

→ RJPF 2024-289/24

Pratiques illicites dans l'adoption internationale en France : un rapport lacunaire qui ne répond pas aux attentes des personnes concernées

Gouv., Rapp. de la mission d'inspection interministérielle sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale, oct. 2023 et ses annexes, dont des études spécifiques Roumanie, Togo, Colombie et Sri Lanka

Par Jacques CHOMILIER

Membre du Conseil national de l'adoption

Christian GODDE

Administrateur d'un organisme autorisé et habilité pour l'adoption

Marie-Christine LE BOURSICOT

Conseillère honoraire à la Cour de cassation

et Caroline MECARY

Avocate au Barreau de Paris et membre du Conseil national de l'adoption

- Accès aux origines personnelles • Adoption internationale
- Pratiques illicites

En novembre 2022, mission a été donnée aux inspections générales des affaires étrangères, de la justice et des affaires sociales, de rechercher si des illégalités ont pu être commises, tant dans les pays d'origine des enfants adoptés qu'en France, et de décrire les pratiques caractérisant des violations de la loi pénale ou relevant de procédés moralement condamnables.

La Mission devait également étudier la manière dont ont été traités les éventuels dysfonctionnements passés, en tenant compte du cadre légal alors en vigueur, et éventuellement proposer des mécanismes de réparation, évaluer la pertinence du dispositif français d'accompagnement à la recherche des origines et formuler toutes recommandations utiles en vue d'améliorer la coordination entre les différents acteurs dans le cadre des procédures d'adoption internationale.

Le rapport de la Mission a été rendu public le 13 mars 2024.

I – UNE FAILLITE POUR LE TRAITEMENT DU PASSÉ

Pour affirmer le caractère systémique des pratiques illicites dans l'adoption internationale, le rapport se borne à rappeler les points principaux et les conclusions des recherches historiques antérieures, principalement celle de M. Denéchère et Macedo (publiée en février 2023), ainsi qu'une étude réalisée par le Service social

international en 2010, et s'appuie enfin sur des travaux plus récents menés dans des pays européens, Pays-Bas, Suisse et Communauté flamande de Belgique. Finalement, des chiffres et des statistiques, déjà amplement connus, qui montrent le développement de l'adoption internationale sur tous les continents depuis le début des années 70, avec son apogée en 2004, puis son effondrement depuis : 45 482 adoptions internationales dans le monde entier en 2004 et 3 323 en 2022, 4 079 en France en 2004, 232 en 2022 et 176 en 2023, soit une baisse de plus de 90 %. Les causes de ce mouvement irréversible, qui implique une diminution drastique des possibilités de pratiques illicites, ne font pas l'objet d'une analyse approfondie au regard des données géopolitiques et socio-économiques des différents pays.

En regard, aucun chiffre relatif aux pratiques illicites. Bien plus, à part un catalogue des infractions qui *auraient pu* être commises à l'occasion d'une adoption internationale, la Mission n'a ni instruit, ni analysé aucune situation concrète caractérisant l'existence d'un trafic d'enfant, ou d'une pratique illicite répétée permettant de conclure à son caractère systémique. Comme le souligne Yves Denéchère dans une interview au journal Le Monde, « beaucoup de travail reste à faire sur l'établissement des faits », doux euphémisme.

II – L’AFFIRMATION D’UNE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE

Faute d'analyse des pratiques illicites, il est difficile de déterminer les culpabilités éventuelles. On note pourtant :

→ Une certaine mansuétude envers la Mission de l'adoption internationale (MAI)

La MAI, service du ministère des Affaires étrangères, créée en 1987, est depuis 2009 l'Autorité centrale chargée de veiller au respect des engagements de la France dans le cadre de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Elle assume le « triple rôle de stratège, de pilote et de régulateur en matière d'adoption internationale » ; depuis 1987 elle instruit les demandes, délivre les visas spécifiques « adoption internationale », et prépare les décisions du ministre des Affaires étrangères relatives à l'habilitation des organismes privés autorisés pour l'adoption afin d'exercer leur activité d'intermédiaire de l'adoption dans tel ou tel pays.

Or, la Mission ne s'est aucunement interrogée sur le rôle que la MAI aurait pu jouer dans le développement des pratiques illicites « systémiques », alors que le rapport Denéchère/Macedo avait mis

en lumière les nombreux signalements du personnel diplomatique de la France à propos d'adoptions internationales, transmis à leur ministre de tutelle et les alertes adressées par les associations de familles adoptives dès les années 80.

