

2 | Déplacements illicites d'enfants

Liés à l'augmentation du nombre de mariages mixtes, suivis dans certains cas de divorces, les conflits parentaux concernant l'attribution et l'exercice de l'autorité parentale se poursuivent au delà des frontières et peuvent conduire à des situations dramatiques de déplacements et de rétentions illicites d'enfants.

C'est pour lutter contre ce phénomène que plusieurs conventions, tant bilatérales que multilatérales, ont été signées par la France avec un certain nombre de pays. Le ministère de la Justice est, pour la France, l'autorité centrale chargée de la mise en application de la quasi totalité de ces conventions.

Cependant, le ministère des Affaires étrangères et européennes est fréquemment amené à intervenir, par l'intermédiaire des services consulaires, soit pour relayer et soutenir l'action du ministère de la Justice, lorsque l'enfant a été déplacé dans un pays lié conven-

tionnellement avec la France, soit en l'absence de tout accord de coopération, pour tenter une médiation internationale entre les parties (avec leur accord), s'informer sur l'état d'avancement des procédures, et de manière générale, apporter son aide au parent victime et aux enfants.

Le nombre de cas de déplacements illicites d'enfants portés à sa connaissance, ainsi que le nombre de dossiers suivis par la direction des français à l'étranger et de l'Administration consulaire, n'ont pas connu de variation notable au cours de l'année 2008 : 104 nouvelles affaires pour 382 dossiers ouverts, 98 dossiers concernant les pays du Maghreb. Sur cette période, 61 dossiers ont connu une issue favorable, permettant le retour en France de 80 enfants, et une cinquantaine de dossiers ont été clos, notamment pour caducité des requêtes.

3.D | Les créances alimentaires à l'étranger



Catherine YARDIN

Responsable du Bureau
du recouvrement
de créances alimentaires

Le problème du paiement des pensions alimentaires à l'étranger est devenu un phénomène social préoccupant qui s'explique notamment par la multiplication des couples mixtes, la facilité des déplacements et l'éclatement de la cellule familiale au-delà des frontières.

En cas de séparation ou de divorce et lorsque le conjoint redevable d'une pension alimentaire part vivre à l'étranger, il devient souvent difficile pour le conjoint créancier d'obtenir le paiement de la pension attribuée par décision de justice.

Autorité centrale pour l'application de la Convention de New York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger, ou pour l'application de tout autre instrument international relevant de sa compétence,

qui prévoit une coopération administrative entre États dans ce domaine, le bureau de recouvrement des créances alimentaires (RCA) met en œuvre, ou sollicite la mise en œuvre par ses homologues, des procédures d'exequatur et d'exécution permettant d'obtenir le paiement des créances alimentaires en France ou à l'étranger.

Ce bureau engage également, en liaison avec les postes consulaires, des démarches amiables auprès des débiteurs français dans des pays n'ayant pas ratifié la Convention de New York.

Le bureau est quotidiennement en relation avec l'ensemble des acteurs de la procédure de recouvrement : créancier(e)s, débiteurs, tribunaux, caisses d'allocations familiales, avocats, huissiers de justice, homologues étrangers.

Il traite actuellement près de 3500 dossiers ouverts, tous pays confondus, pour lesquels il met toujours en place une procédure amiable préalable à une procédure contentieuse.

Ce secteur, dont l'activité soutenue croit constamment au fil des années, a enregistré 270 nouvelles demandes d'ouverture de dossiers en 2008. Le bureau doit faire face à un courrier toujours important : 2.800 correspondances arrivées en 2008. Le bureau RCA est constitué d'un chef de bureau et de 4 agents à compétence géographique, ce qui lui permet d'être spécialisé sur la législation et les procédures des États dont ils ont la charge.

VI

L'adoption internationale



1 > L'adoption internationale en 2008

1 | La réforme de l'adoption internationale

La loi de 2005 avait créé un dispositif institutionnel qui s'est révélé peu adapté aux enjeux et au contexte de l'adoption internationale : une « autorité centrale », instance de concertation interministérielle, sans véritable autorité, et un secrétariat général de l'autorité centrale confié à un service du Ministère des affaires étrangères et européennes, parmi d'autres missions. Il n'était plus possible d'assurer les missions cruciales de prospective et de régulation de l'adoption internationale.

