscient que, du fait du nombre important d'adoptions internationales au début des années 2000, ces demandes vont augmenter dans les prochaines années, nous avons souhaité anticiper cette hausse en nous dotant des moyens techniques et financiers qui nous permettront de continuer à offrir un accompagnement holistique gratuit et de qualité aux adoptés.

Le réseau SSI travaillant actuellement à la rédaction d'une prise de position pour soutenir les personnes touchées par les pratiques illicites d'adoption internationale, proposant aux Autorités centrales des pays d'accueil de financer les services de recherche des origines, nous avons donc proposé à la Mission de l'Adoption Internationale (MAI) le projet RACINE du SSI France.

Quels sont les objectifs de ce projet ?

Ce projet poursuit quatre objectifs spécifiques :

1. Identifier dans chacun des trois pays pilotes les grands défis à relever en matière de recherche des origines : pour ce faire, nous rédigeons des fiches d'analyses par pays. Elles contiennent des informations sur le cadre légal de la recherche des origines, les différentes législations applicables à l'adoption au cours des dernières décennies ainsi que leurs forces et faiblesses. Elles recenseront également les difficultés pratiques en matière de conservation des dossiers, localisation des familles et les éventuelles pratiques illicites connues. Elles proposeront également une cartographie des différents acteurs étant intervenus et des partenaires potentiels pour accompagner ces recherches.
2. Identifier dans chacun des trois pays pilotes des partenaires fiables n'ayant pas servi d'intermédiaire dans les adoptions pouvant accompagner les personnes adoptées dans ce projet.
3. Orienter gratuitement les adoptés de ces trois pays dans les démarches en France et à l'étranger en leur offrant un espace d'écoute et de soutien.
4. Offrir un étayage aux personnes adoptées par l'organisation de groupes de paroles (voir encadré).

Est-ce que ce projet est limité aux personnes adoptées, ou des membres de leur famille biologique à la recherche de leur proche adopté peuvent également en bénéficier ?

Le projet bénéficiera directement aux adoptés qui trouveront un espace d'écoute, de soutien et d'accompagnement tant sur le plan individuel que collectif qui, nous l'espérons, pourra dans certains cas conduire jusqu'aux retrouvailles. Dans ces hypothèses, il bénéficiera alors également à la famille biologique qui pourra, si tel est son souhait, renouer avec son enfant. Les professionnels de l'adoption pourront compter sur le SSI pour obtenir des informations sur le contexte de l'adoption dans un pays à une époque donnée et orienter les adoptés vers nous. Ces professionnels seront également bénéficiaires du projet. Par ailleurs, si la majorité des demandes reçues par le SSI émanent des adoptés eux-mêmes, elles proviennent également de membres de la famille biologique (frère/sœur, cousin).

Quels sont les différents pays sur lequel le projet va se focaliser ? Comment ce choix a-t-il été opéré ?

Après analyse des statistiques de l'adoption internationale au cours des 20 dernières années, les trois pays ont été choisis de concert avec la MAI. Ainsi, deux des trois premiers pays d'adoption ont été retenus : Haïti et l'Éthiopie. Haïti était par ailleurs déjà le pays pour lequel le SSI France était le plus sollicité et un premier travail d'identification des partenaires, en lien avec l'Ambassade de France, avait déjà été fait. Au regard du nombre de demandes de recherche des origines pour les adoptions des années 1980-1990, le Sri Lanka a été le troisième pays choisi.

Quels seront les critères d'identification et d'évaluation des partenaires sur place ?

Ces partenaires seront identifiés à l'aide du réseau du SSI et du SSI/CIR mais aussi d'informations transmises par les postes diplomatiques et l'UNICEF. Nous aimerions notamment nous appuyer sur des organisations de la société civile locales engagées dans la promotion et la protection des droits de l'enfant et connue favorablement des Ambassades de France, notamment celles soutenues dans le cadre du programme PISCCA des SCAC22. Pour le SSI, il est essentiel que ces partenaires n'aient pas servi d'intermédiaire dans l'adoption et adhèrent aux principes éthiques du SSI. Nous travaillons actuellement à la création des outils d'identification et d'évaluation. Pour cela, nous nous appuyons notamment sur ceux développés par le SSI Australie.