→ Une once de culpabilité dans la balance des juges judiciaires

En revanche, les juges judiciaires sont mis en cause : ils ne maîtriseraient pas les règles internationales applicables, et ne consulteraient même pas la MAI, grand oracle en la matière. Le rapport pointe des différences d'interprétation entre ordre judiciaire et ordre administratif. Il suffit pourtant de rappeler que c'est bien le Conseil d'État qui, dans un arrêt du 25 mai 2018, a réaffirmé qu'il relève de la compétence exclusive du juge judiciaire de statuer sur la régularité d'un jugement d'adoption étranger et de lui donner l'exequatur (CE, 25 mai 2018, n^{os} 407343, 407394 et 408697, RJPF 2018-9/34, obs. Le Boursicot M.-Chr.). Les juges judiciaires ont été les premiers au tournant des années 90 à relever des pratiques « opaques » dans certains pays d'origine. Par ailleurs, ils ont appliqué de manière constante le principe jurisprudentiel de la reconnaissance de plein droit des décisions étrangères, énoncé dès 1860. Ce repris dans la Convention de La Haye aux articles 23 et 24. En ratifiant cette Convention, la France s'est engagée à reconnaître les adoptions prononcées dans les autres états contractants, sauf contrariété manifeste à l'ordre public, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Faute de caractériser précisément des manquements de l'administration française, la Mission renvoie donc à une vague responsabilité collective qui dédouane les décideurs – notamment politiques – en matière d'adoption internationale, pour mieux culpabiliser les familles, en jetant le voile du soupçon sur les 120 000 adoptions réalisées à l'international par des résidents en France depuis 1979.

III – SUR L'ACCÈS AUX ORIGINES, UNE RECOMMANDATION TARDIVE, MAIS BIENVENUE

La Mission pointe d'abord les failles du dispositif français en la matière, son éparpillement, déplorant qu'aucune institution ne soit statutairement

chargée de l'accès aux origines personnelles des personnes adoptées, quels que soient les conditions et le lieu de leur naissance. Pourtant, le législateur français, en 2002, avait pris soin d'élargir le champ d'intervention du nouveau Conseil national dédié, le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP), en dehors de l'accouchement et de la remise sous secret (possible jusqu'en 2002). Il avait également prévu qu'il pouvait recueillir auprès de l'Autorité centrale pour l'adoption, de la MAI ou des Organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA), les renseignements qu'ils peuvent obtenir des autorités du pays d'origine de l'enfant en complément des informations reçues initialement.

Il semble bien qu'après une dizaine d'années de fonctionnement, le CNAOP ait omis de se reporter au texte définissant ses missions, malgré des piqûres de rappel dans ses propres rapports d'activité de 2007, 2008, des rapports sur l'adoption et la protection de l'enfance de 2008 et 2014, ou encore dans une demande de réforme présentée en 2019 par le Mouvement pour l'adoption sans frontières (MASF).

Les pouvoirs publics, constamment alertés sur cette problématique qui s'apparente à une discrimination en fonction du lieu de naissance, ont fait la sourde oreille. Il n'est pas impossible d'imaginer qu'une prise de conscience et une réaction rapide pour adapter l'outil CNAOP, auraient contribué à répondre à bien des questions que se posent les adoptés et à apaiser leurs doutes, comme le CNAOP l'a fait pour des milliers d'adoptés et de pupilles de l'État – nés en France.

Par ailleurs la Mission ne fait aucun reproche aux organismes intermédiaires privés ; au contraire, elle leur reconnaît une longue expérience du ou des pays dans lesquels ils sont habilités et accrédités, « *expérience précieuse, dont il serait dommage de se priver* ». Ils sauvent leur tête, mais sont plus que jamais dépendants de la MAI qui a droit de vie et de mort sur eux, et qui, en février 2024, a réduit à 6 la liste des OAA habilités, sans motiver ses choix.

L'élément le plus troublant est peut-être l'impasse totale faite sur les responsabilités des politiques alors que le précédent rapport des mêmes inspections générales de décembre 2003 évoquait dans sa conclusion une politique volontariste visant à « *accroître le nombre des adoptions internationales par des familles françaises* ». À cette aune, il aurait peut-être été possible d'envisager de présenter des excuses circonstanciées aux personnes adoptées impliquées dans une pratique illégale, et ce, au nom des autorités publiques françaises, en lieu et place d'un communiqué du ministère des Affaires étrangères reconnaissant des « *manquements collectifs* ». ■

→ RJPF 2024-289/25

Commentaires du rapport sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale en Colombie

Gouv., Rapp. de la mission d'inspection interministérielle sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale, oct. 2023, annexe n° 4



Par Carmen PALACIOS SERRES

Avocate franco-colombienne
Université Javeriana de Bogota

• Adoption internationale • Colombie • Pratiques illicites

À titre liminaire, nous précisons que les commentaires qui suivent ne concernent pas les points 4 et 5 sur la recherche des origines, de l'annexe 4.