Aussi, sur la base des conclusions du rapport que M. Jean-Marie Colombani a remis, le 19 mars 2008, au Président de la République, Mme Rama Yade, Secrétaire d'État chargé des Affaires étrangères et des Droits de l'Homme a, le 27 août 2008, présenté les grandes orientations de la réforme de l'adoption internationale. Un ambassadeur chargé de l'adoption internationale a été nommé en Conseil des ministres le 25 juin 2008.

Les grandes orientations de la réforme de l'adoption internationale :

Ⓣ L'Autorité Centrale pour l'Adoption Internationale sera réformée pour assumer le rôle de stratège et de pilote. L'Autorité Centrale pour l'Adoption Internationale et son secrétariat général (SGAI) seront réunis en une seule entité, le Service de l'adoption internationale (SAI), service dédié du Ministère des Affaires étrangères et européennes, doté de 22 agents (dont 2 agents du ministère de la Justice et 2 du ministère de la Famille). Véritable « tête de réseau », ce service sera opérationnel au 1^{er} trimestre 2009. Le projet de décret, qui a reçu l'accord de ces deux ministères, a été soumis le 16 décembre 2008 au Conseil Supérieur de l'Adoption et le même jour au CTP ministériel, et a reçu leur avis favorable à l'unanimité. Ce texte a ensuite été soumis au Conseil d'État et publié au JO le 16 avril 2009. L'Autorité centrale travaillera en prenant en compte les décisions du Comité Interministériel de l'Adoption, récemment créé, et les avis du Conseil Supérieur de l'Adoption, dont la composition a été revue par le Secrétariat d'État à la Famille. L'Autorité centrale s'est également rapprochée du Bureau Permanent de la Commission internationale de Droit privé (CODIP) qui gère notamment la Convention de La Haye du 25 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale à laquelle la France est partie comme plus de 75 autres pays dans le monde.



Ⓣ Le Ministère des Affaires étrangères et européennes consacrera, sur son propre budget 2009, 3 millions d'euros à des projets de coopération dans le domaine de la protection de l'enfance privée de famille : une partie des crédits publics de l'aide au développement sera, en effet, consacrée, dès 2009, à des projets de protection de l'enfance et permettront ainsi à la France de soutenir des actions concrètes mises en oeuvre dans certains pays d'origine des enfants adoptés en France. Six postes stratégiques ont été identifiés dans la ZSP (Cambodge, Haïti, Ethiopie, Burkina Faso, Mali et Madagascar). Cette liste n'est pas définitive et sera complétée au rythme de la mise en oeuvre de la stratégie pays dans les principaux pays d'origine des enfants accueillis en France, y compris des pays hors ZSP. Ces projets pourront couvrir des besoins en matière institutionnelle (renforcement des services de protection de l'enfance, de l'autorité centrale de l'adoption internationale, etc) ou humanitaires, exprimés par les pays d'origine (enquêtes sociales en amont, appui au développement de solutions locales permettant de sortir les enfants des institutions, etc).

VI | L'adoption internationale

Ⓣ L'Agence Française de l'Adoption (AFA) verra ses compétences étendues et sa tutelle renforcée pour mieux contribuer à l'application de la stratégie définie. Actuellement, l'AFA dispose d'une habilitation légale pour agir dans les pays signataires de la convention de La Haye de 1993 mais doit être habilitée par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, pays par pays, pour agir dans les pays non signataires. L'Agence ne peut pas non plus conduire des projets de coopération humanitaire dans les pays où elle intervient. La loi sur l'adoption, examinée en 2009, et la Convention d'Objectifs et de Gestion en cours d'élaboration va étendre l'habilitation de l'AFA à tous les pays et la doter de la capacité juridique à financer des projets de coopération humanitaire, lorsque ceux-ci sont exigés par les pays d'origine des enfants.