De manière concrète, comment cet accompagnement sera-t-il réalisé (frais, entretiens, recherche sur place, etc.) ?

L'accompagnement est gratuit. Le soutien financier de la MAI permet donc d'assurer une partie des coûts liés à notre accompagnement et les éventuels frais nécessaires pour les recherches sur place par le partenaire local.

Notre intervention se fonde sur les principes d'action du SSI et se divise en plusieurs phases.

1. Conseil et informations avant la recherche : nous écoutons l'adopté, son histoire et les démarches déjà entreprises. Nous explorons avec lui ses attentes, ses souhaits et motivations et le mettons en garde sur les risques, à l'aide du guide rédigé par le SSI Australie et le SSI/CIR. Nous lui donnons également, s'il le souhaite, des informations sur son pays de naissance et sa culture et le contexte de l'adoption au moment où la sienne a été réalisée. Nous l'orientons également vers des associations d'adoptés.

2. Soutien et accompagnement pendant la recherche : Une fois ce travail préparatoire effectué, nous aidons l'adopté à (re)constituer un dossier en croisant les différents dossiers existants (celui dont dispose les parents, l'OAA, l'Autorité centrale française, l'Autorité centrale étrangère et éventuellement l'institution de prise en charge de l'enfant). Ce travail permet de reconstituer l'histoire de l'adopté, de repérer d'éventuelles incohérences et de faciliter la localisation. Tout au long du processus, un accompagnement psychosocial est proposé.

3. Localisation : Le service de localisation est en priorité demandé à l'Autorité centrale du pays concerné. Si cette dernière n'est pas en mesure de fournir ces services, nous nous adressons à notre partenaire à qui nous transmettons toutes les informations utiles à la localisation. Il est alors important que le partenaire puisse nous transmettre des informations sur les démarches entreprises, même si elles n'aboutissent pas.

4. Conseil et soutien en cas de réunification et services de médiation : les adoptés sont conseillés sur la façon de rédiger une première lettre d'introduction et aidés à mettre en mots leurs souhaits, sans submerger l'autre partie. Le partenaire local, se charge du travail de préparation des personnes recherchées. Le SSI peut ensuite servir de point d'échange de lettres ou d'organisation de premières visio-conférences voire de médiateur dans certaines situations. Enfin, le partenaire local peut accueillir l'adopté lors d'un voyage dans le pays.

Comment ce projet s'inscrit-il dans le réseau du SSI ?

Ce projet est au cœur de l'action du réseau SSI. En effet, rétablir les liens dans des familles séparées par des frontières est la mission principale du SSI qui dispose d'une solide expertise et méthodologie de gestion des cas individuels en la matière. La recherche des familles et la réunification familiale font partie des services fournis par le SSI dans plusieurs des sept champs d'action du réseau notamment enlèvements parentaux, bien-être familial/droits de garde, mineurs non accompagnés et post-adoption. Le SSI France entend se nourrir de l'expérience des autres membres SSI mais aussi du SSI/CIR qui dispose d'une très solide expertise en adoption et post adoption. Le projet donnera lieu à de nouveaux outils utiles au SSI/CIR et au réseau SSI. Il permettra également d'identifier dans les trois pays cités des partenaires fiables auxquels les autres membres SSI pourront également faire appel. À terme, ces partenaires pourront éventuellement rejoindre le réseau selon les processus du développement du réseau SSI.

