



Adoption au Vietnam

Conclusions et
recommandations
d'une évaluation

Novembre 2009

Table des matières

Abréviations.....	3
Remarque préliminaire	4
Remerciements	6
Résumé des principales observations.....	7
1. L'adoption d'enfants vietnamiens dans son contexte	9
1.1. Le contexte international de l'adoption internationale aujourd'hui.....	9
1.2. Aperçu historique de l'adoption au Vietnam	10
2. Principaux sujets de préoccupation quant aux soins spéciaux au Vietnam	13
2.1. Séparation de leurs parents et familles	13
2.1.1 Causes de la séparation	13
2.1.2. Formes de séparation.....	14
2.1.3. Influence de l'adoption sur la séparation des enfants et de leurs familles	17
2.2. L'adoption et le système de soins spéciaux	17
2.2.1 Aperçu du système de soins spéciaux	17
2.2.2 La place de l'adoption au sein du système de soins spéciaux.....	19
3. Principaux sujets de préoccupation en matière d'adoption au Vietnam	205
3.1. Déterminer la nécessité et la légalité de l'adoption d'un enfant	20
3.1.1. Enquêter sur les origines de l'enfant et son statut.....	20
3.1.2. Procédure de consentement	22
3.1.3. La responsabilité de déclarer l'adoptabilité d'un enfant	23
3.2. Privilégier l'adoption nationale	24
3.2.1. Procédures et pratiques courantes	24
3.2.2. La promotion des adoptions à l'échelle nationale	25
3.2.3. Adoptions dans le pays et respect du « principe de subsidiarité ».....	26
3.3. Apparement.....	27
3.3.1. Procédures d'apparement pour les adoptions dans le pays.....	28
3.3.2. Procédures d'apparement pour les adoptions internationales	28
3.4. La prise de décision en matière d'adoption.....	28
3.4.1 Système décentralisé	28
3.4.2 Manque de ressources de l'Autorité centrale en matière d'adoption	29
3.4.3 Responsabilités fragmentées	29
3.4.4 Directeurs d'établissements.....	30
4. Caractéristiques des enfants vietnamiens adoptés à l'étranger	31
4.1 Âge des enfants adoptés à l'étranger.....	31
4.2 Adoption d'enfants plus âgés	33
4.3 Adoption d'enfants handicapés	33
4.4 Adoption d'enfants issus de minorités	34
4.5 Répondre aux attentes des futurs adoptants?.....	35
5. Impact des intervenants étrangers dans les pratiques en matière d'adoption internationale.....	36
5.1 Les gouvernements et les autorités centrales des pays d'accueil	36
5.1.1. Développer l'adoption internationale.....	36
5.1.2. Coordination entre les « pays d'accueil ».....	38
5.1.3 Accords bilatéraux	39
5.1.4. Surveillance des adoptions dans les pays respectifs	41
5.2 Agences d'adoption.....	42
5.2.1. Accréditation et surveillance.....	42
5.2.2. Influence sur les politiques d'adoption internationale.....	44
5.2.3 L'influence de l'argent.....	45
5.3. Enjeux financiers.....	45
5.3.1. Frais et honoraires	45
5.3.2. Exigences en matière d'« aide humanitaire ».....	48
6. Questions législatives	56
6.1. Proposition concernant les règlements relatifs aux agences.....	56
6.2. Adhésion à la Convention de La Haye et mise en œuvre de la Convention.....	56
6.2.1. Calendrier d'adhésion et réforme législative	56

6.2.2. Rôle et responsabilités de l'Autorité centrale en vertu de la Convention de La Haye	56
7. Principales recommandations	59
7.1. À l'intention des autorités vietnamiennes	59
7.2. À l'intention des autorités étrangères	61
7.3. À l'intention des agences d'adoption	62
7.4. À l'intention des entités intergouvernementales	62

Abréviations

OAA	Organisme d'adoption agréé
CAI	Commissione per le Adozioni Internazionali (Autorité centrale de l'Italie)
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
DA	Département de l'Adoption (autorité centrale)
DJUS	Département de la Justice (niveau provincial)
DSAN	Département de la Santé (niveau provincial)
DTIAS	Département du Travail, des Invalides et des Affaires sociales (niveau provincial)
AI	Adoption internationale
MSAN	Ministère de la Santé
MJUS	Ministère de la Justice
MTIAS	Ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales
MSP	Ministère de la Sécurité publique
CPS	Centre de protection sociale
PAÉ	Parents adoptifs éventuels
CLaH-93	La Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption
UNCRC	Comité des droits de l'enfant des Nations Unies
VND	Dong vietnamien

Remarque préliminaire

Cette évaluation a été réalisée par Hervé Boéchat, Nigel Cantwell et Mia Dambach du Service social international (SSI)¹. Cette évaluation indépendante a été commandée par l'UNICEF au Vietnam et par le Département des adoptions du Ministère de la Justice (ci-après MJUS) du Vietnam. Les principaux objectifs de l'exercice consistaient, à :

- identifier et aborder les problèmes découlant à la fois des processus d'adoption nationale et internationale afin d'aider le Vietnam dans ses préparatifs en vue d'adhérer à la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (ci-après : CLaH-93);
- revoir le nouveau projet de loi sur l'adoption, et proposer les amendements qui peuvent sembler nécessaires pour en assurer la conformité aux normes et aux pratiques internationales reconnues.

À cette fin, en plus d'examiner un large éventail de documentation pertinente, les auteurs de l'évaluation ont entrepris de visiter le Vietnam du 4 au 13 mai 2009, période pendant laquelle ils ont eu des discussions avec les acteurs concernés, notamment les représentants officiels du gouvernement vietnamien aux niveaux central et provincial, des représentants de gouvernements étrangers, les ONG et les agences d'adoption. Les membres de l'équipe se sont rendus dans deux provinces (Bac Can et Vung Tau). Ils ont visité un certain nombre de structures d'accueil pour les enfants, à Hanoï et dans ces provinces. Tout au long de ces discussions et de ces visites, l'équipe était accompagnée par des fonctionnaires du Ministère responsable de l'adoption et des membres du personnel de l'UNICEF.

Le rapport préliminaire à la suite de cette mission a été présenté à l'UNICEF et au Ministère de la Justice (MJUS) en juin 2009. Le Ministère, à son tour, a envoyé le rapport pour observations aux autorités vietnamiennes (centrale et provinciales) que l'équipe d'évaluation avait rencontrées, ainsi qu'à celles des ambassades étrangères à Hanoï, qui avaient été contactées. Pendant ce temps, le SSI a également effectué d'autres recherches. Le projet de rapport a été officiellement présenté lors d'un séminaire organisé par le Ministère de la Justice à Hanoï le 18 septembre 2009 et a fait l'objet d'un examen complet à cette occasion. Lors de la finalisation de notre rapport, nous avons examiné les demandes, les suggestions et les données supplémentaires obtenues au cours de cet exercice de consultation.

Dans l'accomplissement de la première de nos tâches sus mentionnées, nous avons accordé une attention toute particulière à l'AI en raison du cadre principal de l'exercice, à savoir l'adhésion à la Convention de La Haye. Cette priorité se reflète dans le présent rapport. Dans un même temps, comme on le verra clairement, nous avons aussi accordé, cela va de soi, une attention particulière à l'adoption nationale – et en fait au bien-être et à la protection des enfants dans un plus large contexte, notamment sous l'angle de son incidence directe et indirecte sur l'AI. En ce qui concerne le projet de loi sur l'adoption, nous avons eu de nombreuses et très fructueuses discussions avec l'équipe de rédaction vietnamienne. À la demande du Ministère de la Justice (MJUS), nous avons déjà présenté au cours de notre mission à Hanoï (le 12 mai) une première évaluation complète sur le projet alors disponible. En septembre, ce projet a été considérablement révisé par l'équipe de rédaction, en tenant compte, entre autres, d'un certain nombre de nos suggestions. Là encore, à la demande du Ministère, nous avons donc présenté un nombre appréciable de commentaires sur le nouveau

¹ Le SSI est une organisation non gouvernementale internationale ayant un statut d'organisme consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), de même qu'auprès de l'UNICEF et d'autres entités intergouvernementales. Hervé Boéchat est directeur du Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille (CIR), sous l'égide du SSI. Nigel Cantwell est consultant international en matière de politiques de protection de l'enfance. Mia Dambach est spécialiste en droits de l'enfant au CIR.

projet (n° 5), le 25 septembre. D'un commun accord avec le Ministère, puisque le processus d'élaboration est toujours en cours, nos observations à différentes étapes n'ont pas été annexées au présent rapport. Il a été convenu que le processus d'évaluation devrait s'inscrire dans une perspective tournée vers l'avenir. Par conséquent, le but n'était pas d'enquêter sur les allégations de problèmes dans le passé en tant que tels, mais plutôt de tenir compte des préoccupations exprimées au sujet des pratiques récentes ou actuelles, afin de chercher des moyens de les résoudre de manière efficace. C'est dans cet esprit que les différentes questions soulevées dans ce rapport ont été présentées.

L'équipe d'évaluation a également travaillé en partant du principe que la responsabilité de veiller au bon fonctionnement de l'adoption internationale, de par la nature même de la pratique, ne peut pas revenir au pays d'origine uniquement, mais qu'elle suppose également l'engagement total et actif des autorités compétentes et des agences d'adoption des États d'accueil concernés. Il s'ensuit que ce rapport formule des recommandations à la fois à l'intention du Vietnam et à l'intention des entités et des gouvernements étrangers.

En entreprenant cette évaluation, nous avons tenté de mettre l'accent sur les questions les plus pertinentes pour le système d'adoption au Vietnam. Étant donné sa nature complexe et dysfonctionnelle et nos ressources limitées, nous n'avons pas pu aborder autant de questions que nous l'aurions souhaité, comme le double système en place au moment de la mission et applicable aux enfants identifiés ou non identifiés, la nature précise des adoptions dans le pays (y compris, par exemple, les adoptions « de facto » ou « réelles », l'adoption intégrale ou partielle) et la question de la traite des enfants.

Notre évaluation est systématiquement fondée sur les normes internationales pertinentes, plus particulièrement celles de la CDE et la Convention de La Haye. Si nous avions un parti pris dans la conduite de cet exercice, il ne l'a été qu'en faveur de la promotion et de la protection des droits universellement reconnus des enfants. Nous reconnaissons que nous n'avons pas toujours été en mesure d'obtenir les données dont nous avons besoin, pas plus que nous avons été capables de parcourir entièrement le Vietnam pour recueillir de l'information et consulter tous les intéressés. En outre, dans les limites de notre mandat, il n'a pas toujours été possible de vérifier de façon systématique et de recouper la masse des informations reçues, mais nous avons fait tout notre possible pour tenir compte de ce que nous croyons être « la réalité ». Nous sommes particulièrement reconnaissants à ceux qui ont relevé des erreurs factuelles dans notre avant-projet, et nous espérons donc que le présent rapport révisé est désormais exempt, autant que possible, de telles erreurs.

Enfin, nous sommes bien conscients que notre rapport ne constitue pas nécessairement la lecture souhaitée pour les personnes concernées par l'adoption, à l'intérieur et à l'extérieur du Vietnam, qu'il s'agisse des organismes d'État ou, dans une certaine mesure, des PAÉ et des enfants vietnamiens déjà adoptés. Au moment même où nous présentons ce rapport final, cependant, le système de justice vietnamien (la Cour populaire de la province de Nam Dinh) vient tout juste de reconnaître coupables et de condamner 16 personnes pour avoir reçu des pots-de-vin et falsifié les documents de 266 bébés vietnamiens entre 2005 et 2008, en vue de répondre à la demande étrangère d'adoption. Ce n'est pas la première fois que le Vietnam reconnaît ce genre de problème et fait preuve de détermination dans cette lutte. Les faits de cette affaire n'en constituent pas moins une autre preuve arrivant à point nommé que les questions que nous soulevons doivent continuer d'être abordées – encore une fois, à l'intérieur comme à l'extérieur du Vietnam – si l'adoption internationale d'enfants vietnamiens, dans le plein respect de leurs droits, doit jouer le rôle auquel elle est destinée en vertu du droit international.

Hervé Boéchat

Nigel Cantwell

Mia Dambach

Remerciements

Nous tenons à exprimer nos sincères remerciements aux nombreuses personnes qui ont donné de leur temps pour participer à nos discussions au Vietnam et dont les commentaires, qui font partie de la présente évaluation, nous ont, bien sûr, été très précieux. En particulier, nous tenons à exprimer notre vive reconnaissance aux fonctionnaires du Ministère de l'Adoption, notamment à M. Nguyen Van Binh, M^{me} Le Thi Hoang Yen, M. Ding Minh Dao (au moment de la mission) et à d'autres représentants officiels, pour leur remarquable collaboration et leur cordialité. Nous tenons également à exprimer notre gratitude au Ministère de la Justice pour l'organisation du séminaire consultatif consacré à notre rapport provisoire, et pour son remarquable esprit d'ouverture et de coopération. Nos remerciements vont à nos collègues de l'UNICEF au Vietnam, notamment Jesper Mørch, Jean Dupraz, Le Hong Loan, Naira Avetisyan, Nguyen Thi Ha et Van Thi Minh Hien, qui ont tous grandement facilité cet exercice d'évaluation de différentes manières.

Enfin, la traduction française de ce rapport a été rendue possible grâce à l'Autorité Centrale du Canada (Ministère du Développement Social) que nous remercions également très sincèrement pour cette contribution qui permettra de donner à ce rapport la diffusion qu'il mérite.

Genève, novembre 2009

Mai 2010

Cette évaluation a été réalisée par une équipe indépendante. Par conséquent, les opinions et les propositions contenues dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les politiques et les vues de l'UNICEF ou du Ministère de la Justice du Vietnam.

Le rapport original ayant été rédigé en langue anglaise, c'est cette version qui reflète de la manière la plus exacte les positions des auteurs. Il est donc possible que certaines nuances n'apparaissent pas de manière fidèle dans la présente traduction. De même, les annexes de la version anglaise n'ont pas été traduites.

Résumé des principales observations

➤ **Le niveau et la nature de l'adoption internationale au Vietnam sont essentiellement influencés par la demande étrangère.** Ainsi, la disponibilité des enfants qui sont « adoptables » à l'étranger correspond davantage à l'existence d'éventuels adoptants étrangers qu'aux besoins réels des enfants « abandonnés » et des enfants orphelins. En conséquence, l'écrasante majorité des enfants adoptés sont âgés de moins de 1 an, la tranche d'âge la plus recherchée par les adoptants éventuels. Dans la mesure où le nombre des autres pays d'origine qui permettent l'adoption des enfants de cet âge est relativement restreint et en constante diminution, les acteurs étrangers acceptent les conditions mises en place par le Vietnam quant à la manière dont ces adoptions sont gérées. On constate également une pression considérable qui s'exerce à partir de l'étranger pour que le Vietnam continue d'être une « source » de très jeunes enfants.

➤ **Les circonstances dans lesquelles les bébés deviennent « adoptables » restent obscures et troublantes.** Les déclarations de soi-disant « abandons », qu'il est notoirement difficile de vérifier, sont étonnamment fréquentes, mais avec des « pics » et des « creux » inexpliqués. Les procédures permettant de vérifier le statut de l'enfant et, notamment, de veiller à un consentement libre et éclairé à l'adoption sont inadéquates et erratiques. La prise de décision sur la disponibilité d'un enfant à l'AI par opposition à une solution interne (y compris le retour dans la famille biologique) semble ne tenir aucun compte du caractère subsidiaire de l'adoption à l'étranger, peu d'efforts, voire aucun, n'étant faits pour établir les besoins réels de l'enfant quant à une telle solution ou pour inventorier les possibilités de soins à l'intérieur du pays.

➤ **La procédure de l'AI est influencée par la relation singulièrement malsaine qui peut exister entre les agences et certains établissements d'hébergement.** Cela implique des contributions financières obligatoires et appréciables des organismes sous forme d'une « aide humanitaire » aux établissements qu'ils ont eux-mêmes identifiés comme « partenaires » éventuels en matière d'AI. La question de « l'aide » semble généralement bénéficier d'une importance beaucoup plus grande que celle de s'assurer qu'on n'a recours à l'AI qu'à titre exceptionnel, au cas par cas. Les agences sont en concurrence les unes avec les autres pour obtenir les enfants et s'attendent généralement à ce que les enfants leur soient « attribués » en vue du processus de l'AI en fonction du montant de l'aide humanitaire fournie. Les agences sont soumises à peu ou pas de surveillance, et ni elles ni les établissements d'hébergement avec lesquels elles travaillent n'ont d'intérêt à s'attaquer aux problèmes ou à les signaler, puisque la façon dont le système fonctionne actuellement est à leur avantage.

➤ **Les gouvernements et les autorités centrales des « États d'accueil » – du moins collectivement, et individuellement dans de nombreux cas – ne se sont pas vraiment engagés à appliquer les principes de base de la CLaH-93, ou les recommandations de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de ce traité, dans leurs relations avec le Vietnam.** Ils ont donc envoyé des messages mitigés – et donc parfaitement inutiles – quant à l'acceptabilité du système actuel. Ces messages semblent souvent répondre davantage aux pressions au sein de leurs pays respectifs plutôt que de s'attaquer aux problèmes constatés. Dans la plupart des cas, les ambassades n'ont pratiquement aucune connaissance de la façon dont les agences de leur pays fonctionnent, et sont encore moins en mesure de vérifier la conformité par rapport aux normes internationales d'adoption dans leur pays.

La volonté du Vietnam d'adhérer rapidement à la CLAH-93 offre une perspective très positive. Cela exigera néanmoins non seulement de profonds changements législatifs, que le Vietnam envisage déjà, mais également un changement fondamental de perspective, notamment la séparation définitive entre l'« aide humanitaire » ou autres contributions financières et l'adoption internationale. Le succès de ces efforts de réforme ne dépendra pas uniquement du Vietnam lui-même, mais aussi de la volonté et de la capacité des acteurs étrangers – et pas seulement des agences d'adoption- de fournir une assistance. Il s'agira notamment de l'élaboration de mesures préventives en matière de bien-être des enfants et de systèmes de protection de l'enfant, d'une stratégie de désinstitutionalisation et de l'accroissement en conséquence des autres possibilités de prise en charge pour les enfants vulnérables.

1. L'adoption d'enfants vietnamiens dans son contexte

1.1. Le contexte de l'adoption internationale aujourd'hui

L'adoption internationale est un phénomène mondial ayant sa propre dynamique qui transcende les « réalités nationales ». Il est donc indispensable de souligner le fait que cette évaluation survient à un moment où, après des hausses relativement constantes dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les chiffres annuels pour l'AI de grands États d'accueil semblent avoir atteint un sommet et se sont soit stabilisés ou ont commencé à diminuer au cours des premières années du XXI^e siècle, à l'exception notable de l'Italie.

Tableau 1 : Nombre total d'adoptions internationales dans le monde vers les principaux États d'accueil, de 2001 à 2008 (années de pointe en gras)²

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>États-Unis*</i>	19 237	20 099	21 616	22 884	22 728	20 679	19 613	17 433
<i>Italie</i>	1 797	2 225	2 772	3 402	2 874	3 188	3 420	3 977
<i>France</i>	3 095	3 551	3 995	4 079	4 136	3 977	3 162	3 271
<i>Espagne</i>	3 428	3 625	3 951	5 541	5 423	4 472	3 648	3 156
<i>Allemagne</i>	1 789	1 919	1 720	1 632	1 453	1 388	1 432	1 251
<i>Canada</i>	1 874	1 926	2 180	1 955	1 871	1 535	1 712	1 908
<i>Suède</i>	1 044	1 107	1 046	1 109	1 083	879	800	793
<i>Pays-Bas</i>	1 122	1 130	1 154	1 307	1 185	816	782	767
<i>Danemark</i>	631	609	522	527	586	448	429	395
<i>Suisse</i>	543	558	722	658	452	455	394	279
<i>Norvège</i>	713	747	714	706	582	448	426	304
<i>Total</i>	34 730	36 938	39 670	43 142	41 921	38 285	35 818	33 534

À la lumière de ce contexte international, la stagnation ou la diminution ne peut pas être attribuée à un manque de candidats dans les pays d'accueil, car il est très clair que le nombre de parents adoptifs éventuels (ci-après les PAÉ) dont la demande a été approuvée dépasse encore de loin le nombre d'adoptions effectives à travers le monde. Par ailleurs, de plus en plus de restrictions permanentes ou temporaires sont instaurées en matière d'adoption internationale par les pays d'origine. Par exemple, beaucoup de pays d'origine établissent des règles plus strictes (état de santé, âge, etc.) pour les étrangers désireux d'adopter et, en même temps, connaissent un certain succès dans la promotion de l'adoption dans leur pays. En outre, un nombre croissant de pays ont fait savoir que moins d'enfants nécessitent une adoption à l'étranger ou que, en principe, les seuls enfants ayant besoin de l'AI seraient plus âgés ou des enfants présentant des « besoins spéciaux »³.

² Sources : CIC (Canada), Department of Family Affairs (Danemark), Mission de l'Adoption Internationale (France), Commissione per le Adozioni Internazionali (Italie), Dutch Ministry of Justice (Pays-Bas), Bufdir (Norvège), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Espagne), Swedish National Board of Intercountry Adoptions, MIA (Suède), Autorité centrale fédérale (Suisse), Statistisches Bundesamt (Allemagne), US Department of State (USA). * Années financières (à partir d'octobre de l'année civile précédente jusqu'à septembre de l'année civile mentionnée)

³ Les enfants à « besoins spéciaux » est la terminologie la plus largement acceptée en ce qui a trait aux enfants handicapés, aux enfants ayant besoin de soins médicaux, aux enfants plus âgés et aux fratries.

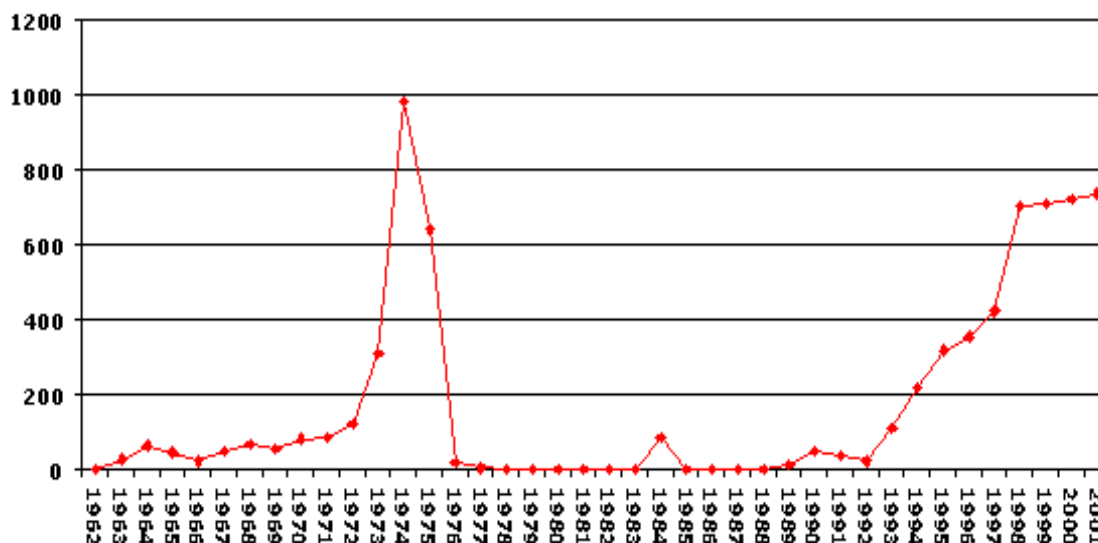
Tous ces éléments créent une situation où les demandes d'adoption dans le monde sont largement supérieures au nombre d'enfants déclarés adoptables. En conséquence, les pays d'accueil et les agences d'adoption sont susceptibles d'accroître leurs efforts visant à identifier les pays d'où, en particulier, de jeunes enfants pourraient être adoptés. Cette situation typique où « la demande » dépasse « l'offre » conduit presque inévitablement à différentes formes de pratiques illicites et d'abus. Dans les pays où le système de protection sociale n'est pas assez solide, les familles subissent une pression les poussant à consentir à l'adoption de leurs enfants. Lorsque de telles pratiques deviennent trop évidentes, des mesures peuvent être prises soit par le pays d'origine⁴ ou à la suite de pressions des pays d'accueil⁵.

Il est donc indispensable de garder ce contexte général à l'esprit lorsque l'on aborde la question de la réglementation de l'adoption internationale dans un pays comme le Vietnam.

1.2. Aperçu historique de l'adoption au Vietnam

L'AI au Vietnam est apparue dans les années soixante-dix, a été très limitée dans les années quatre-vingt et a redémarré dans les années quatre-vingt-dix. La guerre menée par les Américains a joué un rôle important dans le déclenchement des adoptions internationales en provenance du Vietnam, en particulier à la fin du conflit, lorsqu'un vaste programme d'adoption a été lancé⁶. Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de l'adoption internationale entre le Vietnam et les États-Unis de 1962 à 2001 (total : 7093). Si l'on ajoute les chiffres de 2002 à 2008, les citoyens américains ont adopté, à eux seuls, 10 011 enfants en provenance du Vietnam, sur une période de 46 ans.

Graphique 1 – Adoptions internationales entre le Vietnam et les USA de 1962 à 2001⁷



⁴ Voir le cas de la Roumanie qui a interdit l'adoption internationale en quasi-totalité.

⁵ Voir le cas du Guatemala ou du Cambodge où d'importantes réformes du système d'adoption sont entreprises avec l'appui d'organismes internationaux et de pays d'accueil.

⁶ Au cours de l'« opération Babylift » en avril 1975, plus de 3 000 enfants vietnamiens ont été déplacés pour être adoptés aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Europe. Les recherches menées par la suite ont fait ressortir les conditions très discutables (absence de vérification du statut de l'enfant, absence de documents officiels, etc.) dans lesquelles ces adoptions ont été menées.

⁷ Evan B. Donaldson Adoption Institute : <http://www.adoptioninstitute.org/FactOverview/international.html>

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, le Vietnam a toujours été classé parmi les pays les d'origine plus populaires, avec au moins 10 000 enfants adoptés dans le monde entier au cours de la dernière décennie. Les statistiques recueillies par diverses autorités centrales (voir Tableau 2) montrent que les adoptions d'enfants en provenance du Vietnam sont importantes et ont été généralement à la hausse ces dernières années. Elles sont naturellement en étroite relation avec l'année où chaque pays a signé son accord bilatéral avec le Vietnam.