Ⓣ Les Organismes Autorisés pour l'Adoption (OAA) seront davantage soutenus et associés à l'application de la stratégie définie. Le Ministère des Affaires étrangères et européennes renforcera ces organismes dès 2009, en augmentant les subventions qu'il leur accorde, et les associera plus étroitement à la politique de l'adoption internationale.

Ⓣ Le développement d'un métier « adoption internationale » au sein des ambassades à l'étranger : les agents seront formés aux spécificités et problématiques de la protection de l'enfance privée de famille et de l'adoption internationale. Le Ministère des Affaires étrangères et européennes met en place une formation spécifique permettant aux agents consulaires des ambassades de France, dans les pays d'origine d'enfants adoptés, de connaître avec précision les aspects politiques, juridiques et humains de la protec-



© istock - Ministère en charge de la Famille

tion de l'enfance privée de famille et des solutions qui peuvent être mises en œuvre. Une première session de formation sera organisée en mai 2009.

Ⓣ Le réseau expérimental des volontaires de l'adoption internationale (VAI) : sur le terrain, sous l'autorité des ambassadeurs et dans le strict respect des législations nationales et des conventions internationales, ils devront aider à renforcer les solutions proposées par la France pour que les enfants privés de famille ne restent pas en institution. Les projets d'adoption des familles françaises font partie de ces solutions. Le réseau des Volontaires de l'Adoption Internationale a été ouvert au Cambodge dès le mois d'août 2008 où une volontaire a été installée pour une durée de deux ans. Ce projet a été étendu à sept autres pays, début 2009 : Ethiopie, Guatemala, Inde, Madagascar, Mali, Vietnam, Burkina Faso et devrait être élargi à l'été 2009.

2 | Statistiques 2008

Le nombre total d'enfants adoptés à l'étranger par des familles françaises au titre de l'année 2008, soit 3 271, est en hausse de 3,45 % par rapport aux 3 162 adoptions de 2007.

Haïti devient le premier pays d'origine avec 731 adoptions, suivi par l'Ethiopie (484), la Russie (315), la Colombie (305), puis le Vietnam (284).

La hausse de 2008 s'explique essentiellement par le nombre d'adoptions réalisées en Haïti (731) qui a donc augmenté de façon considérable par rapport à 2007 (403), dépassant le niveau de 2006 (571). L'augmentation est aussi notable en Ethiopie (de 417 à 484), plus légère au Vietnam (de 268 à 284) et en Ukraine (de 99 à 112), mais le nombre d'adoptions est en baisse en Russie (de 402 à 315) ainsi qu'en Colombie (de 375 à 305), en Chine (de 176 à 144), au Mali (de 135 à 72), en Thaïlande (de 71 à 48) et au Brésil (de 66 à 39).

Les enfants adoptés par la France en 2008 sont originaires de 67 pays, alors qu'ils venaient de 74 pays en 2007.

En 2008, comme en 2007, les 10 premiers pays représentent plus de 75 % des adoptions réalisées : 76,3 % en 2007, 78,6 % en 2008.

Il ressort que les adoptions individuelles, soit 37,1 %, représentent une part légèrement inférieure à celle de 2007 (37,9 %), les adoptions par Organisme Autorisé pour l'Adoption (OAA), soit 42,9 %, sont sensiblement supérieures à 2007 (41,8 %) et l'Agence Française de l'Adoption (AFA) a accompagné, avec 17,8 %, moins de procédures qu'en 2007 (19 %).

Il apparaît que seulement 28 % des adoptions ont été réalisées en 2008 dans des pays parties à la convention de La Haye de 1993 (38 % en 2007), 72 % des enfants étant donc originaires de pays non parties à la convention (62 % en 2007).

Les adoptions internationales en 2008 se caractérisent également par une répartition géographique assez différente de celle de 2007. En effet les Amériques/Caraïbes deviennent, grâce à Haïti, le premier continent, avec 34 % (28 % en 2007), puis vient l'Afrique avec 29 % des adoptions (30 % en 2007). La part des enfants originaires d'Asie, avec 19 %, continue de diminuer (21 % en 2007), ainsi que l'Europe qui représente 18 % (21 % en 2006).