Source : Bulletin du Service Social International SSI/CIR n°256, novembre 2021

6. Focus pays

La MAI effectue régulièrement des missions dans les Etats d'origine partenaires, afin de mieux appréhender les réalités du pays et la situation de la protection de l'enfance, d'échanger sur les mécanismes en œuvre, de clarifier les difficultés qui peuvent se poser, et, le cas échéant, faire le bilan des projets de coopération. L'existence de ces contacts constitue une mission essentielle de la MAI, qui garantit la bonne coopération entre Etats, améliore la fluidité des échanges, dans l'intérêt des enfants adoptés et des familles adoptantes.

L'équilibre dans les relations avec les Etats d'origine partenaires suppose également la réciprocité des échanges. Ainsi, chaque année, des délégations de ces Etats sont invitées à Paris par la MAI, où elles peuvent rencontrer l'équipe de la MAI ainsi que des acteurs français de l'adoption (services adoption d'un conseil départemental, opérateurs, magistrats...). Ces visites, qui renforcent le partenariat et la confiance entre autorités, permettent aux homologues de la MAI de mieux appréhender la situation de l'adoption dans notre pays et par conséquent, la prise en charge des enfants qu'elles confient aux familles françaises.

En 2022, les missions de la MAI à l'étranger ont repris après près de deux années d'interruption liée à la Covid-19. Leur nombre (2 missions, au Sénégal et en Tunisie) est cependant resté inférieur à celui atteint en 2019 (8 missions) et en 2018 (7 missions). De même, le nombre de délégations invitées en visite de travail en France (une invitation, adressée au département de l'adoption du Vietnam) est en retrait par rapport aux visites reçues en 2019 (6 délégations) et 2018 (3 délégations).

En revanche, les contacts directs par téléphone ou visioconférence se sont fortement accrus depuis la crise de la Covid-19. En 2022, 7 visioconférences ont été organisées avec des Autorités centrales de pays d'origine, complétées par de nombreux échanges téléphoniques ou par email.

Au titre de ses missions, la MAI peut proposer à la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères de suspendre les adoptions internationales dans les pays d'origine lorsqu'elle estime que les conditions garantissant le respect des procédures et la bonne mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux ne sont plus réunies. En 2022, la suspension des adoptions internationales en Haïti, effective depuis le 11 mars 2020, a été prolongée jusqu'en 2023. Au lendemain de l'agression de l'Ukraine par la Russie, deux arrêtés portant suspension pour trois mois des adoptions internationales avec ces deux pays ont été signés le 7 mars 2022. Ces suspensions ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2022 par deux arrêtés du 7 juin 2022. Enfin, par arrêté publié au Journal officiel le 26 octobre 2022, la France a décidé de suspendre pour un an les adoptions internationales avec Madagascar.

Accueil d'une délégation de la direction de l'adoption du Vietnam

La MAI a accueilli en juillet 2022 une délégation vietnamienne conduite par le directeur de l'adoption au ministère vietnamien de la Justice.

En dépit de la baisse du nombre d'adoptions observée depuis sa ratification de la convention de la Haye en 2011, le Vietnam continue de figurer parmi les premiers pays d'origine pour l'adoption internationale en France. Trois périodes peuvent être distinguées. De 1991 à 1999, les adoptions se font par démarche individuelle et le Vietnam devient rapidement le premier pays d'origine pour la France, avec 1393 adoptions réalisées en 1996, 1328 en 1997, et 1343 en 1998. Suite à une suspension décidée par la France en avril 1999, une seconde période s'ouvre avec l'implantation d'un nombre important d'OAA français, le Vietnam retrouvant en 2005 son rang de premier pays d'origine avec 790 adoptions. Enfin, avec l'adoption de la loi vietnamienne sur l'adoption de 2010 et la ratification en 2011 de la Convention de La Haye, s'ouvre une troisième période au cours de laquelle le nombre d'adoptions diminue nettement pour atteindre un point bas en 2020 (19 adoptions) et 2021 (22), avant une légère reprise que l'on devrait observer en 2022.

