

(7)

25
79-314/1999

11/10/1999

APPLICATION DE LA CONVENTION SUR LA PROTECTION DES ENFANTS, ET
LA COOPERATION EN MATIERE D'ADOPTION
(LA HAYE, 29 mai 1993)

REUNION CONCERNANT LES PROBLEMES RENCONTRES DANS
COOPERATION AVEC LA ROUMANIE - LA HAYE - (11/10/1999)

Sont présents à cette réunion :

- le Président de l'autorité centrale roumaine en matière d'adoption (C.R.A.),
Monsieur Cristian TABACARU,
- les représentants des autorités centrales des pays d'accueil suivants :
 - Hollande (Marianne DAALMEIJER et Jan VROOMANS)
 - Irlande*¹ (David WOLFE)
 - Belgique* (Lilian TRIENPONT et Karin MANGELEER pour la
Communauté flamande et Anne-Marie CRINE pour la Communauté française)
 - Luxembourg* (Ernest MOLITOR)
 - France (Bénédicte VASSALLO et Isabelle POUHEY)
 - Espagne (Leonor ALVAREZ et Felix BARRAJAS)
 - Grande-Bretagne* (Michaël BRENNAN : excusé).
- des représentants d'EURADOPT (Anneke DOBKEN, Lucile van THUYLL et
Françoise PASTOR).

Le Bureau permanent de la Conférence est représenté par :

- Hans VAN LOON, Secrétaire général
- William DUNCAN, premier Secrétaire, intervenant en qualité de modérateur,
- et Marion ELY, assistante stagiaire.

La réunion fait suite à une discussion relative aux problèmes rencontrés dans la coopération avec la Roumanie en matière d'adoption, discussion qui s'est tenue à Bruxelles le 4 juin 1999 dans le cadre d'une rencontre informelle entre autorités centrales des pays d'accueil précités. Cette première réunion a débouché sur l'envoi d'une note d'information au Bureau permanent de la Conférence le 8/07/99 (annexe 1) et d'une lettre d'invitation à la présente rencontre adressée au Président du C.R.A. le 25/08/99 (annexe 2).

¹ Le signe * indique que l'Etat concerné a signé, mais pas encore ratifié, la Convention de La Haye du 29 mai 1993.

8

Pour rappel, les problèmes rencontrés par les agences et organismes des pays d'accueil concernés dans la collaboration avec la Roumanie sont principalement :

1. l'augmentation notoire des apports financiers requis par les fondations roumaines (organismes agréés en vertu de la Convention de La Haye de 1993), auprès des agences étrangères et des parents adoptifs depuis l'entrée en vigueur de la Décision 437 du 11 mars 1998²,
2. le risque d'effet pervers des adoptions internationales, telles qu'elles sont pratiquées, sur la politique globale de l'enfance et de la famille,
3. le nombre élevé de fondations existantes et les conséquences négatives de la surenchère qui en résulte,
4. la mise en concurrence des adoptions internationales transitant par l'autorité centrale des pays d'accueil et celles transitant par des organismes et/ou agences agréés,
5. le peu de clarté quant à l'utilisation des fonds obtenus grâce à l'adoption internationale.

Le but de la présente réunion est de discuter et de réfléchir ensemble sur les problèmes rencontrés, dans une optique de coresponsabilité des pays d'accueil et de la Roumanie, afin de proposer des pistes de remédiation visant à promouvoir, de façon concertée et opérationnelle, une application réelle de l'esprit et des dispositions de la Convention de La Haye de 1993.

Il faut noter qu'entre la réunion du 4/06/99 et la présente, le Gouvernement roumain a pris, en date du 26/08/99, un arrêté concernant «la méthodologie de répartition de la charge d'identification d'une personne ou famille adoptive et du suivi de l'adoption pour les enfants dépendant du C.R.A.» (annexe 3).

Autre information pertinente bien qu'officieuse : il appert de contacts récents avec les autorités centrales de différents pays d'accueil européens que certaines envisagent de mettre un terme à leur coopération avec la Roumanie, si les problèmes dénoncés ne trouvent pas de solutions rapidement.