I – HISTORIQUE DE L'ADOPTION DANS LE PAYS (ANNEXE N° 4, P. 28)

« Outre une tendance mondiale, cette baisse des adoptions dans le pays peut être imputée à l'évolution de la jurisprudence de la Cour Suprême colombienne qui, appliquant strictement le principe de subsidiarité, exige désormais la recherche de possibilités de prise en charge de l'enfant au sein de sa famille d'origine jusqu'au 6^e degré de parenté. Le renforcement du contrôle des procédures par l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF), autorité centrale colombienne, dans un contexte médiatique hostile à l'adoption internationale et critique à l'égard de ses pratiques passées, a également eu un impact important ».

Le rapport se trompe, il ne s'agit pas de la Cour Suprême de justice mais de la Cour constitutionnelle qui, en 2011, par sa sentence T-844, a annulé une sentence d'adoption et mis en cause le défenseur de famille de l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF), estimant qu'il aurait dû effectuer des recherches beaucoup plus approfondies sur la famille d'origine de l'enfant jusqu'au 6^e degré de parenté, pour une application stricte du principe de subsidiarité. Cette sentence a créé une telle incertitude juridique qu'une loi (Loi 1753 de 2015) est venue la préciser en fixant une limite de 4 mois au défenseur de famille de l'ICBF pour la recherche de la famille d'origine jusqu'au 6^e degré de parenté.

II – MODALITÉS D'ADOPTION SUSCEPTIBLES D'ENGENDRER OU D'AVOIR ENGENDRÉ DES PRATIQUES ILLICITES ET ALLÉGATIONS DES PRATIQUES ILLICITES DÉNONCÉES/

RECENSÉES DANS LE PAYS (VERS LA FRANCE OU D'AUTRES PAYS) (ANNEXE N° 4, P. 28)

→ 2-1. L'essor de l'adoption et les soupçons de pratiques illicites

Le rapport indique qu'en 1981, 171 enfants colombiens sont arrivés en France pour y être adoptés. Ce paragraphe est situé entre un historique dénigrant des femmes colombiennes « *analphabètes, issues de milieux socio-économiques défavorisés* », mettant en cause les « *familles catholiques et conservatrices où la grossesse d'une femme célibataire est entourée de tabous* », montrant l'impossible adoption nationale à cause du racisme des futurs parents adoptifs colombiens, « *différences de classe et de couleur de peau* », et un scandale de trafics d'enfants vers la France, impliquant des fonctionnaires de l'ICBF et 23 fonctionnaires colombiens du Consulat d'Alicante (on ignore comment 23 fonctionnaires colombiens peuvent être basés dans une ville de province espagnole en 1981 !).

Ensuite, le rapport rappelle longuement l'affaire de l'émission de TF1 du 16 septembre 1981 dans le cadre des Mercredis de l'Information – pour laquelle le journaliste auteur du reportage et les trois journalistes responsables de la diffusion ont été condamnés par le tribunal de Paris, en raison de la manipulation d'images, de documents et de témoignages constatée par les juges, à verser des dommages-intérêts à l'association des parents adoptifs d'enfants colombiens –, pour relever finalement que cette affaire « *a été bénéfique puisque la réorganisation du service colombien des adoptions date environ de cette époque* ».

Comme on peut le constater, le rapport ne se soucie que de disqualifier la Colombie, ses mœurs catholiques et conservatrices, son racisme et son histoire, pour justifier l'essor de l'adoption internationale et conclure que l'émission de TF1 a été bénéfique pour la Colombie.

Chemin simpliste qui tourne le dos aux raisons socio-juridiques de l'évolution historique en Colombie, qui sont la cause de ses transformations.

- Le Code civil colombien est « copié » sur le Code Napoléon et reconnaissait l'adoption. Cependant la doctrine de cette époque, en matière de filiation, protégeait la progéniture biologique, issue du mariage entre un homme et une femme, et cela pendant des décennies.
- Jusqu'à la promulgation de la loi 5 de 1975, l'adoption en Colombie est contractuelle, révocable et ouverte, et cela malgré la création de l'ICBF en 1968.

