

Groupe d'experts « Adoption internationale »

Rapport final

À l'attention de l'Office fédéral de la justice

Monika Pfaffinger
Présidente du groupe d'experts

Zurich, le 27 juin 2024

<i>Traduction du chapitre 3 et des recommandations</i>
--

Table des matières

Chapitre 3 – Présentation détaillée du scénario « réduction plus réforme »	2
1 Premier élément constitutif : réduction du nombre d’États partenaires.....	2
1.1 Changement de paradigme.....	2
1.2 L’évaluation positive, gage de normes élevées	3
1.2.1 Les critères d’évaluation <i>de lege ferenda</i>	3
1.2.1.1 Les critères formels	4
1.2.1.2 Les critères relationnels.....	5
1.2.1.3 Les critères matériels.....	6
1.2.2 Description succincte de l’évaluation <i>de lege ferenda</i>	7
1.2.3 Instauration d’un instrument d’évaluation, examen des procédures les plus récentes	8
1.2.4 Prévoir ou non une clause d’exception ?.....	9
1.2.5 Examen périodique, examen <i>ad hoc</i> et examen de nouveaux États.....	9
1.2.5.1 Instauration d’un processus de réévaluation et d’un examen <i>ad hoc</i>	9
1.2.5.2 Examen de nouveaux États.....	10
1.2.6 Questions de mise en œuvre	10
1.2.6.1 À propos des compétences matérielles, notamment au niveau de l’exécution	11
1.2.6.2 À propos des délais, notamment des moratoires.....	11
1.3 Recommandations en vue de la réduction du nombre d’États partenaires	12
2 Deuxième élément constitutif : aspects supplémentaires à réformer.....	14
2.1 Propositions visant à optimiser l’organisation des institutions	14
2.1.1 Éléments clés à prendre en considération	15
2.1.2 À propos de l’organisation institutionnelle en général	15
2.1.2.1 Faiblesses majeures et grands principes.....	16
2.1.2.2 Quatre modèles d’organisation	17
2.1.2.3 Considérations générales sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	18
2.1.2.4 Mise en place d’un guichet unique	18
2.1.3 Du statut des intermédiaires agréés	19
2.1.3.1 Informations de fond	19
2.1.3.2 Réflexions sur le rôle futur des intermédiaires agréés	20
2.1.3.3 Deux modèles d’organisation	20
2.1.4 Autres autorités	21
2.1.5 Recommandations générales en vue de la réorganisation institutionnelle	21
2.2 Le droit de connaître ses origines dans le contexte des irrégularités en tant que point névralgique	22
2.2.1 Élément clé d’une politique suisse en matière d’adoption internationale	22
2.2.2 L’organisation institutionnelle de la recherche des origines <i>de lege lata</i> à l’épreuve	24
2.2.3 Expériences et enseignements tirés du projet pilote Back to the Roots	27
2.2.4 Considérations et recommandations du groupe de travail « Recherche des origines »	28
2.2.5 Considérations contextuelles du groupe d’experts	29
2.2.5.1 Aspects rétrospectif et prospectif.....	29
2.2.5.2 Gros plan sur l’aspect rétrospectif et les trois questions centrales qu’il soulève	30
2.2.5.3 Principes devant guider l’élaboration d’approches et de stratégies	31

2.2.5.4 Considérations en vue d'améliorer l'organisation institutionnelle	33
2.2.6 Lignes directrices d'ordre contextuel formulées par le groupe d'experts	36
2.3 Aspects en lien avec la révision de la LDIP	37
2.3.1 Contexte.....	37
2.3.2 Considérations	38
2.3.3 Recommandations concernant la révision de la LDIP.....	39
2.4 Aspects financiers	39
2.4.1 Problématiques diverses	40
2.4.2 Considérations	41
2.4.3 Recommandations concernant les aspects financiers	43
2.5 Aspects en lien avec les pratiques irrégulières.....	44
2.5.1 Remarque préliminaire sur la terminologie	44
2.5.2 Interfaces diverses	45
2.5.2.1 Le cadre général de l'adoption internationale.....	45
2.5.2.2 Directives internationales	47
2.5.2.3 Organisations et intermédiaires agréés	48
2.5.2.4 Recherche des origines.....	48
2.5.3 Conclusions préliminaires	49
2.5.4 Recommandations en lien avec les pratiques irrégulières	51
Éléments d'une future politique suisse en matière d'adoption internationale : recommandations du groupe d'experts	52
1. Recommandations d'ordre général et stratégie globale	52
2. Recommandations en vue de la réduction du nombre d'États partenaires de la Suisse	53
3. Recommandations générales sur la réorganisation institutionnelle	55
4. Lignes directrices sur la recherche des origines	55
6. Recommandations sur les aspects financiers	57
7. Recommandations en lien avec les pratiques irrégulières.....	58

Chapitre 3 – Présentation détaillée du scénario « réduction plus réforme »

Conformément au mandat donné par le Conseil fédéral, le présent chapitre présente plus en détail le scénario de réforme, qui porte avant tout sur l'adoption internationale d'enfants qui n'ont pas de lien de parenté ni d'autres relations avec leurs futurs parents adoptifs (enfants inconnus)¹. Il ne traite pas de l'adoption intrafamiliale ni de sa prise en compte éventuelle dans le changement de paradigme proposé.

1 Premier élément constitutif : réduction du nombre d'États partenaires

Le présent sous-chapitre expose une stratégie concernant le premier élément constitutif du scénario de réforme : la *réduction*. La mise en place d'un régime sous lequel la Suisse limiterait sa coopération en matière d'adoption internationale à des pays d'origine respectueux de critères et de normes bien définis serait un gage de qualité certain. La réduction du nombre d'États partenaires correspond d'ailleurs à une tendance que l'on peut observer dans plusieurs autres pays d'accueil².

Cette proposition traite simultanément, conformément au mandat, la question de l'harmonisation des procédures avec les États selon qu'ils sont ou non parties à la CLaH³. Le groupe d'experts est convaincu que le seul moyen de remplir ce mandat est de renoncer à l'harmonisation : la Suisse ne doit plus entamer aucune procédure avec des États n'ayant pas ratifié la CLaH.

Le cas échéant, la réduction du nombre des États d'origine devra avoir lieu *rapidement*. Il faudra définir les autorités compétentes pour prendre les décisions, et les procédures à suivre. Il faudra en outre réorganiser les institutions impliquées, réguler les flux financiers et modifier la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (LDIP).

1.1 Changement de paradigme

Sous le régime en vigueur, le choix du pays d'origine est libre pour autant qu'aucune directive de la Confédération n'ait suspendu la coopération avec un pays (comme c'est le cas d'Haïti et, depuis peu, des États-Unis) et qu'aucun pays d'origine n'ait suspendu sa coopération avec la Suisse. Selon le scénario de réforme, la coopération ne sera plus possible qu'avec les pays qui respectent les normes minimales applicables à l'adoption internationale⁴.

Il s'agit donc d'un *changement de paradigme ou de système*. Alors qu'actuellement, n'importe quel pays peut devenir partenaire en matière d'adoption internationale pour autant qu'aucun motif ne s'y oppose, le scénario de réforme prévoit des modalités exactement inverses : dans une procédure

¹ Voir à ce propos le chap. 2, ch. 4.3.1.1 et 5.2, du présent rapport ; s'agissant d'une coordination éventuelle avec des exigences concernant l'adoption nationale, voir l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 mai 2023 (2C_393/2022) ; il faut par ailleurs examiner la question de l'adoption intrafamiliale, qu'elle soit nationale ou internationale.

² P. ex. la communauté flamande de Belgique : <https://www.opgroeien.be/nieuws-en-pers/nieuws/rapport-expertenpanel-interlandelijke-adoptie-in-vlaanderen> et <https://pers.opgroeien.be/vlaanderen-beeindigt-samenwerking-met-vier-herkomstlanden-voor-adoptie>, l'Australie : <https://solidarites.gouv.fr/publication-du-rapport-de-la-mission-d-inspection-inter-ministerielle-relative-aux-pratiques> ou les Pays-Bas : <https://nos.nl/artikel/2517029-tweede-kamer-wil-stop-op-buitenlandse-adopties>

³ À propos du mandat, voir le chap. 2, ch. 2, du présent rapport.

⁴ L'OFJ a été prié de vérifier si une telle réduction était licite. Le Bureau permanent de la Conférence de La Haye lui a répondu qu'il n'y avait pas d'obligation pour les États partie de procéder à des adoptions internationales. Un retrait partiel ou total n'est ainsi pas incompatible avec la convention : « Il n'y a pas d'obligation de faire des adoptions internationales, donc chaque pays peut établir ses critères et décider avec qui travailler. »

d'évaluation en plusieurs étapes, l'autorité compétente (suggestion : l'OFJ) vérifiera selon des critères clairement définis si un pays peut être ou non intégré au groupe des États partenaires potentiels. En fonction de cette évaluation, l'autorité compétente (suggestion : l'OFJ) émettra une décision positive ou négative. La décision ne sera positive que si tous les critères sont remplis. Ce n'est que sur la base de cette décision formelle que la Suisse pourra poursuivre ou commencer sa coopération avec l'État en question. Il s'agira en quelque sorte d'une « autorisation » ou d'une « approbation ». Les pays ayant fait l'objet d'une décision positive seront soumis, selon un cadre juridique qui reste à créer, à une réévaluation périodique en vue du renouvellement de l'approbation⁵.

Il faut rappeler ici que l'État d'origine n'est pas le seul responsable de la qualité de la procédure d'adoption. En tant qu'État d'accueil, la Suisse n'est pas un tiers non impliqué mais au contraire, un partenaire à part entière. Il n'est donc pas question pour elle de s'ériger en juge des États d'origine. Il faut en fait considérer la procédure d'évaluation comme faisant partie intégrante d'une responsabilité conjointe, et la mener à bien en conséquence. En cas d'instauration d'une procédure d'« approbation », il faudra bien garder à l'esprit que le bon déroulement des adoptions internationales s'effectue dans l'intérêt supérieur de l'enfant adopté et dans le respect des droits de toutes les personnes concernées. Il s'agit là d'une responsabilité *conjointe* permanente de l'État d'origine et de l'État d'accueil⁶.

Le principe selon lequel la Suisse n'acceptera plus comme partenaires tous les États mais uniquement ceux qui auront fait l'objet d'une décision positive à l'issue d'une évaluation minutieuse devra être *inscrit dans la loi à l'échelon qui convient*, de même que les compétences et que les éléments constitutifs des principes à respecter⁷.

La réduction du nombre d'États partenaires proposée ici implique la fin de la coopération avec tous les États non parties à la CLaH et avec tous les États parties qui ne satisferont pas à la totalité des critères adoptés à l'issue de la réforme (voir le sous-chap. suivant). Il faudra d'ailleurs élaborer les décisions, les mesures et les modifications législatives nécessaires concernant ce « retrait partiel », à commencer par des mesures légales visant à éviter les tentatives de contournement (politique du fait accompli). Cela nécessitera une révision de la LDIP et l'adoption de mécanismes visant à garantir les interdictions partielles d'adoption⁸.

1.2 L'évaluation positive, gage de normes élevées

La décision d'entamer, de poursuivre ou de cesser la coopération avec un État d'origine fera suite à l'évaluation de *trois ensembles de critères qui devront tous être remplis*.

Ces critères devront être énoncés dans une loi au sens formel ou au sens matériel.

1.2.1 Les critères d'évaluation *de lege ferenda*

De lege ferenda, l'examen en vue de la décision d'entamer, de poursuivre ou de cesser la coopération avec un État d'origine devra s'appuyer sur trois ensembles de critères principaux : les *critères formels*, les *critères relationnels* et les *critères matériels*, chacun de ces ensembles contenant *plusieurs critères*

⁵ À ce propos, voir le chap. 3, ch. 1.2.5.1, du présent rapport.

⁶ Voir l'Introduction du présent rapport.

⁷ Pour approfondir le sujet, voir le chap. 3, ch. 1.2.2 et 1.2.6.1, du présent rapport.

⁸ Pour approfondir le sujet, voir le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 3.3, résumé concernant la révision de la LDIP, mais aussi le memorandum explicatif lui-même ; voir le chap. 3, ch. 2.3, du présent rapport.

secondaires. Il faudra élaborer des dispositions les précisant, et le cas échéant des dispositions dérogatoires. Les critères reposent sur les *considérations* qui suivent (*ratio legis*).

Les *critères formels* garantissent que selon le scénario de réforme, la Suisse ne coopérera plus qu'avec les États d'origine qui auront ratifié les conventions déterminantes pour protéger l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant. La reconnaissance des conventions sur le plan purement juridique sera une *condition nécessaire mais non suffisante de la coopération*. Il faudra en outre que soient remplis des critères relationnels et des critères matériels afin que soit garanti, en plus de la ratification formelle, le respect, en pratique, de normes élevées en matière d'adoption internationale. L'évaluation des critères relationnels et matériels servira les fins décrites ci-après.