Cette visite a permis au directeur de l'adoption du Vietnam de rencontrer l'ensemble des acteurs concernés : les quatre OAA présents au Vietnam (COFA Marseille, COFA Cognac, Enfance Avenir, Destinées), l'Agence française de l'adoption, une trentaine de familles et leurs enfants réunis lors d'un pique-nique organisé par la MAI, des adultes adoptés membres de l'association La Voix des Adoptés ou contactés via la COFA Marseille, le SSI France qui a présenté à la délégation le projet Racine sur la recherche des origines, et le service des adoptions des Yvelines/Hauts-de-Seine qui leur a présenté la

procédure d'agrément des familles candidates à l'adoption et les dispositifs de protection de l'enfance mis en œuvre par les départements.

Le Vietnam envisage la possibilité d'une nouvelle réforme législative qui viendrait modifier la loi du 17 juin 2010 sur l'adoption de façon à s'aligner plus fortement sur les principes de la convention de La Haye (subsidiarité, non-pré-identification de l'enfant, prohibition des gains matériels indus, renforcement du suivi post-adoption). Déjà bénéficiaire de plusieurs projets de coopération, l'autorité centrale est demandeuse d'assistance technique ou de soutien pour l'aider à renforcer ses capacités. En revanche, le directeur de l'adoption s'est prononcé pour l'arrêt des « dons humanitaires » au profit des structures d'accueil des enfants, pratique considérée par la Conférence de La Haye comme un facteur facilitant les pratiques illicites.

Les rencontres avec les jeunes adultes adoptés ont été très instructives pour la partie vietnamienne : le directeur de l'adoption a été surpris d'entendre les témoignages d'adoptés qui avaient pu retrouver leur mère biologique ou leur famille d'origine et qui faisaient état de la simplicité des recherches sur Facebook ou via des contacts locaux. Il a pris conscience de la nécessité d'accompagner ces démarches de recherche des origines, en France mais également au Vietnam, compte tenu en particulier des cohortes de jeunes adoptés arrivés à l'âge adulte et qui pouvaient engager de telles démarches. Le SSI France, qui met en œuvre le projet Racine sur la recherche des origines, lui a présenté son expertise en la matière. Une réunion de suivi de la mission avec l'ambassadeur de France au Vietnam est prévue à la rentrée.

Source : Editorial du Bulletin de la MAI #8, septembre 2022

Reprise des échanges avec la Tunisie – mission de la MAI à Tunis

Suite à l'invitation de l'Institut National de la Protection de l'Enfance (INPE), l'autorité compétente tunisienne en matière d'adoption, une délégation de la Mission de l'adoption internationale s'est rendue en Tunisie du 8 au 10 novembre 2022 afin de relancer les échanges quelque peu interrompus avec le COVID et de rencontrer les autorités et acteurs locaux de l'adoption internationale. Les discussions, très constructives, ont permis aux parties tunisienne et française de présenter l'évolution du cadre normatif de l'adoption dans leur pays respectif, de mieux comprendre le déroulé des procédures d'adoption et les difficultés pouvant être rencontrées, et de poursuivre une réflexion sur la possibilité d'une implantation de l'Agence Française de l'Adoption en Tunisie suite à l'interdiction des adoptions individuelles en France, l'implantation d'un opérateur privé n'étant pas souhaitée par les autorités tunisiennes. Les deux parties ont convenu de refaire un point de situation courant 2023.

Source : Bulletin de la MAI #10, décembre 2022

Réouverture du Sénégal à l'adoption internationale – mission de la MAI à Dakar

En réponse à la volonté des autorités sénégalaises de reprendre les adoptions internationales, suspendues depuis la ratification par ce pays de la convention de La Haye en 2011, une délégation conduite par le chef de la MAI s'est rendue à Dakar du 23 au 25 mai 2022 pour proposer l'implantation de quatre opérateurs : l'Agence française de l'adoption et les OAA Lumière des enfants, COFA Comité de Bordeaux et Ti Malice. Accueillie par la Délégation de l'éducation surveillée et de la protection sociale (DESPS) au ministère de la justice, cette mission a permis de s'assurer que les conditions étaient bien remplies pour une reprise de l'adoption internationale dans un cadre éthique et contrôlé par les autorités sénégalaises. L'accréditation de l'AFA et des trois OAA est en cours de finalisation, et la coopération entre la MAI et l'autorité centrale sénégalaise peut repartir sur de nouvelles bases.