Tableau 2 : Adoptions en provenance du Vietnam pour les principaux pays d'accueil de 2002 à 2008

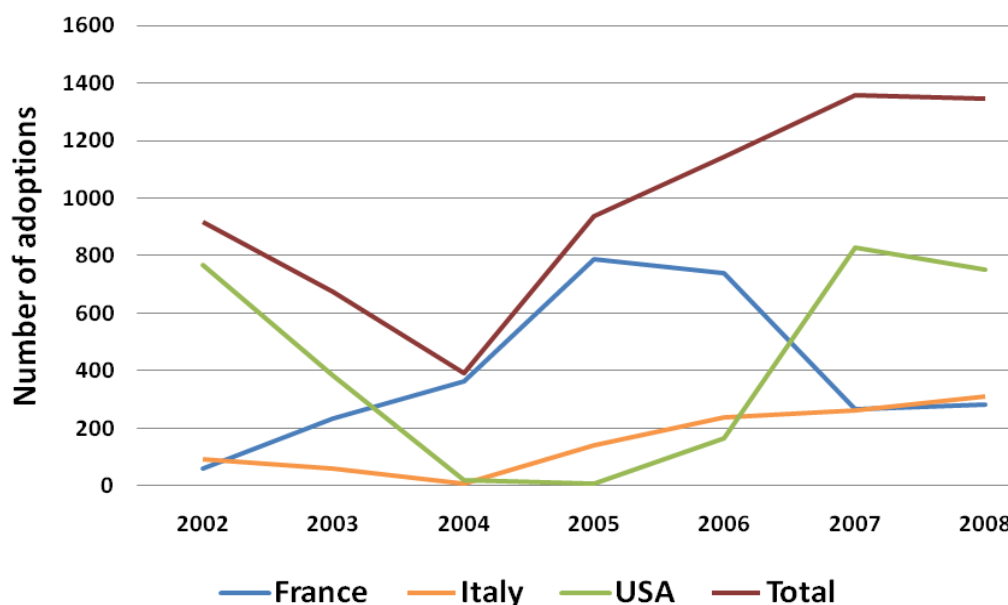
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<i>Canada</i>	84	45	6	5	34	54	45	189
<i>Danemark</i>	75	19	13	72	44	51	39	313
<i>France</i>	61	234	363	790	742	268	284	2742
<i>Irlande</i>	81	39	16	92	68	130	181	607
<i>Italie</i>	90	59	6	140	238	263	313	1109
<i>Suède</i>	86	32	6	80	67	54	45	370
<i>Suisse</i>	24	47	31	4	3	5	5	119
<i>États-Unis</i>	766	382	21	7	163	828	751	2918
Total	1183	857	462	1190	1359	1648	1658	8357

En moyenne, au moins 1000 enfants vietnamiens ont été adoptés dans d'autres pays, chaque année, et plus de 1600 enfants en 2007 et en 2008. On s'attend à ce que ce nombre diminue en 2009, notamment en raison du non-renouvellement d'accords bilatéraux par les autorités des États-Unis, de l'Irlande et de la Suède, même si un grand nombre de dossiers en cours au moment où la suspension a pris effet, ont continué à être traités par la suite, notamment aux États-Unis. Néanmoins ces dernières années, le Vietnam a continué d'être un pays attrayant pour les pays d'accueil. Il est, en effet, le 5^{ème} pays d'origine pour l'Italie et le 6^{ème} pour la France par ordre d'importance.

Le graphique suivant illustre l'évolution des trois principaux pays d'accueil au cours des six dernières années. Il convient de noter que le nombre d'adoptions en France, de 2004 à 2006, semble avoir « bénéficié » du ralentissement qu'on a connu aux États-Unis au cours de cette période⁸⁸. Toutefois, la baisse soudaine et brutale des adoptions en France en 2007, une fois que les États-Unis eurent repris leurs activités pour de bon, n'est pas un reflet fidèle du phénomène. Il semble qu'elle découle plus particulièrement de deux facteurs : la réorganisation du système français de l'AI effectuée à cette époque, et la décision (très bien accueillie) des autorités vietnamiennes, en 2006, d'interdire les adoptions « indépendantes » (sans l'intermédiaire d'une agence), lesquelles avaient constitué, jusque-là, la grande majorité des adoptions en France. Les agences françaises n'avaient pas la capacité d'accepter beaucoup plus de candidats pour compenser.

⁸⁸ Le ralentissement était dû à la période de négociation ayant mené à la signature de l'accord bilatéral. On observe le même phénomène dans d'autres pays d'accueil.

Graphique 2 – Nombre d'adoptions en provenance du Vietnam vers la France, l'Italie et les États-Unis de 2002 à 2008



En 2003, le gouvernement du Vietnam a modifié sa réglementation en matière d'adoption, mis en place un département central des adoptions internationales au sein de son Ministère de la Justice afin d'approuver les adoptions, et imposé l'obligation pour les pays d'accueil de conclure des accords bilatéraux avec le Vietnam. Un accord bilatéral avait en fait déjà été signé avec la France (2000), et d'autres ont ensuite été conclus avec le Danemark (2003), l'Italie (2003), la Suède (2004), l'Irlande (2004), le Canada (2005), la province de Québec (2005), les États-Unis (2005), la Suisse (2005) et l'Espagne (2009). Les pays d'accueil parties à ces accords ont alors autorisé un certain nombre d'agences d'adoption à développer leurs activités au Vietnam. À l'été 2008, on en comptait près de 70.

Ces dernières années, un certain nombre de pays ont tenté d'évaluer la fiabilité du système d'adoption au Vietnam (notamment la mission conjointe de la Suède et du Danemark en 2008, la mission d'évaluation du Bureau du Procureur général australien en 2007, l'enquête sur environ 300 cas d'adoption par le *US Citizenship and Immigration Services*⁹ en 2008).

En outre, l'adoption internationale figure désormais en bonne place sur les agendas des représentations diplomatiques des pays d'accueil concernés, comme en attestent les récentes rencontres organisées à Hanoï.

Par conséquent, l'AI est aujourd'hui un dossier très sensible pour le Vietnam. D'une part, plusieurs pays d'accueil demandent une augmentation du nombre d'adoptions traitées par année, mais d'autre part, ils expriment de vives préoccupations à propos du système d'adoption vietnamien – non sans raison. Nous tenons à souligner ici que la réforme d'un système d'adoption, quel que soit le pays, ne peut réussir que si les pays d'accueil, les agences d'adoption étrangères et les PAÉ acceptent d'assumer leur part de responsabilité. Ce qui est loin d'être le cas au Vietnam, à l'heure actuelle. Selon nos observations, **les adoptions internationales en provenance du Vietnam sont essentiellement induites par la demande**, en particulier en ce qui concerne l'âge des enfants adoptés. Ce fait est essentiel pour comprendre certains des principaux dysfonctionnements décrits dans le présent rapport.

⁹ http://Viet.Nam.usembassy.gov/irreg_adoptions042508.html#top (en anglais seulement).

2. Principaux sujets de préoccupation quant aux soins spéciaux au Vietnam

La présente section examine les conditions dans lesquelles les enfants sont séparés de leurs parents et familles, afin de comprendre la place de l'adoption en tant que partie intégrante du cadre plus large de la protection des enfants au Vietnam.

2.1. Séparation de leurs parents et familles

En 2007, le MTIAS a estimé à plus de 2,6 millions les enfants au Vietnam qui vivaient dans des conditions « spéciales », ce qui représente environ neuf pour cent de la population enfantine totale de 30,2 millions¹⁰. On comptait parmi eux 1,2 million d'enfants handicapés, 168 000 orphelins et enfants privés de la garde de leurs parents biologiques, 27 000 enfants qui travaillent et 3 000 enfants de la rue. Le MTIAS a signalé plus de 14 000 enfants vivant dans des établissements gouvernementaux¹¹. Selon ces chiffres, la proportion d'enfants en institution est relativement faible, étant inférieure à 0,05 % de la population enfantine totale. C'est la seule information dont on dispose pour déterminer si les enfants d'un sexe, d'un groupe ethnique, d'un âge ou d'une province d'origine donnés sont plus susceptibles d'être séparés et ont besoin de soins spéciaux.

2.1.1 Causes de la séparation

Il n'existe pas d'étude exhaustive sur les causes profondes de la séparation, même si nous avons observé que la pauvreté est souvent citée comme la raison principale de la séparation. Le risque de séparation est accentué quand la pauvreté est aggravée par des circonstances telles que la discrimination vécue par les mères célibataires et la nécessité de s'occuper des enfants ayant des besoins spéciaux. L'absence de mécanismes de prévention dans le cadre juridique et au sein de la collectivité crée un risque encore plus grand.

Le risque de séparation est élevé chez les mères célibataires, car elles n'ont souvent pas les moyens financiers d'être seule en charge de l'enfant, et elles peuvent être en butte à la discrimination au sein de la collectivité en raison des traditions culturelles et des croyances religieuses. En 2008, le gouvernement citait l'augmentation du nombre de divorces (c.-à-d. 9 715 cas en 2002 et 58 623 cas en 2005) comme l'une des principales raisons pour lesquelles des enfants avaient été séparés et étaient devenus des enfants de la rue¹². Pendant la mission, nous avons également rencontré deux mères célibataires qui avaient cédé leurs enfants à l'adoption. En raison de leur manque de moyens et de leur condition de célibataire, les deux femmes se sentaient dans l'impossibilité de prendre soin des enfants; néanmoins, les deux restent en contact avec les parents adoptifs étrangers¹³.

Lorsque les familles vivant dans la pauvreté doivent faire face à la responsabilité de s'occuper d'un enfant qui est porteur du VIH ou d'autres besoins spéciaux, il existe un risque plus élevé d'abandon ou de délaissement. Les parents ne sont pas préparés à la naissance d'enfants ayant des besoins spéciaux car les hôpitaux ne sont pas suffisamment équipés. Il n'y a qu'un seul hôpital au Vietnam qui offre un service de dépistage à la naissance afin de déterminer si un bébé a des problèmes de santé graves¹⁴. Les directeurs des centres de protection sociale (en

¹⁰ Selon la loi vietnamienne, le terme « enfants » s'applique à ceux de moins de 16 ans.

¹¹ Information fournie par l'UNICEF, Vietnam, 2009.

¹² Section sur la « séparation des familles » des 3^{ème} et 4^{ème} rapports périodiques vietnamiens à l'UNCRC

¹³ En réaction à une telle situation, le MSAN et le MTIAS examinent actuellement la possibilité d'établir des foyers d'accueil pour bébés ainsi que des unités mère-enfant offrant des services de consultation.

¹⁴ Entrevue menée à l'hôpital national d'obstétrique et de gynécologie, le 7 mai 2009.

d'autres termes les établissements, ci-après CPS) ont confirmé que les enfants ayant des besoins spéciaux représentent une proportion importante des personnes en établissements. Ces enfants ne peuvent pas être adoptés, car leurs parents continuent souvent à avoir des contacts avec eux, mais estiment que leurs enfants seront mieux soignés dans un établissement.

À la lumière de tels facteurs de risque, l'absence de politiques appropriées en matière de prévention favorise également la séparation. Un ensemble bien élaboré de politiques en matière de prévention n'existe pas au Vietnam, ce qui est lié au fait que les causes d'abandon d'enfant, de délaissement et de séparation n'ont pas été clairement identifiées. **Nous avons remarqué qu'il y a très peu de soutien offert aux mères ayant l'intention d'abandonner ou de laisser leur enfant dans la collectivité ou dans les hôpitaux.** Nous connaissons un seul hôpital de Hanoï qui fournit des services de consultation. La plupart des autres provinces, comme Bac Can, ne fournissent pas ces services¹⁵.

2.1.2. Formes de séparation

Un examen des diverses formes de séparation permet de mieux comprendre comment et pourquoi les enfants peuvent avoir besoin d'une solution familiale permanente, comme la famille d'adoption. À cet égard, nous avons constaté certains problèmes conceptuels lorsqu'il s'agit d'aborder les questions de l'abandon et du délaissement dans le contexte vietnamien. Il n'existe pas de définition internationalement acceptée de ces termes et leur utilisation varie en effet selon les pays, parfois selon le caractère anonyme ou non de l'acte, parfois en fonction de l'existence ou non d'un document officiel de « renonciation » signé.

Du point de vue vietnamien, les enfants abandonnés sont d'abord ceux qui se retrouvent sans aucune information sur leurs origines. Ceux qui sont laissés par leur mère, leur père ou leur tuteur dans les hôpitaux, les CPS, etc. sont également considérés comme « abandonnés », mais relèvent de la définition plus étroite d'enfants provenant de familles connues qui ont des difficultés particulières et qui ne peuvent pas prendre soin d'eux. Ces enfants sont alors envoyés à un CPS et pourraient être proposés à l'adoption dans le pays ou à l'AI¹⁶.

Alors que la définition vietnamienne du terme « abandon » correspond à la nôtre, la deuxième catégorie se rapproche de notre conception du « délaissement ». Pour nous, le délaissement réfère à l'acte de confier de manière permanente l'enfant d'abord aux soins d'une personne, d'un service ou d'un établissement, dans l'idée que des dispositions seront prises pour assurer son bien-être permanent, soit par le premier dispensateur de soins, soit par le biais, par exemple, de l'adoption. Pour éviter toute confusion, la définition de délaissement ne doit pas inclure le terme abandon, puisque les origines sont connues, selon la définition fournie par les autorités vietnamiennes.

La distinction est de la plus haute importance pour la présente évaluation au Vietnam, étant donné qu'une proportion aussi importante des adoptions internationales semble concerner les enfants « abandonnés ». Une fois qu'un enfant est déclaré « abandonné », plutôt que délaissé par une mère connue, il sera particulièrement difficile – quel que soit le pays – de pousser plus loin la recherche et de vérifier son identité et son statut. Par conséquent, les enfants « abandonnés » peuvent rapidement devenir « adoptables » sans que l'on connaisse réellement leurs antécédents et les circonstances dans lesquelles ils ont été privés de soins maternels. Le bien-fondé des préoccupations à cet égard a été confirmé par les faits qui ont été divulgués

¹⁵ Voir le 3^e et le 4^e rapport périodique vietnamien de 2008 pour une description de certaines des politiques de prévention en place.

¹⁶ Définitions basées sur des observations sur le projet de rapport d'évaluation par les autorités vietnamiennes.

lors du récent procès tenu à Nam Dinh, à la suite duquel 16 personnes ont été condamnées pour leur rôle dans la remise de 266 bébés pour adoption à l'étranger grâce à la falsification de documents, de sorte qu'ils indiquent que les bébés étaient « abandonnés »¹⁷.

a) Abandon

Malgré les articles 6 et 7 de la *Loi de 2004 sur la protection, le soin et l'éducation des enfants*, qui interdit l'abandon d'enfants, l'abandon reste la principale forme de séparation au Vietnam. Bien qu'il n'existe pas de statistiques complètes sur le nombre d'enfants abandonnés et sur les raisons de l'abandon, de même que sur l'environnement dans lequel ils sont ensuite pris en charge, plusieurs professionnels ont pu fournir quelques indications. Environ de 180 à 200 enfants atteints du VIH ou du sida à Hô Chi Minh-Ville et de 30 à 40 enfants à Hanoï sont abandonnés chaque année dans les hôpitaux¹⁸. L'hôpital qui vient au premier rang à cet égard a noté que certains bébés sont abandonnés s'ils sont le troisième enfant à naître dans la famille, ce qui n'est pas compatible avec la politique de limitation de la taille des familles¹⁹. En 2008, plus de 10 000 enfants vivant dans des établissements étaient des enfants abandonnés, ce qui représente de loin la grande majorité des enfants bénéficiant de cette forme de prise en charge²⁰.

Si un enfant est abandonné dans la rue, dans une pagode, près d'un CPS, etc., d'ordinaire très peu d'informations sont laissées. L'absence d'information entourant les origines de l'enfant est un obstacle énorme pour ce qui est de garantir le caractère éthique des adoptions au Vietnam. **Étant donné qu'une proportion élevée d'enfants abandonnés sont adoptés, il est essentiel que le processus de vérification des origines de l'enfant soit bien réglementé (voir chapitre 3.1.1). Sans un processus complet de vérification, les enfants peuvent être étiquetés comme étant abandonnés alors que leur « abandon » a été induit par des tiers (voir chapitre 2.1.3).** Selon l'enquête américaine, les chercheurs « ont reçu plusieurs rapports crédibles de la part des responsables d'orphelinat montrant que les facilitateurs y organisent délibérément des abandons frauduleux pour cacher l'identité des parents biologiques »²¹.

b) Délaissement

Les statistiques disponibles montrent que les enfants délaissés sont particulièrement susceptibles d'être adoptés au niveau international, étant donné que les PAÉ à l'échelle nationale sont moins susceptibles d'adopter cette catégorie d'enfants par crainte que le parent biologique change d'idée. Par exemple, les enfants délaissés comptaient pour 14 % (42 sur 313) des enfants adoptés par l'Italie en 2008²².

Il faut faire nettement la différence entre les mères qui abandonnent leur autorité parentale et celles qui demandent au gouvernement de s'occuper de leurs enfants dans un CPS avec l'intention de garder un contact continu. Lorsque les parents renoncent à leur autorité, ils n'ont pas leur mot à dire dans la prise en charge future de leurs enfants par l'État. Toutefois, si les soins futurs doivent être pris en charge de manière permanente par une autre famille, il devrait y avoir un processus supplémentaire prévoyant la nécessité d'obtenir leur consentement pour que leur enfant soit adopté, dans le pays ou à l'étranger (voir chapitre 3.1.2).

¹⁷ <http://www.thanhniennews.com/society/?catid=3&newsid=52777> (en anglais seulement), le 28 09. 2009.

¹⁸ Entrevue avec le MSAN, le 7 mai 2009.

¹⁹ Entrevue menée à l'Hôpital national d'obstétrique et de gynécologie, le 7 mai 2009.

²⁰ Entrevue avec le MTIAS, le 6 mai 2009.

²¹ http://Vietnam.usembassy.gov/irreg_adoptions042508.html#top (en anglais seulement).

²² Rapport annuel 2008 <http://www.commissioneadozioni.it/it/per-una-famiglia-adottiva/rapporto-statistico.aspx>

Les garanties existantes pour les mères qui ne renoncent pas à leur autorité semblent être insuffisantes. L'adoption de certains enfants de la communauté Ruc – comme le montrent les recherches menées par le professeur Peter Bille Larsen, un anthropologue danois basé à Genève – illustre de façon dramatique comment de problèmes graves peuvent survenir²³. Selon les conclusions de M. Larsen, « au cours des dernières années, plusieurs familles avaient accepté de placer temporairement leurs enfants dans un centre provincial qui offrait un soutien, pour découvrir plus tard que leurs enfants avaient été envoyés à l'étranger. Une mère a expliqué comment elle s'était inquiétée et s'était rendue en ville voir ses enfants, pour apprendre qu'ils étaient partis. Les autorités lui auraient dit que la distance les avait empêchés de l'informer que les enfants avaient été adoptés. » Malgré l'obligation (clause 4, n° 44 du décret 68/2002) d'obtenir le consentement écrit des parents biologiques avant d'amorcer le processus d'adoption, dans la pratique, cela aurait été négligé, « permettant ainsi aux agents du Centre de céder les enfants à l'adoption sans le consentement des parents. Cela s'est produit malgré les lettres officielles des autorités sociales prévoyant le retour des enfants dès l'amélioration des conditions de vie à la maison²⁴. »

c) Orphelinat

Selon les informations disponibles en 2006, environ 170 000 orphelins pourraient être décrits comme des enfants désavantagés, 74,38 % d'entre eux recevant une forme quelconque de soins de l'État²⁵. Environ 25 % des orphelins ont en outre perdu leurs deux parents²⁶. Bien que les années statistiques ne correspondent pas exactement, on peut déduire que la grande majorité des orphelins sont pris en charge dans un milieu non résidentiel, étant donné qu'en 2008, il n'y avait qu'environ 5 000 enfants vivant en établissement qui étaient orphelins²⁷. En outre, il semble qu'il y ait encore moins d'enfants en adoption qui soient orphelins. Sur les 313 enfants adoptés par l'Italie en 2008, par exemple, on ne comptait que 6 orphelins (2 %) ²⁸.

d) Déchéance des droits parentaux (abus, négligence, exploitation)

La déchéance des droits parentaux dans les cas de torture, de mauvais traitements, d'humiliation, de blessures ou de l'apparition de troubles mentaux chez l'enfant, est régie par l'article 17 du décret gouvernemental n° 36/2005/NÑ-CP de 2005. Plusieurs interlocuteurs nous ont dit que cette mesure est très rarement utilisée, et que le nombre de ces enfants adoptés à l'étranger est négligeable.

e) Autres situations

Parmi les autres catégories d'enfants séparés de leur famille, il y a ceux qui vivent dans la rue²⁹ et ceux qui travaillent loin de leur famille, bien que leur nombre exact ne soit pas connu. Le directeur d'un CPS a déclaré qu'une faible proportion d'enfants accueillis au Centre vivaient auparavant dans la rue³⁰. Tous étaient âgés de 8 ans et plus, la plupart étant de sexe masculin et ne pouvaient juridiquement être adoptés parce que le CPS n'était pas en mesure de localiser leurs parents biologiques pour voir s'ils seraient disposés à fournir le consentement nécessaire à l'adoption de leurs enfants.

²³ <http://vietnamnews.vnagency.com.vn/showarticle.php?num=01CAS150708>,
<http://vietnamnews.vnagency.com.vn/showarticle.php?num=02COM160708>, consulté le 14 octobre 2008 et
<http://english.vietnamnet.vn/politics/2008/08/800516/>, consulté le 14 octobre 2008

²⁴ Bulletin Mensuel SSI/CIR 11-12/2008. Entrevue avec M. Larsen, le 22 avril 2008.

²⁵ 3ème et 4ème rapports périodiques vietnamiens à l'UNCRC, Annexe 5, à la page 147.

²⁶ Analyse situationnelle des programmes de soins spéciaux et institutionnels au Vietnam, UNICEF, 2004, p.24.

²⁷ Entretien avec le MTIAS, le 6 mai 2009.

²⁸ Rapport annuel du CAI de 2008.

²⁹ En 2002, 19 753 enfants, et en 2006, 6 321 enfants – 3ème et 4ème rapports à l'UNCRC, page 119.

³⁰ Entretien avec Le Thi Trang Dai, directeur du CPS Vung Tau Children, le 11 mai 2009.

2.1.3. Influence de l'adoption sur la séparation des enfants et de leur famille

Cette section tente d'appréhender la relation entre les causes de la séparation, les différentes formes de séparation et la procédure d'adoption. L'abandon est la principale raison fournie pour expliquer pourquoi un enfant a besoin de soins spéciaux et est déclaré adoptable, comme l'ont fait remarquer plusieurs fonctionnaires de l'ambassade et directeurs de CPS. Cela se reflète dans les statistiques italiennes, qui montrent qu'en 2008, des 313 enfants vietnamiens adoptés dans ce pays, pas moins de 258 étaient décrits comme « abandonnés » (84 %) ³¹.

Il est très préoccupant que l'étiquette d'« abandon » semble être passivement admise comme un feu vert pour l'adoption et ne semble pas avoir été sérieusement remise en question, même si elle constitue, dans la pratique, la cause d'une proportion apparemment majoritaire d'adoptions internationales. Les interlocuteurs dans les ambassades étrangères ont souligné que chaque histoire d'« abandon » semble être étrangement similaire (par ex., le bébé est laissé sur le côté de la route, dans un champ ou à proximité d'un établissement) ou, à l'évidence, fabriquée de toutes pièces (par ex., on prétend que l'incident est arrivé durant une période chaude de l'année et que la survie de l'enfant en aurait été sérieusement compromise). C'est là l'une de leurs principales inquiétudes. L'enquête américaine a aussi fourni plusieurs exemples de situations où la déclaration d'abandon était frauduleuse ³². D'autres « pointes » et « creux » inexplicables dans la fréquence des « abandons » ont également été décrits. On invoque sans doute beaucoup trop facilement l'« abandon » pour expliquer des circonstances qui sont souvent suspectes et ambiguës, ce qui conduit à une adoption elle-même problématique.

Il semble qu'il y ait également des cas d'incitations financières pour abandonner ou renoncer à un enfant. L'enquête américaine, par exemple, a indiqué que 75 % des parents biologiques qui ont été interrogés par un agent consulaire avaient reçu un paiement de l'orphelinat. Beaucoup de ces familles ont déclaré que ces paiements étaient la principale raison pour laquelle elles avaient décidé de placer leur enfant dans un orphelinat ³³.

Les situations ci-dessus soulèvent des doutes sérieux sur les circonstances réelles de l'abandon et ont tendance à suggérer fortement que la demande de bébés adoptables contribue très sensiblement au nombre de très jeunes enfants déclarés « abandonnés » ³⁴.

2.2. L'adoption et le système de prises en charge alternatives

2.2.1 Aperçu des mesures prises en charge alternatives ³⁵

Il existe trois types de soins spéciaux pour les enfants privés de leur famille au Vietnam :

a) Soins en milieu familial : Le gouvernement fournit un soutien financier aux familles et aux personnes qui acceptent de prendre soin des orphelins et des enfants abandonnés (voir la décision du premier ministre n° 38/2004/QÑ-TTg) ainsi qu'aux familles pauvres (voir le décret du gouvernement n° 67/2007/ND-CP émis en 2007 sur la Politique en matière de soutien aux bénéficiaires de la protection sociale). En 2006, plus de 63 900 enfants ont reçu

³¹ Rapport annuel du CAI de 2008.

³² http://Viet.Nam.usembassy.gov/irreg_adoptions042508.html#top (en anglais seulement).

³³ http://Viet.Nam.usembassy.gov/irreg_adoptions042508.html#top (en anglais seulement).

³⁴ Voir par exemple le cas de la province de Nam Dinh mentionné ci-dessus.

³⁵ Pour un aperçu plus complet, se référer à l'analyse situationnelle sur les programmes de soins spéciaux et institutionnels au Vietnam, UNICEF, Hanoï, 2004.

des subventions pour qu'ils demeurent dans leur communauté³⁶. Les CPS fournissent également un soutien à la communauté pour s'occuper de ses propres enfants, en fonction du financement octroyé par les agences d'adoption étrangères³⁷. Le fait que les PAÉ dans le pays puissent adopter directement les enfants issus de familles cause problème, car ces pratiques ne sont pas réglementées.

b) Soins informels et solutions de soutien : Le placement familial sous une forme reconnue et soutenue par l'État n'existe pas. Dans la pratique, il arrive qu'un enfant soit accueilli par les des proches. Des foyers pour enfants existent sous forme de projets pilotes uniquement³⁸. Les organisations privées et religieuses offrent également diverses formes de prises en charge comme les refuges et d'autres installations d'hébergement temporaires. Nous n'avons pas pu vérifier si les adoptions pouvaient intervenir suite à une prise en charge informelle, encore moins si elles étaient suivies.

c) Établissements d'hébergement : Les CPS gérés par l'État (autrement dit les établissements) sont sous la responsabilité du MTIAS ou du MSAN. Quelques-uns s'occupent uniquement des jeunes enfants et de ceux qui ont des besoins spéciaux. D'autres établissements accueillent à la fois les enfants et les personnes âgées. MTIAS estime qu'il y a 20 000 enfants dans les établissements publics et privés, dont environ 14 000 enfants dans les établissements publics. En 2008, parmi les enfants vivant dans des établissements, plus de 10 000 étaient des enfants abandonnés, plus de 5 000 étaient orphelins, et plus de 2 000 étaient des enfants handicapés³⁹. Il n'est pas possible d'avoir une image précise des enfants vivant dans ces établissements en ce qui a trait à l'âge, au sexe, à l'ethnie ou aux besoins spéciaux, ainsi qu'aux raisons pour lesquelles ils ont été confiés à ces établissements.