Concernant les tranches d'âges, le nombre d'enfants de moins de 6 mois adoptés en 2008, soit 7 %, continue de diminuer (10 % en

2007). La part des enfants âgés de 6 à 12 mois, soit 14 %, et de 1 à 2 ans, soit 18 %, est identique à 2007. Par contre, la part des enfants âgés de 2 à 4 ans progresse de 3 % : de 14 à 15 % pour les 2 – 3 ans, de 11 à 13 % pour les 3 – 4 ans. En 2008, tout comme

en 2007, les enfants de 4 à 5 ans représentent 10 %. Comme en 2007, 23 % des enfants adoptés en 2008 ont plus de 5 ans, la part de ceux âgés de plus de 7 ans étant toutefois en légère augmentation, de 10 à 11 %.

3 | Les organismes autorisés pour l'adoption (OAA)

Au nombre de 41, les organismes privés français ont pu prendre en charge, en 2008, 42,9% des adoptions par des familles françaises, soit une part supérieure à celle de 2007 (41,8 %).

Avec un total de 1404 adoptions, les 5 premiers OAA (*Médecins du Monde, les Amis des Enfants du Monde, Children of the Sun, les Enfants avant tout et les Enfants de Reine de Miséricorde*) représentent 43,2 % de l'ensemble des adoptions par OAA.

Un montant total de 125 740 € de subventions a été versé en 2008, par le ministère des Affaires étrangères et européennes, à 28 organismes autorisés et habilités pour l'adoption pour soutenir leur activité, en cofinçant des projets dans le cadre de leurs missions.

Rappelons que les OAA, dont l'activité est reconnue par les départements, doivent être habilités par le ministère des Affaires étrangères et européennes pour exercer dans les pays étrangers et être agréés par ces pays pour pouvoir y conduire des adoptions.

4 | L'Agence Française de l'Adoption (AFA)

Le rapport Colombani, la Cour des comptes et le Sénat ont souligné la nécessité d'encadrer davantage l'action de l'AFA. L'élaboration d'une convention d'objectifs et de gestion (COG), pilotée par le ministère de la Famille et le ministère des Affaires étrangères et européennes, doit permettre de renforcer le cadre juridique de ce Groupement d'Intérêt Public (GIP) auquel concourent les départements aux côtés de l'État.

La COG comporte trois objectifs :

- 1 Définir une stratégie de l'action de l'agence française de l'adoption dans les pays d'origine et améliorer le suivi des procédures d'adoption. La convention précise, notamment, la nécessaire articulation entre le MAEE et l'AFA pour s'assurer d'une parfaite cohérence entre la stratégie arrêtée par l'autorité centrale et celle de l'opérateur public.

- 2 Optimiser l'information et la communication sur l'adoption internationale. Cet objectif vise à assurer la complémentarité et la cohérence entre les informations délivrées par l'État et celles délivrées par l'AFA, et à renforcer la connaissance qu'ont les adoptants de l'avancement de leur dossier.

- 3 Renforcer l'accompagnement des adoptants en France et à l'étranger dans la réalisation de leur projet d'adoption. A cet égard, l'expérimentation de l'intermédiation financière dans deux pays dès le deuxième semestre 2009 devrait répondre aux souhaits des adoptants.

Le processus d'élaboration de la convention est en cours depuis la fin 2008. Il associe le MAEE, le Secrétariat d'État à la Famille et l'AFA. Il doit aboutir à une présentation de la convention au conseil d'administration et à une signature au premier semestre 2009.

5 | Activités du Secrétariat Général de l'Autorité Centrale pour l'Adoption Internationale

Dans le cadre des missions qui lui étaient dévolues, notamment de coopération avec les autorités centrales des pays d'origine, le SGAI a accueilli, en mai 2008, une délégation népalaise ; en septembre 2008, un représentant de l'Autorité centrale éthiopienne ; en octobre 2008, le directeur de l'adoption internationale du Vietnam, puis, en décembre 2008, le Président de l'Autorité centrale indienne, la CARA et la Directrice de la Protection de la Famille et de l'Enfance, responsable de l'Autorité centrale



© istock - Ministère en charge de la Famille