Source : Bulletin de la MAI #7, juin 2022

7. Focus thématique : les pratiques illicites dans l'adoption internationale

En 2022, la thématique des pratiques illicites dans l'adoption internationale s'est imposée à l'agenda politique, en France comme à l'étranger.

En décembre 2021, le professeur Yves DENECHERE a proposé à la MAI que soit réalisée une étude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale en France. Sur la base d'un projet scientifique qu'il a élaboré, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a accepté de financer une mission postdoctorale de 12 mois (année 2022) et a signé une convention avec l'Université d'Angers et le laboratoire TEMOS. M. Fabio MACEDO, docteur en histoire ayant réalisé une thèse sur l'histoire de l'adoption (EHESS, 2020), a été recruté par l'Université d'Angers en qualité de chercheur post-doctorant afin de mener à bien ce travail sous la supervision d'Yves DENECHERE. Le rapport de recherche découlant de ce travail a été rendu public le 6 février 2023.

Réunie en ligne du 4 au 8 juillet 2022, la Commission spéciale de la conférence internationale de droit privé (HCCH) sur le fonctionnement de la convention de La Haye du 29 mai 1993 a soumis à l'approbation de ses membres un projet de « Boîte à outils visant à prévenir les pratiques illicites en matière d'adoption internationale et à y remédier ». Mme Laura MARTINEZ-MORA, juriste au sein de la HCCH, est intervenue aux Rencontres de la MAI le 22 novembre 2022 pour présenter les différents outils de prévention des pratiques illicites et la façon d'y remédier.

Lors de ces mêmes Rencontres de la MAI, le professeur Olivier de FROUVILLE, membre du Comité des disparitions forcées des Nations unies, a présenté la déclaration commune sur les adoptions internationales illégales publiée le 29 septembre 2022 par le comité des disparitions forcées, le comité des droits de l'enfant, et plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations unies.

Le 7 novembre 2022, la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, le garde des Sceaux et la secrétaire d'Etat chargée de l'Enfance auprès de la Première ministre ont chargé les corps d'inspection des trois ministères (inspection générale des affaires étrangères, inspection générale de la justice et inspection générale des affaires sociales) de conduire une mission commune sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale afin, d'une part, d'identifier les pratiques illicites qui ont eu lieu par le passé pour éviter qu'elles ne se reproduisent et, d'autre part, d'apporter une réponse aux demandes des adoptés et de la société civile. Le résultat de ce travail est attendu avant l'été 2023.

Au titre de ses missions, la MAI peut proposer à la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères de retirer les habilitations d'un organisme autorisé pour l'adoption lorsqu'il ne présente plus les garanties suffisantes pour les enfants, leurs parents ou les futurs adoptants. Deux OAA ont ainsi fait l'objet de retraits d'habilitation en 2022 : le premier, le 24 octobre 2022, suite au constat d'un manquement aux règles qui s'imposent en vertu de la Convention de la Haye de 1993, et le second, le 21 décembre 2022, en raison des mises en causes répétées pour des faits anciens dont faisait l'objet cet organisme et qui ne lui permettaient plus de remplir ses missions dans des conditions normales.

Etude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale

La Mission de l'adoption internationale a conclu avec l'université d'Angers une convention de financement d'un contrat postdoctoral pour une « étude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale » depuis la fin des années 1950.