Les enfants sont accueillis dans les établissements d'hébergement en fonction de qui est responsable de leurs soins. En général, quand un enfant est abandonné, c'est le Département du Travail, des Invalides et des Affaires Sociales (ci-après nommé DTIAS) qui prend la décision d'envoyer ou non l'enfant dans une structure d'accueil⁴⁰. Dans certaines provinces, lorsqu'un enfant est abandonné, il tombe sous la responsabilité du Ministère provincial de la Justice (ci-après nommé le DJUS) et du Comité populaire. En outre, on a observé que diverses situations peuvent faire qu'un enfant soit placé en établissement de soins⁴¹, et même s'il existe des critères régissant l'entrée (décret du gouvernement 67/2007/ND/CP), il semble qu'ils soient appliqués de façon plutôt sporadique. Si un enfant est abandonné à l'hôpital, le Ministère provincial de la Santé (ci-après nommé DSAN) prendra la décision quant à savoir si l'enfant doit demeurer dans un hôpital (par exemple en cas d'insuffisance pondérale) ou dans un établissement de protection sociale en matière de soins. Dans certaines provinces comme Hai Phong, les enfants abandonnés dans des hôpitaux y resteront jusqu'à l'âge de quatre ans parce que les CPS locaux n'ont pas la capacité requise pour les accueillir. Le MSAN a indiqué

³⁶ 3ème et 4ème rapports périodiques vietnamiens 2008 à l'UNCRC, page 71.

³⁷ Un CPS à Hanoï aide 100 enfants dans la communauté vivant avec des proches en leur offrant 10 USD par mois. Le CPS à Vung Tau offre à 500 enfants issus de familles pauvres des bourses de formation pour les encourager à poursuivre leur apprentissage. Ce centre parraine également 71 enfants au sein de la communauté en offrant une subvention de 2,4 millions de VND (135 USD) par an.

³⁸ Selon MTIAS, il y n'y a qu'environ 14 foyers de ce genre dans l'ensemble du pays à l'heure actuelle.

³⁹ Entrevue avec le MTIAS, le 6 mai 2009.

⁴⁰ Entrevue avec le DSAN et DTIAS, Vung Tau, le 11 mai 2009.

⁴¹ ⁴¹ La directrice du CPS à Vung Tau a expliqué que les enfants hébergés dans son centre provenaient de différents districts, lui avaient été confiés par les autorités locales pour diverses raisons, notamment parce que leurs parents étaient morts ou en prison, ou encore que les enfants avaient été abandonnés dans un hôpital (environ de 20 à 30 par année) ou vivaient dans la rue. Entretien avec Le Thi Trang Dai, directrice du CPS Vung Tau Children, le 11 mai 2009.

que de fournir des « soins spéciaux » pour les enfants peut être un fardeau très lourd pour les hôpitaux, en particulier quand aucune aide supplémentaire ne leur est octroyée par le gouvernement⁴².

Nous avons observé que les directeurs de ces établissements ont beaucoup de responsabilités et de pouvoir à l'égard du processus d'adoption, étant donné que la grande majorité des enfants adoptés proviennent de structures d'accueil (voir chapitre 3.4.4). Nous nous inquiétons du fait que, selon le MTIAS, un système de contrôle existe, alors qu'il nous semble que les établissements ne font pas l'objet d'une surveillance régulière. Le MTIAS a indiqué que les établissements ne sont inspectés que lorsque des problèmes ont été rapportés⁴³.

2.2.2 La place de l'adoption au sein des mesures prises en charge alternatives

Selon nos observations, une même mesure de prise en charge alternative n'est pas forcément applicable de manière égale à tous les enfants. Pour commencer, puisque certains des CPS ont le pouvoir de procéder à des adoptions, alors que d'autres ne l'ont pas, le résultat pour l'enfant ne dépendra pas seulement de la raison de la séparation, telle que l'abandon, mais également de l'établissement où il est placé. D'autres facteurs qui peuvent influencer ou non l'adoption d'un enfant sont l'apparence physique, la santé ou l'âge (voir chapitre 3.3). Ce qui rend cette situation encore plus complexe et incertaine pour les enfants, c'est le comportement autonome des différentes provinces et la présence ou non d'agences d'adoption étrangères. En somme, **le fait qu'un enfant soit adopté ou non n'est pas fondé sur un système progressif et complet de protection des enfants où l'adoption internationale est une option de dernier recours. Les raisons de l'adoption d'un enfant reposent sur une combinaison de facteurs qui changent d'un endroit à l'autre.**

⁴² Entrevue avec le MSAN, le 7 mai 2009.

⁴³ Entrevue avec le MTIAS, le 6 mai 2009.

3. Principaux sujets de préoccupation en matière d'adoption au Vietnam

3.1. Déterminer la nécessité et la légalité de l'adoption d'un enfant

3.1.1. Enquête sur les origines de l'enfant et son statut

Au Vietnam, une enquête sur les origines de l'enfant doit être effectuée avant qu'il soit jugé adoptable. Un second processus de vérification peut s'avérer nécessaire après le processus d'appareillement. La description qui suit se fonde sur les observations du SSI pendant l'évaluation⁴⁴.

Avant qu'un enfant soit déclaré adoptable, il est important que l'on dispose d'informations précises sur ses origines et son statut, notamment dans le cas d'enfants qui sont déclarés « abandonnés ». Toutes les ambassades visitées au cours de la mission d'évaluation ont fait état de lacunes dans le processus de vérification des origines de l'enfant, lesquelles soulèvent des doutes quant à l'intégrité des adoptions. Les fonctionnaires de l'ambassade ont estimé « qu'il y a un problème en ce qui a trait au manque de transparence dans les antécédents de l'enfant » et qu'« il y a lieu de s'interroger lorsque les mêmes histoires d'abandon se répètent ».

La procédure d'enquête dépend du lieu de l'abandon. Selon le paragraphe 45 du décret 68/2002/ND-CP, le DJUS est chargé d'enquêter sur le dossier des enfants. Si les origines d'un enfant sont mal connues ou que son dossier fait état d'autres problèmes qui exigent une enquête policière, le DJUS doit demander qu'on fasse enquête. Dans la pratique, il semble que la procédure d'enquête dépende du lieu de l'abandon.

En principe, le MJUS a la responsabilité globale d'enquêter sur les origines de l'enfant au moment de l'abandon. Dans la pratique, le DJUS a la responsabilité d'enquêter sur les origines de l'enfant, ce qui est souvent accompli par différents intervenants, dont la police locale, et dans certains cas, le personnel hospitalier. Chaque fois qu'un enfant est abandonné, on dresse un « procès-verbal de l'abandon » qui comprend une déclaration de la personne ayant trouvé l'enfant, déclaration faite en présence d'un agent de police, ainsi qu'une description des objets trouvés sur place, tels que des effets personnels ou une note. Outre le procès-verbal de l'abandon, il existe différentes procédures d'enquête selon le lieu de l'abandon et les indices trouvés. Lorsque des indices sont découverts, ils sont généralement inutilisables⁴⁵.

Si l'enfant est abandonné à un CPS, le Centre et le Comité populaire doivent émettre un avis d'abandon afin d'informer la collectivité de l'incident. Le Centre devra faire connaître les informations concernant l'enfant et l'abandon à trois reprises dans les médias, tels que les journaux et la télévision. Le Comité populaire devra rendre publics les mêmes informations à l'extérieur de son bureau central.

Si un enfant est abandonné à l'hôpital, il existe diverses pratiques. Dans un des hôpitaux, on enverra deux lettres ou on fera un appel téléphonique pour inviter les mères qui peuvent être

⁴⁴ Les autorités vietnamiennes décrivent le processus d'enquête comme suit : Étape 1: Immédiatement après le signalement d'un abandon d'enfant, la police communale doit essayer de découvrir les origines de l'enfant. Si une mère laisse son adresse, la police devra vérifier le désir de la mère d'abandonner son enfant. Étape 2 : S'il y a des indications que les lois sur la protection des enfants ont été violées, ou à la demande du DJUS, la police provinciale doit enquêter sur les origines de l'enfant ou s'enquérir de nouveau de la volonté de la mère d'abandonner son enfant. Le MSP demande à la police communale et aux agences agréées de consigner au dossier la confirmation que l'enfant a été abandonné.

⁴⁵ Entrevue à l'hôpital national d'obstétrique et de gynécologie, le 7 mai 2009.

identifiées à revenir récupérer leurs enfants⁴⁶. Dans ce cas, le personnel se rend parfois à ces adresses, laissées par les mères, ce qui peut impliquer un voyage dans une autre région. Si la mère n'est pas identifiée, l'hôpital demandera aux forces policières d'entreprendre une enquête. L'hôpital devra également publier une annonce indiquant que l'enfant a été abandonné. Dans d'autres provinces, comme celle de Bac Can, les hôpitaux n'ont d'autres responsabilités que celle de transférer l'enfant à un établissement. L'absence d'efforts sur le plan des enquêtes est préoccupante, étant donné que l'abandon anonyme représente la plus large proportion des abandons dans la province de Bac Can⁴⁷.

Si un enfant est abandonné sur la route, devant une pagode ou ailleurs, le MJUS et le MSP ont indiqué que c'est la police locale qui est chargée de mener l'enquête sur les origines de l'enfant⁴⁸. L'hôpital national d'obstétrique et de gynécologie a précisé que la police devait se rendre dans la localité où le bébé a été trouvé et entreprendre une enquête visant à découvrir quelles sont les jeunes filles enceintes qui pourraient avoir récemment donné naissance à un enfant⁴⁹. Toutefois, les policiers des régions de Bac Can et de Vung Tau ont rejeté l'idée qu'ils étaient responsables de telles enquêtes. Ils soutiennent que leur mandat se limite à confirmer que l'enfant a été abandonné à une date et un moment donnés, et à recueillir la déclaration de la personne qui a trouvé l'enfant. La police à Vung Tau reconnaît que, dans le cas exceptionnel où une adresse est laissée, elle peut pousser son enquête plus loin.

Malgré la situation mentionnée ci-dessus, il semble en pratique que la qualité de l'enquête dépendra des différents intervenants dans chaque province. À notre avis, le manque de cohérence entre les procédures d'enquête et le manque de clarté quant à savoir qui est responsable de ces enquêtes créent une situation où il n'est guère assuré que les origines de l'enfant feront l'objet d'une enquête appropriée.

Annonce d'enfants abandonnés dans les médias

Il semble que très peu de personnes ont répondu aux annonces faites dans les médias à propos d'enfants abandonnés, et leur efficacité réelle et potentielle reste très discutable⁵⁰. On relève également des obstacles quant à l'obligation de communiquer une annonce à trois reprises, pendant trois jours consécutifs. Le DJUS à Vung Tau a noté, par exemple, que les autorités de radiodiffusion locales ne consentent à passer qu'une seule fois ce message⁵¹.

Une fois les annonces effectuées dans les médias, le dossier de l'enfant sera établi, incluant les informations sur l'abandon, par le CPS. Le DJUS à Vung Tau a noté que les CPS ont un rôle à jouer dans la vérification du contenu du dossier avant que l'enfant soit déclaré adoptable et que les informations soient transmises au MJUS. Dans certains cas douteux, par exemple, lorsque le procès-verbal d'abandon comporte des lacunes, il peut demander à la police de pousser plus loin son enquête.

⁴⁶ Le MJUS a fait remarquer qu'il est difficile pour les policiers de recueillir des informations, en particulier dans les régions montagneuses, en raison d'un manque de ressources. Entretien avec le MJUS, le 5 mai 2009.

⁴⁷ Entrevue avec les autorités de la province de Bac Can, le 6 mai 2009.

⁴⁸ Entrevue avec le MJUS, le 5 mai 2009.

⁴⁹ Entrevue à l'Hôpital national d'obstétrique et de gynécologie, le 7 mai 2009.

⁵⁰ On ne nous a fourni qu'un seul exemple d'une annonce couronnée de succès, soit le cas d'une mère qui s'est suicidée après son accouchement parce que son petit ami ne voulait pas reconnaître l'enfant. La grand-mère de l'enfant est venue à l'hôpital pour identifier la mère décédée. Entretien avec le DJUS, Vung Tau, le 11 mai 2009. Rapport sur le traitement des adoptions du Comité populaire de Vung Tau et du DJUS fourni pendant l'entretien avec le DJUS, Vung Tau, le 11 mai 2009.

⁵¹ Rapport sur le traitement des adoptions du Comité populaire de Vung Tau et du DJUS fourni pendant l'entretien avec le DJUS, Vung Tau, le 11 mai 2009.

Nous avons observé que les annonces dans les médias sont une simple formalité et non un moyen efficace d'attirer l'attention de la famille biologique ou d'autres personnes sur l'enfant abandonné. Les annonces dans les médias ne s'étendent pas à l'échelle nationale mais sont plutôt limitées à une province en particulier et accessibles uniquement par les personnes qui peuvent lire un journal et le font ou qui ont la télévision. En outre, il ne semble pas y avoir de surveillance de la qualité des annonces, et encore moins d'organisme compétent possédant l'autorité nécessaire pour assurer l'application d'une norme minimale. Les annonces dans les médias sont utilisées comme une étape administrative obligatoire avant que l'enfant ne soit déclaré adoptable, étant donné qu'une fois les annonces faites, le CPS peut préparer le dossier de l'enfant en vue de son adoption.

Une enquête peut être menée après que l'enfant a été déclaré adoptable et qu'il est apparenté à une famille, dans le cadre du processus de vérification par le MJUS visant à s'assurer que le dossier de l'enfant est en règle et conforme à la loi. Malheureusement, le MJUS en tant qu'autorité centrale ne dispose pas d'un mandat bien reconnu pour entreprendre des enquêtes⁵², et encore moins une enquête qui puisse être déléguée en toute confiance au niveau provincial. Si le personnel au sein du MJUS constate une irrégularité ou trouve qu'il manque de l'information, on demande au DJUS de mener une enquête plus approfondie, mais la collaboration à cet égard varie d'une province à une autre.

Les réponses du DJUS se limitent souvent à trois formulations : la préoccupation est fondée; la préoccupation est non fondée; ou la préoccupation « n'est pas une question de sécurité nationale », sans autre précision. La seule option à la disposition du MJUS pour garantir une plus grande collaboration des autorités de la province est de retarder le traitement du dossier de l'enfant jusqu'à ce que la police fournisse plus d'informations⁵³. Cela signifie que le MJUS est tributaire d'un processus qui peut prendre beaucoup de temps⁵⁴ et est peu fiable, le tout dépendant de la province. Il est également préoccupant de constater que, dans certains cas, une réponse est fournie dans un délai si court que la qualité et la véracité des informations fournies soulèvent de sérieux doutes⁵⁵.

3.1.2. Procédure de consentement

L'article 4 de la CLAH-93 est très clair sur la nécessité de veiller à ce que la personne donnant son consentement soit informée des conséquences découlant de l'adoption, du fait qu'il s'agit d'un consentement libre sans incitation aucune, et de son droit d'obtenir, au besoin, des conseils éclairés avant de donner son aval. Les conditions de consentement qui sont actuellement établies à l'article 71 de la Loi sur le mariage et la famille (n° 22/2000/QH10 du 9 juin 2000) et qui prévoient qu'il faut le consentement écrit des parents naturels, des tuteurs et des enfants adoptés âgés de neuf ans et plus, sont moins strictes que les exigences de la CLAH-93. Étant donné le manque de rigueur dans la loi sur l'obtention du consentement, les mauvaises pratiques sont courantes au Vietnam, ce qui est également reconnu dans les 3^e et 4^e rapports à l'UNCRC.

⁵² Très peu d'ambassades ont pour mandat de mener leurs propres enquêtes relativement aux origines de l'enfant. Seule l'ambassade américaine a un mandat pour mener des enquêtes.

⁵³ Entretien avec le MJUS, le 5 mai 2009.

⁵⁴ Le MSP a donné l'exemple de la nécessité de clarifier les renseignements figurant sur le certificat de naissance de l'enfant comme un processus qui prend du temps. La police locale doit se rendre à l'endroit exact où l'enfant est né et, dans certains cas, le registre des naissances peut être manquant. Entretien avec le MSP, le 6 mai 2009.

⁵⁵ Les autorités vietnamiennes ont noté que dans les cas extrêmes, cela peut prendre un an ou plus à la police provinciale pour mener son enquête.

La responsabilité de l'obtention du consentement

Le consentement est obtenu au niveau local par des entités différentes, selon la province en cause. Le MSP et le DJUS ont déclaré que la police locale vérifiait le consentement des parents à l'adoption⁵⁶. Toutefois, les entrevues avec la police dans les provinces de Bac Can et de Vung Tau⁵⁷ tendent à montrer que, dans la pratique, les forces de l'ordre n'ont pas une telle responsabilité, et que leur rôle se limite à vérifier les origines de l'enfant (voir chapitre 3.1.1). Les maires des localités et les directeurs de CPS ont également été mentionnés comme étant responsables de l'obtention du consentement pour les adoptions dans le pays.

À notre avis, il est difficile de savoir qui est responsable de l'obtention du consentement. Du fait de la multiplicité des pratiques, il n'existe aucune mesure en place pour s'assurer que le consentement soit obtenu d'une manière qui est conforme aux normes internationales⁵⁸.

Qualification et impartialité des personnes qui obtiennent le consentement

Indépendamment de la responsabilité de l'obtention du consentement, la personne ou l'entité doit être suffisamment formée. Elles doivent être capables d'expliquer clairement les conséquences très différentes de l'adoption plénière et de l'adoption simple. Cela est particulièrement pertinent dans le contexte vietnamien où, traditionnellement, seules les adoptions simples sont pratiquées dans les communautés, alors que, si l'enfant doit être adopté à l'étranger, il y a une très forte possibilité que l'adoption soit convertie en une adoption plénière (article 27, la CLAH-93). La personne ou l'entité responsable de l'obtention du consentement doit également être en mesure d'expliquer les alternatives disponibles pour l'enfant, l'adoption ne constituant qu'une possibilité parmi d'autres. Idéalement, elle devrait également être en mesure de fournir des conseils si nécessaire.

Il y avait peu d'informations disponibles sur les pratiques spécifiques. Cependant, la directrice du CPS à Vung Tau a été en mesure de décrire ses propres pratiques, dont celles de donner certains conseils à la mère biologique et de lui présenter diverses options, mais sans aller jusqu'à faire la distinction entre l'adoption simple et l'adoption plénière⁵⁹. Il importe de noter que nous n'avons pas trouvé de preuve d'une « intention manifeste » de la part des directeurs de CPS de profiter de leur position dans l'obtention du consentement. Au contraire, la directrice du CPS à Vung Tau a semblé prendre son rôle au sérieux et faire des efforts considérables pour trouver des solutions au sein de la communauté⁶⁰.

3.1.3. La responsabilité de déclarer un enfant adoptable

La possibilité pour un enfant d'être adopté doit être établie à partir d'un point de vue psychologique, médical, social et juridique. Une évaluation des trois premiers points comprendra une évaluation de la capacité de l'enfant à créer des liens, du caractère approprié ou non de l'adoption comme solution pour l'enfant et des caractéristiques requises en ce qui concerne la famille à qui l'enfant sera confié. L'évaluation de ces trois éléments est inexistante au Vietnam, et il semble n'y avoir présentement aucun organisme qui en assume la responsabilité.

⁵⁶ Entretien avec le MSP, le 6 mai 2009 et entretien avec le DJUS, Vung Tau, le 11 mai 2009.

⁵⁷ Entretien avec le DJUS, Vung Tau, le 11 mai 2009. La police à Vung Tau a déclaré qu'elle se faisait confirmer le consentement des parents biologiques ou des tuteurs après l'apparementement en utilisant des « méthodes secrètes », refusant de fournir plus de détails.

⁵⁸ Cette section ne traite pas de la façon dont on obtient le consentement du directeur du CPS en tant que tuteur de l'enfant, ce qui semble être en règle du point de vue juridique.

⁵⁹ Entretien avec Le Thi Trang Dai, directrice du CPS Vung Tau Children, le 11 mai 2009.

⁶⁰ Entretien avec Le Thi Trang Dai, directrice du CPS Vung Tau Children, le 11 mai 2009.

Le MJUS est chargé de déterminer la possibilité d'adoption sur le plan légal. Cette responsabilité est déléguée au niveau provincial au DJUS concerné, qui compile ensuite une liste de tous les enfants qui sont légalement « adoptables » à partir des informations qui lui sont fournies par les CPS. Dans la province de Vung Tau, la liste actuelle comprend surtout des enfants de moins de 2 et 3 ans (de 70 à 80 %) et quelques-uns qui sont âgés de plus de 5 ans, ainsi que 1 enfant âgé de 14 ans. La majorité des enfants sont atteints de maladies, notamment la tuberculose et des problèmes cardiaques, et 40 pour cent d'entre eux souffrent des maladies graves. Le DJUS a expliqué que la liste reflète le fait que « les étrangers préfèrent les petits enfants⁶¹. » **Nous craignons que certains directeurs effectuent leur propre présélection des enfants « adoptables » parmi ceux qui sont juridiquement adoptables, et qu'ils excluent nombre de ces enfants qui sont plus âgés ou qui ont des besoins spéciaux.**

3.2. Privilégier l'adoption dans le pays

3.2.1. Procédures et pratiques courantes

Les lois qui réglementent les adoptions sont : le Code civil adopté le 28 mai 1995, la Loi sur le mariage et la famille (n° 22/2000/QH10 du 9 juin 2000) et la Loi sur la nationalité vietnamienne (n° 7/1998/HQ du 20 mai 1998). Ces lois indiquent, entre autre, qui peut être adopté (article 68, Loi sur le mariage et la famille), les critères pour les futurs parents adoptifs (article 69, Loi sur le mariage et la famille), et le consentement (article 71, Loi sur le mariage et la famille) etc.

Malgré l'existence de ces lois, les pratiques en matière d'adoption à l'intérieur des frontières ne sont pas bien réglementées, ni surveillées. Il n'y a pas d'agences d'adoption vietnamiennes possédant un permis du MJUS pour faciliter le processus d'adoption. Il n'y a pas de travailleurs sociaux qui viennent en aide aux familles vietnamiennes, et il n'y a pas de suivi après l'adoption. En outre, les adoptions dans le pays ne sont pas bien comprises au sein de la population en tant que mesure de protection de l'enfant, mais sont plutôt considérées comme répondant aux besoins des PAÉ nationaux.

Il est très préoccupant de constater que les PAÉ nationaux sont autorisés à adopter des enfants malgré le fait qu'ils ne sont pas convenablement évalués ni préparés. Nous reconnaissons que beaucoup de sociétés (y compris en Europe) ont vu l'adoption, non seulement comme une mesure de protection de l'enfant, mais aussi comme un moyen par lequel les adoptants eux-mêmes peuvent également tirer un certain bénéfice par la suite (en étant assurés d'avoir quelqu'un pour s'occuper d'eux en fin de vie, par exemple, ou d'avoir un « descendant » à qui laisser leurs biens). Néanmoins, cette absence totale de filtrage, combinée au fait que les parents adoptifs éventuels peuvent « choisir » l'enfant qu'ils voudraient à un CPS et même, paraît-il, directement d'un hôpital⁶², est un motif de préoccupation au Vietnam, mettant en danger les droits de l'enfant concerné. Certains interlocuteurs se disent également préoccupés du fait que l'adoption d'enfants par des anciens combattants et des martyrs de guerre puisse, dans certains cas, être motivée surtout par la perspective de toucher de l'argent du gouvernement⁶³.

⁶¹ Entretien avec le DJUS, Vung Tau, le 11 mai 2009, et entretien avec le directeur du CPS pour les enfants handicapés et abandonnés à Hanoï, le 8 mai 2009.

⁶² Entretien avec le MSAN, le 7 mai 2009.

⁶³ Ce dernier point sera, en principe, abordé dans la nouvelle Loi sur l'adoption. Le dernier projet (n° 5) interdit explicitement de tels abus.

Nous nous inquiétons également du fait que les adoptions nationales ne sont pas nécessairement considérées comme une option essentiellement permanente, étant donné la facilité avec laquelle on peut y mettre fin. La législation actuelle prévoit trois principales justifications à la résiliation : le fait d'agir d'un commun accord; les cas où l'enfant porte atteinte à la vie, à la santé, à la dignité humaine ou à l'honneur des adoptants; et les cas de mauvais traitements ou de persécution infligés aux adoptants par l'enfant, ou encore la destruction de leurs biens⁶⁴. Dans la pratique, l'interprétation de ces termes paraît parfois effroyablement large. On nous a dit, par exemple, que les enfants peuvent être retournés au CPS pour des raisons aussi futiles que le fait d'être désagréable et de se montrer peu disposé à faire ses devoirs. Nous avons exprimé notre inquiétude devant le fait que, dans sa version actuelle (n° 5), la future Loi sur l'adoption ne reconnaît pas la nature tout à fait exceptionnelle d'une décision visant à mettre fin à une adoption, puisqu'elle tolère effectivement un second « rejet » de l'enfant. Nous sommes également préoccupés par le fait que, en plus d'incorporer les justifications susmentionnées dans la Loi sur la famille et le mariage, le projet de loi permette de mettre fin à l'adoption si les adoptants « se retrouvent en butte à des difficultés inattendues sur le plan de la santé, des finances, de leur situation familiale et sociale » qui compromettent leur capacité à respecter leurs engagements.

Nous sommes donc inquiets devant la priorité qui semble être accordée aux besoins des candidats nationaux à l'adoption, au détriment du meilleur intérêt et des droits de l'enfant. Cette approche semble se refléter, en outre, à l'article 40 du Code civil, lequel parle d'un « droit d'adopter ».

3.2.2. La promotion des adoptions à l'échelle nationale

Le MJUS et le MTIAS ont expliqué qu'il n'y a pas de promotion active des adoptions au pays par le biais de subventions ou de publicités nationales parce que, généralement, les parents adoptifs sont bien lotis et n'ont pas besoin de soutien⁶⁵. Nous n'avons également pas observé d'efforts déployés par les directeurs de CPS pour promouvoir l'adoption dans le pays. La promotion de ce type d'adoption est en outre entravée par le manque de partage de l'information entre les différentes provinces en ce qui concerne les enfants « adoptables » et les PAÉ nationaux, ce qui pourrait faciliter l'appariement⁶⁶. **Cette pratique pourrait être facilement améliorée étant donné que chaque DJUS a une liste des « enfants adoptables », qui est envoyée au MJUS.**

Bien que l'agence Holt ait souligné qu'elle favorise les adoptions dans le pays et qu'elle a facilité le règlement de 27 de ces dossiers (comparativement à 46 adoptions à l'étranger) en 2008⁶⁷, il semble que le gouvernement vietnamien lui-même ait consacré peu de ressources au développement des adoptions domestiques en tant que mesure de protection alternative, dans le cadre de l'exécution de son obligation de fournir une protection spéciale aux enfants privés de leur famille dans le pays (article 20 (1) CDE).

⁶⁴ Loi sur la famille et le mariage (2000), art.76.

⁶⁵ Entretien avec le MTIAS, le 6 mai 2009.