Discussion

Il semble que, depuis deux ans, soient intervenus en Roumanie de nombreux changements dont les autorités centrales des pays d'accueil et le Bureau permanent n'ont pas toujours été bien informés. Nombre de ces changements sont largement positifs, parmi lesquels l'augmentation de la proportion d'adoptions internes réalisées qui est passé de 8 à 33 % et l'éradication en Roumanie des adoptions privées (l'approbation du C.R.A. est nécessaire pour toutes les adoptions, qu'elles soient internes ou internationales). Les statistiques réalisées par le C.R.A. (annexe 4) montrent en outre que le nombre d'enfants pris en charge par les institutions de protection a diminué, pendant qu'augmentait corrélativement le nombre d'enfants placés en famille d'accueil et réinsérés dans leur famille d'origine.

² Des montants allant de 25 à 30.000 US.\$ sont actuellement cités.

9

Par contre, le point le plus névralgique concerne l'intervention des organismes roumains agréés, ou fondations. Il semble que nombre de celles-ci aient une action extrêmement limitée au niveau géographique et que, dans l'ensemble, 80 % des dossiers d'adoption internationale soient gérés par une vingtaine de ces fondations. Certaines ont réussi à se professionnaliser et à collaborer de façon efficace avec les Commissions de Protection de l'Enfant (C.P.E.) et globalement, leur intervention a fait passer la conception de l'adoption en Roumanie de quelque chose de caché, voire honteux à quelque chose de public et de positif.

Néanmoins les problèmes dénoncés par les agences des pays d'accueil (voir annexes 1 et 2) n'en restent pas moins réels. Tout d'abord, le très grand nombre d'adoptions réalisées par des intermédiaires américains pose problème dans la mesure où ces adoptions se caractérisent par des tarifs exorbitants (le don par adoption réclamé à titre humanitaire par certaines agences américaines est dix fois supérieur à celui demandé par la majorité des organismes européens) ; ces tarifs génèrent un processus de concurrence et de surenchère qui, entre autres conséquences, risque de compromettre l'application du principe de subsidiarité des adoptions internationales. Ensuite, l'apparition de dossiers directs (visés par l'autorité centrale du pays d'accueil sans passage par une agence) posent également problème, dans la mesure où ils offrent a priori moins de garanties d'encadrement professionnel avant et après l'adoption.

En ce qui concerne l'arrêté du 26/08/99, le but poursuivi est de rendre officiellement le pouvoir de décision aux autorités publiques, ainsi que de favoriser le contrôle des fonds reçus au niveau local par le biais des adoptions. Subsidièrement, l'arrêté renforce le contrôle sur les fondations dans la mesure où il prévoit des sanctions à leur égard permettant, le cas échéant, de leur retirer l'agrément.

Il apparaît en définitive que les bonnes intentions et les efforts des responsables roumains, et du Président du C.R.A. en particulier, ne sont malheureusement pas toujours suivis des effets escomptés ainsi que le démontrent les faits.

En ce qui concerne le cas précis des dossiers d'adoption transmis directement par l'autorité centrale du pays d'accueil, sans la médiation d'un organisme agréé, les représentantes françaises précisent que ce type de dossiers s'inscrivent dans une option politique prise par le gouvernement français lors de la ratification de la Convention de La Haye de 1993, en d'autres termes, qu'ils ne concernent pas seulement la Roumanie, mais tous les pays d'origine avec lesquels la France collabore. Il semble que les deux tiers des adoptions internationales réalisées par des ressortissants français le sont indépendamment de tout organisme agréé. Les responsables de l'autorité centrale française précisent toutefois que l'agrément des candidats est le même, que leur demande soit ou non encadrée par un organisme et que le suivi post-adoption, dans tous les cas de figure, ne peut être imposé légalement aux adoptants. De plus, une vérification des dossiers ici visés (159 au total) ne permet pas de conclure qu'ils aient pu à eux seuls influencer sur l'inflation des tarifs pratiqués par les fondations roumaines.

FR

10

Conclusions

Le climat positif présidant à cette réunion et la volonté commune de tous les participants de contribuer à une remédiation des problèmes constatés débouchent sur la prise de résolutions bilatérales, sous réserve des décisions collégiales qui incombent aux responsables gouvernementaux roumains concernés.