Les *critères relationnels* serviront à évaluer l'intensité des relations entre la Suisse et l'État d'origine, le degré de confiance qui lie les deux pays et les besoins du pays d'origine (en rapport avec le principe de subsidiarité). Ils visent à établir que l'intégrité des procédures d'adoption internationale repose sur un rapport de coopération, de responsabilité conjointe et de confiance entre les États. Comme on l'a vu plus haut, il ne s'agit *pas*, pour la Suisse en tant que pays d'accueil, de mettre l'État d'origine sur la sellette.

Les *critères matériels* recouvrent des informations sur les réalités juridiques et sociétales susceptibles de saper l'intégrité des procédures dans le pays d'origine considéré, y compris sous l'effet de la pression de la demande en provenance des États d'accueil. Le but est de *vérifier la fiabilité* de la mise en œuvre, et donc de garantir le respect, sur le terrain, des normes formelles évoquées plus haut. Cela permettra de renforcer la confiance en la régularité des procédures d'adoption.

Note : il faudrait mener une évaluation distincte pour savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure, il serait judicieux de procéder à un changement de paradigme en réduisant le nombre d'États partenaires pour l'adoption intrafamiliale⁹. En cas de réponse positive, il faudrait étendre, dans la loi, les critères matériels à l'adoption internationale intrafamiliale et vérifier leur respect au cas par cas.

1.2.1.1 Les critères formels

Les critères formels, premier ensemble de critères principaux, sont de nature strictement juridique. Ils visent à permettre un premier « filtrage » des États partenaires potentiels en exigeant la ratification d'instruments essentiels qui garantissent le respect de normes minimales de protection de l'enfant et de ses droits dans le contexte de l'adoption internationale.

Ils supposent le respect *cumulé* de trois exigences :

1. ratification de la CLaH¹⁰,
2. ratification de la CDE¹¹, et

⁹ Voir à ce propos le chap. 2, ch.ch. 4.3.1 et 5.2, du présent rapport ; dans le contexte de l'adoption internationale intrafamiliale, il faut tenir compte d'autres instruments prévus par la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants de 1996 (CLaH 96 ; RO 2009 3085), et de l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (RS 211.222.338).

¹⁰ Pour la Suisse : RS 0.211.221.311 ; voir la liste des États parties ici : <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69>.

¹¹ Pour la Suisse : RS 0.107 ; voir la liste des États parties ici : tbinetnet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=fr.

3. ratification du deuxième protocole facultatif à la CDE, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants¹².

La Suisse n'envisagera de coopérer qu'avec les États qui auront ratifié ces trois conventions. La reconnaissance contraignante de normes minimales, notamment en ce qui concerne la protection de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, sera ainsi formellement établie.

Le respect de ces exigences purement juridiques sera facile à vérifier. La vérification aboutira à une décision claire (oui ou non), et purement formelle, sans la moindre appréciation ni comparaison quant au fond¹³.

1.2.1.2 Les critères relationnels

Une fois que la ratification des trois conventions internationales déterminantes en matière d'adoption internationale aura été confirmée (critères formels), il faudra vérifier le respect des critères relationnels, qui définissent les exigences auxquelles devront satisfaire les relations entre la Suisse comme État d'accueil et l'État d'origine potentiel :

1. *intensité et régularité de la coopération avec l'État d'origine* : seuls seront reconnus partenaires pour l'adoption internationale les États avec lesquels il existe une coopération d'une intensité suffisante (autrement dit : pas question d'approuver un cas isolé d'adoption internationale avec un État donné). Cette exigence vise à garantir que les procédures pertinentes sont bien établies et qu'il en résulte une relation de confiance entre l'État d'origine et la Suisse comme État d'accueil. Il faudra notamment pouvoir attester une coopération efficace et empreinte de confiance, surtout avec l'autorité centrale étrangère concernée. Le groupe d'experts estime qu'il ne serait pas réaliste de fixer des valeurs seuils dans ce domaine. L'appréciation de l'intensité et de la régularité de la coopération relèvera d'une décision discrétionnaire ;
2. *besoins et intérêt de l'État d'origine* : il faudra établir dans le cadre d'une consultation à quels besoins et à quels intérêts de l'État d'origine répond une coopération avec la Suisse, et si la volonté de nouer une coopération de qualité, transparente et empreinte de confiance en vue de protéger l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant et d'appliquer efficacement les normes existe bel et bien. Il s'agit également d'impliquer les États d'origine dans le nouveau système en les associant à cette évaluation. Il faudra par ailleurs définir et expliquer dans le cadre de visites sur le terrain quelles sont les attentes des États d'origine et ce que l'on peut attendre d'eux dans les faits.

La réponse à ces critères sera discrétionnaire, car elle ne pourra pas aboutir mécaniquement à « oui » ou « non »¹⁴.

Si un État d'origine s'abstient de répondre (malgré des relances), on partira du principe qu'il n'est pas intéressé. Il est inopportun de miser sur les besoins et sur l'intérêt d'un État qui ne les manifeste pas. De plus, l'absence de réponse (parfois réitérée) n'est pas un gage de coopération fiable.

Pour ce qui est des États partenaires potentiels pour lesquels ces critères relationnels ne produiront pas de résultat évident, voir le point 1.2.5.2.

¹² Pour la Suisse : RS 0.107.2.

¹³ Pas de décision discrétionnaire ; par contre, à propos de l'élément matériel, voir le chap. 3, ch. 1.2.1.3, du présent rapport.

¹⁴ Voir l'art 4 CC pour le domaine du droit privé et la méthode qui y figure.

1.2.1.3 Les critères matériels

Une fois que le respect des critères formels et relationnels sera établi, on procédera à l'évaluation des critères matériels, qui servent à vérifier si les droits et les devoirs formellement garantis sont bien respectés dans la réalité, autrement dit, qu'il n'y a pas de lacune en matière d'exécution. L'évaluation portera aussi sur les facteurs de risque susceptibles de nuire au respect des droits et des devoirs formellement garantis. En établissant une certaine transparence, les critères matériels confirmeront, dans la continuité des critères relationnels, qu'une relation de confiance peut être établie entre les États partenaires.

On aboutira là aussi à une décision discrétionnaire qui déterminera si la coopération avec l'État d'origine en question doit commencer ou se poursuivre, ou si elle doit prendre fin.

Les critères matériels comprennent trois *éléments* :

1. la description générale de la situation et des risques (« toile de fond ») ;
2. l'évaluation de la concrétisation du cadre légal formellement garanti, l'accent étant mis sur la CLaH comme *lex specialis* (« appréciation de la mise en œuvre ») et plus particulièrement sur :
3. la garantie du droit de connaître ses origines¹⁵.

À propos du premier élément (« toile de fond ») : l'analyse menée afin de décrire la situation et les risques propres à l'État d'origine vise à permettre une meilleure appréciation des facteurs de risque susceptibles d'empêcher le pays de garantir la protection de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant à adopter et d'autres intérêts protégés par le droit. Il n'est pas possible de définir *a priori* quel élément sera ou non déterminant. Seule une évaluation groupée des trois éléments pourra générer un tableau suffisamment détaillé.

L'évaluation du premier élément consistera à soupeser les différents aspects, dont voici une liste non exhaustive :

1. indice de corruption ;
2. stabilité politique et état de droit ;
3. sécurité et criminalité ;
4. ambassade ou consulat de Suisse dans le pays d'origine ;
5. critères débattus ou appliqués dans d'autres pays d'accueil ;
6. analyse générale concernant :
 - a) le système de protection de l'enfant,
 - b) la pauvreté,
 - c) la situation des femmes, des enfants et des minorités dans le pays,
 - d) l'enregistrement des naissances et le système d'état civil.

À propos du deuxième élément (« appréciation de la mise en œuvre ») : en plus d'évaluer la situation générale du pays d'origine et les risques qui en découlent pour le déroulement réglementaire des adoptions internationales, les critères matériels imposent de s'assurer que le pays considéré respecte en pratique les normes qu'il a formellement reconnues, en particulier la CLaH¹⁶. Cette évaluation doit permettre de révéler de bonne foi les éventuelles lacunes en matière d'exécution affectant les conventions

¹⁵ Pour approfondir ce sujet important, voir notamment le chap. 3, ch. 2.2 du présent rapport et le chap. 3, ch. 1 du rapport intermédiaire .

¹⁶ Concernant l'importance de cette question, voir les réflexions du groupe d'experts dans le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 2.4, 2.8 et 2.9, et le chap. 3, notamment le ch. 1.2.1.3, du présent rapport.

qui protègent les enfants dans le contexte des adoptions internationales et, le cas échéant, d'en tirer toutes les conclusions.

L'évaluation du deuxième élément portera sur les aspects suivants :

1. intégration des conclusions de l'analyse des procédures d'adoption des cinq dernières années (pour approfondir, voir le ch. 1.2.3 ; voir aussi le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 2.2 et 2.3)¹⁷ ;
2. utilisation des documents et des modèles fournis par la Conférence de La Haye ;
3. fourniture de justificatifs plausibles du respect du principe de subsidiarité (avec les précisions requises, le cas échéant) ;
4. respect des conditions liées à l'adoptabilité de l'enfant (consentements requis, qualité du rapport concernant l'enfant, etc.) ;
5. situation sous l'angle de la réglementation et de la transparence des coûts (voir le chap. 3, ch. 2.4) ;
6. autres points à définir.

À propos du troisième élément : le droit de connaître ses origines est inscrit dans le droit suisse et notamment, en ce qui concerne les adoptions, à l'art. 268c CC¹⁸. Son respect effectif (au-delà d'une garantie formelle) doit donc être pris en considération dès qu'une coopération est envisagée. Il doit devenir l'une des conditions de la coopération potentielle de la Suisse avec un État d'origine¹⁹. La Suisse assumera ainsi son obligation de protéger le droit de connaître ses origines.

1.2.2 Description succincte de l'évaluation *de lege ferenda*

Le groupe d'experts suggère d'inscrire dans la loi une *procédure d'évaluation en trois étapes* correspondant à trois ensembles de critères, qui permette à la Suisse de décider si elle peut entamer ou poursuivre sa coopération avec un État d'origine ou si elle doit y mettre fin. Alors que l'évaluation des critères formels reposera sur des faits, celle des critères relationnels et matériels portera sur des comparaisons et sera donc à la fois moins précise et moins objective. Ces deux derniers ensembles devront donc être évalués avec un soin particulier, tous les aspects pertinents devant être pris en compte. Il paraît judicieux d'inscrire les critères matériels dans une norme de rang supérieur et de compléter celle-ci ailleurs (dans une directive ou une ordonnance, p. ex.) par des précisions, des énumérations et des commentaires.

La première étape de l'évaluation concerne les critères formels. Elle aboutira à une décision claire (oui ou non) : tout pays ne remplissant pas les trois exigences purement juridiques de ratification énoncées plus haut fera l'objet d'une décision négative²⁰. Pour les autres, l'évaluation se poursuivra.

¹⁷ Pour cette analyse, le groupe d'experts a hésité entre plusieurs périodes comprises entre trois et cinq ans avant d'opter pour la plus longue.

¹⁸ Il figure aussi, à l'échelon international, aux art. 7, par. 1, CDE, 8 CEDH et 30 CLaH ; il est reconnu à l'échelon national aux art. 10, al. 2, et 119, al. 2, let. g, Cst., 268c et 28 CC et 27 de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur la procréation médicalement assistée (LPMA ; RS 810.11) ; voir ATF 134 III 241 ; voir aussi les divers articles publiés en Suisse sur le sujet cités dans la bibliographie.

¹⁹ À propos du droit de connaître ses origines, voir le chap. 3, ch. 2.2, du présent rapport, notamment la proposition de le garantir à l'avenir par des tests génétiques.

²⁰ À propos de la nécessité de réexaminer régulièrement la pertinence d'une coopération et de la possibilité de réitérer une évaluation, voir le chap. 3, ch. 1.2.5, du présent rapport.

La deuxième étape de l'évaluation, concernant les critères relationnels, portera sur l'intensité et sur la qualité de la coopération avec l'État d'origine concerné. Elle visera aussi à déterminer les besoins de celui-ci, c'est-à-dire la nécessité pour lui de confier des enfants à l'adoption internationale.

La troisième étape portera sur les critères matériels. Elle visera à déterminer dans quelle mesure les droits et les devoirs formellement garantis sont respectés dans la réalité, et s'il est possible d'établir ou de développer une relation de confiance avec l'État en question.

À l'issue de cette évaluation, on obtiendra une liste d'États pour lesquels la Suisse pourra décider d'entamer ou de poursuivre sa coopération. Cette liste ne sera pas figée, car la validité des décisions sera *limitée dans le temps*. Des réévaluations périodiques seront nécessaires pour garantir que les États retenus continuent bien de remplir tous les critères²¹.

S'agissant des États avec lesquels la coopération devra prendre fin parce qu'ils ne respectent pas les critères, il faudra veiller à les en informer avec tact et précision afin qu'aucun d'eux ne se sente froissé par la communication de la décision. La garantie du droit de connaître ses origines nécessite de veiller tout particulièrement, dans ce contexte, à ce qu'une évaluation éventuellement suivie de l'arrêt de la coopération n'entraîne pas l'abandon des efforts de recherche des origines dans le pays concerné. Il faut préserver la volonté des États d'origine de coopérer dans ce domaine.