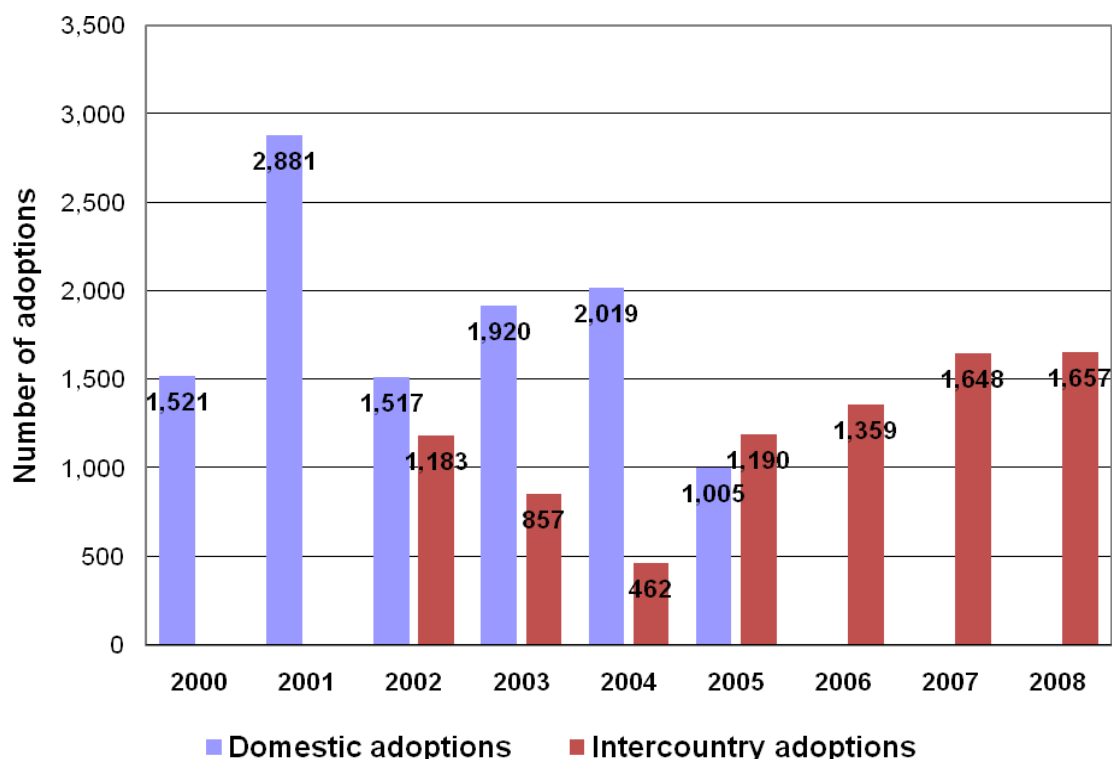
⁶⁶ Le DJUS à Vung Tau a déclaré qu'il tient une liste de tous les « enfants adoptables », mais ne partage pas cette liste avec d'autres provinces puisque cela n'est pas requis par la loi. Entretien avec le DJUS, Vung Tau, le 11 mai 2009.

⁶⁷ Entretien avec M^{re} Ho Dang Hoa, directeur de pays, le 11 mai 2009.

3.2.3. Adoptions dans le pays et respect du principe de subsidiarité

Il existe peu de données sur les adoptions à l'intérieur des frontières du Vietnam, et encore moins d'informations sur les catégories de parents adoptifs éventuels, leur nombre et leurs motivations. Pour les années 2000 à 2005⁶⁸, certaines statistiques sont disponibles dans les rapports du gouvernement vietnamien à l'UNCRC. Le MJUS a également révélé que 17 000 adoptions nationales ont été enregistrées au niveau du Comité populaire entre 2003 et 2008⁶⁹. Les seuls chiffres disponibles sur l'adoption internationale de 2006 à 2008 ont été fournis par les autorités centrales étrangères.

Graphique 3 – Adoption nationale et internationale entre 2000 et 2008



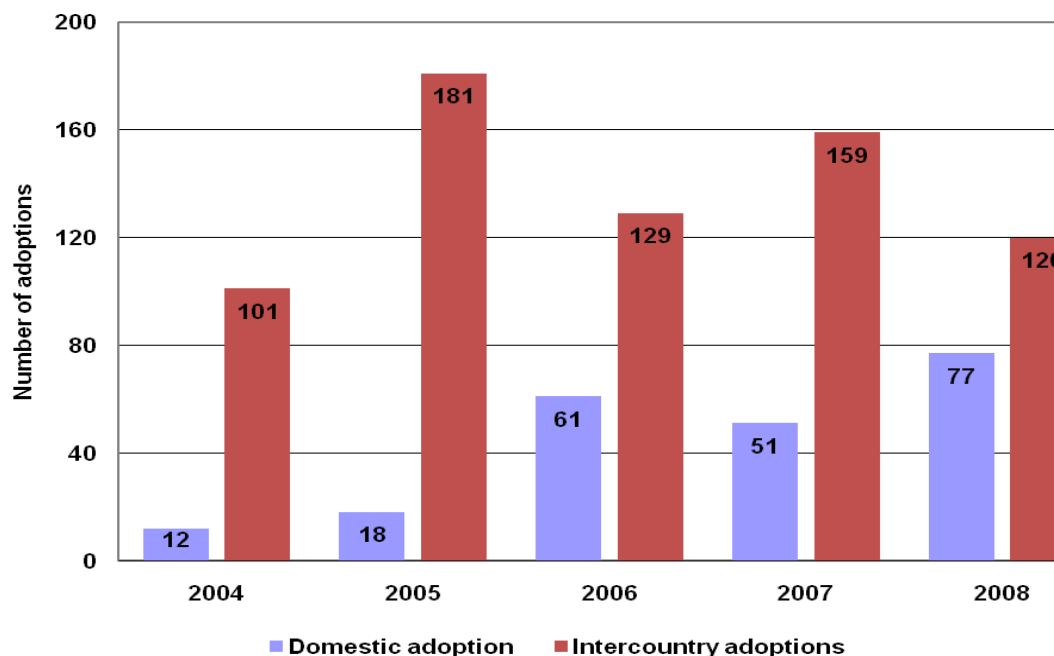
Le principe de subsidiarité exige que l'AI ne soit envisagée que lorsque toutes les mesures pour maintenir l'enfant dans sa famille biologique ont été épuisées et que l'on a examiné les autres possibilités de placement approprié de l'enfant dans son pays d'origine (y compris l'adoption nationale), compte tenu de son intérêt comme le mentionne l'article 21 du CDE. Étant donné les maigres informations dont on dispose sur les adoptions nationales, il est difficile de dire sans équivoque si oui ou non ce principe est respecté au Vietnam. Toutefois, **le fait que la grande majorité des enfants adoptés à l'étranger sont âgés de moins d'un an au moment de leur adoption (beaucoup d'entre eux sont âgés d'à peine 3 ou 4 mois) tend à démontrer que, dans leur cas du moins, seule la plus sommaire des tentatives (s'il en est) peut avoir été faite pour trouver une solution à l'intérieur du pays, étant donné les délais extrêmement limités que ces âges impliquent.**

⁶⁸ Troisième et quatrième rapports périodiques 2008 à l'UNCRC, Annexe 5, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/5ee877c8e7b97e15c1256c3a00389d1a/\\$FILE/G0243074.doc](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/5ee877c8e7b97e15c1256c3a00389d1a/$FILE/G0243074.doc)

⁶⁹ Entretien avec le MJUS, le 5 mai 2009.

Il nous semble en outre que la question des adoptions nationales, en tant qu'option dans le système de protection des enfants, et dans le respect du principe de subsidiarité, peut varier considérablement en fonction de l'établissement et de la province concernée. Le directeur du CPS pour les enfants handicapés et abandonnés à Hanoï a par exemple expliqué que les PAÉ nationaux ne sont pas intéressés à adopter des enfants dans un centre avec l'étiquette d'« handicapés », même si ce ne sont pas tous les enfants qui ont des besoins spéciaux⁷⁰. À Hanoï, le DJUS a néanmoins déclaré que, globalement, il y a eu 251 adoptions nationales par opposition à 140 adoptions internationales en 2008, alors que dans la province de Vung Tau, les adoptions nationales sont beaucoup moins importantes, comme le montre le tableau ci-dessous⁷¹.

Graphique 4 – Province de Vung Tau : Adoptions nationales et internationales dans les Centres de protection sociale de 2004 à 2008⁷²



Les différences entre les provinces et entre les établissements sont problématiques, car les enfants devraient avoir la même chance d'être adoptés par une famille vietnamienne, indépendamment de la province et de l'établissement dans lequel ils vivent. De plus, bien que le MJUS nous ait informés que 17 000 adoptions nationales ont été réalisées entre 2003 et 2008, nous n'avons trouvé au cours de notre mission, aucun élément confirmant ces chiffres⁷³.

3.3. Apparementement

L'apparementement se concentre sur l'identification d'une future famille adoptive dont les capacités correspondent aux besoins et aux caractéristiques précises d'un enfant qui a déjà été désigné comme « adoptable ». Voilà une étape essentielle dans le processus d'adoption. Un

⁷⁰ Entretien avec le directeur du CPS pour les enfants handicapés et abandonnés à Hanoï, le 8 mai 2009.

⁷¹ Entretien avec le Comité Populaire de la Province de Vung Tau, 11 mai 2009.

⁷² Les autorités vietnamiennes font remarquer que, puisque les adoptants nationaux trouvent également des enfants ailleurs que dans un CPS, le nombre d'adoptions nationales dans ce graphique n'est pas un reflet fidèle du nombre total.

⁷³ Cela doit aussi être envisagé dans le contexte de la nécessité de recueillir des statistiques fiables, comme on l'indique au point 6.2.2.b).

organisme compétent dans le pays d'accueil ou dans le pays d'origine devrait entreprendre l'apparement final en trouvant des parents adoptifs auprès desquels le placement de l'enfant est susceptible de correspondre à son meilleur intérêt. Actuellement, il n'existe pas de législation qui prenne en compte le processus d'apparement au Vietnam, bien que le nouveau projet de loi en matière d'adoption le fasse.

3.3.1. Procédures d'apparement pour les adoptions nationales

Légalement, les ressortissants vietnamiens ou étrangers résidant au Vietnam pour une période de plus de 6 mois peuvent adopter un enfant en vertu des lois du pays. Dans les faits, la responsabilité de l'apparement ne relève pas de la compétence d'un organisme spécifique, mais elle est plutôt laissée aux PAÉ nationaux qui choisissent un enfant, ce qui constitue une pratique contraire aux normes internationales. Selon nos informations, après la prise de rendez-vous avec le directeur du CPS en vue de l'adoption d'un enfant, les PAÉ choisissent un enfant en fonction des caractéristiques apparementes de l'enfant, de son âge et des discussions qu'ils ont avec le personnel. Par conséquent, les PAÉ vietnamiens excluent immanquablement de leur projet d'adoption les enfants à besoins spéciaux.

3.3.2. Procédures d'apparement pour les adoptions internationales

Pour les adoptions internationales, les PAÉ étrangers sont tenus de présenter leur dossier à une agence d'adoption qui est autorisée à travailler au Vietnam. Ces dossiers sont également envoyés au MJUS pour vérification. Les dossiers de PAÉ étrangers transmis aux directeurs de CPS, ne contiennent, toutefois, que des informations de base telles que le nom, l'âge et la nationalité, ainsi que les préférences des PAÉ. Les rapports sur les antécédents des PAÉ ne sont pas toujours fournis. Le directeur du CPS identifie ensuite les enfants répondant aux critères des PAÉ étrangers. Un de ces directeurs a déclaré : « Je vais regarder les critères mentionnés dans le dossier (des candidats à l'adoption) et choisir l'enfant le mieux adapté à leur liste, en donnant la priorité à ceux qui souhaitent adopter des enfants handicapés. »

Comme la responsabilité de l'« apparement » est laissée aux directeurs sous-informés des CPS ou aux PAÉ du pays, certains enfants n'ont aucune chance d'être adoptés, et l'absence totale d'apparement professionnel comporte des risques considérables en ce qui a trait au respect des droits et des intérêts des enfants adoptés.

3.4. La prise de décision en matière d'adoption

3.4.1 Système décentralisé

Les adoptions sont principalement traitées par les autorités provinciales, sous la supervision du Département des adoptions à l'échelon central pour les cas d'adoption internationale. Si le cadre juridique expose les conditions que doit respecter un processus d'adoption, leur application est principalement sous la responsabilité des intervenants provinciaux (Comité populaire, DJUS, DTIAS, directeurs d'établissements, maires, police, etc.).

Cela crée de grandes difficultés quand il s'agit de développer un système uniforme applicable partout dans le pays et de mettre en place un mécanisme de contrôle fiable par le truchement d'une autorité centrale qui exerce véritablement son « autorité » dans l'ensemble du pays, étant donné que, entre autres :

- environ 11 000 présidents du Comité populaire au niveau des communes s'occupent des adoptions nationales;
- sur 387 établissements dans le pays, 92 sont actuellement autorisés à recommander des enfants pour l'adoption internationale;

- les agences d'adoption étrangères sont libres de chercher des enfants parmi les différents établissements dans les 63 provinces et d'y exercer leurs activités, mais il n'y a pas de système centralisé d'information et de contrôle pour les diriger là où les besoins réels d'AI pourraient exister. En conséquence, un seul établissement peut avoir conclu plusieurs accords de collaboration avec différents organismes, tandis que dans d'autres provinces, il ne se fait aucune adoption internationale⁷⁴.

3.4.2 Manque de ressources de l'Autorité centrale en matière d'adoption

Le Département des adoptions au Ministère de la Justice, en tant qu'Autorité centrale de l'adoption au Vietnam, est composé de 14 personnes : un directeur, deux directeurs adjoints, un comptable, un administrateur et neuf membres du personnel juridique pour traiter les dossiers d'adoption. À l'origine, le Département était responsable uniquement des dossiers internationaux; mais par suite d'une décision salubre, fin 2008, il a maintenant également un rôle de surveillance en matière d'adoptions nationales. De toute évidence, le personnel est soumis à une forte pression quant au traitement des dossiers, étant donné qu'il a reçu jusqu'à 1 900 demandes par an⁷⁵. On pourrait donc s'attendre à ce que chaque membre du personnel (à l'exclusion des directeurs) ait à traiter quelque 200 dossiers par an. Un directeur adjoint a déclaré qu'il n'est pas obligatoire de travailler le week-end, mais que lorsqu'on accuse un retard dans le traitement des dossiers, le personnel doit s'y astreindre. Compte tenu de la charge de travail actuelle, l'Agence passe le plus clair de son temps à traiter des dossiers; il reste donc peu de temps pour les activités de surveillance.

Considérant la façon dont le Département des adoptions fonctionne actuellement, il n'a pas le pouvoir, la reconnaissance et les ressources pour fonctionner efficacement en tant qu'Autorité centrale, et encore moins se conformer à la CLAH-93.

3.4.3 Responsabilités fragmentées

La procédure d'adoption au Vietnam est assez longue et compliquée. En outre, les organismes responsables peuvent être différents d'une province à l'autre (notamment les compétences du DJUS et du DTIAS). Bien que cela puisse présenter des aspects positifs – possibilité de recouper les informations et décentralisation susceptible (à raison) de favoriser des solutions au niveau régional – la hiérarchie des responsabilités n'est pas toujours claire ou efficace.

Le grand nombre d'étapes crée, en fait, un système où les différentes personnes responsables ont une vision limitée de la procédure d'adoption. Leurs décisions font avancer le dossier d'une étape, mais il est très rare qu'elles arrêtent le processus dans les cas où cela pourrait s'avérer indiqué (par exemple, quand on soupçonne l'existence de mauvaises pratiques). Nous avons trouvé plusieurs indications montrant que le cheminement des dossiers s'apparente davantage à l'application mécanique des procédures administratives en place qu'à une réelle possibilité pour les intéressés d'examiner et de reconsidérer les décisions rendues; il semble que les décisions remises en question soient particulièrement rares, et ce n'est souvent qu'en raison de l'absence ou de l'insuffisance d'un document requis.

⁷⁴ Voir également le chapitre 5, « L'impact des acteurs étrangers ».

⁷⁵ Selon le DA, l'année record jusqu'à aujourd'hui a été 2008, avec 1910 dossiers de PAÉ reçus. De ce nombre, quelque 700 dossiers de citoyens américains ont en fait été renvoyés lorsque l'accord bilatéral avec ce pays est arrivé à expiration. Mais ce chiffre de 1910 ne représente en rien le niveau réel des demandes. Par exemple, tandis que la France a déclaré avoir soumis 278 dossiers en 2008 et 277 au cours des 8 premiers mois de 2009 (données du DA), l'ambassade de la France mentionne qu'il y avait un arriéré de pas moins de 2 422 demandes pour le Vietnam encore « en attente » à Paris, à l'Agence française d'adoption, en 2008.

Tout aussi inquiétant est le fait que l'ensemble du système de contrôle instauré par la loi commence seulement à partir du moment où le directeur d'un établissement déclare qu'un enfant a besoin d'être adopté. Mais bien sûr, la question principale réside dans la façon dont l'abandon et le consentement à l'adoption sont abordés (voir les sections 2.1 et 3.2).

En conséquence de ces responsabilités fragmentées, il n'y a pas d'approche uniforme sur la façon de traiter le dossier d'un enfant. Ainsi, un fonctionnaire d'ambassade a dit craindre que les mêmes formulaires ne soient pas utilisés dans chaque province, et que dans certains cas, des documents supplémentaires sont requis. Non seulement le manque de clarté dans les procédures administratives crée beaucoup de confusion, mais aussi les raisons et la justification objective de ces exigences et de ces systèmes disparates, du point de vue de la protection des enfants et des droits de l'enfant, restent encore un mystère total pour nous.

3.4.4 Directeurs d'établissements

Il ressort clairement des entretiens que les principales responsabilités et compétences pour engager un enfant dans le processus de l'AI et pour l'apparement avec les PAÉ étrangers restent entre les mains des directeurs d'établissements. Comme ils reçoivent à la fois de très jeunes enfants « abandonnés » et les demandes d'adoption, ce sont eux qui se situent à la croisée des chemins entre l'« offre » et la « demande ». En outre, l'aide humanitaire fournie par les organismes d'adoption étrangers est directement versée à leurs établissements, ce qui leur donne encore plus de pouvoir⁷⁶. En réponse à une question sur la façon dont le directeur choisit entre les organismes (et qui sera invité à organiser l'AI pour les enfants à donner), la directrice du CPS de Vung Tau a déclaré qu'il existe une concurrence entre les cinq organismes qui travaillent avec son centre⁷⁷. Elle choisit entre les organismes en fonction du soutien financier qui est offert par chacun, de la qualité des conditions de travail de l'agence, de la régularité des rapports d'activité et de son engagement. Elle a noté, par exemple, que l'Agence italienne NAAA ne recevait pas autant d'enfants que les autres parce qu'elle ne fournit pas de rapports de suivi au Centre. Quant à la façon dont les agences d'adoption appuient les projets communautaires, la directrice a répondu : « Quand je fais une demande, les organismes répondent, » ce qui donne un petit aperçu du pouvoir dont jouissent certains administrateurs.

Il y a un besoin évident de mettre en place un mécanisme de renforcement du contrôle sur les établissements, et de mieux définir le rôle et les responsabilités de leurs administrateurs. Dans le rapport succinct sur l'AI dans la province de Bac Can de 1997 à mars 2009⁷⁸, on relève que « selon le décret 68/2002/ND-CP, le département de la Justice provincial est responsable des dossiers des enfants. Toutefois, dans la pratique, les enfants qui sont présentés à l'adoption internationale viennent d'établissements. [...] L'établissement est le premier à recevoir l'enfant et à lui dispenser des soins; il doit donc y avoir des règlements sur les responsabilités des établissements quant à l'exactitude du dossier de l'enfant⁷⁹ ».

⁷⁶ Il convient de noter que des établissements comme celui de Vung Tau reçoivent également une aide humanitaire d'organisations internationales telles que l'APER (France) et la WWO (USA) qui est spontanée et complètement indépendante des activités d'adoption.

⁷⁷ Entretien avec Le Thi Trang Dai, directrice du CPS Vung Tau Children, le 11 mai 2009, Vung Tau.

⁷⁸ Rapport fourni au SSI par le DJUS, pendant la visite dans la province de Bac Can, le 6 mai 2009.

⁷⁹ A mentionner qu'au procès pour fraude dans le domaine de l'adoption, tenu en septembre 2009 dans la province de Nam Dinh, c'est le directeur du Centre de protection sociale qui s'est vu imposer la plus lourde peine.

4. Caractéristiques des enfants vietnamiens adoptés à l'étranger

Le principal trait distinctif des adoptions en provenance du Vietnam est bien sûr l'âge particulièrement jeune des enfants concernés.

4.1 Âge des enfants adoptés à l'étranger

Malheureusement, la plupart des pays d'accueil ne publient pas de données statistiques analytiques sur les enfants adoptés par leurs citoyens. L'Italie cependant, – et c'est tout à son honneur – le fait systématiquement depuis quelques années, et ses statistiques ne pourraient difficilement être plus éloquentes⁸⁰. Ainsi, en 2008, sur un total de 313 enfants vietnamiens adoptés en Italie, pas moins de 251 (soit 80 %) étaient âgés de moins de 1 an. Cette année-là, le Vietnam venait au 6^{ème} rang parmi les pays d'origine des enfants adoptés par les Italiens.

Certains autres grands « pays d'origine » ont également la réputation de permettre à des enfants très jeunes d'être adoptés à l'étranger, par exemple le Cambodge et l'Éthiopie. Toutefois, les chiffres italiens pour ces deux pays mettent cela en perspective : toujours pour 2008, sur 188 enfants en provenance du Cambodge adoptés par des Italiens, seulement 47 (25 %) avaient moins de 1 an; pour l'Éthiopie, ils n'étaient que 45 sur 338 (soit 13 %).

En fait, le seul pays d'origine « significatif »⁸¹ qui se rapproche du Vietnam quant à l'âge des enfants adoptés à l'étranger semble être la Chine, dont la situation sur le plan de l'AI est bien entendu unique en raison de sa politique d'« un enfant par famille ». L'Italie n'a commencé à adopter en Chine qu'en 2009. Les données disponibles pour le premier semestre⁸² montrent que l'âge moyen des 20 enfants chinois adoptés par l'Italie était de 1,11 an⁸³, comparativement à 0,86 an pour les 125 enfants vietnamiens adoptés par des Italiens au cours de cette même période. A titre de comparaison, le pays qui affiche l'autre moyenne d'âge la plus basse en ce qui concerne les enfants adoptés est le Kazakhstan, dont le chiffre est toutefois nettement plus élevé, soit 2,61 ans. Par conséquent, si les chiffres de l'Italie sont un tant soit peu une indication de la situation dans les autres pays d'accueil, le Vietnam serait, pour ainsi dire, « un cas à part » à l'heure actuelle, en ce qui a trait à l'adoption de bébés⁸⁴. En fait, les chiffres fournis dans le cas de la France⁸⁵ dressent un portrait plus frappant encore de la situation en ce qui concerne les adoptions en provenance du Vietnam. Sur les 283 enfants vietnamiens adoptés par des citoyens français en 2008, pas moins de 244 (soit 86 %) étaient âgés de moins

⁸⁰ CAI, 2009, voir <http://new.commissioneadozioni.it/media/48288/dati&prosp%202008.pdf>

⁸¹ « Significatif » correspond, dans ce contexte, à la désignation italienne applicable aux pays où l'on a conclu 10 adoptions internationales ou plus au cours d'une année.

⁸² CAI, 2009, voir <http://new.commissioneadozioni.it/media/54739/report%20cai%20i%20semestre%202009.pdf>

⁸³ La revue « Adoptive Families » indique que l'âge moyen des enfants adoptés en Chine par les États-Unis est d'environ 11 mois, et elle cite également les données de l'US Immigration and Naturalization Service, selon lequel seulement 44 % des enfants adoptés en Chine par les É.-U. en 2006 étaient âgés de moins d'un an, alors que le chiffre équivalent pour les enfants adoptés en provenance du Vietnam était de 57 %. Une autre différence entre la Chine et le Vietnam réside dans l'âge à partir duquel les bébés deviennent adoptables, lequel serait d'au moins 7 mois pour la Chine. Voir www.adoptivefamilies.com (consulté le 25 sept. 2009).

⁸⁴ Les années précédentes, le Guatemala aurait été dans une situation très similaire, voire sans doute encore plus exceptionnelle. Selon un rapport concernant les premières années du présent siècle, « les statistiques non officielles montrent que l'âge moyen des enfants [du Guatemala] qui sont placés pour l'adoption internationale se situe entre 5 et 6 mois. » [« The case of Guatemala: fostering children prior to adoption », Kelley McCreery Bunkers, dans *Early Childhood Matters*, n° 105, décembre 2005, Bernard Van Leer Foundation, La Haye] Ce fait a été, précisément, jugé symptomatique de graves problèmes au Guatemala quant à savoir comment et pourquoi les bébés ont été déclarés « adoptables à l'étranger », ce qui a conduit à la suspension permanente, du moins au moment de rédiger le présent document, de toutes les adoptions d'enfants provenant de ce pays.

⁸⁵ Ces chiffres ont été gracieusement fournis par l'ambassade française à Hanoï, mai 2009. Malheureusement, l'Autorité centrale française (AMI) ne fournit pas automatiquement ces informations pour chaque pays d'origine.

de 1 an, et fait encore plus remarquable, la majorité (145) d'entre eux avaient moins de 6 mois. Bien que nous ne disposions pas des chiffres correspondants pour les adoptions françaises dans d'autres pays d'origine⁸⁶, l'Autorité centrale fournit des données cumulatives pour toutes les adoptions en France en 2008 qui indiquent que « seulement » 21,8 % des nourrissons concernés avaient moins de 1 an⁸⁷. Cela signifie que, alors que le Vietnam ne représentait que 9 % de toutes les adoptions en France en 2008, les nourrissons vietnamiens ont compté pour plus du tiers (34,2 %) du nombre total d'enfants adoptés de moins de 1 an.

Les statistiques de la Suède reflètent à peu près la même réalité. En 2008, 35 des 45 adoptions d'enfants vietnamiens en Suède concernaient des enfants se situant dans le groupe d'âge 0-1 an, soit 78 %, cinq des dix enfants restants étant âgés de moins de 2 ans⁸⁸.

Cet écart exceptionnellement important en faveur de l'adoption de nourrissons au Vietnam constaté dans les chiffres fournis par la France, l'Italie et la Suède a été confirmé comme phénomène généralisé dans les déclarations faites par de nombreux interlocuteurs au cours de notre mission. Par exemple, « la plupart » des 180 enfants vietnamiens adoptés par des citoyens irlandais en 2008 étaient âgés de « moins de 9 mois à un an »⁸⁹. La « majorité » des adoptions par les États-Unis concernait des enfants ayant moins de 1 an, et « beaucoup » de ces enfants en 2007-2008 étaient des bébés âgés de 4 mois⁹⁰. En outre, les détails des adoptions conclues sous l'égide de la seule agence suisse autorisée à travailler au Vietnam montrent que les trois plus récentes (les seules sur lesquelles on trouve de l'information sur le site Web) concernaient une fillette de 3 mois, un garçon de 4 mois et une fillette de 4 mois⁹¹.