A. A la demande des représentants des autorités centrales des pays d'accueil présents, le Président du C.R.A. s'engage à soumettre aux instances roumaines compétentes les propositions suivantes :

1. déterminer un montant fixe et justifié (formulé, le cas échéant, sous forme d'une fourchette) destiné à couvrir les frais inhérents à la procédure d'adoption ;
2. déterminer un montant maximum raisonnable à verser pour chaque adoption à une instance gouvernementale centrale au titre de participation à un programme officiel et préétabli de soutien du système de protection de l'enfance ;
3. garantir le contrôle et la transparence de l'utilisation de ces fonds par les autorités publiques compétentes dans le respect d'une éthique fondée sur l'intérêt supérieur de l'enfant ;
4. rédiger un modèle de convention entre organismes agréés de chacune des parties (pays d'origine/pays d'accueil) de façon à rationaliser au maximum les procédures et les pratiques ;
5. fournir régulièrement des informations statistiques aux autorités centrales des pays d'accueil leur permettant d'estimer les besoins locaux en matière d'adoption internationale et d'adapter en conséquence le nombre et le type de dossiers de candidature qu'ils communiquent en Roumanie dans un souci d'éviter qu'un trop grand nombre de dossiers ne crée une pression, potentiellement source de dérives.

B. De leur côté, les représentants présents des autorités centrales des pays d'accueil s'engagent à rédiger et cosigner un courrier à l'attention des autorités gouvernementales roumaines formalisant les demandes stipulées ci-dessus, et plus particulièrement celles reprises aux points 1, 2 et 5 afin de faciliter les négociations qu'elles entraîneront entre les parties impliquées en Roumanie. Ils s'engagent également à inviter leurs organismes agréés et, dans la mesure du possible, leurs ressortissants à respecter les obligations qui leur incomberont dans les futurs accords qui seront pris dans l'esprit des propositions précitées.

Une prochaine rencontre d'évaluation de l'application de ces engagements est fixée en mai 2000 à La Haye. Des contacts réguliers et la poursuite du dialogue entre autorités compétentes sont souhaités d'ici là.

2

Lors de cette réunion, la nouvelle réglementation qui entrera en vigueur leur a été présentée : la Décision n° 437 du 11 mars 1999. Selon cette décision, chaque fondation reçoit des points attribués selon une liste de critères et, en fonction du nombre de points obtenus dans le mois, se voit confier ou non des enfants pour l'adoption.

Certains de ces critères valorisent l'adoption nationale et l'adoption internationale d'enfants dits « difficiles à placer », et cela doit être souligné. On peut seulement regretter que ces critères soient seulement quantitatifs et non pas qualitatifs : on se limite à accorder des points par nombre d'adoptions réalisées mais rien n'est prévu pour évaluer la qualité du service assuré tant par la fondation que par l'agence étrangère afin de vérifier que l'adoption a été réalisée dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le problème principal réside dans le fait que la décision donne une importance majeure aux dons financiers que la fondation remet mensuellement à la Commission pour la Protection de l'Enfant du județ (C.P.E.)

L'attribution d'enfants adoptables aux fondations est donc désormais liée au nombre de points que celles-ci obtiennent, proportionnellement au montant de l'aide financière qui leur est versée par les agences occidentales.

Il semble que, dans la pratique, cela a fait entrer les fondations dans un processus de compétition exacerbée où la course à l'argent tient un rôle central. Déjà démarré il y a quelques mois, ce processus s'est accru dernièrement. Il a été aggravé par la décision récente des autorités roumaines d'autoriser, au nom de la Convention de La Haye, les parents étrangers candidats à l'adoption à ne plus passer par les agences accréditées de leur pays de résidence, comme la loi roumaine n° 11 l'exige, mais à passer directement par leur autorité centrale. Les candidats entrent ensuite en contact direct avec une fondation roumaine de leur choix et, selon diverses sources d'information, des négociations financières interviennent alors, les candidats en demande d'enfant étant plus disposés à payer des sommes importantes (9 à 10.000 \$ au moins) que ne le sont les agences, en principe plus soucieuses de la protection des enfants. On constate que, dans ces circonstances, même les fondations réputées les plus fiables éthiquement et professionnellement parlant sont amenées à privilégier les dossiers des candidats qui leur sont envoyés directement (on cite ici surtout des dossiers de candidats américains) ou par les autorités centrales des pays d'accueil (on cite ici surtout la France).