Sous la direction scientifique du professeur Yves DENÉCHÈRE, directeur de l'UMR TEMOS à l'université d'Angers et spécialiste de l'histoire de l'adoption internationale, un jeune chercheur qui a soutenu sa thèse en 2020 à l'EHESS, Fabio MACEDO, effectuera en 2022 une recherche historique afin de :

1. dresser un bilan de la littérature historiographique sur le sujet ;
2. faire un état des sources à partir des fonds d'archives du MEAE, des autres administrations concernées, des divers acteurs privés de l'adoption internationale, de la presse écrite et des médias audiovisuels ainsi que des sources étrangères ;
3. formuler des questionnements et des pistes de recherche relatifs à l'histoire des pratiques illicites dans l'adoption internationale ;
4. rédiger une étude de cas historique sur un pays ou une zone géographique affectée par le phénomène.

Cette étude, qui débouchera sur la remise d'un rapport de recherche à la MAI et la rédaction de publications scientifiques, s'inscrit dans le prolongement des travaux du professeur Yves DENÉCHÈRE et de l'équipe de TEMOS sur l'histoire de l'adoption internationale. Elle fait écho aux études universitaires menées dans d'autres pays européens, souvent en liaison avec des commissions d'experts indépendants chargées de faire la lumière sur les pratiques passées et de formuler des recommandations pour l'avenir de l'adoption internationale. Elle permettra de mettre certaines situations en perspective au regard des règles et procédures de l'adoption internationale aux diverses étapes de son histoire.

Source : Bulletin de la MAI #3, décembre 2021

Boîte à outils « pratiques illicites » de la Conférence de La Haye

La Commission spéciale sur le fonctionnement de la convention de La Haye du 29 mai 1993 se réunit du 4 au 8 juillet. Le principal point à l'ordre du jour porte sur les pratiques illicites, avec un projet de « Boîte à outils visant à prévenir les pratiques illicites en matière d'adoption internationale et à y remédier » soumis à l'approbation générale de la commission spéciale. Cette boîte à outils, qui a fait l'objet de discussions en groupe de travail pendant plus de cinq ans, propose des définitions des pratiques illicites, des adoptions illégales ou d'autres notions liées, et contient onze fiches de synthèse pour permettre d'identifier, de reconnaître et de prévenir les pratiques illicites et les facteurs qui les favorisent, ainsi que le déroulé d'une procédure type visant à répondre aux cas présumés et avérés de pratiques illicites.

Les points soumis à discussion portent en particulier sur l'applicabilité de cette boîte à outils aux « cas historiques », c'est-à-dire aux pratiques illicites présumées réalisées avant l'entrée en vigueur de la convention, ce qui soulève certains problèmes juridiques pour certains Etats.

Les discussions promettent donc d'être riches et foisonnantes, et donneront lieu à l'approbation de conclusions et recommandations, accessibles à tous sur le site de la Conférence de La Haye de droit international privé (www.hcch.net).

Source : Bulletin de la MAI #7, juin 2022

Déclaration conjointe des Nations Unies sur les adoptions internationales illégales : Intervention du professeur Olivier de FROUVILLE (Université Paris-II) aux Rencontres de la MAI

Tout d'abord, merci pour cette invitation. Je suis très heureux d'être avec vous aujourd'hui pour échanger sur ce sujet important. J'interviendrai moins en tant que professeur de droit public de l'Université Paris II qu'en tant que membre du Comité sur les disparitions forcées. Ce dernier a été un organe des Nations unies à l'initiative de cette déclaration conjointe (...).

Ce texte constitue une approche, par les Droits de l'Homme, qui est également sensible à la dimension du genre. Il reprend une description du phénomène. Il fait ensuite un constat des droits garantis par les conventions internationales qui sont violés (Convention des droits de l'enfant, pacte sur les droits civils et politiques, Convention sur les tortures, des conventions régionales comme la Convention européenne des droits de l'homme, etc.). Nous avons également identifié les crimes issus de cette pratique (génocides, crimes contre l'humanité). Nous nous sommes attachés à essayer d'identifier des obligations internationales des États qui découlent des instruments internationaux qu'ils ont ratifiés.