Un nombre très restreint d'interlocuteurs étaient néanmoins un peu plus nuancés sur cette question. A Hanoï, par exemple, on estime que 90 % des enfants adoptés à l'étranger avaient entre 8 et 24 mois, en précisant qu'il fallait généralement 8 mois pour mener à terme le processus de l'AI⁹². Dans le cadre de cette mission, nous n'avons pas été en mesure d'établir si oui ou non cette situation, si elle était vérifiée, pourrait s'expliquer en partie du moins par les procédures spécifiques mises en place à Hanoï, ou encore par la possibilité que les enfants adoptés les plus jeunes aient été davantage issus des provinces rurales ou de celles qui sont situées assez loin de la capitale. Notons au passage que certains directeurs de CPS ont déclaré que le processus pouvait être accéléré dans certains cas exceptionnels, comme celui d'un enfant qui aurait besoin d'assistance médicale d'urgence. Nous retiendrons, toutefois, que le vice-chef à l'état civil, aux dossiers judiciaires et à la nationalité à Hô Chi Minh-Ville (HCMV), M. Nguyen Quoc Thang, aurait déclaré ce qui suit : « le processus prendra environ six mois, après que tous les documents requis auront été soumis »⁹³.

Si les autorités vietnamiennes invoquent l'absence de normes internationales interdisant l'adoption de jeunes bébés, ou fixant un âge minimum en matière d'adoption internationale, nous soulignons pour notre part que **le critère minimal pour déterminer à partir de quel âge un enfant peut être considéré comme « adoptable » à l'étranger correspond, à**

⁸⁶ Pour les raisons expliquées dans la note précédente.

⁸⁷ Ministère des Affaires étrangères, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/STATS_ADOPTION_2008.pdf

⁸⁸ Statistiques de l'Autorité centrale de Suède (MIA), courriel du 18 septembre 2009.

⁸⁹ Rencontre à l'ambassade de la République d'Irlande, Hanoï, le 8 mai 2009.

⁹⁰ Rencontre à l'ambassade des États-Unis, le 11 mai 2009.

⁹¹ <http://www.helviet-adoption.ch/news.htm> consulté le 21 mai 2009. L'ambassade de Suisse à Hanoï confirme (courriel, 17 juin 2009) qu'en 2008, les cinq enfants vietnamiens adoptés par la Suisse étaient tous âgés de 3 à 12 mois, et pour 2009 (jusqu'à juin), trois étaient dans ce groupe d'âge tandis que deux étaient âgés de plus de 1 an.

⁹² Entrevue avec les représentants du département de la Justice, Hanoï, le 12 mai 2009.

⁹³ <http://www.thanhniennnews.com/overseas/?catid=12&newsid=33244> dernière mise à jour le 8 novembre 2007.

l'évidence, au temps qu'il faut pour suivre fidèlement toutes les procédures et appliquer consciencieusement la règle de la subsidiarité de l'AI à chaque cas.

Le revers de cette médaille est, bien entendu, le fait que les enfants ayant des besoins spéciaux (en particulier plus âgés ou handicapés) sont systématiquement écartés de l'AI. Par définition, ces enfants sont « difficiles à placer » (ou du moins *plus difficiles* à placer), nationalement ou à l'étranger, dans tous les pays, et il est certain que l'adoption internationale ne devrait jamais être envisagée comme une sorte de solution potentiellement miraculeuse à leurs besoins. Parallèlement à cela, la facilité relative avec laquelle, au besoin, on a pu trouver des familles locales pour accueillir des nourrissons « en bonne santé » devrait conduire à ce qu'un accent particulier soit mis sur la possibilité pour les enfants ayant des besoins particuliers d'être adoptés à l'étranger dans des conditions appropriées.

4.2 Adoption d'enfants plus âgés

Le corollaire de la vaste proportion d'enfants vietnamiens qui sont adoptés étant bébés ou, au mieux, tout-petits est évidemment que l'adoption d'enfants plus âgés par des étrangers est chose rare. L'Italie, dont les citoyens sont notoirement plus ouverts à adopter des enfants plus âgés⁹⁴, donne le chiffre de seulement 25 enfants âgés de plus de 5 ans sur un total de 313 enfants adoptés en provenance du Vietnam en 2008, soit 8 %. Quant à la France, seulement neuf enfants vietnamiens de plus de 5 ans ont été adoptés en 2008, ce qui correspond à 3,2 % du total des adoptions vietnamiennes en France cette année-là, tandis que les enfants de plus de 5 ans représentaient 23 % du total des adoptions en France. Sur les 45 enfants adoptés en Suède en 2008, pas un seul n'avait plus de 5 ans⁹⁵.

Là encore, les données provenant de ces pays ont été confirmées par différents interlocuteurs. En ce qui concerne l'Irlande, par exemple, on relève que « certains » enfants adoptés étaient « plus âgés ». Les 46 dernières adoptions internationales traitées par Holt International Children's Services concernaient toutes des enfants de moins de cinq ans (et le plus souvent de 1 à 2 ans)⁹⁶. En fait, au cours de notre mission, la seule indication concrète de l'importance accordée à l'adoption d'enfants plus âgés concernait l'agence italienne CIAI, qui a déclaré qu'elle n'avait organisé que 9 adoptions en 6 ans d'activité au Vietnam, lesquelles auraient toutes concerné des enfants dans le groupe d'âge des 5 à 7 ans.

4.3 Adoption d'enfants handicapés

L'autre principal groupe d'enfants ayant des besoins particuliers est celui des enfants atteints d'un handicap. Nous avons été malheureusement incapables d'obtenir des informations concrètes sur la mesure dans laquelle ces enfants sont adoptés à l'étranger ou dans le pays. Les quelques indications que nous avons obtenues nous amènent à croire, cependant, que les enfants vietnamiens handicapés sont rarement adoptés par des parents étrangers. À cet égard, les seuls commentaires reçus des représentants des pays d'accueil concernent l'Irlande - à la connaissance de l'ambassade, aucun des enfants adoptés en 2008 ne souffrait d'un handicap⁹⁷ - et la France, parle de cas « occasionnels ».

⁹⁴ L'âge moyen de tous les enfants étrangers adoptés par des Italiens est de 5,6 ans, alors que pour les enfants vietnamiens adoptés par des Italiens, il se situe à 1,4 an.

⁹⁵ Statistiques de l'Autorité centrale de Suède (MIA).

⁹⁶ Entretien avec M. Ho Dang Hoa, directeur de pays, Holt, le 11 mai 2009.

⁹⁷ L'agence irlandaise Helping Hands, en revanche, a déclaré que plus de 1 enfant sur 10 parmi les enfants adoptés par son entremise avaient des « besoins spéciaux ».

Deux interlocuteurs ont cependant fourni une image un peu plus positive quoiqu'à une échelle relativement réduite. Selon Holt, environ le tiers de ses 46 adoptions internationales en 2008 concernaient des enfants handicapés. Pour sa part, le directeur d'un CPS pour les enfants handicapés et abandonnés à Hanoï déclarait que, parmi les neuf enfants adoptés à l'étranger en 2008 (8 au Danemark et 1 aux États-Unis), trois avaient un handicap⁹⁸. Nous ne connaissons pas le degré et le type de handicap en question, bien que plusieurs des enfants dans ce CPS étaient sourds et muets, ce qui peut fournir une indication quant au handicap d'au moins quelques-uns d'entre eux. Pour sa part, l'agence suédoise Adoptionscentrum rapporte que quatre des 25 enfants adoptés par son entremise en 2008 présentaient des besoins spéciaux. En outre, au CPS de Vung Tau, on nous a dit que certains enfants qui ont été adoptés avaient le VIH ou le SIDA, d'autres l'hépatite B et C, tandis que d'autres encore souffraient d'un certain nombre de handicaps différents⁹⁹.

4.4 Adoption d'enfants issus de minorités

Bien que nous sachions que des enfants issus de minorités au Vietnam ont été et sont placés pour l'adoption dans un certain nombre de pays, et que certaines préoccupations ont été exprimées quant à la façon dont certains d'entre eux ont été déclarés adoptables, nous n'avons pas été en mesure d'examiner de près cette question au cours de cette mission.

Les minorités vivent généralement dans des régions rurales relativement isolées et constituent des populations vulnérables qui ne sont pas forcément familiarisées avec les procédures et les concepts complexes comme ceux de l'« adoption plénière ». Des précautions particulières doivent donc être prises lorsque l'adoption d'un enfant issu de tels groupes est envisagée.

Nous notons également que les graves préoccupations communiquées par le P^r Peter Bille Larsen¹⁰⁰ quant aux circonstances dans lesquelles pas moins de 13 enfants de la minorité Ruc ont été adoptés par des couples américains et italiens, avaient fait ou faisaient l'objet d'une enquête. Il est à noter que les Ruc sont l'un des plus petits groupes de minorités ethniques (de 200 à 300 personnes) au Vietnam, de sorte que le retrait ne serait-ce que de quelques enfants est d'autant plus lourd de conséquences¹⁰¹. Nous croyons savoir qu'à la suite de l'enquête, le directeur de l'agence américaine impliquée dans le traitement des adoptions Ruc a été remplacé¹⁰². Au cours de la mission, on nous a appris que l'affaire était examinée par les autorités compétentes à Rome¹⁰³. Plus tard, on nous a assuré que les enquêtes sur les dossiers italiens en cause avaient bien été menées à terme. On avait établi que moins de cinq enfants Ruc avaient été adoptés par des couples italiens, et que les procédures « n'étaient en aucune façon alarmantes, et ne différaient pas de celles qui avaient été utilisées dans tous les autres dossiers d'adoption d'enfants vietnamiens¹⁰⁴. » Cela illustre bien le fait qu'un dossier d'adoption peut être perçu par les pays d'accueil comme « normal », à la lumière des documents en leur possession. Toutefois, comme le présent rapport le montre, ce sont les irrégularités elles-mêmes qui peuvent donner cette impression de normalité. Alors que les procédures internes relèvent de la responsabilité ultime du pays d'origine, les pays d'accueil doivent prendre les plus grandes précautions dès que des informations suspectes apparaissent.

⁹⁸ Entrevue, le 8 mai 2009.

⁹⁹ Entretien avec Mme Le Thi Hoang Yen, directrice adjointe, DA, le 11 mai 2009, Vung Tau.

¹⁰⁰ Voir section 2.1.2 b) sur le « Délaissement » dans le présent rapport.

¹⁰¹ Bulletin mensuel du SSI/CIR 11-12/2008

¹⁰² Rencontre avec le Pr Larsen, le 22 avril 2009 et

<http://www.brandeis.edu/investigate/gender/adoption/docs/LarsenWilltheRucChildrenComeHome.pdf>

¹⁰³ Rencontre à l'ambassade de l'Italie, Hanoï, le 8 mai 2009.

¹⁰⁴ Note de la CAI, le 26 octobre 2009.

Nous demandons donc instamment aux autorités compétentes de tous les pays d'accueil de vérifier si des enfants issus de minorités ont été adoptés ou sont en voie de l'être par leurs citoyens, et d'accorder une attention particulière aux circonstances dans lesquelles le consentement a été ou est donné en pareil cas. Le cas échéant, et s'il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant, nous encourageons les autorités compétentes à prendre en compte les politiques de réintégration en raison du droit de l'enfant de grandir dans sa famille biologique, tel qu'il est prévu par l'article 7 CDE.

4.5 Répondre aux attentes des futurs adoptants?

Il est bien connu, compréhensible et donc prévisible, que la grande majorité des adoptants étrangers éventuels, comme les adoptants à l'échelle nationale, cherchent à adopter les enfants les plus jeunes possible.

Il est clair que le nombre disproportionné de bébés sur l'ensemble des enfants vietnamiens adoptés à l'étranger reflète d'abord et avant tout les demandes et les exigences des adoptants éventuels. « 95 % des adoptants étrangers aimeraient avoir un enfant de moins de 2 ans » déclarait le directeur du CPS de Hanoï. Compte tenu des statistiques sur l'adoption énoncées ci-dessus, il aurait fort bien pu dire « de moins de 1 an ». En fait, il est intéressant de noter qu'avant l'interdiction des adoptions « indépendantes » (c.-à-d. autres que par des agences) au Vietnam, en 2006, plus de 60 % des enfants adoptés par des citoyens français étaient âgés de moins de 6 mois – dont 13 % avaient en réalité moins de 3 mois¹⁰⁵. En revanche, en 2008, on n'a enregistré qu'une seule adoption d'enfant de « moins de 3 mois ». Il est également clair, comme il est indiqué plus haut dans le présent rapport, qu'on ne peut que s'inquiéter du fait que tant de bébés de cet âge soient non seulement déclarés adoptables, mais ne soient pas d'abord inclus, faut-il croire, dans le processus d'adoption par les familles vietnamiennes, avant d'être confiés à l'adoption internationale. Comme le faisait remarquer un interlocuteur, non sans ironie, « le Vietnam a une culture très forte de la famille. Il n'est pas dans une situation de conflit ou de catastrophe. Pourquoi aurait-il besoin qu'autant de ses bébés soient adoptés à l'étranger? ».

À notre avis, il ne fait guère de doute – voire aucun – que la disponibilité particulière des bébés vietnamiens pour l'AI est essentiellement fonction des exigences des adoptants étrangers, et non des besoins de la société vietnamienne et de ses enfants. Un interlocuteur a noté, par exemple, que « lorsque les adoptions internationales ont été à leur plus fort, les orphelinats débordaient de bébés « abandonnés » destinés à l'adoption. Depuis lors, le nombre d'adoption a considérablement baissé, notamment à la suite du retrait des États-Unis, mais cela n'a pas entraîné de hausse subite de la population des orphelinats, qui aurait pu s'attendre à devoir s'occuper d'enfants qui, tout à coup, n'étaient plus adoptés. » A l'instar de situations observées dans d'autres pays étudiés¹⁰⁶, le nombre d'« abandons » dépend beaucoup de la mesure dans laquelle il existe une demande pour les enfants concernés. Comme l'un de nos interlocuteurs le mentionnait : « S'il n'y avait pas d'adoptions internationales, il y aurait moins de jeunes enfants abandonnés et moins d'enfants dans les établissements. »

¹⁰⁵ Ambassade de la France à Hanoï, mai 2009.

¹⁰⁶ Ce fut le cas, par exemple, dans plusieurs pays de l'Europe de l'est et de la CEI au cours des années quatre-vingt-dix où, loin de réduire le nombre d'enfants placés en établissement, la « flambée » des chiffres de l'adoption internationale semble effectivement avoir engendré une augmentation des placements en établissement, d'où les enfants pourraient être adoptés. Voir, par exemple, l'UNICEF (2000) Une décennie de transition, Innocenti Research Centre, Florence, pp. 106-107.

5. Impact des intervenants étrangers dans les pratiques en matière d'adoption internationale

5.1 Les gouvernements et les autorités centrales des pays d'accueil

5.1.1. Développer l'adoption internationale

Mi 2008, neuf pays accueillait des enfants adoptés en provenance du Vietnam : le Canada, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et les États-Unis. Tous sont des États parties à la CLaH-93, à l'exception de l'Irlande qui l'a signé et qui est en voie de ratifier le traité. Il convient de rappeler que tous les États parties à la CLaH-93 sont tenus, autant que possible, d'appliquer les normes de la convention aux procédures d'adoption internationale engagées avec des États non signataires, comme, le Vietnam¹⁰⁷.

À cette époque, l'Espagne venait de conclure un accord bilatéral avec le Vietnam, malgré les diverses préoccupations exprimées, notamment par les États-Unis, qui les ont rendues publiques en avril 2008. Ces préoccupations étaient les suivantes :

«...la preuve d'achat d'enfants, y compris les documents contrefaits ou altérés, le paiement en espèces aux mères naturelles (autre que les paiements raisonnables pour les activités nécessaires), la coercition ou la tromperie pour inciter le(s) parent(s) biologique(s) à donner les enfants à un orphelinat, et les enfants offerts pour adoption à l'étranger à l'insu ou sans le consentement de leurs parents naturels¹⁰⁸. »

Les négociations bilatérales n'ayant pas abouti, les États-Unis et le Vietnam ont décidé de ne pas renouveler leur accord de 2005, qui a donc expiré le 1^{er} septembre 2008, sans renoncer à la possibilité d'aboutir à un nouvel accord une fois les conditions nécessaires mises en place.

À la fin de septembre 2008, les autorités centrales danoises et suédoises ont mené leur propre mission d'enquête conjointe au Vietnam. Les conclusions de cette mission ont débouché sur deux résultats très différents. Le Danemark a décidé que ses organismes accrédités, DanAdopt et AC International Child Support, pourraient continuer à travailler avec les six orphelinats avec lesquels ils collaboraient déjà, mais que la collaboration ne serait pas étendue à d'autres établissements. La Suède, en revanche, a jugé que la « législation du Vietnam en matière d'adoption ne tient pas suffisamment compte des principes de base de l'adoption internationale [et] que l'administration des adoptions internationales par le pays n'est pas suffisamment efficace pour permettre que la collaboration en matière d'adoption se poursuive¹⁰⁹. » Elle a donc mis fin à l'accord bilatéral en date du 1^{er} mai 2009, bien qu'elle chercherait probablement à négocier un nouvel accord si le Vietnam devait adhérer à la CLaH-93 et à condition, notamment, que les organismes ne soient plus tenus de fournir une aide humanitaire.

De son côté, l'Irlande a décidé qu'aucune nouvelle proposition d'enfants vietnamiens ne serait traitée jusqu'à la fin de mai 2009, invoquant notamment les changements à venir dans sa

¹⁰⁷ Rapport et conclusions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption, du 28 novembre au 1^{er} décembre 2000, Recommandation 11, réaffirmée lors des réunions de la Commission spéciale de 2005.

¹⁰⁸ <http://adoption.state.gov/news/Vietnam.html>, consulté le 18 mai 2009.

¹⁰⁹ Protocole de réunion du Cabinet, Ministère de la Santé et des Affaires sociales, Stockholm, le 23.10. 2008.

propre législation sur l'adoption. La nouvelle loi, une fois adoptée, ne permettrait en principe aux futurs parents adoptifs que d'adopter des enfants en provenance de pays ayant ratifié la CLaH-93 – comme l'Irlande a l'intention de le faire – et de « pays avec lesquels l'Irlande a conclu une entente bilatérale qui satisfait aux normes de La Haye¹¹⁰. » En même temps, comme la Suède, l'Irlande a aussi exprimé son désir de conclure, au moment voulu, un nouvel accord bilatéral, beaucoup plus « solide » cependant¹¹¹.

L'Australie avait envisagé un accord bilatéral, mais une mission menée par son Département du procureur général fin de 2007 a conduit à la conclusion qu'il y avait trop peu de garanties en place. En conséquence, l'Australie n'envisage pas de s'orienter vers un tel accord dans les conditions actuelles. En revanche, la France et l'Italie poursuivent leurs ententes bilatérales respectives, même si les deux conviennent que certaines questions doivent être abordées pour assurer une plus grande transparence.

Dans le cas de la France, on note une certaine impuissance quant aux circonstances réelles dans lesquelles tant de bébés (qui constituent la grande majorité des enfants vietnamiens adoptés dans le pays) auraient été « abandonnés » dans des « orphelinats » ou des centres médicaux, ou à proximité de tels établissements. On se disait aussi préoccupé devant les cas où il y avait manifestement eu des tentatives pour contourner les procédures prescrites, ainsi que les problèmes découlant des procédures différentes appliquées par chaque province. Dans nos discussions, nous n'avons obtenu aucune indication, cependant, que la gravité de ces problèmes pourrait être de nature à justifier une éventuelle suspension des accords d'adoption internationale conclus avec le Vietnam¹¹².

L'Italie, quant à elle, a mis l'accent sur une meilleure collaboration pour résoudre les problèmes, notant à cet égard que son Autorité centrale (CAI) avait pour but d'améliorer le système en vue d'assurer l'intérêt supérieur de chaque enfant. L'Italie estimait, à l'instar de la France, que les procédures différentes d'une province à l'autre soulevaient des difficultés. Mais notre interlocuteur a également noté, entre autres, le manque de transparence tant dans la justification pour déclarer un enfant « adoptable » que dans le processus de l'apparentement. On a également fait état de préoccupations concernant le versement direct d'une « aide humanitaire » à des orphelinats, et ce parfois « sous pression ». Néanmoins, l'Italie est d'avis qu'« avec un contrôle suffisant sur les contributions », il n'est pas nécessaire de remettre en question la relation spéciale entre les agences et les CPS. Elle ne voit aucun problème quant aux moyens par lesquels ses agences fonctionnent en général et, au moment de notre entrevue, n'envisageait aucune initiative particulière en ce qui concerne la restriction des adoptions internationales au Vietnam¹¹³.

Enfin, l'accord bilatéral du Canada est également en cours, apparemment d'une manière plutôt discrète. De même, l'accord entre la Suisse et le Vietnam reste en vigueur, mais seule une petite agence est accréditée et le nombre d'adoptions effectuées est extrêmement limité.

¹¹⁰ « Adoption internationale avec le Vietnam », Cabinet de la ministre de l'Enfance, Dublin, le 6 mars 2009.

¹¹¹ À la fin de mai 2009, le gouvernement irlandais a en effet demandé au Vietnam d'envisager d'en arriver à un accord provisoire en attendant un nouvel accord global - cf. Déclaration de Barry Andrews, TD, ministre de l'Enfance et la Jeunesse, sur le Vietnam et l'adoption internationale, le 12 juin 2009.

¹¹² Entrevue avec le consulat de France, le 7 mai 2009.

¹¹³ Entrevue avec le consulat de l'Italie, le 8 mai 2009.

5.1.2. Coordination entre les « pays d'accueil »

Les messages divergents envoyés au Vietnam par les pays d'accueil ne constituent pas seulement un problème pratique auquel ce pays doit réagir de façon appropriée, mais démontrent également un manque inquiétant de vision commune de la part des États parties à la CLAH-93. Ce n'est pas nouveau. Le Cambodge a connu le même problème quand les États-Unis ont mis fin aux adoptions internationales à partir de 2001 suivis par un nombre croissant de pays européens au cours des années suivantes, alors que, notamment, la France¹¹⁴ et l'Italie ont continué à adopter. L'inverse a été observé dans le cas du Guatemala où, au fil du temps, tous les pays d'accueil européens ont fini par suspendre les adoptions, les États-Unis étant les tout derniers à le faire. Au Vietnam, en dépit de consultations régulières entre intervenants et de l'existence d'un groupe de travail sur l'adoption qui a tenu des réunions avec le MJUS, les vues diamétralement opposées entre les pays d'accueil persistent quant à l'opportunité de conclure ou de poursuivre des accords sur l'AI à l'heure actuelle. Cette divergence semble refléter la position politique des gouvernements envers l'AI plutôt qu'une évaluation objective visant à déterminer s'il est possible ou non, actuellement, de pratiquer l'AI avec des garanties appropriées et dans l'intérêt supérieur des enfants. Cela dit, il est vrai que les pays d'accueil s'entendent au moins sur un point, à savoir que la priorité du Vietnam est de prendre les mesures nécessaires pour adhérer à la CLAH-93. Cette position commune semble avoir été exprimée avec force, entre autres, lors d'une réunion conjointe des États-Unis et des ambassadeurs européens concernés avec les autorités vietnamiennes, au printemps 2009.

Les réactions devant la diversité des positions prises par les autorités des pays d'accueil ont été tout aussi variées. Aucun représentant des pays d'accueil qui continuent à autoriser l'adoption d'enfants en provenance du Vietnam n'a formulé de critiques envers ceux qui ne le font pas, bien que l'on ait noté que ces derniers sont motivés par des raisons différentes dans chaque cas. En revanche, les représentants des pays qui ont interrompu ces adoptions ont le sentiment que la persistance des autres ne peut être mise que sur le compte des autorités qui s'inclinent trop facilement face aux pressions internes, et que certains « se mettent la tête dans le sable ». On demande instamment aux pays d'accueil de coordonner davantage leurs efforts.

Dans certains milieux, on estime que les États-Unis ont réagi de manière excessive – par exemple dans leurs exigences relatives aux enquêtes – et qu'ils avaient « généralisé » leurs préoccupations à partir d'un nombre restreint de cas problématiques. Une majorité de nos interlocuteurs a cependant exprimé la conviction que les conclusions des États-Unis reflètent la réalité et que leur décision de mettre fin aux adoptions était donc logiquement inévitable. La position de la Suède a été vertement critiquée par les trois agences suédoises concernées. Elles ont mené une campagne médiatique vigoureuse dans leur pays pour dénoncer la décision, et ont soutenu qu'elles n'avaient jamais rencontré de problèmes dans le traitement des adoptions en provenance du Vietnam. Il est intéressant de noter qu'au même moment, il semble que ces agences étaient néanmoins d'accord pour dire que certains orphelinats proposent pour l'AI des nouveau-nés qui, objectivement, sont trop jeunes¹¹⁵.

Il ne faut pas s'attendre, bien sûr, à ce que tous les « pays d'accueil » exercent en tout temps un contrôle direct sur le fonctionnement des adoptions en provenance d'un pays donné. Cela dit, l'expérience du Vietnam démontre, une fois de plus, le besoin urgent de consentir des efforts encore plus grands pour élaborer en commun des critères de base sur lesquels une approche commune plus cohérente puisse être fondée face aux problèmes présumés ou avérés.

¹¹⁴ Selon l'ambassade de la France à Hanoï, la France a décidé, en novembre 2008, de cesser d'accepter les nouvelles demandes pour le Cambodge de ne plus envoyer de nouveaux dossiers de PAÉ à ce pays.

¹¹⁵ Rencontre à l'ambassade de la Suède, le 7 mai 2009.

5.1.3 Accords bilatéraux

Ces dernières années, les adoptions internationales au Vietnam n'ont été effectuées, en principe, que dans le cadre d'accords négociés avec chacun des pays d'accueil. Le fait que plusieurs de ces accords aient maintenant échoué, pour l'essentiel (et dans le cas de la Belgique, l'accord n'a jamais été ratifié du côté belge, de sorte qu'il n'est pas entré en vigueur), a, à la fois, des répercussions positives et négatives.

Sur le plan positif, cela signifie que la « relation spéciale » créée par un tel accord bilatéral n'a pas empêché certains pays de jeter un regard critique sur le fonctionnement de l'accord dans la pratique et, en conséquence, de mettre cette relation en veilleuse. En fait, l'une des préoccupations souvent exprimées à propos des accords bilatéraux, est que le lien privilégié qu'ils établissent entre les pays d'accueil et les pays d'origine, tend à militer contre le fait de remettre en question ces accords. Il est donc encourageant de noter qu'au Vietnam, dans certains cas du moins, cette préoccupation ne s'est pas matérialisée.

Il y a, cependant, au moins trois conséquences négatives.

- La première est que les conditions sur lesquelles ces accords ont été fondés, et les garanties qui y sont prévues, étaient apparemment insuffisantes ou inappropriées. Elles ont consacré officiellement des procédures et des pratiques qui sont contraires à la lettre et à l'esprit de la CLAH-93 – et une fois encore, il faudrait rappeler ici que les pays signataires sont exhortés à appliquer ces principes dans leurs relations avec les États non signataires.

Une préoccupation à cet égard est liée à l'objectif humanitaire formulé pour l'adoption (par ex. article 2 (1) de l'accord avec la France, article 3 (1) de l'accord avec la Suisse, article 4 de l'accord avec les États-Unis). La priorité accordée aux motivations d'ordre humanitaire pour l'adoption est inappropriée. Les accords devraient refléter le fait que l'adoption fait partie d'une série de mesures de protection des enfants, et n'est pas un acte humanitaire ou caritatif; elle vise à trouver une solution familiale permanente pour l'enfant privé de sa famille, et doit prendre en compte le véritable intérêt de l'enfant.