Il semble par ailleurs que ces candidats se voient proposer des enfants parfois très jeunes et dans des délais très rapides. Certaines sources font écho de perception de sommes « sous la table » par des fondations moins scrupuleuses ; d'autres mentionnent que les sommes demandées aux candidats seraient inversement proportionnelles à l'âge des enfants à adopter...

Les participants à la réunion du 4 juin, ainsi que nombre de professionnels roumains membres de certaines fondations, dénoncent cette évolution inquiétante où la préoccupation financière tend à supplanter celle pour la protection des enfants et appellent à la recherche d'alternatives éthiquement acceptables.

12

Conséquences

D'après des informations qui nous sont parvenues, mais qui devraient être vérifiées en profondeur, cette situation entraînerait plusieurs conséquences graves.

- Les fondations roumaines, soit parce que dans leur grande majorité elles sont soumises à la course aux points, soit pour quelques unes d'entre elles, parce qu'elles sont gérées par des responsables mûs plus par l'appât du gain que par l'intérêt des enfants¹, préfèrent confier les enfants à des familles étrangères qui négocient directement avec elles, ou à des agences étrangères d'accord de payer de fortes sommes, même si elles sont moins scrupuleuses en matière de droits de l'enfant.

Dans ces conditions, on peut douter que l'adoption internationale soit conçue prioritairement comme une mesure de protection de l'enfant.

- L'adoption internationale étant la seule susceptible de permettre aux fondations d'apporter des financements aux judets et donc d'obtenir beaucoup de points, l'adoption nationale ne peut que souffrir gravement de cette concurrence. Les sommes d'argent liées à l'adoption internationale court-circuitent en quelque sorte l'application de la politique officielle roumaine et le respect de la subsidiarité de l'adoption internationale en entravant le développement des solutions nationales pour les enfants en rupture avec leur famille d'origine.

- Il semblerait également que certaines fondations identifient des nouveaux-nés abandonnés dans les maternités et les placent six mois dans des familles d'accueil afin d'attendre le délai légal nécessaire pour les proposer ensuite à l'adoption internationale en bon état de santé. Une telle pratique présente pour les fondations le double attrait de l'obtention de nombreux points sous le couvert de la mise en place de projets de placement familial d'une part, et grâce aux financements plus élevés obtenus par l'adoption internationale de très jeunes enfants.

En outre, une telle pratique pose un problème corollaire dans la mesure où, les familles d'accueil recrutées à de telles fins étant beaucoup mieux payées par les fondations que par les organismes étatiques, il deviendrait donc plus difficile de trouver des familles roumaines intéressées aux programmes de placement familial gouvernementaux.

S'il est certain que les autorités roumaines compétentes ont cherché depuis un certain nombre d'années à trouver des solutions aux énormes problèmes qui se posent à elles dans le domaine de l'enfance et de la famille, force est de constater que certaines des mesures prises récemment ont été détournées de leur but initial -une politique globale de la protection de l'enfance- ou aboutissent à des résultats contraires à leurs objectifs.

¹ Ainsi certaines fondations ont demandé d'emblée des sommes 3 à 4 fois supérieures à celle demandée par Copii Fericiți, antérieurement mentionné; une de celles-ci compte parmi ses responsables des personnes déjà identifiées pour avoir eu recours par le passé à des pratiques contraires aux droits de l'enfant, voire nettement abusives, en matière d'adoption.