1.2.3 Instauration d'un instrument d'évaluation, examen des procédures les plus récentes

Les efforts entrepris récemment en Suisse pour faire la lumière sur les pratiques du passé, et les rapports correspondants, portent essentiellement sur les adoptions menées entre les années 1970 et 1990²². Entre-temps sont entrées en vigueur la CDE, protocoles additionnels compris, et la CLaH, dont il est permis de supposer qu'elles ne se limitent pas à garantir formellement le respect de certaines normes, mais qu'elles ont *bel et bien* amélioré la protection de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, y compris en cas d'adoption internationale²³. Le groupe de travail a néanmoins souligné à plusieurs reprises les lacunes constatées dans la documentation des pratiques d'adoption internationale des vingt ou trente dernières années et notamment du respect des exigences légales formulées dans les documents de référence. Il n'existe pas d'évaluation systématique à cet égard.

Face à ce constat, le groupe d'experts recommande, comme il le faisait déjà dans le rapport intermédiaire, de lancer une vaste analyse des adoptions menées depuis l'an 2000, à la lumière des conventions internationales et des garanties déterminantes pour la protection de l'enfant. Le but est de combler les lacunes de documentation afin de tirer les conclusions qui s'imposent et d'engager les réformes nécessaires en Suisse.

Le groupe d'experts propose d'intégrer au processus d'évaluation présenté plus haut une analyse des pratiques des cinq dernières années afin de faire, avec les États d'origine concernés, toute la lumière sur les modalités, les risques et les éventuelles faiblesses du système²⁴. Cette analyse servirait d'instruments d'évaluation des critères relationnels et matériels.

²¹ Pour approfondir, voir le chap. 3, ch. 1.2.5.1, et à propos de l'approbation (cf. commentaires en p. 29) de nouveaux États partenaires, le chap. 3, ch. 1.2.5.2, du présent rapport.

²² Voir, notamment, les rapports de la ZHAW sur le Sri Lanka (2020) et sur dix autres pays d'origine (2023).

²³ Voir le chap. 3, ch. 1.2.1.1 et 1.2.1.3, du présent rapport.

²⁴ Une évaluation des adoptions récentes a été menée, p. ex., aux Pays-Bas.

Note : une analyse sur cinq ans prend du temps, mais elle ne doit pas retarder la réalisation du scénario de réforme. Il faudra donc atténuer les effets indésirables en recourant à des *moratoires*²⁵.

1.2.4 Prévoir ou non une clause d'exception ?

Faut-il ou non instaurer une clause d'exception pour des configurations très particulières concernant les pays dont l'évaluation décrite ci-dessus aura abouti à une décision négative ? Le groupe d'experts s'est posé la question. Il a notamment évoqué la situation dans laquelle des candidats à l'adoption ont déjà noué une relation avec un enfant résidant dans un pays d'origine « non approuvé »²⁶.

Le groupe d'experts n'est *pas* favorable à l'instauration d'une clause d'exception pour l'adoption d'enfants inconnus. Il considère en effet qu'elle nuirait à l'objectif du changement de paradigme en ouvrant la porte à un phénomène à éviter absolument : la possibilité, pour les candidats à l'adoption, de mettre les autorités devant le fait accompli. Il ne faut pas qu'une exception puisse devenir la règle ou un moyen de contourner le nouveau système qui aura été mis en place. L'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit rester la priorité, ne permet d'envisager qu'une pure clause de rigueur, à condition que le recours à celle-ci soit clairement délimité. Le cas échéant, c'est l'OFJ qui serait chargé de trancher, sur demande étayée de l'autorité centrale cantonale. Si, contre l'avis du groupe d'experts, le nouveau cadre légal comporte une clause de rigueur, il faudra dans tous les cas garantir, premièrement, la possibilité de mener avec l'État d'origine une procédure en bonne et due forme, et deuxièmement, le respect de tous les autres critères (admissibilité des parents, adoptabilité de l'enfant, subsidiarité, etc.). En l'absence de clause d'exception ou de rigueur, on pourra toujours traiter les cas particulièrement choquants sous l'angle de l'abus de droit.

1.2.5 Examen périodique, examen *ad hoc* et examen de nouveaux États

Compte tenu des risques considérables que comporte toute adoption internationale, le résultat d'une première évaluation, qu'il soit positif ou négatif, ne pourra pas être considéré comme définitif. La liste des États admis à la coopération ne sera donc pas gravée dans le marbre. Le groupe d'experts considère par conséquent que le droit doit prévoir trois procédures : l'examen périodique (réévaluation), l'examen *ad hoc* et l'intégration de nouveaux États à la liste²⁷.

1.2.5.1 Instauration d'un processus de réévaluation et d'un examen *ad hoc*

Il faut prévoir une *réévaluation périodique* aux fins d'assurance de la qualité. Il faudra en effet vérifier à intervalles réguliers (au moins tous les cinq ans, si possible tous les trois ans) si les États d'origine respectent toujours les normes définies et si la coopération peut se poursuivre ou doit prendre fin. Le groupe d'experts recommande par conséquent de prévoir *de lege ferenda* un processus de réévaluation.

Il recommande en outre l'*instauration d'un examen ad hoc*. En cas d'indices révélant des problèmes ou justifiant des soupçons d'irrégularité, la loi doit permettre, voire exiger, des réévaluations en dehors du

²⁵ À ce propos, voir le chap. 3, ch. 1.2.6.2, du présent rapport.

²⁶ Une relation peut aussi se nouer entre un enfant et une personne qui travaille depuis plusieurs années dans l'aide au développement. D'autres mesures peuvent toutefois être envisagées dans un tel cas de figure (voir p. ex. les instruments prévus par la CLaH 96).

²⁷ Voir le chap. 3, ch. 1.2.5.1 et 1.2.5.2, du présent rapport.

cycle périodique établi. La première mesure à prendre, le cas échéant, est la suspension provisoire et immédiate de la coopération.

1.2.5.2 Examen de nouveaux États

Outre la réévaluation des États « approuvés », la Suisse doit pouvoir intégrer de nouveaux États à la liste de ses partenaires. L'approbation est le résultat d'une évaluation positive des critères formels, relationnels et matériels évoqués ci-dessus. Cette évaluation doit notamment pouvoir être effectuée à la demande des États d'origine qui ont besoin de l'adoption internationale et qui fournissent des justificatifs attestant qu'ils remplissent les critères. Une telle demande pourra-t-elle aussi émaner d'un intermédiaire ou de candidats à l'adoption ? À cette question délicate, le groupe d'experts répond : « non, ou alors à titre exceptionnel ». S'agissant des États avec lesquels la Suisse n'a jamais coopéré en matière d'adoption internationale, on ne pourra pas se fonder sur les conclusions de l'examen des procédures menées au cours des cinq dernières années. Dans ce cas, il faudrait pouvoir évaluer l'expérience que d'autres États d'accueil ont faite avec un pays donné. On pourra aussi prévoir une période d'essai afin d'évaluer la nouvelle coopération.

1.2.6 Questions de mise en œuvre

Des questions de mise en œuvre se posent avant tout dans trois domaines.

Premièrement, il faut créer le *cadre juridique* de la réduction du nombre d'États partenaires, c'est-à-dire du début ou de la poursuite de la coopération, en choisissant des actes normatifs du niveau qui convient. Il faut y inscrire *de lege ferenda*, outre les critères : les compétences en matière d'évaluation et de décision, les procédures d'évaluation et de réévaluation et une éventuelle protection juridique ou des voies de recours (inscription dans le droit de règles générales et abstraites sur l'élément de réduction)²⁸.

Deuxièmement, il faut organiser la *mise en œuvre des évaluations* et *sélectionner, dans le respect des normes légales créées*, les États partenaires à l'issue d'une première évaluation (application de mesures individuelles et concrètes une fois le principe de la réduction adopté)²⁹.

Troisièmement, il faut régler la question des *délais* et de la gestion des dossiers en cours pendant la phase de révision³⁰. L'instauration de *moratoires* vaut la peine d'être envisagée étant donné que les critères formels sont faciles à mettre en œuvre d'une manière efficace et que selon le groupe d'experts, ils produiraient rapidement des résultats. Du point de vue politique, il faut décider s'il y a lieu de passer à l'acte immédiatement et dans quelle mesure un faible niveau normatif (de simples directives) suffirait.

Le groupe d'experts esquisse à présent quelques pistes pour résoudre les questions de mise en œuvre soulevées dans le présent sous-chapitre.

²⁸ À ce propos, voir notamment le chap. 3, ch. 1.2.6.1, du présent rapport (compétence législative).

²⁹ À ce propos, voir notamment le chap. 3, ch. 1.2.6.1, du présent rapport (compétence en matière d'application du nouveau cadre légal).

³⁰ À ce propos, voir le chap. 3, ch. 1.2.6.2, du présent rapport.

1.2.6.1 À propos des compétences matérielles, notamment au niveau de l'exécution

Le groupe d'experts considère que le législateur devrait confier à l'OFJ la mise en œuvre du nouveau cadre juridique et, plus concrètement, l'examen des pays d'origine³¹ sous l'angle des critères formels.

L'OFJ semble aussi le mieux placé pour évaluer le respect des critères relationnels.

Pour l'examen des critères matériels, mieux vaudrait selon le groupe d'experts désigner un organe indépendant. On peut dès lors imaginer deux scénarios : soit l'organe en question devra simplement fournir au responsable de la décision finale (proposition : l'OFJ, voir ci-dessous) une description de la situation, soit il devra formuler à son attention une recommandation. Il faudrait dans ce cas définir au préalable les critères de sélection ainsi que le mandat et les compétences de l'organe.

La décision finale quant à l'opportunité d'entamer, de poursuivre ou de cesser la coopération avec un État donné devrait aussi revenir à l'OFJ.

1.2.6.2 À propos des délais, notamment des moratoires

Compte tenu des risques inhérents au système de l'adoption internationale, il est urgent de mettre fin, sans hésitation, à la coopération avec les États d'origine qui ne respectent pas (ou sont présumés ne pas respecter) les critères formels, relationnels et matériels énoncés plus haut. Il faudra impérativement en tenir compte au moment de fixer les délais relatifs aux prochaines procédures d'adoption (éventuelles).

De ce point de vue, plusieurs questions se posent, et en particulier celles-ci : quelles seront les règles applicables tant que les dispositions légales sur la réduction ne seront pas entrées en vigueur ? Quelles seront les règles applicables pendant la phase de transition, entre l'entrée en vigueur et la mise en œuvre des nouvelles dispositions ? Dans quelle mesure est-il possible d'accélérer les choses en effectuant des modifications au moyen d'une directive ou d'une ordonnance ? Quelles procédures ou quels stades des procédures en cours seront concernés, et à partir de quand ? Faut-il déclarer des moratoires immédiatement, sans attendre l'adoption des modifications législatives ? Les moratoires doivent-ils concerner tous les États ou uniquement ceux qui ne respectent pas les critères formels ?

Les décideurs auront intérêt à agir de la manière la plus pragmatique possible. Ils doivent garder à l'esprit qu'il faudra justifier, à l'avenir, la procédure retenue vis-à-vis des personnes adoptées (et de leur famille d'origine). Même en cas de réforme rapide du cadre légal (par voie de directives et en procédant par étapes, p. ex.), il faudra résoudre différentes questions de droit transitoire, surtout si des *moratoires* sont mis en place. Selon le groupe d'experts, il faudra légitimer la poursuite, pendant la phase de transition vers un nouveau régime, des procédures d'adoption, décision finale comprise, avec les États qui ne remplissent pas, en particulier, les critères formels. Par contre, la suspension *temporaire* des procédures par voie de directive lui paraît appropriée (« protection juridique rapide » quasiment assimilable à une mesure provisoire)³². En cas de doute, elle devra être ordonnée par mesure de prudence. Le groupe d'experts recommande de mettre provisoirement « en pause », par un moratoire, au moins

³¹ Voir la liste des États parties à la CLaH ici : <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69> ; voir la liste des États parties à la CDE ici : tbinetnet.ohchr.org/layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=fr.

³² Voir, à propos du moratoire prononcé par l'OFJ le 22 décembre 2023 vis-à-vis des États-Unis, parmi les directives se rapportant à un pays : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

les procédures d'adoption en phase initiale. Il faut en effet prononcer le moins d'adoptions possible sous le régime actuellement en vigueur.

S'agissant des *moratoires*, le groupe d'experts est unanimement favorable aux trois solutions suivantes :

1. pour tous les États : moratoire sur toutes les procédures n'ayant pas encore abouti à un agrément (pas de nouvel agrément) ;
2. pour les États ne remplissant pas les critères formels : moratoire pour les procédures ayant abouti à un agrément, mais dans lesquelles aucun enfant n'a encore été proposé ;
3. pas de moratoire, donc poursuite des procédures en cours, lorsqu'une décision d'apparementement (*matching*) a été prise, et ce jusqu'à ce que la décision d'adoption soit rendue.