Une autre préoccupation majeure reflétée dans les accords bilatéraux est le rôle des organismes d'adoption accrédités (OAA), notamment la nécessité de soutenir des projets humanitaires liés à l'adoption (par ex. article 8 (2) de l'accord avec la Suisse, article 8 (2) de l'accord avec l'Italie, article 7 (3) de l'accord avec la Belgique). La question des honoraires, selon l'article 32 de la CLAH-93, n'est pas non plus abordée de manière adéquate dans aucun des accords bilatéraux auxquels nous avons eu accès. En outre, les accords bilatéraux restent muets sur la question de l'accréditation des agences¹¹⁶.

Certains accords bilatéraux ne reflètent pas de façon adéquate toutes les conditions stipulées à l'article 4 CLAH-93, telles que la nécessité de veiller à ce que, le cas échéant, les enfants puissent donner leur consentement et à ce que ce consentement ne soit pas motivé par des paiements ou des compensations de toute sorte (voir, par exemple, les accords avec la Suisse

¹¹⁶ Par exemple, l'accord bilatéral conclu avec l'Italie ne dit rien sur les exigences professionnelles et éthiques que le Vietnam impose aux agences, et souligne simplement l'obligation de fournir une « aide humanitaire », donc [§ 8.2.] : « Afin d'obtenir l'autorisation de l'Autorité centrale de l'État d'origine, un organisme [c.-à-d. une agence d'adoption accréditée par l'Italie] doit se conformer à toutes les exigences de la législation nationale de l'État d'origine; avoir des programmes humanitaires, des projets d'activités non lucratives dans le domaine de l'adoption, y compris une aide financière à des fins humanitaires pour les établissements de protection de l'enfance de l'État d'origine. » [Traduction]

et avec les États-Unis). En outre, les accords bilatéraux n'abordent pas la question de l'apparement et, à l'exception de l'accord avec le Danemark, ne font aucune mention du fait qu'il ne devrait y avoir aucun contact entre les PAÉ et les enfants avant l'apparement (article 29 CLAH-93). De plus, les accords bilatéraux sont généralement vagues ou imprécis quant à la nécessité de respecter le principe de subsidiarité, et notamment sur ce que cela implique en pratique.

- La seconde implication négative concerne l'existence même de ces accords bilatéraux qui, à certains égards, contournent l'objectif louable du Vietnam d'adhérer à la CLaH-93. N'ayant pas pris les mesures et entrepris les réformes nécessaires qui lui auraient permis de le faire, le Vietnam a pu néanmoins continuer l'AI en se fondant sur ces accords souvent inadaptés, et peut donc avoir été moins motivé à adhérer à la Convention. Par exemple, lorsque la Suède a conclu l'accord sur les adoptions avec le Vietnam, en 2004, des engagements ont été pris selon lesquels le pays allait adhérer à la CLaH-93. Depuis lors, le Vietnam a reporté son adhésion à maintes reprises et n'a pas encore [en octobre 2008] fourni de date précise à laquelle il a l'intention d'adhérer à la Convention¹¹⁷. En fait, ce n'est que depuis la rupture des trois accords bilatéraux que le Vietnam a commencé à manifester une attitude plus résolue en ce qui concerne son adhésion et qu'il a commencé à définir des objectifs à cet égard.

- Enfin, la suspension des accords a abouti à la nécessité de composer avec un nombre substantiel de dossiers en cours (ceux qui étaient à l'étude lorsque la suspension a pris effet et qui sont toujours une cause de problèmes très importants sur le plan éthique et pratique) qui doivent toujours être menés à terme en fonction de procédures contestées. Pour les seuls États-Unis, ces dossiers concernent des centaines d'enfants.

La possibilité d'établir des accords bilatéraux qui permettent d'améliorer l'application de la Convention entre les pays engagés dans l'adoption internationale est prévue à l'article 39 de la CLAH-93. Par conséquent, lorsque des accords bilatéraux dérogent aux principes de base énoncés dans cette convention, on peut les considérer comme étant insuffisants, inadéquats et contraires aux normes internationales. En outre, la nécessité réelle de tels accords, de même que le caractère approprié de leurs modalités, est une question dont on discute depuis longtemps.

« Des préoccupations ont été exprimées au sujet d'accords qui semblaient plutôt se substituer à la Convention que de la compléter. On a souligné qu'en vertu de l'article 39, paragraphe 2, les États signataires ont le droit de conclure des accords avec un ou plusieurs autres États signataires 'en vue d'améliorer l'application de la Convention dans leurs relations mutuelles'. On a également fait valoir que ces accords ne peuvent déroger qu'aux dispositions des articles 14-16 et 18-21, et que les États qui ont conclu de tels accords devraient en transmettre des copies au dépositaire de la Convention¹¹⁸. »

On pourrait soutenir que les États signataires doivent adopter une position similaire lorsqu'ils concluent des accords avec des États non signataires. Non seulement sommes-nous loin d'être convaincus que cette approche a été respectée dans le passé en ce qui concerne les accords négociés avec le Vietnam, mais nous craignons aussi qu'ils puissent ne pas être respectés si de nouveaux accords sont conclus en attendant l'adhésion prévue du Vietnam. Nous nous demandons également ce qu'il adviendra de ces accords, une fois que l'adhésion sera chose faite, surtout s'ils ne sont pas rigoureusement conformes aux dispositions de la CLaH-93.

¹¹⁷ Ministère suédois de la Santé et des Affaires sociales, communiqué de presse du 23 octobre 2008.

¹¹⁸ Commission spéciale, 2000.

Nous suggérons donc que de tels accords renferment au moins une clause prévoyant leur résiliation automatique à compter du jour où la Convention entrera en vigueur au Vietnam¹¹⁹.

En somme, bien qu'il puisse être préférable, en fin de compte, que les adoptions internationales par un pays non signataire soient réglementées par des accords bilatéraux plutôt que d'être conclues en l'absence de tout cadre formel, il y a lieu de se montrer sceptique quant à certaines des raisons profondes qui les motivent, et d'accorder une plus grande attention à leur compatibilité avec les dispositions de la Convention. En principe, ces accords ne devraient plus être nécessaires une fois que le Vietnam aura adhéré à la Convention.

5.1.4. Surveillance des adoptions dans les pays respectifs

Il ressort clairement de nos discussions au Vietnam que les autorités compétentes des pays d'accueil ne parviennent généralement pas à exercer une surveillance adéquate des adoptions d'enfants dans leurs pays respectifs.

Trois questions principales sont en jeu: la supervision du fonctionnement des accords bilatéraux, le contrôle des activités des agences, et la vérification du statut de chaque enfant à adopter. Ces trois responsabilités seraient exercées plus efficacement par les fonctionnaires sur place, mais il semble que les ambassades n'aient ni les ressources, humaines ou autres, ni le mandat pour les assumer, à l'exception notable des États-Unis en ce qui concerne la vérification du « statut d'orphelin ». Bien que d'autres représentants diplomatiques soient en mesure d'accorder plus ou moins d'intérêt à ce qui se passe, leurs possibilités d'intervention directe sont décrites comme étant limitées. En particulier, il nous est donné de comprendre qu'ils ne mènent pas d'enquêtes sur le terrain, ont généralement très peu de contacts avec « leurs » agences et, dans la plupart des cas, transmettent simplement les documents nécessaires à leur capitale pour qu'une décision soit rendue sur les cas d'adoptions individuelles. Toutes les enquêtes doivent donc être effectuées par les délégations de leur capitale et, en raison des coûts que cela implique, se font naturellement très rares. De même, on ne peut compter sur les autorités centrales des « pays d'accueil » pour jouer un rôle de supervision directe, compte tenu de leur éloignement et, là encore, du manque de ressources disponibles. Même si elles devraient avoir un aperçu général de la situation, leur tâche, de toute façon, n'est pas d'exercer un contrôle au jour le jour des « pays d'origine ».

Quand les autorités centrales des « pays d'accueil » et des « pays d'origine » concernés collaborent entre elles dans le cadre de la CLaH-93, ce manque d'engagement ne devrait normalement pas être problématique. Dans le cas d'un pays comme le Vietnam, toutefois, où le système en place n'est pas en conformité avec la Convention, cela pose effectivement des difficultés. En fait, au cours de nos entretiens avec les responsables d'ambassades dans le cadre de notre mission, le DA a exprimé son intérêt à envisager des « enquêtes conjointes », lorsque des problèmes réels ou potentiels surviennent. Dans leur réponse, les responsables étrangers se sont montrés plutôt circonspects. On n'écarterait pas l'idée dans la mesure où les lois et les règlements de leur pays respectifs permettraient une telle activité; mais on était d'avis qu'une fois que le Vietnam aura adhéré à la CLaH-93, cela allait devenir, de toute façon, la responsabilité exclusive des autorités compétentes.

D'un point de vue réaliste, il semble y avoir peu d'espoir, matériellement et en fonction du mandat, d'améliorer la supervision à l'heure actuelle. **Nous suggérons néanmoins fortement**

¹¹⁹ Pour le moment, aucun accord ne contient ce genre de disposition.

que les ambassades entretiennent à tout le moins des contacts réguliers avec les agences de leurs pays respectifs en guise de contribution potentielle à la lutte contre l'attitude de laisser-faire qui prévaut.

5.2 Agences d'adoption

5.2.1. *Accréditation et surveillance*

Au milieu de 2008, un total de 68 agences d'AI étaient autorisées à exercer leurs activités au Vietnam : Canada (3), France (7 plus 2 en suspens), Italie (8), Danemark (2), Irlande (1), Espagne (1 plus 3 en suspens), Suède (3 plus 1 en suspens), Suisse (1) et États-Unis (42). Depuis, avec les suspensions décrétées par l'Irlande, la Suède et les États-Unis, le nombre d'agences qui traitent effectivement de nouveaux dossiers d'adoption a chuté environ de deux tiers et s'établit aujourd'hui à moins de 30.

Officiellement, l'autorisation est largement tributaire de l'avis du Ministère de la Sécurité publique (MSP) et du Comité populaire de la ou des provinces où l'agence cherche à exercer ses activités. On examine les demandes initiales présentées par les agences et on transmet des commentaires au Ministère de la Justice. L'évaluation du MSP consiste principalement à vérifier le statut du représentant principal de l'agence au Vietnam et celui de l'agence dans le pays où se trouve son siège social. Sur ce dernier point, une preuve est exigée en ce qui concerne : la reconnaissance de l'agence comme un organisme à but non lucratif; l'autorisation accordée à l'agence d'exercer ses activités au Vietnam; les projets humanitaires qui seront mis en œuvre dans des localités spécifiées au Vietnam; la preuve que l'agence a été en opération pendant au moins 5 ans; et l'acceptation des deux derniers rapports financiers annuels de l'agence. En d'autres termes, plutôt que de fixer ses propres critères, le Vietnam s'appuie fortement sur les autorisations accordées par le pays d'origine de l'agence.

Au cours de notre mission, nous avons compris qu'aucune agence ne s'était vue refuser l'autorisation initiale d'exercer ses activités au Vietnam, mais le Ministère de la Sécurité publique nous a informés, que depuis certaines agences d'adoption de la France, de l'Italie et des États-Unis ont, en fait, vu leur demande rejetée dès le départ. Il semble également qu'il soit extrêmement rare que les autorités suspendent les activités en cours d'une agence de leur propre chef¹²⁰.

De l'avis d'un représentant étranger interrogé, « le Vietnam a été victime des agences. » Même si nous estimons qu'il y a, à maints égards, du vrai dans cette affirmation, la responsabilité de cette situation ne peut pas toujours être imputée uniquement à l'agence, du moins collectivement.

La première raison pour laquelle le Vietnam peut se considérer comme « victime » réside, bien entendu, dans le nombre même de ces agences qui ont été autorisées à exercer leurs activités. Non seulement est-il quasiment impossible de surveiller les activités d'un si grand nombre d'agences (en particulier sans l'aide active des ambassades concernées – voir ci-dessus), mais cette situation tend également à créer un climat de concurrence entre elles qui

¹²⁰ Le Ministère de la Sécurité publique cite World Child International (WCI) et la Casi Foundation for Children, deux agences américaines, comme ayant fait l'objet de suspensions officielles. L'autorisation de la WCI a ensuite été rétablie, mais la Casi Fondation est restée paralysée. Il y a aussi des cas où l'Autorité centrale du pays de l'agence lui a retiré son autorisation, par ex. la MIA, l'Autorité centrale suédoise, a retiré la licence de l'une de ses agences qui travaillait au Vietnam, en 2007.

est loin d'être souhaitable pour le fonctionnement éthique de l'AI. Certaines agences convenaient qu'il n'y a pratiquement pas eu d'échange d'information, de concertation ou de coordination – que ce soit entre les agences d'un même pays (et encore moins en général) ou entre les agences qui travaillent avec le même « orphelinat » ou dans la même province.

Le contrôle de piètre qualité depuis le début semble avoir aggravé les effets de cette triste réalité. Ainsi, il est troublant de noter que, sur les 42 agences d'adoption des États-Unis qui étaient en activité au Vietnam et autorisées par les autorités vietnamiennes¹²¹, pas moins de sept (soit 1 sur 6) comptent parmi les 16 dont l'accréditation selon la Convention a été refusée à ce jour aux États-Unis¹²², ce qui laisse entendre qu'elles ne fonctionnaient peut-être pas tout à fait dans le respect des normes acceptables.

- AFH – Adoptions From the Heart – refusée en mai 2008
- AI – Adopt International – refusée en mai 2008
- CAI – Commonwealth Adoptions International – refusée en mai 2008
- CHI – Children's House International – refusée en mai 2008
- Florida Home Studies and Adoptions – refusée en mai 2008
- PLAN – Plan Loving Adoptions Now – refusée en juin 2008
- WAS – Worldwide Adoption Services – refusée en juin 2008

Au moins une autre agence des États-Unis présente au Vietnam – Los Niños International Adoption Center – a complètement cessé ses activités dans l'intervalle, expliquant qu'il était extrêmement difficile de répondre aux besoins de ses clients en matière d'adoption, maintenant que les règles [de l'après-Convention] régissant les nouveaux candidats étaient devenues plus rigoureuses¹²³.

Comme le Vietnam n'est pas un pays signataire de la Convention de La Haye, le refus d'accréditation dans le cadre de la CLaH-93 (qui n'est en aucune façon équivalente à une interdiction générale d'exercer ses activités) aux États-Unis n'aurait pas empêché ces agences de continuer à travailler si l'accord entre les États-Unis et le Vietnam avait été renouvelé, à moins que le Vietnam lui-même n'ait pris l'initiative de les interdire¹²⁴. En fait, la finalisation des dossiers en cours occupe encore certaines de ces agences. Par exemple, la veille de notre entrevue avec le DJUS de Hanoï, celui-ci avait traité ses deux derniers dossiers restants aux États-Unis – des jumeaux – par l'entremise du PLAN, dont l'accréditation a été refusée¹²⁵. **Dans de tels cas, il est manifeste que la surveillance a besoin d'être considérablement renforcée.**

Le Vietnam a également été « victime » en raison de la manière dont les agences ont été obligées d'entreprendre leurs activités dans le pays, à savoir la première étape, qui consiste pour une agence à trouver un CPS avec lequel elle puisse engager une collaboration en matière d'adoption internationale. La forme que peut prendre cette démarche semble souvent

¹²¹ Document distribué par le DIA/MJUS à la conférence qui a eu lieu dans la province de Quang Binh, le 27 juin 2008; voir également <http://VietNam.usembassy.gov/conadoptedvisa.html>.

¹²² US State Dept. <http://adoption.state.gov/hague/accreditation/deniedagencies.html>, constamment surveillé.

¹²³ Rosana N Erichsen, directrice générale. « Los Niños » a été dissous le 31 mars 2009, apparemment en vertu de la Convention de La Haye et d'autres conditions. Son site Web n'est plus accessible. L'agence était présente dans plusieurs pays outre le Vietnam.

¹²⁴ Le Ministère de la Sécurité publique affirme néanmoins que les agences d'adoption américaines qui se sont vu refuser l'autorisation d'exercer leurs activités aux termes de la Convention de La Haye ne seraient pas autorisées à traiter les adoptions en provenance du Vietnam.

¹²⁵ Entrevue avec le Ministère de la Justice, Hanoï, le 12 mai 2009.

enveloppée de mystère¹²⁶. On sait, cependant, que ce n'est que plus tard dans le processus – selon notre compréhension, après les rencontres avec le DTIAS, le DJUS et le Comité populaire concerné, et après que l'agence a présenté son projet d'« aide humanitaire » – que la « réputation » de l'agence fait l'objet d'une enquête. C'est donc sur l'initiative d'une agence, plutôt que des autorités compétentes, que des plans de collaboration sont envisagés, et l'agence a apparemment tout le loisir de multiplier ses chances d'être acceptée (par le biais de négociations avec le Centre et de l'importance de sa contribution financière projetée, par exemple), avant que sa réputation ne soit soumise au moindre contrôle.

5.2.2. Influence sur les politiques d'adoption internationale

Les agences tentent aussi, collectivement, d'influer sur les politiques en matière d'AI en provenance du Vietnam. Comme indiqué précédemment, par exemple, les agences suédoises ont mené une campagne publique contre la décision de leur gouvernement de suspendre son accord bilatéral avec le pays.

Comme autre exemple à cet égard, nous sommes quelque peu préoccupés face à l'initiative privée prise récemment par le Joint Council on International Children's Services (JCICS) aux États-Unis¹²⁷, à savoir d'accueillir huit fonctionnaires du gouvernement vietnamien lors d'un voyage de 10 jours, du 24 mars au 2 avril 2009¹²⁸. Selon les JCICS, le voyage avait pour but :

« De fournir un forum de discussion sur la Convention de La Haye et un accord intérimaire en matière d'adoption entre les États-Unis et le Vietnam. Le Joint Council et la délégation ont cherché à se renseigner sur la protection de l'enfance aux États-Unis et les systèmes de protection des enfants. La démonstration à la fois de la nécessité et du succès de l'adoption internationale par le biais de rencontres avec des familles adoptives, a été également un point fort du voyage. [...] Dans l'ensemble, le voyage de la délégation a eu un succès retentissant et constituait une première étape vers un accord entre les États-Unis et le Vietnam portant sur les adoptions internationales et l'application ultérieure de la Convention de La Haye par le Vietnam. Le Joint Council exhorte tous les membres du Congrès à appuyer l'élaboration et la mise en œuvre rapide d'un accord intérimaire d'adoption entre les États-Unis et le Vietnam...¹²⁹».

Nous n'arrivons pas à voir, comment un tel exercice pourrait en aucune façon servir à « démontrer la nécessité » de l'adoption internationale en provenance du Vietnam. Nous nous demandons également comment il pourrait constituer une assise solide à partir de laquelle le Congrès pourrait appuyer un « accord intérimaire d'adoption » jusqu'à ce que et à moins que certaines graves préoccupations énoncées dans les documents officiels américains n'aient été abordées par toutes les parties intéressées.

¹²⁶ Invité à commenter la façon dont les agences entrent en contact avec des « orphelinats », un fonctionnaire d'une ambassade étrangère a répondu tout simplement et de façon inquiétante : « Nous ne savons pas ».

¹²⁷ Les JCICS est un collectif qui défend les intérêts de « plus de 200 organisations qui travaillent dans cinquante et un pays dans le monde et soutiennent plus de 75 % de tous les enfants adoptés à l'étranger par des citoyens américains » : <http://www.jcics.org/History.htm>, consulté le 25 mai 2009. On peut noter que quatre des sept agences qui travaillent au Vietnam mais se sont vues refuser l'accréditation aux fins de la Convention de La Haye – Adoptions From the Heart, Adopt International, Children's House International and PLAN – comptent parmi les membres des JCICS : http://www.jcics.org/Membership_Directory.htm#Listing, consulté le 25 mai 2009.

¹²⁸ Un responsable du DA nous a informés que c'était seulement après avoir lu notre rapport provisoire que les autorités vietnamiennes ont appris que ce voyage d'études était financé par le secteur privé, et ont laissé entendre qu'elles n'y auraient pas consenti si elles avaient réalisé cela avant.

¹²⁹ JCICS, communiqué en date du 6 mai 2009, <http://www.jcics.org/Vietnam.htm>, consulté le 25 mai 2009.

5.2.3 L'influence de l'argent

Enfin, le Vietnam a été « victime » d'arrangements financiers impliquant des agences. Les questions financières sont généralement au cœur même des dysfonctionnements dans les systèmes d'adoption internationale, d'où la nécessité d'examiner la situation en profondeur dans ce rapport, qui est l'objet de la section suivante.

5.3. Enjeux financiers

Les responsables vietnamiens ont reconnu d'emblée, lors de notre mission, que certains des problèmes actuels de l'adoption à l'étranger émanent, directement ou indirectement, des systèmes et règlements qui sont actuellement en vigueur en ce qui concerne les questions financières et les arrangements conclus avec les agences.

Parce que le système vietnamien actuel exige que les agences fournissent une « aide humanitaire » en plus des frais qu'ils facturent aux futurs parents pour leurs services d'adoption proprement dits, il est souvent très difficile de déterminer clairement où vont les sommes versées à une agence. Ni les agences, ni aucune autorité centrale (y compris celle du Vietnam) ne fournissent spontanément une justification détaillée des sommes en cause.

Dans l'analyse qui suit, nous essaierons de traiter de ces questions financières aussi logiquement que possible sous deux rubriques distinctes : « frais et honoraires » et « besoins d'aide humanitaire ». Comme on le verra, cependant, ce n'est pas une distinction que les agences semblent enclines à privilégier lorsqu'elles présentent leurs notes de frais et d'honoraires. **Le manque de transparence à cet égard de la part des agences et des autorités centrales est un sujet de préoccupation majeure pour nous et qui, pour ceux qui travaillent encore au Vietnam dans le cadre de la réglementation en vigueur, exige une action immédiate.**

5.3.1. Frais et honoraires

Les frais officiels exigés pour le processus d'adoption au Vietnam ne sont que de quelques centaines de US\$. M. Dao du DA mentionne que seulement deux montants au titre des frais administratifs sont facturés par les autorités vietnamiennes pour le traitement des dossiers d'adoption : l'un, au niveau central, est un « droit de dépôt de document » de 60 US\$, qui est transféré au compte bancaire du Département des adoptions du Ministère de la Justice, l'autre est un « droit d'enregistrement de l'adoption » de 120 \$ US, facturé par le DJUS concerné¹³⁰. Cela correspond à la déclaration du vice-chef de l'état civil, des dossiers judiciaires et de la nationalité à Hô Chi Minh-Ville, M. Nguyen Quoc Thang, qui a indiqué qu'au total, « les frais pour un dossier d'adoption étaient de 3 millions de dongs ou 187 US\$¹³¹. »

Il convient de remarquer que les « droits » qui ont été ou sont exigés par les agences d'adoption uniquement pour les services rendus dans le pays – quand ils sont effectivement précisés – correspondent généralement à plus de 50 fois ce montant¹³². Par conséquent, « les

¹³⁰ Communication entre M. Dao, expert juridique principal, DA et UNICEF Vietnam, le 8 juin 2009.

¹³¹ <http://www.thanhniennews.com/overseas/?catid=12&newsid=33244>, dernière mise à jour le 08.11. 2007.

¹³² Les agences divisent généralement leurs honoraires en deux catégories : les « frais d'agence » destinés à couvrir leurs coûts administratifs dans le pays d'accueil où ils ont leur siège social, ainsi que ce qu'on appelle, selon le cas, les frais ou coûts « de programme », « internationaux », « étrangers », « locaux » ou « à l'intérieur du pays », qui doivent en principe être déboursés pour les services et les procédures nécessaires dans le pays d'origine de l'enfant, à l'exclusion des dépenses telles que les déplacements, les repas et l'hébergement. Malheureusement, la plupart des agences ne donnent à prime abord qu'une estimation globale des frais. Et d'autres encore omettent de donner à l'avance quelque détail financier que ce soit.

procédures locales » tarifées par les agences françaises varient entre 7 503 € (Œuvre de l'Adoption-Comité de Marseille) et 8 950 € (Médecins du Monde), soit environ 10 400 \$ US et 12 400 \$ US. L'agence italienne CIFA établit les « coûts étrangers » à 7 260 € (approx. 10 000 \$ US). Le « droit d'adhésion au programme » cité par l'agence américaine Mandala était de 12 600 \$ US, et le « droit d'adhésion au programme international » appliqué par International Children's Hope était de 11 467 \$ à 11 667 \$.

Bien que les frais exigés par l'agence pour ses services dans le pays incluent, cela va de soi, le coût d'un certain nombre de services locaux au-delà des frais officiellement exigés par le Vietnam, l'énorme différence entre les deux montants s'explique en grande partie par le fait qu'une proportion très importante de ce qu'on qualifie souvent de simples « frais » ne sont pas des « frais », mais sont en fait affectés à l'« aide humanitaire ».

L'un des nombreux exemples (voir ci-dessous) visés est celui de l'agence irlandaise Helping Hands, qui a été créée en mai 2006 – et dont les coûts de base en Irlande sont financés par des fonds publics – spécifiquement pour gérer toutes les adoptions d'enfants vietnamiens en Irlande, lorsque l'accord bilatéral entre les deux pays est entré en vigueur. En juin 2008, Helping Hands a écrit au Irish Adoption Board (IAB), déclarant simplement que « nous avons été informés par les autorités vietnamiennes qu'il y a eu une augmentation de 1000 \$ US dans les frais d'adoption, laquelle entre en vigueur immédiatement. Les frais d'adoption au Vietnam sont maintenant de 11 100 \$ US¹³³. » L'IAB a affiché la lettre, telle quelle, dans son site Web. Nous avons été intrigués par le contenu de cette lettre et nous avons contacté Helping Hands. À la suite de nombreux échanges ultérieurs avec les responsables de l'agence, nous avons pu exprimer un certain nombre de préoccupations d'ordre général que nous avons concernant la manière dont les agences travaillent, ou sont appelées à travailler, au Vietnam.

Ci-dessous, nous expliquons en détail un certain nombre de questions résultant de ces échanges, lesquelles semblent illustrer le contexte global des adoptions au Vietnam. En fait, comme Helping Hands nous en a informés très volontiers, pas moins de 9 000 \$ US (soit plus de 80 %) du total des 11 100 \$ US qu'on avait qualifiés de « frais » à l'intérieur du pays en 2008 étaient imputables à l'« aide humanitaire »¹³⁴. Le solde de 2 100 \$ US – c'est-à-dire le vrai « frais » était affecté aux coûts suivants :

« les coûts administratifs c.-à-d. la traduction et les actes notariés du dossier des candidats, la traduction et les actes notariés des documents mis à jour des candidats, la traduction du dossier de l'enfant, les frais de dépôt et de traitement, le transport des candidats au centre d'aide sociale lors des visites et le transport pour la cérémonie de don et de prise en adoption, les frais médicaux avant le placement proposé de l'enfant, le transport de l'enfant et de la personne qui s'en occupe pour l'examen médical à l'hôpital, le passeport de l'enfant, les frais d'expédition du rapport médical de l'enfant, l'envoi des documents au Vietnam¹³⁵. »

Étant donné que les frais officiels exigés, dans les faits, par le Vietnam sont de moins de 200 \$ US (voir ci-dessus), nous n'avons pas été surpris d'apprendre que le 1000 \$ US d'« augmentation des frais d'adoption annoncée par les autorités vietnamiennes » n'était pas

¹³³ Voir le contenu intégral d'une lettre de Helping Hands au PDG de l'Office irlandais des adoptions, en date du 5 juin 2008, que le Conseil a affichée sur son propre site Web pour informer les futurs adoptants – avant l'abolition du programme d'adoption de l'Irlande au Vietnam, mais qui était encore accessible en août 2009 à [Nam.php http://www.adoptionboard.ie/intercountry/Viet](http://www.adoptionboard.ie/intercountry/Viet), sous la rubrique « mise à jour des frais ». La lettre a apparemment été retirée au cours de septembre 2009.