Problèmes fondamentaux

La situation décrite pose plusieurs problèmes fondamentaux :

- 1. le nombre des fondations agréées, et leur qualité éthique et professionnelle.**
Depuis mai 1997, 120 fondations se sont créées. En 1998, le président du C.R.A. s'était engagé à réduire ce nombre (il était de 90 à l'époque) de plus de la moitié au terme d'un an de fonctionnement en opérant sur base d'une sélection qualitative. Nous avons compris que celle-ci allait se fonder sur un système d'attribution de points qui privilégierait les pratiques en faveur de la subsidiarité de l'adoption internationale (les fondations recevaient plus de points lorsqu'elles réalisaient des réinsertions familiales, des adoptions nationales ou des adoptions internationales d'enfants âgés, porteurs de handicaps,...) et de l'intérêt supérieur de l'enfant. En fait, l'évaluation réalisée semble être essentiellement basée sur des critères quantitatifs. Si la Décision n° 437 cherchait certainement à résoudre cette question difficile, la réalité semble démontrer que son application entraîne au contraire une augmentation du nombre des fondations et une baisse de la qualité et de l'éthique de leur travail. Leur évaluation paraît, en fait, essentiellement basée sur des critères quantitatifs. En outre, un tel nombre de fondations s'avère incontrôlable et la répartition des enfants adoptables par le C.R.A. et les C.P.E. à un tel nombre de collaborateurs, ingérable.
- 2. la mise en concurrence des adoptions internationales transitant par l'autorité centrale des pays d'accueil et celles transitant par des organismes et/ou agences agréés.**
La surenchère résultant des points accordés pour les financements obtenus par les adoptions internationales induit une concurrence malsaine qui empêche littéralement les fondations roumaines et les agences étrangères scrupuleuses de travailler de façon positive pour la protection des enfants. Cet état de fait est d'autant plus préoccupant qu'il a lieu sous le couvert de la Convention de La Haye de 1993, l'argument avancé pour ne pas respecter la législation en vigueur étant la suprématie de la Convention sur la législation nationale.
- 3. l'utilisation de l'adoption internationale comme un moyen d'obtenir le financement d'une politique nationale de l'enfance et de la famille.**
Si nous concevons que l'adoption internationale participe à soutenir cette politique, étant donné les situations économiques très difficiles où se trouvent un certain nombre de pays d'origine, il nous semble tout-à-fait questionnable de l'utiliser comme une des sources principales de financement. D'abord parce qu'il est éthiquement inacceptable d'utiliser les enfants délaissés comme monnaie d'échange. Ensuite parce qu'un tel système est en soi contradictoire et voué à l'échec : une politique de protection de l'enfant et de la famille basée sur le respect des droits de l'enfant, et entre autres le respect du principe de subsidiarité, ne peut être financée par des adoptions internationales fondées sur les demandes des candidats adoptants.

-14

4. l'absence de clarté sur l'utilisation des fonds obtenus grâce à l'adoption internationale.

Des sommes importantes d'argent arrivent actuellement aux C.P.E. S'il est certain que l'effort de décentralisation mené actuellement par le Gouvernement roumain doit être soutenu, est-on assuré que les C.P.E. des judets sont effectivement préparées à gérer ces financements dans l'intérêt supérieur des enfants dont elles ont la responsabilité ? Existe-t-il des projets d'action clairs et pertinents, des budgets pré-établis, des contrôles de l'utilisation des fonds et de la raisonnable des dépenses ? Sinon, on peut craindre que le système actuel n'entraîne la corruption, le détournement d'une partie des financements au profit d'intérêts privés non-prioritaires, au lieu de bénéficier aux enfants. La détérioration constatée dans certaines institutions d'enfants alors qu'il existe des financements extérieurs destinés à la protection de l'enfance laisse craindre ce genre de déviation.

Propositions

Conscients des difficultés auxquelles doivent faire face les autorités roumaines ainsi que de leur engagement pour chercher des solutions dans l'intérêt des enfants dont elles ont la responsabilité, les participants à la rencontre du 4 juin n'ont pas voulu se limiter à un constat des problèmes, mais tenter d'émettre quelques propositions visant à remédier aux faiblesses actuellement dénoncées.

1. Il est essentiel de rompre le lien existant entre l'enfant et l'argent dans les adoptions internationales.

Dans un certain nombre de pays d'accueil, les autorités compétentes luttent -avec beaucoup de difficultés bien souvent, ou parfois avec trop peu de détermination- contre le développement d'une philosophie tendancieuse du « droit à l'enfant » et son corollaire, la disposition de certains candidats adoptants à payer cher pour obtenir un enfant. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons participé à l'élaboration de la Convention de La Haye et avons poussé (poussons) à sa ratification par nos gouvernements. Il est vital que les pays d'origine qui s'engagent dans la Convention de La Haye aillent dans le même sens.