Pour les autres constellations de procédures pendantes, le groupe d'experts n'a pas trouvé de consensus.

1.3 Recommandations en vue de la réduction du nombre d'États partenaires

Le groupe d'experts formule les recommandations ci-après en vue de la réduction du nombre d'États partenaires. Elles permettront d'améliorer le respect de normes élevées dans le domaine de l'adoption internationale en tant que mesure de protection de l'enfant.

Recommandations

Dans le contexte de l'adoption internationale, plus spécifiquement de l'adoption d'enfants qui n'ont pas de lien de parenté ni d'autres relations avec leurs futurs parents adoptifs (enfants inconnus), il est impératif de *changer de paradigme* en mettant un terme au libre choix de l'État d'origine – si tant est qu'on ne renonce pas entièrement aux adoptions internationales. À l'avenir, une évaluation en trois étapes devra être menée pour établir si les normes de l'adoption internationale sont respectées. La coopération ne doit plus être envisagée qu'avec les États qui remplissent les critères suivants *de façon cumulée* :

1. Critères formels

- ratification de la CLaH,
- ratification de la CDE et
- ratification du deuxième protocole facultatif à la CDE

2. Critères relationnels

- intensité suffisante et régularité de la coopération en matière d'adoption internationale et
- déclaration de l'État d'origine quant à ses besoins

3. Critères matériels

- description générale de la situation et des risques,
- mise en œuvre des garanties légales, notamment selon la CLaH, et
- en particulier garantie du droit de connaître ses origines.

Il convient d'inscrire cette liste de critères dans un acte normatif, au niveau adapté, et de définir les compétences et les procédures à suivre. Ce faisant, il ne faut pas seulement créer un processus d'évaluation pour les États d'origine, mais aussi procéder à une analyse des pratiques d'adoption

des cinq dernières années. Il faut également prévoir une réévaluation périodique en guise d'assurance de la qualité ainsi qu'un examen ad hoc en cas de soupçons d'irrégularités.

La procédure d'évaluation ne doit pas être considérée comme un processus unilatéral. Elle ne consiste *pas* à s'ériger en juge des pratiques d'un État d'origine. La Suisse, en tant qu'État d'accueil, ne joue pas un rôle d'arbitre, mais de partenaire. Adopter un comportement exprimant la responsabilité commune n'est pas seulement souhaitable, mais indispensable. Il s'agit là d'un élément essentiel de la future politique suisse en matière d'adoption internationale. Il faut comprendre la procédure d'évaluation comme un instrument destiné à garantir le bon déroulement des adoptions internationales en tant que mesures de protection de l'enfant, selon le principe de la coopération, en agissant dans l'intérêt de l'enfant adopté et dans le respect des droits de toutes les personnes concernées.

L'*instauration de moratoires* est une des conséquences qui découlent des principes développés par le groupe d'experts en matière de gestion des risques inhérents à l'adoption internationale comme institution. Il faut toutefois éviter que l'instauration de moratoires ralentisse le processus de réforme ou suscite des oppositions contre sa mise en œuvre politique ou juridique. Il faudra décider d'éventuelles mesures préventives nécessaires en vue de la phase de transition ou d'adaptation. Le groupe d'experts recommande de poursuivre les procédures d'adoption en cours, lorsqu'une décision d'apparement (*matching*) a déjà été prise, et ce jusqu'à ce que la décision d'adoption soit rendue. Un moratoire devrait selon lui être prononcé pour toutes les procédures dans lesquelles l'agrément n'a pas encore été délivré (pas de nouveaux agréments). Le moratoire devrait aussi être prononcé pour tous les États qui ne remplissent pas les critères formels, même si l'agrément a été délivré, sauf si un enfant a déjà été proposé. Pour les autres constellations de procédures pendantes, le groupe d'experts n'a pas trouvé de consensus.

Il reste à décider dans quelle mesure le changement de paradigme devrait s'appliquer également aux adoptions intrafamiliales. Le groupe d'experts jugerait pertinent que les critères matériels s'appliquent et que leur respect soit vérifié au cas par cas.

2 Deuxième élément constitutif : aspects supplémentaires à réformer

Le rapport intermédiaire l'établissait déjà clairement : le changement de paradigme qui passe par la réduction du nombre d'États d'origine nécessite une réforme radicale du cadre juridique. Il faut résolument mettre en œuvre les différents volets de cette réforme afin de garantir notamment, face aux irrégularités du système, le droit de connaître ses origines. Le présent sous-chapitre énonce les aspects à traiter et les questions à résoudre.

Le développement de propositions concrètes doit partir d'une vue d'ensemble de toutes les dimensions pertinentes pour le système de l'adoption internationale. Les cinq points suivants sont détaillés aux ch. 2.1 à 2.5 :

1. *optimisation des institutions, y compris le rôle des intermédiaires* : il faut examiner et, le cas échéant, revoir les structures organisationnelles de toutes les institutions impliquées dans le processus de l'adoption internationale ;
2. *recherche des origines* : il faut accorder une attention toute particulière au droit de connaître ses origines, d'un point de vue tant rétrospectif que prospectif. La Suisse, si elle veut mener en matière d'adoption internationale une politique respectueuse de l'intérêt supérieur et des droits des personnes adoptées dans leurs rapports avec leur famille et leur culture d'origine, doit fournir à ces personnes le meilleur soutien possible en cas de problème affectant la recherche de leurs origines. Elle doit par conséquent considérer avec un regard critique les effets de l'adoption, et notamment le principe de la « rupture nette » (adoption plénière d'un enfant inconnu). Elle doit aussi développer son offre de conseil et de suivi pré-adoption et post-adoption, dont le coût ne doit pas être assumé par les personnes adoptées. Elle doit par ailleurs aborder selon une approche contextuelle les défis connexes (irrégularités et adoptions nationales, adoption intrafamiliale, maternité de substitution, droit de la filiation, droit de la protection des données, etc.) ;
3. *révision de la LDIP* : il faut éliminer les faiblesses manifestes et réaliser les développements proposés ;
4. *aspects financiers* : aux termes de la CDE, la Suisse doit « veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables ». La question des finances et des ressources touche également d'autres aspects ;
5. *gestion des pratiques irrégulières* : la Suisse doit développer une gestion appropriée des pratiques irrégulières, qu'elle poursuive ou non les adoptions internationales.

2.1 Propositions visant à optimiser l'organisation des institutions

Dans la seconde partie de son mandat, le groupe d'experts devait élaborer des propositions concrètes en vue d'« optimiser l'organisation institutionnelle (...), y compris la place des intermédiaires accrédités »³³.

³³ Dès la première partie du mandat, il a élaboré un schéma proposant différents modèles de réorganisation dans le but d'en tirer une première série de conclusions, lesquelles devaient faciliter l'élaboration des scénarios ; voir le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 3.1..

2.1.1 Éléments clés à prendre en considération

Le groupe d'experts formule, plus bas, des propositions qui tiennent compte des éléments énoncés ci-après.

1. La mission du groupe d'experts est certes focalisée sur les adoptions internationales, mais pendant toute la durée de ses travaux, des questions liées aux adoptions nationales, et notamment à la coordination des deux régimes, ont été soulevées. Les projets de réorganisation des institutions doivent favoriser cette coordination.
2. La recherche de modèles plausibles a révélé que l'examen des réformes menées dans d'autres pays (Pays-Bas et Belgique [Flandre], p. ex.) manquait de pertinence compte tenu des différences entre les systèmes politiques (fédéralisme, gouvernement et systèmes de coalition). Le groupe d'experts a néanmoins intégré à ses réflexions celles qui ont été menées dans ces pays.
3. L'optimisation des institutions recouvre un large éventail de questions. Elle porte sur différents aspects de la procédure d'adoption (procédure prévue par la CLaH, procédure d'adoption au sens strict, procédure post-adoption, procédure de recherche des origines ou encore l'adoption comme programme de vie [le suivi post-adoption revêtant une importance particulière]), mais aussi sur les responsabilités et les compétences qui sont en jeu. L'optimisation des institutions quant à la garantie du droit de connaître ses origines est traitée dans un chapitre à part vu l'importance et la complexité du sujet³⁴.
4. Les propositions en vue de l'optimisation doivent tenir compte des aspects suivants :
 - a) faiblesses du droit en vigueur ou de son application ;
 - b) principes de droit matériel et formel à garantir et à mettre en œuvre ;
 - c) réflexions sur l'organisation et les responsabilités menées dans des domaines du droit soulevant des questions parallèles (voir le rapport 2021 du Conseil fédéral) ;
 - d) évolution de la situation dans d'autres pays ;
 - e) efficacité et proportionnalité du nouveau régime institutionnel à adopter (« législation ») et des adoptions internationales qui en émaneront (« application du droit »), et application efficace du droit en vigueur en attendant la réforme.

2.1.2 À propos de l'organisation institutionnelle en général³⁵

Une procédure d'adoption comprend plusieurs étapes qui impliquent des acteurs et des responsabilités différents. En se focalisant sur la procédure au sens strict, c'est-à-dire celle qui mène à la décision d'adoption, on adopte un point de vue beaucoup trop étroit, surtout dans le domaine international. Le groupe d'experts avait déjà souligné, dans le rapport intermédiaire, la nécessité d'élargir la focale. La procédure d'adoption au sens large, vue comme un programme de vie, englobe aussi les conseils et le suivi prodigués après l'adoption, notamment en relation avec la recherche des origines. Les irrégularités qui entachent le système ouvrent un vaste champ d'action semé de difficultés³⁶. Le développement du suivi post-adoption doit devenir une priorité. Toutes les réflexions visant à optimiser les institutions doivent être menées en fonction de différents moments, en intégrant des questions telles que : « Où

³⁴ Voir le chap. 3, ch. 2.2, du présent rapport.

³⁵ À propos des exigences liées au passé, autrement dit à la recherche des origines, voir le chap. 3, ch. 2.2 du présent rapport, et le, chap. 3, ch. 1.1 du rapport intermédiaire.

³⁶ Voir le chap. 3, ch. 2.2, du présent rapport.

en est-on de la procédure, en sachant qu'il faut adopter un point de vue très vaste ?» ou bien « Parle-t-on d'adoptions qui ont déjà eu lieu ou d'adoptions futures ? »

2.1.2.1 Faiblesses majeures et grands principes

Selon le groupe d'experts, la *principale faiblesse* du régime actuel réside dans le fait que le *nombre d'acteurs impliqués* est trop important³⁷. Il en résulte une dispersion des responsabilités qui pose problème à plusieurs égards. La multiplication des acteurs nuit à la constitution et à la préservation d'un savoir-faire et à l'attribution nette des responsabilités. C'est ainsi qu'on a vu, par le passé, les organes impliqués se défaire les uns sur les autres. Tout cela empêche de conformer l'adoption internationale à des normes élevées. Le nombre peu important des dossiers qui aboutissent (de 30 à 40 par an actuellement) accentue ces faiblesses. Il pourrait encore baisser si le scénario de réforme est appliqué, ce qui engendrerait des pertes de compétences supplémentaires.

Compte tenu de ces éléments, le groupe d'experts juge indispensable de procéder au minimum au regroupement de certaines tâches. Par ailleurs, la mise en place d'une institution « chef de file », aux attributions claires, contribuerait à faire émerger et à entretenir un savoir-faire et à établir la confiance. L'ampleur du regroupement reste à définir : suffira-t-il de transférer certaines tâches ou faut-il procéder à une centralisation complète ?

Le groupe d'experts recommande d'envisager la réorganisation en tenant compte des points suivants :

1. bien distinguer les mesures urgentes (concernant notamment la recherche des origines) des modifications à apporter au cadre juridique à moyen ou à long terme (en vue des adoptions futures)³⁸ ;
2. concevoir, développer et mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires à court et moyen termes en prenant en considération les aspects énoncés plus haut (grande variété de compétences, préparation minutieuse, indépendance et intégrité des procédures) ;
3. *choisir* les options en fonction de leur efficacité pour atteindre les objectifs fixés et pour corriger les faiblesses constatées ;
4. eu égard à la multiplicité des procédures, des étapes et des objectifs, veiller à :
 - a) regrouper les tâches ;
 - b) renforcer si nécessaire le rôle de la Confédération ;
 - c) garantir la qualité des procédures et la compétence des acteurs impliqués ;
 - d) fournir les ressources financières nécessaires³⁹ ;
 - e) s'agissant plus particulièrement de la recherche des origines : considérer les irrégularités comme un facteur supplémentaire⁴⁰ ; tenir compte des difficultés que peuvent

³⁷ À propos de la recherche des origines, voir le chap. 3, ch. 2.2, du présent rapport.

³⁸ À propos des moratoires, autre moyen d'optimiser l'organisation des institutions, voir le chap. 3, ch. 1.2.6.2 ; à propos de la recherche des origines, voir le chap. 3, ch. 2.2, du présent rapport.