¹³⁴ Appel téléphonique à Helping Hands, le 27 mai 2009, confirmé par le PDG du IAB, courriel du 2 juin 2009.

¹³⁵ Pièce jointe à un courriel du PDG de l'Irish Adoption Board, le 2 juin 2009

applicable en réalité aux frais comme tels, mais plutôt à la composante « aide humanitaire » du coût total que les PAÉ devraient assumer dans le cadre d'une procédure d'adoption. À notre avis, cette distinction importante aurait dû être faite dans la lettre d'information envoyée au IAB, qui est l'équivalent de l'Autorité centrale de l'Irlande d'avant la Convention¹³⁶.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, ce cas précis est, à l'évidence, loin d'être unique. En général, nous avons trouvé difficile de saisir pleinement la façon dont sont établis les frais et les débours des agences. Comme autre exemple, l'agence suisse Helviet nous a gracieusement fournis une ventilation de ses frais dans le pays. En plus de sommes très modestes pour couvrir les frais de son représentant (300 \$ US) et de son interprète (150 \$ US) au Vietnam, l'agence a fait état d'un montant de 5 500 \$ US comprenant les frais de subsistance de l'enfant [à adopter], la personne qui s'en occupe, les frais médicaux, les frais pour la présentation du dossier, les documents officiels, les coûts administratifs, le don humanitaire pour le soin des enfants qui restent à l'orphelinat – le commentaire de Helviet étant que « la majeure partie de ce montant correspond au don ».

L'amalgame des frais liés à l'« aide » et des « droits et honoraires » explique sans doute aussi le fait que les « frais dans le pays » en ce qui concerne le Vietnam sont souvent beaucoup plus élevés que ceux qu'exigent les mêmes agences pour l'organisation d'une adoption internationale à partir d'autres pays, même si les frais officiels vietnamiens sont aussi peu élevés. Par exemple :

Médecins du Monde (frais dans le pays)	
Vietnam	8,950 €
Russie	de 2,215 € à 3365 € selon la région
Madagascar	3,110 €
Équateur	7,308 €
Colombie	3,645 €
Chine	4,647 €
Bulgarie	4,446 €
Brésil	3,293 €
Albanie	2,174 €

Œuvre de l'Adoption-Comité de Marseille (frais dans le pays)¹³⁷	
Vietnam	7,503 €
Inde	3,390 €
Népal	5,740 €
Chine	4,269 €

Nous avons cependant relevé des cas où les frais exigés pour le Vietnam sont moindres, pour une même agence, que ceux qu'elle exige pour certains autres pays d'origine. L'agence italienne CIFA, par exemple, indique que ses frais dans le pays sont de 12 600 € pour le Kazakhstan, de 10 800 € pour la Russie, et de 7 260 € pour le Vietnam. Le Kazakhstan et la Russie comptent en fait parmi les pays d'origine où les coûts ont tendance à être particulièrement élevés, pour différentes raisons¹³⁸.

La Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la CLaH-93 s'est montrée très préoccupée quant à la question des frais et honoraires, et elle a adopté une position claire à cet égard¹³⁹:

¹³⁶ Helping Hands confirme néanmoins que « pendant le processus d'enregistrement, tous les aspects relatifs aux honoraires, à l'aide humanitaire et au remboursement des frais raisonnables et appropriés sont discutés avec les candidats. » (Helping Hands, Rapport du 14/09/09)

¹³⁷ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/organismes-habiles-pour-adoption-internationale_3267/organismes-autorises-pour-adoption-oaa_3900/oeuvre-adoption-comite-marseille_11188.html

¹³⁸ Voir : <http://www.cifaong.it/adozioni.php?wot=sdCosti> (mis à jour le 23 avril 2009, consulté le 25 mai 2009).

¹³⁹ Rapport final, Commission spéciale 2005, p. 34/35 http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005_rpt-f.pdf

« 125. La Commission spéciale a réaffirmé les Recommandations No 7 à 9 de la Commission spéciale de novembre/décembre 2000 en matière de coûts :

‘Il faudrait pouvoir présenter aux futurs adoptants, par avance, une liste détaillée des coûts et dépenses pouvant approximativement être engendrés par la procédure d’adoption elle-même. Les autorités et les agences dans l’État d’accueil et dans l’État d’origine devraient coopérer afin d’assurer la disponibilité de ces informations.

Il faudrait rendre publiques les informations relatives aux coûts, dépenses et frais requis pour la prestation, par diverses agences, de services d’adoption internationale.

Les donations des futurs adoptants à des organismes impliqués dans la procédure d’adoption ne sauraient être requises, offertes ou faites.’ »

Pendant la Commission spéciale de 2005, il a également été établi que :

« 169. Les experts ont souscrit à l’idée que la transparence des coûts et honoraires serait un important pas en avant vers la prévention des gains financiers indus. Le problème est que l’absence de réglementation des frais et honoraires ouvre la voie aux abus »¹⁴⁰.

À la lumière de la situation actuelle et des déclarations sans équivoque de la Commission spéciale, il est primordial qu’une transparence beaucoup plus grande quant aux « frais et honoraires » soit instaurée immédiatement par les agences étrangères opérant au Vietnam, et que les autorités centrales des « États d’accueil » concernés exigent de leurs agences accréditées de se conformer pleinement à cette exigence.

5.3.2. Exigences en matière d’« aide humanitaire »

Dès le début de notre mission, on nous a très clairement indiqué que la question de l’aide humanitaire fournie ou financée par les agences engagées dans l’AI au Vietnam est une chose que les autorités du pays considèrent comme étant de la plus haute importance. Aussi, pour être autorisées à exercer leurs activités au Vietnam, les agences ont été obligées de présenter et d’exécuter des projets approuvés en matière d’aide humanitaire et d’aide technique au profit des établissements avec lesquels elles travaillent, et ce, pendant toute la durée de leur présence. Certaines ont également contribué volontairement à des projets dans la communauté environnante. Un nombre restreint d’agences, considérées comme ayant manqué à ces obligations, auraient reçu des avertissements.

L’apport d’une « aide humanitaire » en général (pas seulement en ce qui concerne le Vietnam) est une chose que beaucoup d’agences sont plus qu’heureuses d’envisager – plusieurs, notamment aux États-Unis et en Italie, prennent soin de mentionner dans leurs sites Web cette forme de coopération qu’elles s’engagent à apporter aux pays d’origine où elles travaillent, afin de démontrer, entre autres, qu’elles ne sont pas simplement à la recherche d’enfants qui pourraient être adoptés à l’étranger, mais qu’elles soutiennent également ceux qui sont « oubliés ». Pour certains, c’est même une question de « pratique exemplaire ». Ainsi, Holt a une longue tradition d’aide au travail de prévention axé sur la communauté, de soutien des services de protection de l’enfance et d’appui aux « orphelinats » avec lesquels l’agence a travaillé, en plus de faciliter les adoptions internationales, et elle applique naturellement cette vision au Vietnam¹⁴¹. Nous comprenons également que Holt, comme plusieurs autres agences

¹⁴⁰ Rapport final de la Commission spéciale 2005, p.42 http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005_rpt-f.pdf

¹⁴¹ Entretien avec M. Ho Dang Hoa, directeur de pays, Holt, le 11 mai 2009. Par conséquent, en plus de ses 46 adoptions internationales en 2008, l’agence rapporte qu’elle a facilité 27 adoptions dans le pays et 26 réunifications de familles naturelles, en plus d’empêcher le transfert de 42 enfants à l’assistance publique.

américaines, veut continuer à fournir une aide en vue de maintenir sa présence au Vietnam en attendant la reprise éventuelle des adoptions¹⁴².

L'attitude des gouvernements à l'égard de l'« aide humanitaire »

Certains gouvernements, comme la France et l'Italie, ont également pris des mesures proactives afin de joindre « l'aide humanitaire » aux activités de leur pays dans le domaine de l'adoption internationale.

Pour la France, cela s'est traduit notamment par la remise d'une enveloppe d'aide à la « protection de l'enfance » relativement modeste, de même que par la nomination d'un « volontaire pour l'adoption internationale » rattaché à l'ambassade française pour une période de deux ans dans certains pays d'origine, dont le Vietnam. Cette initiative « volontaire » a été lancée en juillet 2008 dans le cadre d'un programme gouvernemental proactif visant à promouvoir l'adoption internationale auprès des couples français¹⁴³. Le rôle des volontaires a été décrit au début comme « une sorte de Corps français des volontaires de la paix pour soutenir notre plan de relance de l'adoption internationale. De jeunes Français seront formés et envoyés à l'étranger pour faciliter l'adoption par des familles françaises¹⁴⁴. » En l'occurrence, le rôle de la première de ces volontaires, qui a commencé à travailler au Cambodge en septembre 2008, a été quelque peu réajusté, notamment face aux sérieuses préoccupations soulevées au sein de la communauté internationale quant aux objectifs ouvertement « pro-AI » de cette fonction. Depuis lors, les objectifs réels de ces volontaires, en général, demeurent néanmoins flous. D'une part, les objectifs initiaux de l'initiative n'ont apparemment pas été modifiés¹⁴⁵. D'autre part, un certain discours officiel cherche maintenant à diluer la composante de l'« adoption internationale » des fonctions que remplissent ces « volontaires de l'adoption internationale »¹⁴⁶. Quel que soit le cas, pendant notre visite, les autorités vietnamiennes ont semblé saluer cette initiative comme « représentant un grand effort de la part de la France pour faire progresser l'adoption internationale¹⁴⁷. » Malheureusement, on n'a pas jugé utile que nous rencontrions la volontaire nouvellement nommée à l'ambassade de France à Hanoï, qui n'était arrivée que depuis quelques jours. Il aurait été utile de voir comment elle percevait la mission précise dont elle avait été investie par Paris¹⁴⁸. À ce stade, nous ne pouvons donc que souhaiter ardemment et croire que les leçons tirées rapidement de l'expérience cambodgienne soient effectivement mises en pratique dans le cadre des activités sur place de la volontaire française au Vietnam – voire même ailleurs.

¹⁴² Dillon, par exemple, le fait par l'entremise d'Orphan care International.

¹⁴³ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2008_19704/volontaires-adoption-internationale-28.07.08_64931.html

¹⁴⁴ Entretien avec Mme Rama Yade, secrétaire d'État aux droits de l'homme, dans le quotidien français *Aujourd'hui en France* (Paris, 28 juillet 2008), disponible sur le site du Ministère français des Affaires étrangères et européennes : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2008_19704/volontaires-pour-adoption-internationale-28.07.08_64873.html

¹⁴⁵ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/adoption-internationale-huit-jeunes-volontaires-sur-depart-19.01.09_70105.html. Voir également

http://www.lexpress.fr/actualite/societe/volontaires-internationaux-un-regard-neuf-sur-l-adoption_735175.html
¹⁴⁶ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/cambodge-mai-2009_73580.html et
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2009_19707/rama-yade-nous-ne-voulons-pas-donner-faux-espoirs-19.01.09_70129.html

¹⁴⁷ Commentaire du représentant du DA au cours de la réunion avec l'ambassade de France, le 7 mai 2009.

¹⁴⁸ L'ambassade de la France nous a informés que, puisque la volontaire recevait encore la formation initiale et n'avait pas encore été présentée aux autorités vietnamiennes ou aux représentants de la communauté internationale, il n'était pas approprié que nous la rencontrions.

Selon un ancien président de l'Autorité centrale italienne (CAI), « c'est un secret de polichinelle que les autorités étrangères sollicitent des contributions à l'aide humanitaire de la part des agences qui travaillent aux adoptions »¹⁴⁹, et l'Italie a donc décidé il y a plusieurs années que sa CAI devait assumer son propre rôle d'aide humanitaire à cet égard. Elle le fait en regroupant les activités des agences autorisées qui travaillent dans les divers pays étrangers et en finançant, en grande partie avec son propre budget, des projets spécifiques présentés par ces agences. Par exemple, dans le cadre de son accord bilatéral, la CAI a proposé d'aider son équivalent vietnamien à mettre en place un registre des enfants pris en charge par l'assistance publique comme instrument de suivi de l'état des enfants placés en établissement et des procédures d'adoption nationale et internationale qui peuvent avoir été mises en œuvre.

Globalement, toutefois, l'apport d'aide humanitaire comme condition pour entreprendre des adoptions internationales à partir d'un pays donné suscite bien plus de préoccupations qu'il n'apporte de solutions.

Au niveau gouvernemental, la Suède a adopté la position la plus claire en interdisant à ses agences, par la loi, de fournir une telle aide dans les endroits où elles exercent leurs activités, et elle estime qu'au Vietnam, les « contributions versées aux orphelinats constituent un problème particulier »¹⁵⁰. L'Irlande souhaite une « séparation totale » entre les activités de financement et l'adoption internationale¹⁵¹. Les États-Unis ont cité le financement direct des CPS par les agences comme étant l'une de leurs préoccupations majeures¹⁵². Un pays qui a renoncé à conclure un accord bilatéral a également indiqué que l'obligation de financer ces centres – et les conséquences potentiellement indésirables que cela peut entraîner – avait été un élément important dans sa décision d'exiger lui aussi une séparation complète entre l'aide financière et l'AI avant d'envisager un accord avec le Vietnam.

Manque de transparence

Les organismes non gouvernementaux entretiennent, eux aussi, de sérieux doutes quant à cette approche. Cela va du rejet d'un système en vertu duquel le montant d'argent versé est susceptible d'influer sur le nombre d'adoptions que l'agence peut organiser (voir ci-dessous), aux préoccupations que suscite la manière dont les sommes sont utilisées (par ex. pour l'achat de voitures). Les autorités vietnamiennes ont souligné la « nécessité de savoir dans quelle mesure ces contributions sont profitables »¹⁵³.

En outre, il semble qu'il y ait eu diverses façons d'acheminer les contributions aux bénéficiaires, dont certaines sont source d'inquiétude. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué le recours généralisé, par les agences, aux paiements en espèces – les « enveloppes » – destinés aux établissements d'hébergement, dont la provenance et l'utilisation ne peuvent être surveillés. L'agence irlandaise Helping Hands note que ses contributions au titre de l'aide humanitaire ont été acheminées à la province locale conformément à l'accord bilatéral, mais que « la façon dont ces fonds sont remis, distribués et finalement comptabilisés relève de la

¹⁴⁹ Mme Melita Cavallo, ex-présidente de l'Autorité centrale italienne (CAI), dans son exposé intitulé « L'aide humanitaire et les enfants placés hors de leur famille d'origine qui ne sont pas proposés pour l'adoption? », au colloque « L'adoption internationale aujourd'hui », organisé par l'Agence française de l'adoption, les 7 et 8 novembre 2007, Paris. N.B. – La CAI a fait savoir, cependant, qu'elle rejetait actuellement la teneur de cette déclaration, [Note du CAI, le 13 octobre 2009].

¹⁵⁰ Rencontre à l'ambassade de la Suède, le 7 mai 2009.

¹⁵¹ Rencontre à l'ambassade de l'Irlande, le 8 mai 2009.

¹⁵² Rencontre à l'ambassade des États-Unis, le 11 mai 2009.

¹⁵³ Remarque faite pendant notre réunion avec le Ministère de la Justice et l'équipe chargée d'élaborer la nouvelle loi sur l'adoption, le 5 mai 2009.

compétence des autorités vietnamiennes [et] nous craignons de ne pas être en mesure d'expliquer comment cet argent a été dépensé¹⁵⁴. » L'agence affirme toutefois que « de réels changements en ont résulté [des contributions d'aide] sur le terrain, au Vietnam [...] dans un court laps de temps¹⁵⁵. »

En ce qui concerne l'augmentation de son enveloppe d'aide (voir sous 5.3.1. ci-dessus), Helping Hands nous a également informés que cela « était à la demande des autorités provinciales vietnamiennes [et] en raison, notamment, de la baisse de la valeur du dollar, et afin de maintenir le niveau de l'aide humanitaire¹⁵⁶. » La « requête » a apparemment été faite de vive voix, à l'occasion d'une rencontre avec les autorités provinciales, en mai 2008¹⁵⁷. Il faut noter que, si la dépréciation du dollar américain par rapport au dong a été invoquée comme raison justifiant l'augmentation, en fait, au cours de l'année ayant précédé mai 2008, la valeur du dollar américain a, en réalité, connu une légère hausse par rapport au dong. Nous ne savons pas vraiment quelles sont les autres justifications qui ont pu être fournies concernant cette l'augmentation, pas plus que nous ne savons avec certitude dans quelle mesure la « demande » pourrait être interprétée plutôt comme une exigence. **Mais le fait que ce genre d'arrangement puisse – ou peut-être même « doive » – être à la fois proposé et accepté en l'absence de toute justification ou entente établie par écrit est à notre avis inacceptable, compte tenu du fait que cela va à l'encontre du principe de transparence qui est censé régir les activités de l'AI.**

À ce stade, nous ne pouvons que rester préoccupés quant aux circonstances exactes entourant le relèvement considérable, à mi-programme, des exigences en matière d'« aide », apparemment à l'initiative des autorités provinciales en question. L'agence Helping Hands elle-même souligne qu'il n'y avait pas de dispositions dans l'accord bilatéral prévoyant la possibilité d'une augmentation du montant de l'aide humanitaire, ou encore le suivi de son utilisation, et on espère que de telles lacunes seront comblées dans tout accord à venir¹⁵⁸.

Dans la province de Bac Can, le DJUS demande également plus de transparence à propos de l'« aide humanitaire », soulignant la « nécessité d'édicter des règlements relatifs à l'ouverture et à la transparence des agences d'adoption internationale, afin de gérer efficacement l'aide humanitaire et d'éviter les opportunistes. [...] L'aide humanitaire en espèces provenant des agences d'adoption internationale devrait être acheminée via un compte bancaire. Ainsi, on pourrait s'assurer que les fonds seront dépensés par les établissements en fonction de ses objectifs et dans un souci d'efficacité. Parallèlement à cela, nous pourrions surveiller la mise en œuvre des projets envers lesquels l'agence d'adoption s'est engagée auprès de l'établissement¹⁵⁹. »

Une aide à qui?

Nous sommes également préoccupés par la prépondérance des « projets humanitaires » pour soutenir et développer les établissements par opposition à d'autres objectifs de protection de l'enfance. L'expérience de l'Italie (qui fait preuve encore une fois d'une admirable transparence en rendant disponibles les données pertinentes, nous permettant ainsi d'analyser cette question plus en profondeur que ce n'est le cas pour les autres pays) illustre bien ce problème.

¹⁵⁴ Lettre de Helping Hands, le 5 octobre 2009.

¹⁵⁵ *Ibid*

¹⁵⁶ Helping Hands, Rapport du 14 septembre 2009.

¹⁵⁷ Lettre de Helping Hands, le 5 octobre 2009.

¹⁵⁸ *Ibid*.

¹⁵⁹ « Bref rapport sur l'adoption internationale à Bac Can de 1997 à mars 2009 », directeur du DJUS.

En vertu de son système par lequel l'Autorité centrale enregistre tous les projets «humanitaires » proposés par les agences italiennes dans le contexte de leurs activités d'adoption internationale, puis accorde un financement à ceux qui sont approuvés, l'Italie a soutenu 207 projets dans 36 pays pour un total de 4 M €. au cours de la période de 2001 à 2007¹⁶⁰. Dans la plupart de ces pays (21), un seul projet était soutenu. Il y a seulement trois pays où le nombre de projets a atteint les deux chiffres : 26 au Brésil, 42 en Éthiopie et, le nombre le plus élevé, 48 au Vietnam.

Ces projets se répartissent en cinq catégories : la prévention de l'abandon, les programmes de santé, la formation des travailleurs sociaux et des travailleurs en santé, l'éducation et la formation professionnelle, et enfin, l'aide aux établissements.

L'examen de la répartition de ces catégories de projets nous amène à un constat qui pourrait bien être inquiétant en ce qui concerne le Vietnam. Tandis que seulement 11 % des projets au Brésil (3 sur 26) et 14 % en Éthiopie (6 sur 42) étaient des projets d'aide aux établissements, ils constituaient près de la moitié de tous les projets au Vietnam (21 sur 48).

En d'autres termes, il semble qu'une part inhabituelle et disproportionnée de la contribution italienne au Vietnam soit consacrée au soutien des établissements. Tout d'abord, cela ne répond pas aux appels répétés du Comité des Nations Unies pour des droits de l'enfant, encourageant tous les pays à se tourner le plus rapidement possible vers un système désinstitutionnalisé d'aide à l'enfance, à la lumière de la teneur de l'article 20 de la CDE. Puisqu'il est largement admis que le placement en établissement à long terme n'est généralement pas un substitut suffisant à la vie en famille, le soutien des établissements a inévitablement pour effet secondaire et implicite de promouvoir l'adoption. Ces contributions ont donc pour conséquence de renforcer le *statu quo* et la poursuite, à une échelle relativement grande, des adoptions à l'étranger de bébés et d'enfants vietnamiens. Elles devraient plutôt être dirigées, à notre avis, vers les mesures préventives et l'élaboration de solutions de rechange (y compris par la formation) qui facilitent le processus nécessairement graduel de la désinstitutionnalisation.

Le soutien aux établissements sous la forme de projets est bien sûr ouvertement exigé de la part des agences d'adoption de tous les pays, et présente à peu près les mêmes ramifications. Les exemples suivants de soutien par les agences américaines comptent parmi les nombreux cas qui soulèvent de sérieuses inquiétudes.

Dans certains cas, on a soutenu le fonctionnement quotidien le plus rudimentaire des « orphelinats » (par ex., acheter des préparations pour nourrissons et des repas pour les enfants plus âgés, des médicaments contre le VIH, le salaire des physiothérapeutes, des repas pour les élèves handicapés)¹⁶¹, ce qui signifie sans doute que l'établissement est pratiquement tributaire, à maints égards, des contributions des agences, de sorte que, tôt ou tard, l'agence s'attend à ce qu'on lui réfère des bébés et des enfants en vue de leur adoption à l'étranger.

Dans d'autres cas, on a contribué au développement de l'établissement. Par exemple, l'agence Wasatch International Adoptions affirme qu'elle « a fourni une assistance dans la réparation des installations physiques de l'orphelinat de Phu Tho. D'autres plans prévoient la modernisation des bâtiments et l'achat de terrains supplémentaires adjacents aux bâtiments, de

¹⁶⁰ Mme Melita Cavallo, ex-présidente de l'Autorité centrale italienne (CAI), dans son exposé intitulé « L'aide humanitaire et les enfants placés hors de leur famille d'origine et qui ne sont pas proposés pour l'adoption? », au colloque « L'adoption internationale aujourd'hui », organisé par l'Agence française de l'adoption, les 7 et 8 novembre 2007, Paris.

¹⁶¹ Children's Hope International (l'une des agences initialement à qui l'on a d'abord refusé l'accréditation aux fins de la Convention, aux États-Unis) .

<http://www.adoptvietnam.org/adoptionagencydirectory/childrenshopeadoptionagency.htm>

sorte que le directeur de l'orphelinat puisse agrandir les installations et aménager un terrain de jeu pour les enfants¹⁶². »

Le lien entre les niveaux d'aide et le nombre d'adoptions

Certains interlocuteurs (plus spécialement certains responsables vietnamiens et des représentants d'agences) soutiennent qu'il n'y a aucun lien entre le niveau de « l'aide humanitaire » fourni et les « attentes » en ce qui concerne le nombre d'enfants qui seraient proposés à une agence en vue de l'adoption internationale. Le DJUS à Hanoï, par exemple, a affirmé qu'« il n'y a pas de correspondance entre le montant d'argent fourni et le nombre d'adoptions internationales qui peuvent être effectuées¹⁶³. » Pour illustrer cela, on a fourni l'exemple de Holt : d'après le DJUS, Holt a contribué à hauteur de 60 000 \$ US par an à des projets humanitaires à Hanoï, mais a « seulement » traité deux dossiers d'adoption internationale par an¹⁶⁴.

Il est intéressant de noter que la dissociation de l'aide et des dossiers proposés suscite également un autre son de cloche. Ainsi, la CIFA, une agence italienne, s'est dite déçue du fait que, même si elle avait fourni ce qu'elle considérait comme une aide humanitaire très importante, elle a été souvent « oubliée » dans l'attribution des enfants pour l'adoption¹⁶⁵. En d'autres termes, on s'attendait indéniablement – et un peu logiquement, sans doute – à ce que plus le niveau d'aide serait élevé, plus le nombre de dossiers d'adoption qui seraient confiés à l'agence en question allait être également élevé.

La CIFA a également indiqué que les couples italiens accordaient leur soutien au CPS d'où provenait leur enfant¹⁶⁶. En revanche, l'agence irlandaise Helping Hands est d'avis qu'« il n'existe aucun lien entre le nombre d'adoptions et le montant de l'aide humanitaire liée à un projet individuel [...] et il n'y a jamais eu de demande présentée ou de garantie accordée par un centre de soins sociaux ou un gouvernement provincial quant au nombre d'enfants à proposer à l'adoption par suite du versement de l'aide humanitaire¹⁶⁷. » L'agence Helping Hands reconnaît malgré tout que, dans son cas du moins, il y a un lien direct entre le montant global de l'aide octroyée et le nombre de dossiers d'adoption proposés, étant donné que les sommes qu'elle verse proviennent en totalité des montants payés par les PAÉ au titre de l'« aide ».

En fait, la grande majorité de ceux que nous avons rencontrés (notamment, mais pas seulement, des responsables étrangers et des agences) ont indiqué sans hésiter qu'il est très clair qu'un tel lien existe. À la lumière de toutes les informations dont nous disposons, il ne fait aucun doute pour nous que c'est le cas en général, bien qu'il puisse y avoir un nombre limité d'exceptions. Dans l'ensemble, nous ne voyons aucun élément démontrant que le refus de reconnaître l'existence d'un tel lien puisse constituer une position crédible.

La nécessité d'abolir les exigences en matière d'« aide »

La Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la CLAH-93 a porté une attention particulière à la question de l'aide et des contributions aux « pays d'origine » dans le contexte

¹⁶² <http://www.adoptvietnam.org/adoptionagencydirectory/wasatchadoptionagency.htm>

¹⁶³ Rencontre avec le Ministère de la Justice à Hanoï, le 12 mai 2009.

¹⁶⁴ Holt pourrait être considéré en quelque sorte comme un cas particulier, cependant, étant donné le vaste mandat que l'agence s'est donné, selon lequel l'adoption n'est qu'une composante du large éventail de « services à l'enfance » qu'elle soutient et assure.

¹⁶⁵ Entrevue, Hanoï, le 11 mai 2009.

¹⁶⁶ Entrevue, Hanoï, le 11 mai 2009.