Nous avons dégagé des obligations de prévenir fondées sur ces différents instruments. Nous avons alors pris un certain nombre de mesures, notamment en mettant en place des mécanismes d'adoption qui soient conformes aux normes de la Convention de La Haye et respectent un certain nombre de principes : l'intérêt supérieur de l'enfant, la subsidiarité, etc. Nous avons également identifié des obligations de criminalisation et de poursuite. En effet, dans certains cas, ces pratiques équivalent à des crimes. Nous avons donc demandé aux États, sur la base de leurs obligations internationales, de criminaliser les adoptions internationales illégales par différents moyens qu'ils peuvent choisir et de poursuivre les auteurs. Nous leur avons aussi demandé d'enquêter de leur propre initiative sans attendre nécessairement qu'une plainte soit déposée. C'est ce qui résulte de plusieurs instruments internationaux. Les États doivent prendre une initiative d'enquête à partir du moment où ils sont saisis, dès qu'ils reçoivent une information qui laisseraient à penser que des pratiques d'adoptions internationales illégales peuvent être découvertes.

Dans une troisième partie, nous insistons également sur les obligations d'offrir des recours, d'offrir réparation aux victimes en reconnaissant tout d'abord le droit à la vérité. Il s'agit d'un droit à connaître la vérité sur les circonstances de leur adoption. Il rejoint un autre droit important : le droit à l'identité. Cela permettra de rétablir l'identité authentique. Nous insistons également sur la base de la convention sur les disparitions forcées, sur les nécessités de prévoir en droit interne des procédures de révision d'adoption allant de pair avec les intérêts supérieurs de l'enfant, sans préjudice du droit à la nationalité. Un certain nombre de précautions ont été prises pour que ce type de procédure ne porte pas préjudice aux victimes.

Enfin, nous recommandons la mise en place de commissions d'enquêtes internationales. L'obligation qui résulte de plusieurs instruments internationaux est une obligation d'enquête pour faire la vérité. Elle s'accompagne d'une obligation d'assistance aux victimes dans leur recherche de vérité. Les commissions d'enquête sont sans doute un des moyens les plus efficaces et immédiats pour faciliter cette assistance de l'accès à la vérité nécessaire des victimes en vue de rétablir leur identité.

Enfin, il y a un droit en réparation qui est très important et se décline en plusieurs facettes :

- Un retour à la situation antécédente si cela est encore possible, souhaitable et conforme aux intérêts supérieurs de l'enfant
- Une obligation d'indemnisation
- Des obligations de réhabilitation à travers une assistance psychologique et une assistance médicale
- Une obligation de satisfaction à travers des mesures de reconnaissance (commémorations, présentation d'excuses).

En conclusion, cette déclaration fera l'objet de trois suivis :

- Sa diffusion à tous les États membres des Nations unies. La difficulté de la traduction dans les six langues officielles vient d'être résolue. Sa prise en compte par les États à tous les niveaux et par tous les pouvoirs (exécutifs, judiciaires dans l'application de la loi et législatifs pour envisager des réformes)
- Sa saisie par les victimes. Son objectif est en effet de faire connaître aux victimes leurs droits tirés d'instruments de droits positifs de conventions internationales qui ont été dûment ratifiées par

les États. Par conséquent ces derniers doivent les respecter et les mettre en œuvre, dans leur législation nationale et dans leurs pratiques. L'objectif de la déclaration est de clarifier ces droits et ces obligations de l'État.

- Une boussole, un guide, une carte pour le Comité des Nations unies. Elle a pour objectif d'orienter sa pratique future pour mettre en œuvre un certain nombre de mesures de protection à travers une procédure de rapport. Les États doivent, périodiquement, se justifier sur la mise en œuvre de leurs différentes conventions (droits de l'enfant, disparitions forcées, etc.). Désormais, sur la base de ce texte, cette tâche de demande de comptes sera facilitée.