³⁹ À propos de l'importance des aspects financiers pour garantir des standards élevés dans l'adoption internationale en relation avec les intermédiaires, voir le chap. 3, ch. 2.1.3 ; en relation avec le droit de connaître ses origines, voir le chap. 3, ch. 2.2 ; en relation avec l'interdiction des avantages indus, voir le chap. 3, ch. 2.4, du présent rapport.

⁴⁰ Un des membres du groupe d'experts estimait qu'il ne fallait différencier les processus de recherche des origines entre adoptions régulières et adoptions irrégulières que s'il était clair d'emblée ou s'il existait des raisons sérieuses de penser que des erreurs de procédure avaient été commises (travaux scientifiques à l'appui, p. ex.). Il estimait qu'en cas d'irrégularités, une offre de suivi spécifique et indépendante devait être proposée, compte tenu des responsabilités accrues vis-à-vis des personnes adoptées.

- rencontrer les personnes concernées pour faire valoir leurs droits auprès des autorités du pays ; garantir une indépendance suffisante ; fixer des limites nationales ;
- f) donner au soutien post-adoption au sens large toute l'attention qu'il mérite.

Il va de soi qu'il faudra accorder aux services de l'État chargés des adoptions les ressources humaines et financières et le temps nécessaires. C'est indispensable pour leur permettre d'accomplir leur tâche difficile et de prévenir les irrégularités⁴¹.

2.1.2.2 Quatre modèles d'organisation

Le groupe d'experts a discuté de quatre modèles d'optimisation des institutions :

1. prise en charge de toutes les tâches par la Confédération ;
2. transfert de certaines tâches à la Confédération ;
3. création de centres de compétences régionaux ;
4. création de centres de compétences régionaux allégés.

L'évaluation de ces modèles repose sur des critères à fixer en fonction du mandat général de protection : il s'agit de donner à l'adoption internationale un cadre juridique qui garantisse au mieux la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant à adopter et le respect de ses droits et de ceux des membres de sa famille d'origine. Six principes sont déterminants pour la réorganisation du cadre institutionnel :

1. le choix de la meilleure solution possible sur le plan institutionnel ;
2. la réduction du nombre d'acteurs ;
3. la garantie de la qualité ;
4. le regroupement du savoir-faire ;
5. la clarté des compétences ;
6. l'adoption d'une organisation uniforme dans les structures cantonales⁴².

Si la création d'un nouveau cadre institutionnel pour la procédure d'adoption au sens large en vue de protéger l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant doit suivre les six critères qui viennent d'être énoncés, elle sera forcément influencée par des facteurs politiques et de droit public. Les structures établies en Suisse, notamment la structure fédérale et les compétences octroyées par la Constitution, restent déterminantes. La mise en place du nouveau cadre devra être largement étayée et acceptée, et impliquer les cantons de manière appropriée. Le but est d'établir entre la Confédération et les cantons un dialogue constructif et une collaboration efficace afin d'atteindre au mieux et au plus vite les objectifs d'optimisation.

Compte tenu de ces réflexions, le groupe d'experts, après avoir soigneusement soupesé les avantages et les inconvénients de chacun, estime que les modèles n° 1 (compétence exclusive de la Confédération), 3 et 4 (centres de compétences) ne conviennent pas. Il craint que leur mise en œuvre ne soit controversée et fastidieuse, ce qui serait contraire à la nécessité d'agir rapidement.

Eu égard aux principes directeurs formulés, à la faisabilité politique et aux exigences d'efficacité et de proportionnalité, le groupe d'experts *préconise le modèle n° 2*, qui prévoit la transmission de certaines tâches à la Confédération. Ce mode de réorganisation, qui respecte les critères matériels définis,

⁴¹ Voir aussi le chap. 1, ch. 2, et le chap. 3, ch. 2.5.2, du présent rapport.

⁴² Actuellement, les autorités compétentes en matière d'adoption sont rattachées à des départements différents selon le canton. Le groupe d'experts recommande d'uniformiser et de simplifier ce rattachement par mesure de transparence et d'efficacité.

produira des améliorations certaines sans impliquer la refonte intégrale du système. Le groupe d'experts recommande par conséquent de renforcer le rôle et les compétences de la Confédération en lui attribuant certaines tâches des cantons.

Une telle modification ne réduira pas pour autant le rôle très important des cantons. Le groupe d'experts leur recommande du reste, qu'il y ait ou non transfert de compétences au profit de la Confédération, de *regrouper leurs forces et leur savoir-faire* en matière d'adoption internationale et de viser une *collaboration étroite et constructive*. Chaque canton devrait d'ailleurs confier la question des adoptions à une autorité unique⁴³.

2.1.2.3 Considérations générales sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

De lege ferenda, le groupe d'experts propose, s'agissant de la procédure d'adoption au sens large, le transfert des cantons à la Confédération des tâches suivantes :

1. examen sommaire de la demande d'agrément ;
2. examen de l'aptitude et agrément au sens des art. 5 s. OAdo ;
3. établissement et envoi du dossier sur les parents visé à l'art. 5 LF-CLaH ;
4. analyse de la proposition d'enfant ;
5. autorisation au sens des art. 7 OAdo et 17 CLaH ;
6. délivrance du certificat visé à l'art. 23 CLaH.

Les cantons doivent selon lui conserver les compétences suivantes :

1. organisation de séances d'information ;
2. réalisation de l'enquête sociale et rédaction du rapport social ;
3. préparation des candidats à l'adoption ;
4. communication de la proposition d'enfant aux futurs parents adoptifs ;
5. rapport, conseil et suivi post-adoption ;
6. compétences des cantons en matière de recherche des origines visées à l'art. 268d CC : voir le point 2.2 ci-dessous.

Le groupe d'experts recommande par ailleurs d'examiner la possibilité d'étendre les compétences de l'autorité centrale fédérale aux « procédures extraordinaires », afin qu'elle soit en mesure de traiter tous les types de demandes particulières (adoptions internationales intrafamiliales, changements de domicile, reconnaissance de décisions prises à l'étranger, etc.) indépendamment des pays concernés.

2.1.2.4 Mise en place d'un guichet unique

Le groupe d'experts propose la mise en place d'un guichet unique, qui centraliserait toutes les requêtes à l'échelon fédéral. Cette mesure augmenterait selon lui la sécurité des procédures d'adoption internationale. La Confédération, qui gèrera la liste des États partenaires approuvés à l'issue de la réduction proposée, deviendrait ainsi l'interlocuteur unique pour tout renseignement général et l'interlocuteur de référence pour les premières demandes. Le guichet unique pourrait même, à terme, être chargé d'engager toutes les procédures d'adoption après un examen préalable. Selon le groupe d'experts, son

⁴³ C'est déjà ce qu'avait proposé le Conseil fédéral dans son projet d'art. 268, al. 1, CC lors de la révision du droit de l'adoption.

existence améliorerait la transparence des procédures et, partant, le contrôle de l'ensemble. Suivant la répartition des tâches, on pourrait aussi envisager la création d'un guichet unique à l'échelon cantonal.

2.1.3 Du statut des intermédiaires agréés

Conformément à son mandat, le groupe d'experts devait élaborer des propositions en vue d'optimiser l'organisation institutionnelle, y compris la place des intermédiaires agréés⁴⁴.

2.1.3.1 Informations de fond

Dans le rapport intermédiaire, le groupe d'experts avait déjà souligné le rôle ambivalent des intermédiaires privés⁴⁵, mais il souligne ici que ces remarques portaient essentiellement sur le passé⁴⁶. Les procédures et les tâches de ces intermédiaires ne sont plus comparables à ce qu'elles étaient jadis. Aujourd'hui, les intermédiaires agréés jouent en Suisse un rôle limité mais important. Ce rôle consiste avant tout à soutenir et à accompagner les candidats à l'adoption avant et les parents adoptifs après l'adoption. Ce sont d'ailleurs ces personnes qui les financent. Pendant la phase de préparation (qui s'apparente à la préparation à la naissance), les intermédiaires aident les futurs parents à constituer leur dossier (comme un avocat consulté à titre privé) et proposent même des cours de préparation⁴⁷. Ils apportent aussi un soutien après l'adoption.

Les intermédiaires agréés sont souvent des personnes qui ont une expérience personnelle de l'adoption, soit parce qu'elles ont elles-mêmes adopté ou ont été adoptées, soit parce qu'elles connaissent particulièrement bien un certain pays d'origine. Cela peut présenter des avantages mais risque aussi de créer une zone d'ombre lorsqu'un intermédiaire se lance lui-même dans une procédure d'adoption.

Les intermédiaires peuvent aujourd'hui être qualifiés d'*utiles*. Ils sont impliqués dans un certain nombre de procédures internationales (entre deux tiers et quatre cinquièmes)⁴⁸ et fournissent une plus-value, surtout dans les dossiers complexes, grâce à leur connaissance de certains pays : relations personnelles, connaissance de la langue, des coutumes, etc.

Bon nombre d'intermédiaires ont cessé leurs activités ces dernières années. Aujourd'hui, ils ne sont plus que cinq à être agréés⁴⁹. Si le scénario de réforme est mis en œuvre, leur importance diminuera encore puisqu'aucune coopération ne sera plus possible avec les États qui ne remplissent pas les critères énoncés au point 1.2.1. Si la tendance observée se poursuit, il est probable qu'ils auront bientôt tous disparu.

Dans le sillage des irrégularités découvertes ces dernières années dans la pratique des adoptions internationales, non seulement en Suisse mais aussi dans d'autres pays, il est intéressant d'observer ce qu'il est advenu des intermédiaires dans ces autres pays. Aux Pays-Bas, il était prévu de ne plus conserver qu'un intermédiaire unique, mais ce plan est devenu caduc par suite de la décision du Parlement

⁴⁴ *De lege lata*, leur activité est régie par les art. 12 ss OAdo. L'activité des intermédiaires est assujettie à l'obtention auprès de l'OFJ d'une autorisation d'exercer (voir l'art. 13, al. 1, OAdo).

⁴⁵ Voir le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 2.13.

⁴⁶ Voir à ce propos l'arrêt de la Cour criminelle du canton de Lucerne du 24 avril 2020 déjà cité dans le rapport intermédiaire.

⁴⁷ Le groupe d'experts tient à souligner la nécessité de cette préparation. La plupart des cantons envoient les candidats à l'adoption suivre des cours de préparation dispensés par l'association suisse pour les enfants recueillis et adoptés « Pflege- und Adoptivkinder Schweiz » (PACH) ; ils les renvoient rarement à des intermédiaires.

⁴⁸ En 2022, des intermédiaires sont intervenus dans 24 procédures internationales sur 32, dont 6 portaient sur des adoptions intrafamiliales. En 2023, ils ont accompagné 19 procédures sur 30.

⁴⁹ La liste des intermédiaires agréés est disponible à l'adresse <<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption.html>>.

d'abandonner carrément le principe des adoptions internationales⁵⁰. En France, par contre, les intermédiaires privés coexistent avec un organisme public, l'Agence française de l'adoption⁵¹.

2.1.3.2 Réflexions sur le rôle futur des intermédiaires agréés

S'agissant du rôle actuel et futur des intermédiaires agréés en Suisse, le groupe d'experts dresse le constat suivant :

1. les prestations que fournissent les intermédiaires resteront nécessaires à l'avenir. La préparation des candidats à l'adoption est un paramètre essentiel de la procédure, déterminant pour son succès ;
2. le suivi post-adoption est lui aussi indispensable ;
3. en principe, rien ne s'oppose au maintien des intermédiaires, mais leurs tâches pourraient très bien être accomplies par d'autres institutions. Compte tenu de l'histoire des intermédiaires, de leurs problèmes de financement et de « survie », du recul constant du nombre d'adoptions internationales et de la nécessité de réduire le nombre d'acteurs impliqués, ce transfert de compétence mérite d'être envisagé. L'élimination « naturelle » ou « provoquée » des intermédiaires est une piste plausible.

Quelle que soit la solution retenue, une approche fonctionnelle doit intégrer le fait que *tout processus d'adoption nécessite un soutien et un accompagnement de longue haleine*, dès la formulation du désir d'adoption et, une fois l'acte juridique accompli, pendant de nombreuses années supplémentaires.

Cette nécessité du suivi a une dimension aussi bien rétrospective que prospective : elle ne concerne pas que les adoptions futures mais aussi les adoptions passées, et *a fortiori* les victimes de procédures irrégulières, dont la situation mérite un soin tout particulier⁵². Le groupe d'experts souligne par conséquent la nécessité de reconnaître l'adoption comme un processus à vie, et les années qui suivent l'acte juridique comme relevant de la protection due à l'enfant⁵³. L'Allemagne a récemment entériné ce principe dans une loi sur l'aide à l'adoption (*Adoptionshilfegesetz*⁵⁴), qui statue que toute personne impliquée dans une procédure d'adoption doit être accompagnée avant, pendant et après l'adoption.

2.1.3.3 Deux modèles d'organisation

Si la Suisse renonce aux intermédiaires, elle devra décider à qui elle confie les tâches qu'ils accomplissaient jusqu'ici, en particulier la préparation et le soutien des candidats à l'adoption.