¹⁶⁷ Helping Hands, Rapport du 14 septembre 2009.

de l'AI. Ses deux préoccupations principales sont que les services de protection de l'enfance et les établissements ne doivent pas devenir dépendants d'une telle aide extérieure (ce qui serait un encouragement à développer ou à poursuivre l'AI sans tenir compte des besoins réels) et qu'aucun lien entre les niveaux d'aide et les dossiers d'adoption proposés pour l'AI ne soit créé. En conséquence :

« Les États d'accueil sont encouragés à soutenir les efforts des États d'origine en vue d'améliorer les services nationaux de protection des enfants, y compris les programmes pour la prévention de l'abandon. Toutefois, ce soutien ne devrait pas être offert ou recherché d'une façon qui compromette l'intégrité du processus d'adoption internationale, ou qui **crée une dépendance à l'égard des revenus découlant de l'adoption internationale**. En outre, les décisions concernant le placement d'enfants en vue de l'adoption internationale ne doivent pas être influencées par des niveaux de paiement ou de contribution. **Ceux-ci ne devraient avoir aucune incidence sur la possibilité qu'un enfant soit proposé**, ni sur l'âge, l'état de santé ou toute autre caractéristique de l'enfant à adopter¹⁶⁸. » [C'est nous qui soulignons]

On peut noter à ce stade que le premier projet de nouvelle loi sur l'adoption, à propos de laquelle les autorités vietnamiennes nous ont demandé de formuler des commentaires approfondis, renfermait des dispositions prévoyant la création d'un fonds central auquel les agences devraient contribuer. L'idée derrière la création de ce fonds central était d'éviter que les agences limitent leur aide aux établissements qui sont autorisés à collaborer en matière d'adoption internationale (dont le nombre ne représente que le quart du nombre total d'établissements); le fonds pourrait apporter une aide financière à tout établissement, selon les besoins déterminés. Les contributions pourraient aussi être utilisées à d'autres fins liées à la « protection de l'enfance ». Comme il fallait s'y attendre, nous avons fortement plaidé en faveur du retrait de cette disposition, et nous avons été très réconfortés de voir que la dernière version du projet (n° 5) n'en fait plus mention. Toutefois, ce dernier projet fait référence à certaines « contributions » que les agences seraient tenues de faire. Encore une fois, nous avons indiqué aux autorités que ces références aussi – et en fait toute exigence imposée aux agences autre que celle de fournir des services d'adoption professionnels et éthiques – devaient être éliminées sans réserve de la législation prévue.

D'après notre expérience, il est extrêmement difficile, sinon impossible, de faire en sorte que les contributions de toute nature provenant des agences d'adoption ne risquent pas de violer ou de compromettre les principes énoncés par la Commission spéciale. Cela est bien sûr d'autant plus vrai quand l'aide en question est concentrée sur un établissement spécifique avec lequel l'agence entretient une relation particulière et à partir duquel elle organise l'adoption internationale d'enfants, comme c'est encore le cas au Vietnam. Nous sommes tout à fait convaincus, par conséquent, que cette aide ne devrait, en règle générale, être fournie que dans le contexte des accords officiels de coopération multilatérale ou bilatérale, ou encore par des organisations non gouvernementales n'ayant pas le moindre lien avec les agences d'adoption internationale. Dans le contexte vietnamien actuel, cela veut dire deux choses :

D'une part, les autorités des « États d'accueil », ainsi que les organisations intergouvernementales concernées, devraient s'efforcer d'intégrer ou d'améliorer leur soutien aux services de protection de l'enfance dans le cadre de leurs ententes globales de coopération

¹⁶⁸ Rapport et conclusions de la Commission spéciale sur les pratiques de fonctionnement de la CLAH-93, 28 novembre – 1er décembre 2000, Recommandation 10.

pour le développement, en veillant à ce que les projets en cause soient entièrement compatibles avec les orientations pertinentes et les obligations énoncées dans la CDE, de même qu'avec les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies¹⁶⁹.

D'autre part, le Vietnam devrait cesser d'exiger quoi que ce soit des agences d'adoption étrangères en ce qui a trait aux contributions financières pour la protection des enfants – quels qu'en soient l'objet ou le bénéficiaire déclarés – et devrait plutôt demander une aide équivalente dans le cadre des ententes de coopération pour le développement susmentionnées. Ses exigences à l'endroit des agences d'adoption devraient simplement porter sur les normes professionnelles et éthiques qu'implique la prestation adéquate de services d'adoption internationale.

¹⁶⁹ Notamment dans son rapport sur le Day of General Discussion on Children without Parental Care, 2005.

6. Questions législatives

6.1. Proposition concernant les règlements relatifs aux agences

[Non disponible dans la version française du rapport]

6.2. Adhésion à la Convention de La Haye et mise en œuvre de la Convention

6.2.1. Calendrier d'adhésion et réforme législative

Au moment de notre mission, le Vietnam a déclaré son intention de décréter l'entrée en vigueur de la CLaH-93 en janvier 2010 et de faire approuver la nouvelle loi sur l'adoption avant janvier 2011. L'expérience qu'ont connue d'autres pays montre que le fait de ratifier la CLaH-93 avant d'avoir mis en place un nouveau cadre juridique national peut causer de graves difficultés sur le plan pratique. Tout d'abord, les dossiers en cours qui ont commencé avant 2010 et les dossiers ouverts en 2010 devront être finalisés sous le régime de la législation actuelle, alors que la CLaH-93 sera déjà en vigueur. Est-ce à dire que, dans la pratique, aucun dossier ne sera traité en vertu des règles établies par la CLaH-93 au cours de l'année 2010? Ou prévoit-on d'avoir recours à deux procédures différentes en même temps?

De plus, la mise en œuvre de la CLaH-93 nécessitera une certaine préparation et la formation des professionnels responsables de l'adoption. Des règlements pourraient également s'avérer nécessaires afin de clarifier le nouveau processus d'adoption et d'approfondir certaines questions spécifiques (les responsabilités de l'Autorité centrale, les règlements régissant les agences, etc.).

Pour toutes ces raisons, nous proposons que le Vietnam suspende les adoptions internationales pour la période nécessaire au cours de l'année 2010, ce qui lui permettra d'assurer la mise en œuvre optimale de la CLaH-93 et de préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'adoption en 2011.

6.2.2. Rôle et responsabilités de l'Autorité centrale en vertu de la Convention de La Haye

L'Autorité centrale est clairement le principal organe établi par la CLaH-93. Le traité énonce les compétences de base et les responsabilités qu'une Autorité centrale doit assumer, mais d'autres tâches lui incombent. Les activités générales et les mesures qui s'y rattachent sont décrites en détail dans le Guide de bonnes pratiques publié par la Conférence de La Haye¹⁷⁰. La liste ci-dessous est limitée à certaines questions cruciales dont l'Autorité centrale devra tenir compte avant d'entreprendre ses activités.

a) Surveillance

En vertu de la CLaH-93, l'Autorité centrale doit s'assurer que toutes les adoptions internationales se déroulent en conformité avec l'esprit et la lettre de ce traité. Pour remplir cette obligation, l'Autorité centrale doit être en mesure de s'assurer que :

- tous les enfants qui sont adoptés à l'étranger ont été dûment jugés comme nécessitant une adoption internationale – c.-à-d. qu'ils sont légalement adoptables; qu'il n'y a pas de solution de prise en charge adaptée, y compris la réintégration familiale et l'adoption par la famille, au Vietnam, conformément au principe de « subsidiarité »; et que l'adoption à l'étranger est dans leur meilleur intérêt; et

¹⁷⁰ [The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice](http://www.hcch.net/index_en?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69), à http://www.hcch.net/index_en?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69, en anglais et français.

- toutes les procédures conduisant à la détermination de leur statut d'enfants « adoptables internationale » ont été respectées et suivies sans manipulation et sans avantage financier ou autre pour aucune des parties concernées.

En retour, cela implique que l'Autorité centrale exerce une surveillance et soit bien au fait du système d'adoption dans son ensemble (national et international). Elle doit également pouvoir s'assurer que les placements en institutions et les enregistrements en vue d'adoption sont pleinement justifiés. Ce rôle de surveillance n'est pas facilité du fait que les responsabilités et la prise de décision dans le domaine de la protection des enfants, et notamment en matière de soins spéciaux, sont réparties entre un certain nombre d'organes dirigeants aux niveaux central et local (province et municipalité) (voir le point 3.4.3.).

L'AI ne peut pas être dissociée des autres mesures de protection de l'enfant, en particulier l'adoption dans le pays. Il est essentiel que la coordination entre les différents services soit encouragée, que les échanges d'information soient fluides et les décisions concernant les priorités soient prises dans le cadre d'une politique générale de protection des enfants.

Les États devraient garantir un plan de vie permanent et adapté pour chaque enfant privé de ses parents et intégrer concrètement l'adoption internationale à une politique globale de protection de l'enfant et de la famille. Cela présuppose une législation cohérente, des procédures complémentaires et la coordination des compétences. Une telle politique doit inclure un soutien aux familles en situation difficile, la prévention de la séparation des enfants et de leur famille, la réinsertion dans leur famille d'origine des enfants pris en charge chaque fois que cela est possible, les soins dispensés par des membres de la famille, l'adoption dans le pays et, en principe comme mesures plus temporaires, le placement en famille d'accueil et en établissement. Comme l'énonce l'article 7 (1) CLAH-93, l'Autorité centrale et tenue de « promouvoir la coordination entre les autorités compétentes dans leurs États pour protéger les enfants et réaliser les autres objectifs de la Convention. ». Les autorités provinciales elles-mêmes demandent plus de lignes directrices sur les activités de l'AI¹⁷¹.

b) La collecte de statistiques

Pour le Vietnam, en tant que pays d'origine, la collecte des données devrait permettre d'évaluer périodiquement les besoins des enfants pour qui l'on doit trouver une famille adoptive, ainsi que de déterminer lesquels auront de la difficulté à trouver une famille dans le pays. Une fois cette information connue, le gouvernement vietnamien devrait définir le profil des parents adoptifs éventuels et en estimer le nombre. Pour ce faire, l'Autorité centrale doit disposer de certaines informations de base et prendre toutes mesures, y compris, si nécessaire, le recours aux pouvoirs conférés par la loi, pour obtenir des provinces des données pertinentes à analyser, et rendre les résultats accessibles au public.

La collecte et l'analyse des statistiques devraient porter sur :

- le nombre d'enfants abandonnés, délaissés (temporairement ou définitivement) ou retirés à leurs parents par les autorités compétentes;
- le nombre total d'enfants admis dans les établissements, les centres de soins ou les familles d'accueil, de façon temporaire ou permanente;
- le nombre d'enfants déclarés « adoptables »,
- le nombre d'adoptions nationales et internationales (et les pays concernés);
- le nombre d'enfants placés en famille d'accueil (si applicable).

¹⁷¹ Rencontre avec les autorités de la province de Bac Can, le 6 mai 2009.

Les données devraient être ventilées par, au minimum, l'âge de l'enfant, le sexe, l'état de santé, la situation familiale (y compris l'existence ou non de frères et sœurs) et le lieu (la province ou la municipalité).

Nous tenons à souligner le fait qu'en tant que futur État partie à la CLaH-93, le Vietnam a non seulement le droit de déterminer quels sont les pays auxquels il est disposé à confier ses enfants en adoption, mais aussi de décider si ses enfants, en général, ont besoin ou non de l'adoption internationale. En vertu de la CLaH-93, les pays ne sont pas désignés comme « États d'origine » ou « États d'accueil » au sens général, mais seulement par rapport à la situation d'un enfant en particulier. Ainsi, grâce à un système de collecte de données fiable, le Vietnam devrait être en mesure de se faire une idée claire de ses besoins en matière d'adoption (y compris les enfants ayant des besoins spéciaux) et de décider du nombre de pays d'accueil (et de leurs agences d'adoption) avec lesquels il souhaite collaborer.

d) Les agences d'adoption

Nous tenons pour acquis – et saluons le fait – que le Vietnam ne continuera pas à permettre les adoptions « indépendantes » ou « privées » par des étrangers, ce qui signifie que les PAÉ étrangers devront recourir aux services d'une agence d'adoption reconnue, tant dans leur propre pays qu'au Vietnam. Entre autres choses, cela facilite considérablement le contrôle et la supervision des activités d'adoption, en plus de garantir une meilleure préparation des PAÉ, la prestation de services de soutien après l'adoption et la présentation en règle de rapports de suivi. Les exigences concernant tous ces aspects devraient être incluses dans l'accord d'accréditation pour chaque agence concernée.

Il est de la plus haute importance que le nombre d'agences accréditées soit réduit au minimum. Un trop grand nombre d'agences par rapport au nombre d'enfants susceptibles d'être proposés à l'adoption internationale (et susceptibles d'être adoptés) pourrait créer un climat de concurrence entre les agences en raison du nombre limité d'enfants « disponibles », ou les amener à exercer des pressions pour qu'un plus grand nombre d'enfants soient confiés en adoption. Il faut évidemment éviter à tout prix une telle situation.

L'Autorité centrale devrait régulièrement consulter le site Web des agences accréditées pour s'assurer que les informations qu'elles donnent sur l'adoption au Vietnam sont mises à jour et reflètent la réalité en ce qui a trait aux besoins du pays dans ce domaine, et que les agences non accréditées ne proposent pas de programme d'adoption au Vietnam.

e) Certificat de conformité

Conformément à l'article 23 CLaH-93, un « certificat de conformité aux exigences de la Convention doit être délivré après la finalisation du dossier d'adoption. Il devrait être émis rapidement; les parents adoptifs devraient recevoir le certificat original et une copie devrait être envoyée aux Autorités centrales des deux pays ». Ce certificat est important, car il permet la reconnaissance immédiate dans le pays d'accueil de l'adoption prononcée dans le pays d'origine, et offre ainsi une plus grande protection à l'enfant adopté (acquisition de la nationalité, admissibilité à l'assurance sociale). Un modèle de formulaire pour le certificat de conformité¹⁷² est proposé par la Conférence de La Haye, mais il n'est pas obligatoire. Le Vietnam peut choisir la façon dont l'Autorité centrale certifiera la conformité à la Convention.

¹⁷² Le formulaire est disponible sur le site Web de la Conférence de La Haye à l'adresse www.hcch.net

7. Principales recommandations

Les recommandations suivantes s'inscrivent dans le contexte de notre rapport dans son ensemble et, en particulier, du « Résumé des principales observations » figurant au début du présent rapport. Certaines sont adressées aux autorités vietnamiennes, d'autres sont destinées aux principaux intervenants étrangers concernés. Elles s'ajoutent à nos propositions concernant le nouveau projet de loi sur l'adoption et le projet de réglementation à l'endroit des agences étrangères.

Les recommandations présentées ici visent essentiellement à donner suite à nos constatations en ce qui concerne la situation actuelle de l'AI au Vietnam et à prendre en compte l'adhésion prévue du Vietnam à la CLaH-93.

Nous soumettons respectueusement ces recommandations, considérant qu'elles constituent non seulement des mesures indispensables, mais qu'elles sont également à la fois réalistes et mesurables.

7.1. À l'intention des autorités vietnamiennes

- **Répartition des responsabilités entre les organismes gouvernementaux et établissement d'un système de recommandation**

Il s'agit de définir des normes au niveau national pour déterminer qui est responsable des différentes étapes du processus d'adoption. Un système uniforme devrait s'appliquer dans toutes les provinces, qui engloberait des formulaires standards, les compétences des organismes publics, les coûts, etc.

- **Collecte des données**

Un système adéquat de collecte de données sur les enfants à confier en adoption (dans le pays et à l'étranger) doit être mis en place et géré par l'Autorité centrale.

- **Abandon**

Le gouvernement vietnamien doit procéder à une évaluation des causes profondes d'abandon, de délaissement, et de séparation de l'enfant et de sa famille. Il faut ensuite s'attaquer à ces causes par des politiques efficaces qui englobent, entre autres, des services de renforcement des liens familiaux, de la formation pour s'occuper des enfants ayant des besoins spéciaux, le soutien aux mères célibataires, la consultation familiale, les perspectives d'emploi, la production de revenus et, si nécessaire, l'assistance sociale.

- **Délaissement**

Quand une mère abandonne définitivement un enfant, elle doit le faire par écrit. Une déclaration distincte doit être obtenue pour savoir si elle donne son consentement à l'adoption de l'enfant. Quand une mère demande au gouvernement de prendre soin de son enfant, mais souhaite avoir un contact suivi, elle doit faire une déclaration explicite à cet égard. De telles déclarations devraient être faites devant un ou plusieurs témoins indépendants. Il faudrait s'assurer ultérieurement que la mère respecte bien cet arrangement afin que l'on puisse prendre les mesures appropriées pour veiller au meilleur intérêt de l'enfant – à commencer par une évaluation de la situation de la mère – si elle ne parvenait pas à entretenir un tel contact à long terme.

- **Consentement**

Il devrait y avoir une règle ou une politique claire quant à savoir qui a la responsabilité d'obtenir le consentement et sous quelles conditions. Cette règle ou politique devrait définir quelles sont les qualifications minimales de la personne chargée d'obtenir le consentement. Elle devrait également prévoir l'obligation de veiller à ce que les conséquences d'un tel consentement soient bien comprises, à ce que le consentement soit donné librement et à ce qu'aucune influence ou aucun moyen de pression ne soient exercés à l'égard de la décision. Une distinction claire doit être faite entre l'organisme chargé d'obtenir le consentement – à la lumière de nos observations le DTIAS pourrait être bien placé pour assumer cette responsabilité – et celui qui propose l'enfant en adoption.

- **Adoptabilité**

L'organisme chargé de déterminer l'adoptabilité d'un enfant doit fonder cette décision sur des critères psychologiques, médicaux, sociaux et juridiques. Les professionnels au sein de cette instance doivent être équipés pour faire une telle évaluation. Les enfants ne devraient pas être exclus du processus d'adoption en fonction des préférences des PAÉ. Les enfants ayant des besoins spéciaux doivent avoir accès à l'adoption. La décision relative à l'adoptabilité devrait toujours être rendue avant le processus d'apparement.

- **Adoption dans le pays**

Le gouvernement vietnamien devrait établir un système d'inscription des PAÉ à l'échelle du pays et consigner les informations quant à leurs capacités. Non seulement ce registre facilitera le processus d'apparement, mais il permettra d'évaluer l'ampleur des besoins en matière d'AI au Vietnam.

- **Apparement**

L'apparement devrait être effectué par une équipe interdisciplinaire de professionnels chargés d'apparement activement les enfants adoptables et les parents adoptifs éventuels, en fonction du dossier des parents adoptifs éventuels et de celui des enfants. Dans le cas de l'apparement en vue d'une adoption dans le pays, les motivations, les capacités et les ressources des PAÉ doivent être dûment évaluées par une équipe professionnelle. En outre, dans ce dernier cas, on accordera une attention toute particulière aux besoins des enfants dont l'adoption ne serait pas possible autrement au Vietnam.

- **Établissements**

Il faudrait mettre en place un processus de « filtrage » professionnel pour s'assurer que les enfants sont placés dans des établissements seulement lorsque cette mesure est à la fois nécessaire et appropriée. Les établissements ne devraient pas avoir de responsabilités décisionnelles quant à l'adoptabilité ou le processus d'adoption, mais devraient être consultés dans le cadre du processus d'apparement en ce qui concerne les besoins des enfants.

- **Frais**

Les frais perçus par les entités officielles au Vietnam tout au long du processus d'adoption doivent être clairement détaillés, réglementés et rendus publics.

- **Aide humanitaire**

Les coûts de fonctionnement quotidien des établissements ne devraient pas être tributaires des dons. L'aide financière requise pour améliorer le bien-être de l'enfant et les services de protection, y compris ceux qui sont liés à l'adoption et à la prestation de soins aux enfants, ne devrait être revendiquée que dans le cadre d'accords d'aide intergouvernementaux et

gouvernementaux (bilatéraux), ou sollicitée dans le cadre des programmes proposés par les ONG qui ne sont ni directement ni indirectement engagées dans de domaine de l'adoption internationale. Il est essentiel que les agences d'adoption ne soient pas contraintes ou autorisées à verser de telles contributions.

- **Agences**

Les autorités vietnamiennes doivent élaborer leurs propres critères pour l'accréditation des agences d'adoption, et ce, au-delà de considérations purement administratives. Elles doivent accepter que la responsabilité de contrôler la manière dont ces institutions fonctionnent, et donc de rendre la décision quant à leur réaccréditation, incombe essentiellement au Vietnam.

- **Assurer le respect des normes**

L'Autorité centrale vietnamienne devrait avoir pour mandat de surveiller le respect des normes et règlements en matière d'adoption de la part de tous les intervenants, nationaux et étrangers. À cette fin, elle devrait, entre autres, être en mesure d'entreprendre des inspections et des enquêtes, ou les confier à des services compétents.

7.2. À l'intention des autorités étrangères

- **Les gouvernements étrangers, leurs ambassades et les Autorités centrales devraient accorder une attention particulière à la coordination et à l'harmonisation de leur approche envers l'AI au Vietnam**, en améliorant la consultation entre eux et, le cas échéant, en demandant avis et conseils au Bureau Permanent de la Conférence de La Haye, à l'UNICEF, ou à d'autres entités reconnues.

- **Les autorités compétentes des « États d'accueil » doivent se conformer au principe voulant qu'elles appliquent les principes de la Convention dans leur collaboration avec les États non parties à la Convention comme le Vietnam**, et elles doivent s'assurer que leurs positions individuelles et communes sont en conformité avec la lettre et l'esprit de la Convention de La Haye et de la CDE.

- **Les gouvernements et les Autorités centrales doivent s'abstenir de prendre toute initiative visant à promouvoir l'AI en tant que telle**, tout en reconnaissant qu'elle doit toujours être vue comme une mesure exceptionnelle, et seulement pour les enfants dont les soins ne peuvent être assurés convenablement au Vietnam.

- **Les ambassades et les Autorités centrales des « États d'accueil » devraient renforcer leurs contacts et la collaboration avec l'Autorité centrale vietnamienne en vue de déterminer le nombre et les caractéristiques des enfants qui doivent être confiés à l'AI**. Elles devraient rendre cette information accessible aux agences d'adoption de leurs pays respectifs, qui devraient à leur tour la transmettre aux PAÉ, afin de s'assurer que ces derniers ont des attentes réalistes.

- **À quelques exceptions près, les Autorités centrales des « États d'accueil » sont invitées à apporter des améliorations substantielles et rapides en matière de collecte et d'analyse de statistiques relatives à l'AI**. Ces données doivent être suffisamment détaillées (sexe, âge à l'adoption, statut à l'adoption, lieu de résidence au moment de l'adoption, etc.) pour fournir des indications quant au risque potentiel. Elles doivent être présentées d'une façon qui permette d'observer les tendances, afin que l'on puisse réagir efficacement le cas échéant.

- Les autorités étrangères devraient se demander comment elles pourraient jouer un rôle plus actif dans le suivi des activités des agences d'adoption de leurs pays respectifs, de même que dans l'enquête à mener suite à toute allégation de faute professionnelle, éventuellement par le biais d'initiatives conjointes avec les autorités compétentes du Vietnam, ou d'autres formes de coopération et de coordination avec celles-ci.

- Les gouvernements étrangers devraient déterminer comment ils pourraient fournir une aide supplémentaire pour compenser la suppression recommandée de l'exigence actuelle d'aide humanitaire imposée aux agences au Vietnam, et ils devraient s'assurer que le but et l'utilisation de cette aide correspondent aux normes internationalement acceptées en ce qui concerne la protection des enfants et les soins spéciaux.

7.3. À l'intention des agences d'adoption

- A titre de bonne pratique, les agences d'adoption qui travaillent au Vietnam devraient **refuser de traiter les dossiers d'AI de bébés** dont l'âge, au moment de la proposition, rend improbable que des efforts suffisants aient été consentis pour trouver des solutions de prise en charge appropriées dans le pays.

- À tout le moins, les agences d'un « État d'accueil » donné, ainsi que toutes les agences, quel que soit le pays, qui travaillent auprès d'un établissement donné, devraient **coordonner leurs activités en cours ou prévues** et devraient partager leurs informations et leurs préoccupations de façon régulière.

- Les agences devraient se rappeler qu'elles ont l'obligation **de rendre public, de façon spontanée, le détail de leurs frais et honoraires** et, en particulier, faire une distinction nette entre les frais administratifs facturés par les autorités vietnamiennes pour le traitement d'un dossier d'AI, les honoraires pour leurs propres services d'adoption, et les dons ou l'aide humanitaire qu'elles verseront ou affecteront aux programmes en faveur des enfants qui ne sont pas adoptés.

7.4. À l'intention des entités intergouvernementales

- **UNICEF**

- L'UNICEF devrait aider le gouvernement vietnamien à procéder à **une évaluation des causes profondes d'abandon d'enfant, de délaissement et de séparation de l'enfant et de sa famille**, en apportant une attention particulière au fait de déterminer dans quelle mesure les possibilités d'adoption internationale ont pu contribuer à l'« abandon », notamment dans le cas des bébés.

- En vue de promouvoir la désinstitutionnalisation progressive et la recherche de solutions de rechange au placement en établissement au Vietnam, l'UNICEF devrait aider le gouvernement vietnamien à **concevoir d'autres milieux de prise en charge au pays** qui soient culturellement appropriés et fondés sur l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, par exemple, les familles d'accueil, les familles d'accueil pluricellulaires, les soins supplétifs et les établissements sociaux qui offrent des soins pendant la journée.

L'UNICEF devrait examiner favorablement toute demande des autorités vietnamiennes en matière de formation particulière pour ceux qui sont chargés de procéder à l'adoption internationale conformément aux principes de la Convention de La Haye.

▪ **La Conférence de La Haye sur le droit international privé**

○ Il semblerait souhaitable que le Bureau Permanent adopte, si possible, une position plus ferme en réponse à **la nécessité, pour les États signataires, de compiler et de publier en temps opportun les données statistiques sur l'AI**, en conformité avec les observations de la Commission spéciale (2005) qui ont souligné l'importance, pour les États signataires, de présenter des statistiques annuelles détaillées au Bureau permanent en utilisant les formulaires qui ont été élaborés à cette fin.

○ Le Bureau permanent devrait s'efforcer d'obtenir des ressources supplémentaires qui lui permettraient de jouer **un rôle plus proactif** en encourageant les États à adhérer à la Convention de 1993, en aidant ces États à se préparer, et en suivant de près les discussions et les problèmes relatifs à la mise en œuvre de la Convention.

○ En ce qui concerne particulièrement le Vietnam, le Bureau permanent devrait faire tout son possible pour **fournir une assistance technique** aux autorités du pays, une fois que la décision officielle d'adhérer à la Convention aura été prise.

○ Lors de sa prochaine réunion, prévue en 2010, la Commission spéciale devrait consacrer une partie de ses travaux à un nouvel examen portant sur **les obligations des États signataires lorsqu'ils organisent des adoptions dans des pays non signataires de la Convention** et, dans ce contexte, elle devrait songer à faire une déclaration plus énergique et plus détaillée sur la question.

○ La Commission spéciale devrait aussi envisager des mesures concrètes pour s'assurer que « les États d'accueil » puissent s'entendre sur **une approche plus homogène des critères d'acceptabilité des pratiques en matière d'adoption internationale** dans tout « État d'origine ».

*
**