La loi 5 de 1975, largement inspirée de la loi française de 1966 sur l'adoption (L. n° 66-500, 11 juill. 1966 portant réforme de l'adoption), transforme et modernise l'institution, elle est la loi qui a ouvert la Colombie à l'adoption internationale. Avec son adoption plénière irrévocable, rendue par une sentence judiciaire, qui doit être inscrite à l'état civil de l'adopté. Avec une démarche administrative préalable devant un fonctionnaire de l'ICBF, défenseur de famille, protégeant les droits de l'enfant qui deviendra adoptable (declaración de abandono) ainsi que ses progéniteurs (délai d'un mois à partir de la signature de la declaración de abandono), et effectuant des démarches à la recherche des parents quand l'enfant est délaissé, maltraité, ou ostensiblement abandonné, pour le déclarer en situation irrégulière, laquelle pouvait **parfois (mais pas toujours)** donner lieu à une déclaration d'abandon pour intégrer l'enfant dans un programme d'adoption.

→ 2-2. Les pratiques illicites avérées

Le rapport se réfère à la catastrophe d'Armero de 1985, affirmant que « *ce sont 500 enfants* » qui auraient été proposés légalement ou illégalement à l'adoption internationale, mélangeant volontairement les chiffres et les faits en mettant sur le même plan certaines pratiques illicites qui ont certainement existé sans qu'on puisse en connaître l'ampleur, et de nombreuses adoptions parfaitement légales et justifiées par les circonstances.

« En 1985, lors de la catastrophe d'Armero, ce sont 500 enfants qui auraient été proposés légalement ou illégalement à l'adoption internationale après avoir été séparés de leur famille puis placés dans des centres d'accueil à travers le pays avant d'être adoptés possiblement sous des identités fictives ».

Cette affirmation méconnaît la réalité de cette catastrophe, où rien n'a subsisté de la ville d'Armero, qui aujourd'hui encore est un immense cimetière. Comment pouvait-on trouver des documents permettant d'identifier les personnes, vivantes ou mortes ? ...

Le rapport énonce ensuite des affirmations basées sur des clichés (guérilla, narcotrafic, répression de l'État) qui viendraient expliquer la perpétuation de certaines pratiques illicites.

Le dernier paragraphe de cette partie 2-2 est une série d'affirmations ne citant aucune source, qui sèment le doute et la méfiance, quand il indique que « *les recherches de certains adoptés montrent régulièrement qu'il manquait à leur dossier la déclaration de renonciation, et que les données personnelles avaient*

été falsifiées ». Le rapport invente le terme « *déclaration de renonciation* » qui n'a jamais existé dans la législation colombienne. À partir de 1975, comme indiqué plus haut, la loi a créé la déclaration d'abandon, document préalable et indispensable pour une procédure judiciaire d'adoption. On peut d'ailleurs se demander comment des enfants auraient pu entrer en France et y légaliser leur adoption en l'absence de ce document.

De façon générale, la partie 2 de cette annexe est rédigée de façon à mélanger les périodes, les faits et les dates, donnant le sentiment de pratiques illicites généralisées et qui persistent encore. La grande majorité des cas cités dans le rapport datent d'il y a plus de 25 ans, la seule « pratique illicite » plus récente (MAI, rapp. 2001) se réfère à l'absence de contrôle sur les sommes demandées par les œuvres privées d'adoption aux parents adoptifs.

III – DISPOSITIF ACTUEL EN MATIÈRE D'ADOPTION INTERNATIONALE ET PRÉVENTION DES PRATIQUES ILLICITES (ANNEXE N° 4, P. 33)

Le rapport continue à donner l'impression que la Colombie est un pays où l'institution de l'adoption n'a jamais été gérée et institutionnalisée comme c'est le cas. Il comporte, en outre, une série d'erreurs et d'imprécisions juridiques qui lui retirent son sérieux. Il continue à parler de « *déclaration dite de renonciation* », qui n'existe pas. Il se trompe sur la distinction juridique entre procédure administrative et procédure judiciaire, qui existe depuis 1975 et non depuis 1989. Il invente que c'est l'ICBF qui décide en 1985 que les parents adoptifs doivent se rendre eux-mêmes en Colombie, alors que c'est le Code du mineur, promulgué par décret 2 737 de 1989 qui a imposé cette obligation, dans le cadre d'une transformation complète de la législation colombienne en matière d'adoption, pour la rendre compatible et conforme avec la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) de cette même année.

De façon permanente, les politiques publiques colombiennes en matière d'enfance n'ont cessé de s'aligner sur les exigences de la CIDE et de la Convention de La Haye ; un nouveau Code de l'enfance et de l'adolescence a été promulgué par la loi 1098 de 2006. ■