Parmi les *options* possibles figurent la Confédération, les cantons ou une agence financée par l'État. À première vue, le groupe d'experts estime que les cantons sont le mieux placés : conformément à l'art. 268d CC, et plus particulièrement à son al. 4, c'est à eux qu'incombe de soutenir les parents

⁵⁰ Voir <https://nos.nl/artikel/2517029-tweede-kamer-wil-stop-op-buitenlandse-adopties>.

⁵¹ Voir <https://www.agence-adoption.fr/page-test-guide-de-ladoption/les-liens-utiles/les-organismes-autorises-pour-ladoption/>.

⁵² À ce propos, voir le chap. 3, ch. 2.2, du présent rapport ; à propos du versement d'une contribution de solidarité aux victimes au sens de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA ; RS 211.223.13), voir l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 mai 2023 (2C_393/2022), qui reconnaît la qualité de victime au sens de la LMCFA à un enfant placé même après son adoption (en l'occurrence, dans un contexte national) : https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/2c_0393_2022_2023_06_01_T_f_08_46_14.pdf ; voir les réflexions de BOÉCHAT 2024 et RMA 2022 sur la notion de victime dans le contexte de l'adoption.

⁵³ Il ne s'agit pas de s'ingérer dans la vie privée ou dans la vie de famille, mais de proposer aux adoptés ou aux membres de la famille qui en ont besoin un accompagnement et un soutien.

⁵⁴ Voir <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/adoptionshilfe-gesetz-bundesrat-bundestag-163414> (en allemand).

biologiques, leurs descendants et l'enfant dans la recherche des origines. Cette compétence pourrait être étendue. Une modification de ce type s'intégrerait harmonieusement dans le cadre juridique en vigueur tout en réalisant le regroupement recommandé et en garantissant une certaine proximité géographique pour les tâches de conseil et de suivi si cruciales avant et après l'adoption et pour la recherche des origines.

Le groupe d'experts a réfléchi à la question d'un *regroupement régional*, qui présenterait les avantages qui viennent d'être énoncés avec, peut-être, l'inconvénient d'une méconnaissance des spécificités des différents pays d'origine. On pourrait remédier à cet inconvénient en engageant du personnel qualifié.

Si la Suisse décide de maintenir les intermédiaires, le groupe d'experts propose de modifier leur appellation et de les qualifier plutôt d'« agences » ou d'« opérateurs ». En effet, le rôle d'intermédiaire qu'ils ont réellement exercé par le passé ne leur appartient plus aujourd'hui (la terminologie employée dans l'OAdo est donc inappropriée). Leur mission ayant changé, la désignation « intermédiaire agréé » ne convient plus. Vu l'importance de leur action, il faudrait plutôt définir un cahier des charges décrivant les tâches qui leur sont confiées.

La qualité de ces prestations délicates dépend dans une large mesure des *ressources* et du *financement* qui leur sont accordés. Si le régime actuel est maintenu, il devrait bénéficier de subventions publiques. Des règles claires en matière de financement devront prévenir tout risque d'incitation inopportune⁵⁵.

2.1.4 Autres autorités

De lege lata, d'autres autorités sont impliquées en Suisse dans le processus global des adoptions internationales. À ce stade, le groupe d'experts ne propose pas de modification concernant leurs tâches :

1. délivrance de visas et de permis de séjour (autorités migratoires cantonales et Secrétariat d'État aux migrations [SEM], consulats de Suisse) ;
2. reconnaissance des adoptions prononcées à l'étranger (autorités cantonales de surveillance de l'état civil) ;
3. curatelles et tutelles (autorités de protection de l'enfant et de l'adulte [APEA]).

2.1.5 Recommandations générales en vue de la réorganisation institutionnelle

Le groupe d'experts formule ci-après des recommandations générales en vue de la réorganisation institutionnelle (à propos de l'optimisation relative au droit de connaître ses origines et à la recherche des origines, voir le point 2.2 ci-après).

Recommandations

La réorganisation institutionnelle doit, selon les directives du Conseil fédéral, être guidée par l'intérêt supérieur des enfants adoptés et par le respect des droits de toutes les personnes impliquées dans le processus d'adoption. Concrètement, les six principes suivants devraient être mis en œuvre :

1. le choix de la meilleure solution possible sur le plan institutionnel ;
2. la réduction du nombre d'acteurs ;
3. la garantie de la qualité ;

⁵⁵ Pour approfondir le sujet, voir le chap. 3, ch. 2.4.2 et 2.4. 3, du présent rapport.

4. le regroupement du savoir-faire ;
5. la clarté des compétences ;
6. l'adoption d'une organisation uniforme dans les structures cantonales.

Le groupe d'experts recommande que les tâches et compétences soient regroupées. La Confédération et les cantons misent sur une collaboration efficace et constructive pour créer rapidement un cadre juridique institutionnel qui soit optimal. Certaines tâches devraient être transférées des cantons à la Confédération. Au sein des cantons, le savoir-faire devrait être regroupé (par ex. instauration d'une autorité unique chargée des adoptions). Les compétences devraient également être regroupées entre certains cantons.

Le groupe d'experts recommande la mise en place d'un *guichet unique* à l'échelon fédéral.

Aujourd'hui, les intermédiaires agréés apportent une plus-value, mais ils ne sont pas indispensables pour autant. Ce sont les prestations qu'ils fournissent qui le sont, et il est important qu'elles continuent d'être fournies. Il faut établir une liste complète des tâches accomplies jusqu'à présent par les intermédiaires et affecter des ressources à ces tâches. Si les intermédiaires restent en place, ils devraient porter une dénomination plus claire, correspondant à leur fonction. Il importe de prendre des mesures assurant le financement des tâches en question et d'examiner également si une fusion des intermédiaires serait pertinente. Si l'on décide de se passer d'intermédiaires, il faudrait voir si les cantons pourraient se charger des tâches en question.

2.2 Le droit de connaître ses origines dans le contexte des irrégularités en tant que point névralgique

Le droit de connaître ses origines est un droit reconnu à tous les êtres humains, sur le plan tant national qu'international⁵⁶. Selon la doctrine et la jurisprudence, la recherche des origines est une démarche entreprise en vue d'accéder aux données personnelles des parents biologiques et à d'autres informations⁵⁷. Aujourd'hui, elle est étroitement associée à la mise en lumière des pratiques irrégulières dans l'adoption. De nombreuses personnes adoptées ont, en effet, découvert, au cours de leurs recherches, que les personnes mentionnées dans les documents n'étaient pas leurs parents biologiques. Cette découverte, mais aussi le simple fait de savoir que cela peut être une éventualité, est particulièrement difficile à vivre pour les personnes concernées. *C'est pourquoi la garantie du droit de connaître ses origines doit être une source de préoccupation majeure pour les autorités suisses. Des solutions de mise en œuvre rapides et pragmatiques doivent être trouvées.*

2.2.1 Élément clé d'une politique suisse en matière d'adoption internationale

Le thème de la recherche des origines englobe une multitude d'aspects, qui s'imbriquent de manière complexe. Il se trouve ainsi *au centre de différents enjeux* liés à l'adoption internationale. L'analyse présentée ici se réfère au passage suivant du mandat confié au groupe d'experts : « Suivant les conclusions des travaux du groupe de travail CCDJP/OFJ sur la recherche des origines, des changements législatifs

⁵⁶ Voir, notamment, les art. 7 s. CDE, 8 CEDH, 30 CLaH, 10, al. 2, et 119, al. 2, let. g, Cst., 28 et 268c CC et 27 LPMA ; voir également les ATF 134 III 241 et 128 I 68 ; voir, à ce propos, notamment aussi BESSON 2005, REUSSER/SCHWEIZER 2000, COTTIER 2002 et COTTIER FS Geiser ainsi que KÖRBER/STEINEGGER 2020, mais aussi les divers articles de PFAFFINGER sur le sujet ; à propos du droit de connaître l'identité de ses frères et sœurs, voir plus récemment KÖRBER 2023 ; voir également les autres articles cités dans la bibliographie.

⁵⁷ Voir notamment les ATF 134 III 241 et 128 I 68 ; pour en savoir plus sur le droit de connaître ses origines, voir les différents articles cités dans la bibliographie.

pourraient également être étudiés dans ce domaine ». Le rapport de ce groupe de travail a été présenté le 27 octobre 2023. En tenant compte de cette chronologie, on trouvera ci-dessous les réflexions qui ressortent de l'appréciation globale à laquelle s'est livré le groupe d'experts, conformément au mandat qui lui a été confié.

Le groupe d'experts commence par faire le point sur les conséquences des irrégularités découvertes, en premier lieu pour les personnes adoptées dans le passé, mais aussi pour les enfants qui pourraient être confiés à l'adoption à l'avenir. Afin de mieux comprendre quelles étapes seront nécessaires pour garantir le droit de connaître ses origines, il convient de revenir tout d'abord sur les travaux qui ont récemment été menés en lien avec les adoptions irrégulières.

Tout est parti du rapport du Conseil fédéral du 11 décembre 2020 donnant suite au postulat 17.4181 :

« Le rapport repose sur une étude commandée à la Haute école spécialisée de Zurich (ZHAW) et publiée le 27 février 2020. Cette étude a mis en lumière les nombreuses irrégularités, parfois graves, qui se sont produites dans le cadre des procédures d'adoption d'enfants sri-lankais entre 1973 et 1997. Le Conseil fédéral a reconnu les manquements des autorités fédérales et cantonales suisses en la matière et exprimé ses regrets aux personnes adoptées et à leur famille. »⁵⁸

Ce rapport a permis de dégager *trois mesures ou axes de travail*, qui ont ensuite été abordés par plusieurs instances. Il a d'abord été décidé d'octroyer un mandat de recherche, comprenant l'élaboration d'un rapport sur les adoptions internationales dans dix pays d'origine autres que le Sri Lanka (ci-après « rapport sur les 10 pays d'origine »⁵⁹), lequel met en lumière les différentes dimensions que revêtent les adoptions irrégulières pendant la période considérée. Il a ensuite été convenu de constituer le groupe de travail « Recherche des origines », puis de créer le groupe d'experts « Adoption internationale ».

Composé notamment de représentants des autorités, de personnes adoptées ainsi que de représentants d'organisations privées et de services de recherche, le groupe de travail interdisciplinaire « Recherche des origines » était chargé d'élaborer, sur mandat du comité de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), des scénarios et des outils permettant de mieux soutenir les personnes adoptées qui cherchent à connaître leurs origines. Les travaux ont été menés sous la responsabilité commune du Secrétariat général de la CCDJP et de l'OFJ. Le groupe de travail a achevé ses travaux en adoptant des recommandations qui ont été transmises au groupe d'experts le 17 novembre 2023⁶⁰.

Le groupe d'experts considère que le rapport du groupe de travail contient de nombreux éléments essentiels à une stratégie aboutie, tels que la définition de la notion de « recherche des origines » ou des propositions concrètes en vue d'apporter des améliorations dans ce domaine. Selon lui, il peut cependant parfois aussi prêter à confusion, notamment lorsque la recherche des origines ou de l'identité est assimilée à une « recherche de la vérité »⁶¹ dans les cas des adoptions irrégulières, pouvant laisser penser que les victimes cherchent uniquement à s'assurer de la véracité des informations contenues dans leur dossier. Or il s'agit tout au plus d'une première étape car, si les informations se révèlent inexactes, la véritable recherche ne fait que commencer. Le fait de parler de « recherche de la vérité » ne doit donc pas renvoyer à l'idée fausse que le droit de connaître ses origines se résume

⁵⁸ Voir <<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>>.

⁵⁹ Rapport de la ZHAW de 2023 « Éléments indicatifs d'adoptions illégales d'enfants de 10 pays d'origine en Suisse, des années 1970 aux années 1990 – État des lieux des documents conservés aux Archives fédérales suisses ».

⁶⁰ Les recommandations du groupe de travail « Recherche des origines » peuvent être consultées à l'adresse suivante : <<https://www.kkipd.ch/newsreader-fr/adoptions-internationales.html>>.

⁶¹ Voir le rapport du groupe de travail « Recherche des origines », p. 8.

simplement à savoir si les informations documentées sont exactes ou non. Les défis auxquels les personnes concernées sont ici confrontées sont tout autres.

Suite à la publication du rapport sur le Sri Lanka en date du 27 février 2020, le Conseil fédéral a mandaté un rapport supplémentaire concernant le Bangladesh, le Brésil, le Chili, le Guatemala, l'Inde, la Colombie, la Corée du Sud, le Liban, le Pérou et la Roumanie⁶². Les travaux, qui se limitaient à une analyse de dossiers conservés aux Archives fédérales, avaient pour but de faciliter des recherches ultérieures par la communauté scientifique⁶³. Le rapport sur les 10 pays d'origine est parvenu à la conclusion que « les pratiques irrégulières, voire illégales, n'étaient pas limitées au Sri Lanka, mais que tous les pays analysés étaient touchés à divers degrés et que les autorités suisses en avaient connaissance et conscience »⁶⁴. Le groupe d'experts a eu accès à ce rapport le 17 novembre 2023. Après en avoir pris connaissance le 8 décembre 2023, le Conseil fédéral a exprimé ses regrets envers les personnes adoptées et leurs familles quant aux manquements des autorités suisses dans le cadre de procédures d'adoptions internationales.