Source : Actes des Rencontres de la MAI, 22 novembre 2022

Création d'une mission d'inspection interministérielle sur les pratiques illicites

Comme le Gouvernement s'y était engagé par la voix du Secrétaire d'Etat Adrien TAQUET devant le Parlement en décembre dernier, une mission d'inspection interministérielle sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale vient d'être mise en place. Formée de membres des inspections générales des trois ministères concernés, Inspection générale des Affaires étrangères, Inspection générale de la Justice et Inspection générale des Affaires sociales, cette mission effectuera pendant six mois un travail d'inspection et débouchera sur un constat et des recommandations qui seront remis aux trois ministres. Il appartiendra à la mission interministérielle de déterminer plus précisément ses méthodes de travail et le périmètre de l'investigation.

Source : Bulletin de la MAI #10, décembre 2022

Adoptions internationales - Q&R - Extrait du point de presse du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 24 novembre 2022

Q : Quelle est la réaction du Quai d'Orsay sur les agissements de certains organismes d'adoption internationale ?

R : Les faits allégués concernant les pratiques de certains organismes agréés pour adoption (OAA) en matière d'adoptions internationales, sont anciens. Il appartient à l'autorité judiciaire, et non au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, de décider des éventuelles suites qu'il convient d'y donner.

Les procédures d'adoption accompagnées par les organismes autorisés pour adoption et leur fonctionnement font aujourd'hui l'objet d'un contrôle rigoureux des services du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, afin de s'assurer de leur conformité aux exigences fixées par les conventions internationales et la loi française.

Un OAA vient ainsi de faire l'objet d'un retrait d'habilitation, le 24 octobre dernier, par arrêté publié au Journal officiel le 26 octobre. Cette décision a été prise suite au constat d'un manquement aux règles qui s'imposent en vertu de la Convention de la Haye de 1993 qui régit l'adoption internationale et à laquelle la France est partie.

Le gouvernement est particulièrement sensible à la prévention et la remédiation des pratiques illicites dans l'adoption internationale. Il a lancé le 8 novembre 2022 une mission d'inspection interministérielle sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale afin, d'une part, d'identifier les pratiques illicites qui auraient eu lieu dans le passé pour éviter qu'elles ne se reproduisent et, d'autre part, d'apporter une réponse aux demandes des adoptés et de la société civile. Formée par les trois corps d'inspection des ministères concernés, inspection générale des affaires étrangères,

inspection générale de la justice et inspection générale des affaires sociales, cette mission d'inspection rendra ses conclusions dans six mois.

Par ailleurs, sans attendre les recommandations de cette mission, ce ministère s'est pleinement mobilisé dans l'élaboration des réformes législatives intervenues en janvier 2022 et qui renforcent dès à présent les garanties éthiques dans l'adoption internationale, avec deux mesures fortes : l'interdiction des adoptions individuelles et le renforcement du contrôle des opérateurs. Les autorisations et habilitations des OAA sont désormais limitées dans le temps, permettant un réexamen régulier et scrupuleux par l'autorité publique de leur façon de fonctionner. Le décret d'application de la loi du 21 février 2022 concernant la réglementation des organismes autorisés pour l'adoption (OAA), en cours de finalisation, permettra au gouvernement d'élever encore le niveau d'exigence attendu des opérateurs, tant sur le plan des compétences juridiques que de leur capacité à accompagner les familles.

Ce ministère a réuni, les 22 et 23 novembre derniers, tous les acteurs de l'adoption internationale pour les sensibiliser à nouveau sur les risques de pratiques illicites dans l'adoption internationale et les moyens de remédier aux irrégularités qui auraient pu avoir lieu dans le passé. Il a été rappelé à tous les organismes le niveau d'exigence attendu pour le renouvellement des autorisations et habilitations à l'échéance de février 2024.

Source : site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (diplomatie.gouv.fr)