C'est pourquoi nous nous permettons de suggérer qu'en Roumanie, les autorités compétentes déterminent un montant fixe, raisonnable (Convention de La Haye, art. 32) et commun à toutes les adoptions, pour couvrir le coût de la procédure et les frais de fonctionnement de la fondation.

Une participation des adoptants étrangers au soutien de la politique de protection de l'enfant pourrait utilement être conservée, mais il serait souhaitable que son versement soit effectué à une instance publique centrale qui se chargerait de la répartir dans les judets en fonction des besoins locaux des C.P.E. traduits en projets dont la pertinence et la gestion devraient être contrôlées par ailleurs.

2. Il serait vraisemblablement opportun d'organiser un programme de soutien et de formation du personnel des C.P.E. des judets.

Ce programme devrait porter particulièrement sur l'évaluation des besoins des familles et des enfants à risque, de la conception de projets et de l'établissement de budgets. Les pays d'accueil devraient collaborer en ce sens.

15

3. Il semble indispensable de remédier au trop grand nombre de fondations existant en Roumanie.

Pour ce faire, il importe de déterminer des critères de professionnalisme et d'éthique. De même des contrôles financiers devraient être réalisés, permettant de revoir l'accréditation des fondations et d'assurer la qualité de leur travail à l'avenir.²

4. Il apparaît urgent de recentrer l'adoption internationale en Roumanie sur les enfants qui en ont réellement besoin.

Ceux-ci sont essentiellement des enfants âgés d'au moins quelques années, parfois des fratries, et des enfants porteurs de maladies ou de handicaps, l'expérience ayant démontré que les autres pouvaient généralement être adoptés localement. Pour ce faire, la qualité des rapports psycho-médico-sociaux relatifs à ces enfants est fondamentale. Les pays d'accueil pourraient utilement collaborer à la formation des intervenants locaux (fondations et C.P.E.) afin d'améliorer la qualité de leur travail à ce niveau et donc faciliter l'adoption d'un plus grand nombre de ces enfants.

5. Dans le même souci, au vu du profil particulier des enfants concernés, une sélection et une préparation adéquates des adoptants est capitale afin de s'assurer qu'ils sont aptes à assumer la prise en charge d'enfants présentant ce type de profil. Il est donc hautement souhaitable que ces tâches soient confiées à la responsabilité d'agences étrangères professionnelles choisies pour leur compétence et leur expérience à travailler à de telles adoptions, les autorités centrales des pays d'accueil n'étant pas en mesure d'assurer elles-mêmes ce genre de services. Les autorités centrales des pays d'accueil ont le devoir d'en tenir compte lorsqu'elles accréditent un organisme pour travailler en Roumanie ; celle de Roumanie a le droit de l'exiger avant d'accorder son autorisation (Convention de La Haye, art. 12).

Conclusion

Les participants à la réunion du 4 juin souhaitent pouvoir entrer en contact avec les autorités roumaines compétentes, plus précisément dans un premier temps sous la forme d'une rencontre entre autorités centrales des pays d'accueil intéressés et l'autorité centrale roumaine, sous l'égide du Bureau permanent de la Conférence de La Haye. Le but d'une telle rencontre est de faire part à l'autorité centrale roumaine des préoccupations susmentionnées et d'examiner avec elle les problèmes existants et les solutions envisageables.

² Nous sommes conscients que le problème de l'accréditation et de l'évaluation des organismes et agences ne se limite pas à la Roumanie, mais est commun à tous les pays, qu'ils soient d'origine ou d'accueil. Nous sommes convaincus que le rôle joué par ces tiers professionnels est essentiel pour garantir la protection de l'enfant dans l'adoption internationale. Ils ont en effet la capacité de connaître les caractéristiques et les besoins des familles et des enfants, d'accompagner le processus si délicat de l'adoption et d'assurer un réel suivi professionnel. Il nous paraît donc essentiel de progresser rapidement au niveau international dans l'établissement de critères plus approfondis, de références sur la raisonnable des coûts et des méthodologies pour l'accréditation et l'évaluation des organismes et agences privés.