Lors de sa séance du 8 décembre 2023, le Conseil fédéral a également pris acte du rapport intermédiaire que le groupe d'experts a présenté à l'OFJ le 28 mars 2023. Dans ce rapport, le groupe d'experts propose, conformément au mandat qui lui a été confié, deux scénarios possibles pour une future politique suisse en matière d'adoption internationale. Il insiste sur le fait qu'une telle politique ne doit pas se limiter à envisager des scénarios prospectifs pour la poursuite des adoptions internationales, mais qu'elle doit avant tout prendre en compte le bien-être et les droits des personnes adoptées dans le passé. La question de la « recherche des origines », et plus particulièrement de la garantie effective du droit de connaître ses origines, est essentielle dans cette mise en lumière du passé⁶⁵.

En résumé, les auteurs des trois rapports cités soulignent, chacun dans son domaine de compétence, le *caractère essentiel* du droit de connaître ses origines, en particulier dans le contexte des irrégularités. Ce seul constat vient confirmer le fait qu'il faut accorder une attention toute particulière aux défis associés à ce droit dans une politique suisse en matière d'adoption internationale, tant au niveau fédéral et cantonal que dans le cadre des efforts conjoints.

2.2.2 L'organisation institutionnelle de la recherche des origines *de lege lata* à l'épreuve

Comment la recherche des origines est-elle organisée *de lege lata* et comment est-elle concrètement mise en œuvre aujourd'hui, notamment dans le contexte des irrégularités ?

Plusieurs modifications ont été apportées en 2018 dans le cadre de la révision du droit de l'adoption. Nous allons nous intéresser ici plutôt aux aspects procéduraux et organisationnels qu'au droit à l'information prévu par le droit matériel⁶⁶.

L'art. 268d CC précise le régime en matière d'information et de contact prévu par le droit de l'adoption (voir les art. 268b et 268c CC) en fixant les modalités d'organisation, en particulier les compétences, mais aussi d'autres règles concernant la procédure à suivre et le soutien à fournir en pareilles situations

⁶² Voir nbp 59

⁶³ Voir <<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegal-adoptionen.html>>.

⁶⁴ Conformément au site de l'OFJ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegal-adoptionen.html>, qui renvoie au rapport de la ZHAW de 2023.

⁶⁵ Voir les art. 7 s. CDE, 30 CLaH et 268c s. CC ; à propos des exigences des organisations internationales, voir le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 1.3.

⁶⁶ À propos de la question de savoir s'il convient de favoriser davantage les adoptions ouvertes et semi-ouvertes à l'avenir, afin de mieux garantir la pleine légalité des procédures d'adoption mais aussi le droit de connaître ses origines, voir PFAFFINGER 2007 ; voir également, à ce propos, le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 2.4 et 2.12.

(voir l'art. 30 en relation avec l'art. 16 CLaH). Les autorités compétentes désignées aux art. 268a à 268d doivent exercer leurs fonctions avec la compétence et la prudence requises, tout en tenant compte de la sensibilité des personnes concernées eu égard à la nature profondément personnelle et délicate du sujet⁶⁷.

Conformément à l'art. 268d, al. 1, CC, les demandes d'informations relèvent de la compétence de l'autorité cantonale compétente pour la procédure d'adoption, qui est également chargée de jouer le rôle d'intermédiaire et d'obtenir les consentements nécessaires à la prise de contact⁶⁸. Les al. 2 et 3 définissent la procédure à suivre par les services compétents lorsqu'une demande d'information a fait l'objet d'un examen favorable. L'al. 2 *in fine* autorise explicitement le recours à un service de recherche spécialisé. L'al. 4 prévoit que les cantons désignent un service qui conseille et oriente aussi les parents biologiques, leurs descendants directs et l'enfant⁶⁹, prenant ainsi en compte le fait que la décision de confier un enfant à l'adoption est une décision difficile, aussi bien pour l'enfant lui-même que pour les membres de sa famille d'origine.

La révision de 2018 a eu lieu alors qu'on n'avait pas encore pleinement connaissance de l'ampleur des adoptions irrégulières, des méthodes utilisées à cet égard et de leurs conséquences sur le droit de connaître ses origines. Dans le cas des adoptions nationales et internationales qui ont été menées dans le respect des lois et où l'identité des parents biologiques figurant dans les dossiers est correcte, la recherche des origines, telle qu'elle est aujourd'hui prévue dans le système suisse, peut être menée à bien (on ne parle pas ici du soutien, du conseil/de l'encadrement/de l'accompagnement ni du risque de découvrir d'éventuelles irrégularités et des craintes qui l'accompagnent). Le système montre néanmoins ses limites dans le cas des adoptions internationales, même lorsqu'elles sont menées dans le respect des lois, en raison notamment du cadre légal applicable dans le pays d'origine et de l'absence éventuelle de soutien effectif. La situation est encore différente lorsqu'il apparaît (supposément) ou qu'il est à craindre que la procédure n'ait pas été menée de manière régulière et que les informations contenues dans les documents ne soient pas conformes à la réalité. Il est alors extrêmement difficile de garantir le droit de connaître ses origines. L'accompagnement, le conseil et l'encadrement des personnes adoptées qui ont entrepris des démarches dans ce sens sans savoir à quoi s'attendre nécessitent des compétences spécifiques et de l'empathie. Garantir le droit de connaître ses origines requerra en outre des instruments, mesures et moyens supplémentaires.

Dans le cas par exemple du Sri Lanka, les autorités suisses passent à l'heure actuelle par la voie officielle, c'est-à-dire que l'autorité centrale fédérale suisse transmet la demande d'information à son homologue sri-lankaise. Les organisations privées, notamment, ont quant à elles la possibilité d'emprunter une voie plus informelle (mais pas pour autant illégale), pouvant leur permettre d'accéder à

⁶⁷ BSK ZGB I-BREITSCHMID, n° 6 ad art. 268d CC ; voir également les autres commentaires.

⁶⁸ Voir les al. 1 et 2 ; à propos de la compétence à raison du lieu où la procédure d'adoption s'est déroulée jusque-là, voir COTTIER FS Geiser, p. 164 ; CHK-BIDERBOST, n° 2 ad art. 268d CC.

⁶⁹ L'ancien art. 268c, al. 3, CC qui était en vigueur avant la révision du droit de l'adoption en 2018 reconnaissait déjà l'existence d'un office auquel les personnes adoptées qui faisaient valoir leur droit à obtenir les données relatives à l'identité de leur parents biologiques pouvaient s'adresser. Un membre du groupe d'experts a déclaré en substance que les services de conseil avaient - et ont toujours - pour but d'offrir un soutien aux personnes adoptées, d'une part pour leur expliquer comment elles peuvent obtenir les informations dont elles ont besoin auprès de tous les services impliqués et, d'autre part, pour leur proposer un accompagnement psychosocial. Selon lui, les personnes adoptées doivent être accompagnées lorsqu'elles sont confrontées à une situation personnelle difficile. Il a souligné que l'actuel art. 268d, al. 4, CC, et avant lui l'ancien art. 268c, al. 3, CC, laissent entendre que la consultation des dossiers de tutelle et d'adoption archivés ainsi que la rencontre avec les parents biologiques, leurs descendants directs ou l'enfant sont des moments éprouvants, qui nécessitent une bonne préparation et un accompagnement psychosocial. La création d'un service appelé à accompagner l'auteur de la demande mais aussi, comme c'est désormais le cas, les personnes concernées par la demande, semble dès lors logique. L'expert demande que le sens et l'objet de l'art. 268d, al. 4, CC soient précisés et interprétés à la lumière de la création de services cantonaux d'information. Selon lui, chaque canton a été doté d'un tel service pour répondre aux besoins des personnes concernées, à qui revient un rôle clair, défini de manière exhaustive.

certaines informations dans les dossiers des autorités étrangères ou des établissements pour enfants (les documents dont disposent ces derniers contiennent parfois d'autres informations, par ailleurs correctes, sur les parents biologiques), qui sont souvent impossibles à obtenir par la voie officielle. L'accès à ces informations dépend de la coopération des autorités et institutions concernées. Mais qu'en est-il lorsqu'elles refusent de coopérer ou que le cadre légal requis fait défaut⁷⁰ ? Les autorités suisses disposent dans un tel cas de possibilités extrêmement limitées pour procéder à des investigations complémentaires. Les organisations privées offrent ici certains avantages et sont d'ailleurs déjà sollicitées par l'État en vertu de l'art. 268d, al. 2, CC.

À première vue, la réglementation actuellement prévue par le CC ne semble – du moins dans ses grandes lignes – pas inadaptée, d'autant plus qu'elle prévoit explicitement le recours à des services de recherche ainsi que des mesures de conseil et de soutien. Une révision pourrait être envisagée à moyen ou long terme⁷¹, mais il faudra des années avant qu'elle n'entre en vigueur. Ainsi, cette modification de loi produira principalement des effets pour les enfants adoptés récemment et, le cas échéant, pour ceux qui seront adoptés à l'avenir. Une approche différente est cependant nécessaire pour les personnes qui ont été adoptées dans le passé, et en particulier pour celles qui sont confrontées à des irrégularités. Il est essentiel qu'elles puissent *exercer rapidement leur droit à connaître leurs origines*. Le principal défi, compte tenu de l'aspect rétrospectif de la démarche, réside dans la mise en œuvre effective de ce droit. La nature et l'ampleur des irrégularités mises en lumière placent les cantons et les autorités face à de nouveaux défis très complexes, auxquels ils ne sont pas encore préparés, ce qui est dans une certaine mesure compréhensible. Il leur manque les moyens conceptuels, techniques et financiers nécessaires. Des mesures doivent être prises de toute urgence. Plutôt que de réviser le CC, il serait préférable, dans un premier temps, de développer sans tarder des approches, des stratégies et des compétences spécifiques pour garantir aux personnes adoptées le droit de connaître leurs origines, et de les mettre à la disposition des victimes de pratiques irrégulières. Les cantons étant responsables des recherches de *lege lata*, il serait indiqué qu'ils exercent cette responsabilité dans un esprit de coopération. Des premiers pas dans ce sens ont déjà été faits, et le groupe d'experts estime qu'il serait judicieux de poursuivre sur cette voie. Les *cantons devraient en tout état de cause regrouper les compétences qui leur sont dévolues en tant qu'autorités* et élaborer et mettre en œuvre des scénarios pour organiser la recherche des origines.

Au vu des irrégularités qui ont été mises en lumière, il apparaît nécessaire de procéder à un examen critique non seulement de l'organisation des autorités résultant de la révision de 2018, mais aussi de l'ensemble des dispositions des art. 268b ss CC (ce qui inclut une discussion sur le recours plus systématique aux adoptions ouvertes et semi-ouvertes et l'abandon du système fondé sur le secret de l'adoption, qui pourrait offrir une opportunité de trouver une approche pour garantir la légalité des procédures d'adoption et le droit de connaître ses origines).

L'organisation actuelle est mise à l'épreuve par les difficultés que pose la recherche des origines dans le contexte des pratiques irrégulières, que ce soit pour les adoptions passées (aspect rétrospectif) ou les adoptions qui devront être éventuellement menées à l'avenir (aspect prospectif). Nous allons voir quelles conséquences sont à tirer de ce constat en nous intéressant tout d'abord aux activités de deux

⁷⁰ C'est pourquoi la volonté de coopérer et la garantie du droit de connaître ses origines font partie des critères pris en compte pour réduire le nombre d'États partenaires ; voir le chap. 3, ch. 1.2.1, du présent rapport.

⁷¹ À propos des modifications dans ce sens proposées dans le cadre des recommandations en vue de la réduction du nombre d'États partenaires, voir le chap. 3, ch. 1, du présent rapport.

acteurs mobilisés sur la question, à savoir l'association Back to the Roots et le groupe de travail « Recherche des origines ».

2.2.3 Expériences et enseignements tirés du projet pilote Back to the Roots⁷²

L'association relève que son indépendance est considérée comme un aspect essentiel par les personnes qui font appel à ses services : l'intervention d'un acteur neutre (non étatique) contribuerait ainsi à instaurer un climat de confiance. En revanche, la confiance dans les services cantonaux est décrite comme faible, voire inexistante, en particulier après la découverte des événements décrits dans le rapport sur le Sri Lanka et celui sur les 10 autres pays d'origine. Les personnes concernées établissent un lien entre les services étatiques et les adoptions irrégulières, les tenant pour (co)responsables des injustices subies (même si elles savent pertinemment qu'il ne s'agissait à l'époque ni des mêmes services ni des mêmes personnes qu'aujourd'hui). Elles expliquent se heurter à des obstacles internes importants lorsqu'elles s'adressent aux services publics. Toutefois, si la recherche des origines se révèle compliquée pour elles, elle l'est aussi pour les cantons compétents, notamment lorsque les documents contiennent des informations inexacts ou que les documents requis font défaut. En effet, l'exactitude des données et des informations fournies (ex. : noms et adresses des mères de naissance présumées) ne peut être vérifiée qu'à l'aide d'investigations poussées, effectuées la plupart du temps sur place.

L'analyse de l'expérience faite par l'association Back to the Roots a conduit le groupe d'experts à constater qu'il existe, *sans raison apparente*, une *inégalité de traitement entre les personnes adoptées selon leur pays d'origine* : alors que celles qui proviennent du Sri Lanka peuvent s'adresser à Back to the Roots, qui bénéficie, en tant qu'association, de subventions des autorités dans le cadre de son mandat et peut donc proposer un soutien gratuit, celles qui proviennent d'autres pays doivent assumer elles-mêmes les frais liés à la recherche de leurs origines. Pour remédier à cette situation, le groupe d'experts estime qu'il faut *mettre en place, à titre de mesure immédiate, une offre de soutien pour toutes les personnes (en quête de leurs origines)* qui ont (supposément) fait l'objet d'une adoption irrégulière. Cette offre peut être conçue sur le modèle du projet pilote Back to the Roots ou être mise sur pied dans le cadre de l'extension ou du développement de ce projet.

L'expérience tirée du projet pilote Back to the Roots démontre par ailleurs *qu'un simple accompagnement psychosocial ne suffit pas*. Les situations rencontrées sont tellement différentes qu'elles impliquent des tâches et des défis tout aussi variés⁷³. Ces différentes formes de soutien aux personnes susceptibles d'avoir été ou d'être confrontées à des pratiques irrégulières au cours de leurs recherches nécessitent un large éventail de compétences, une préparation minutieuse et une approche guidée par le souci d'indépendance et d'intégrité. Le groupe d'experts estime que les offres de soutien à la recherche des origines et à la gestion du stress engendré par une adoption irrégulière sont *insuffisantes* à plusieurs égards. Il est ici urgent de prendre des mesures, tout en tenant compte de ce qui a été mis en évidence plus haut : comme on ne sait pas, au moment de lancer le processus, si la procédure d'adoption est entachée d'irrégularités, *il est impossible d'établir d'office une distinction entre deux types de procédures et de compétences*. Dans les cas où la recherche des origines met en lumière des

⁷² Voir <https://backtotheroots.net> ; à propos du financement du projet pilote, voir <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-88825.html>.

⁷³ Il s'agit notamment de stabiliser émotionnellement les personnes adoptées qui seraient confrontées à une pratique irrégulière, de les préparer à gérer la situation et à se lancer dans le processus de recherche, d'analyser les documents, de soutenir les personnes adoptées lorsqu'elles découvrent que les documents sont falsifiés, de gérer les relations avec les familles adoptives et les autres personnes de l'entourage, d'assurer un suivi en cas de réunification des familles et d'aider les personnes concernées dans leur processus d'assimilation, notamment en les orientant vers des thérapeutes spécialisés dans les traumatismes ou d'autres thérapeutes.

irrégularités, il faut pouvoir disposer d'instruments supplémentaires afin de la mener à bien et accompagner les personnes concernées dans ce contexte particulier ; les éventuelles mesures supplémentaires prises dans le cadre de la gestion des pratiques irrégulières peuvent aussi avoir un impact⁷⁴.

2.2.4 Considérations et recommandations du groupe de travail « Recherche des origines »

Voici la teneur des considérations et des recommandations formulées par le groupe de travail « Recherche des origines » :

1. organiser dans les meilleurs délais une ou plusieurs rencontres (nationales ou régionales) de professionnels concernés par les questions en lien avec la recherche des origines ;
2. sensibiliser aux questions relatives à l'impact des pratiques irrégulières sur la recherche des origines ;
3. développer une culture commune entre les services cantonaux en vue de la compréhension et de l'accueil des personnes adoptées qui sont à la recherche de leurs origines ;
4. promouvoir les échanges et élaborer des bonnes pratiques ;
5. transmettre un message politique visant à s'assurer que les questions en lien avec la recherche des origines soient traitées avec sérieux et intérêt par les différents acteurs concernés ;
6. donner aux professionnels accès à une banque de données contenant des informations sur les pays d'origine (risques de pratiques irrégulières, ressources existantes, etc.)⁷⁵ ;
7. examiner et adapter les compétences et les tâches dans le domaine de l'information (art. 268d, al. 1, CC) et du conseil (art. 268d, al. 4, CC) selon l'art. 268d CC ainsi que les tâches des services de recherche. Les personnes concernées, les organisations et les cantons devront être associés à ces travaux ;
8. examiner et améliorer la coordination des questions d'adoption au niveau politique et technique ;
9. faire appel à des personnes spécifiquement formées pour accompagner et encadrer les personnes adoptées dans le processus de recherche de leurs origines ;
10. créer une banque de données ADN sécurisée (du point de vue de la protection des données) au niveau international et la base légale nécessaire à cet effet. Si toute personne qui décide de confier un enfant à l'adoption était tenue de fournir un échantillon d'ADN, il serait possible de déterminer avec certitude si les personnes mentionnées dans les documents sont bien les parents biologiques de la personne adoptée. Dans la perspective des futures adoptions, une banque de données de ce type offrirait des avantages considérables, en particulier pour les personnes conçues à l'aide de méthodes de procréation assistée (voir également à ce sujet la recommandation 27 du groupe d'experts « Droit de la filiation », voir la rubrique Parenté et filiation sur le site Internet de l'OFJ)⁷⁶;

⁷⁴ Voir le chap. 3, ch. 2.5, du présent rapport.

⁷⁵ Dans ce contexte, il convient de mentionner le programme SSI/CIR, qui propose depuis de nombreuses années un service d'analyse de la situation juridique et pratique des procédures d'adoption internationales dans les pays d'origine (cf. *Faire face aux adoptions illégales : Un manuel professionnel*, https://iss-ssi.org/storage/2023/04/Illegal_Adoption_ISS_Professional_Handbook_FR.pdf). Ce service est conçu de manière à pouvoir aller plus loin dans sa mission, en complétant ses « états de situation » par des informations sur l'histoire de l'adoption internationale, son évolution et l'apparition d'éventuelles dérives, la nature de ces mauvaises pratiques et les réponses qui y sont apportées, les expériences liées à la recherche des origines, les ressources existantes, les études et les rapports disponibles, etc.

⁷⁶ Le groupe d'experts constate qu'en plus des problèmes de protection des données et d'éthique, la question du financement se pose toujours. Il est par ailleurs difficile de dire s'il existe réellement une volonté politique de mettre en œuvre cette proposition. Certains objectent qu'une telle institutionnalisation du processus se révélerait inutile la plupart du temps pour mener à bien la recherche des origines, car il manque la principale pièce du puzzle, à savoir l'ADN des membres de la famille d'origine. Cet argument ne vaut toutefois que dans une approche rétrospective.

11. instaurer la gratuité du processus de recherche des origines pour toutes les personnes concernées ;
12. centraliser les ressources ou généraliser le recours à des mandataires privés (comme c'est le cas dans le cadre du projet Back to the Roots). La proposition de centres régionaux (un par région linguistique) ou d'un centre national devrait être étudiée. En effet, individuellement, les cantons ne disposent pas des ressources, du volume de demandes et d'une expérience en matière de recherche des origines qui leur permettent de garantir une approche efficace face aux irrégularités. Un « regroupement » des tâches serait donc judicieux, d'autant plus que les dossiers entachés d'irrégularités soulèvent des questions qui vont au-delà de la recherche des origines et peuvent nécessiter des prestations et un soutien plus poussés (à cet égard, voir également ce qui a été dit plus haut).

Le groupe d'experts salue l'impulsion donnée par le groupe de travail « Recherche des origines » dans son rapport de novembre 2023, les recommandations qu'il y formule allant globalement dans le même sens que les considérations émises par le groupe d'experts dans le cadre de son mandat général.

2.2.5 Considérations contextuelles du groupe d'experts

2.2.5.1 Aspects rétrospectif et prospectif

L'adoption est un *programme de vie*⁷⁷, qui mêle toujours le passé et le futur. La recherche des origines en est un parfait exemple : elle porte sur un événement passé qui, pour les personnes adoptées, résonne bien au-delà. C'est d'autant plus vrai pour celles qui sont confrontées à une pratique irrégulière. Bien que l'irrégularité se soit produite dans le passé, ses conséquences ne peuvent être considérées comme quelque chose de révolu, ni par les personnes concernées ni par les institutions responsables. De plus, avant même que les personnes adoptées n'entament ou n'aient entamé leurs démarches pour retrouver leurs parents biologiques, la crainte de cette éventualité représente déjà un poids lourd à porter. Si la Suisse décide de poursuivre les adoptions internationales, il faudra mettre en place des instruments qui garantissent aux futures personnes adoptées le droit de connaître leurs origines (par ex. en instaurant l'obligation de tests génétiques et en procédant aux réformes législatives nécessaires).

S'agissant des adoptions qui ont été menées de manière irrégulière par le passé, il convient de mettre rapidement au point des solutions efficaces pour garantir aux personnes adoptées il y a des années, voire des dizaines d'années, qui ne l'auraient pas encore fait valoir, le droit de connaître leurs origines. Les victimes doivent bénéficier d'une protection et, dans la mesure du possible, obtenir justice.

S'agissant des adoptions à venir, il faut développer des approches qui garantissent que *l'État assume son obligation de protéger le droit de connaître ses origines*. Il est à cet égard essentiel de veiller à l'exactitude des informations contenues dans les documents (par ex. en instaurant l'obligation de tests génétiques à la naissance de l'enfant et en abandonnant le modèle fondé sur le secret de l'adoption, ce qui permettra de préserver le lien de l'enfant avec ses origines), car il s'agit là d'un élément clé pour s'assurer de l'intégrité des procédures d'adoption. De tels mécanismes peuvent non seulement

⁷⁷ Voir, à ce propos, le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 2.4, 2.11, 2.12, 2.13.

contribuer à la mise en œuvre effective du droit de connaître ses origines, mais aussi garantir la légalité des futures procédures d'adoption⁷⁸.

2.2.5.2 Gros plan sur l'aspect rétrospectif et les trois questions centrales qu'il soulève

De nombreuses questions se posent ici : comment peut-on apporter un soutien adéquat aux personnes adoptées lorsqu'elles se trouvent dans une période d'incertitude, c'est-à-dire lorsqu'elles n'ont pas encore découvert la vérité au sujet de leurs parents biologiques ? Comment peut-on les accompagner de manière efficace et avec la prudence requise lorsqu'elles sont confrontées, au cours de leurs recherches, à des documents contenant des informations inexactes, avec les conséquences que cela implique ? Quels approches, méthodes et instruments doivent être mis à disposition ? Comment peut-on garantir les ressources (techniques) et surtout leur financement ? Quelles mesures concrètes peuvent être prises pour garantir le droit de connaître ses origines lorsque des irrégularités se révèlent ou que des injustices ont été commises ?

Ces interrogations peuvent être déclinées autour de trois questions principales :

1. Jusqu'où s'étend la responsabilité de l'État et des autorités (compétence cantonale prévue de *lege lata*) s'agissant de la garantie du droit de connaître ses origines dans le contexte d'une irrégularité ? Quand faut-il mettre un terme aux recherches entreprises pour retrouver les parents biologiques dans le cas d'une adoption irrégulière ?
2. Comment garantir un accompagnement et un encadrement adéquats des personnes adoptées, non seulement pendant les recherches proprement dites et après, mais aussi avant, durant la phase délicate et éprouvante où elles ne savent pas à quoi s'attendre ?
3. Comment les ressources nécessaires (techniques, financières et humaines) et donc les fonds peuvent-ils être mis à disposition ? Les recherches et donc l'accompagnement se révèlent bien plus complexes, longs et coûteux lorsque les informations sont inexactes ou manquantes. Il est légitime de s'interroger sur la moralité de limiter les coûts au vu des irrégularités révélées et des souffrances endurées.

Le groupe d'experts observe à cet égard ce qui suit :

1. L'État a le *devoir de protéger* le droit de connaître ses origines. Il est important, en particulier dans le cas de pratiques irrégulières, où les données d'identité des parents biologiques sont fausses ou n'ont pas été fournies, contrairement à ce qu'exige la loi, d'utiliser *tous les instruments (juridiquement défendables) dont on peut raisonnablement attendre qu'ils permettent de mener à bien les recherches*. Ces dernières ne doivent prendre fin que lorsqu'il est réaliste de penser qu'elles n'aboutiront pas, le principe de proportionnalité devant ici être pris en compte.
2. Il convient de mettre en place une offre de conseil, d'accompagnement et de soutien destinée aux personnes adoptées qui sont déjà engagées dans des démarches pour connaître leurs origines ou qui envisagent – au vu de l'ampleur des irrégularités révélées – de le faire, ou de développer l'offre existante.
3. Il convient de mettre à disposition les ressources nécessaires – et notamment les compétences –, ce qui passe obligatoirement par l'élaboration et la mise en œuvre d'approches visant à garantir aux personnes adoptées le droit de connaître leurs origines et des prestations de

⁷⁸ Les autres recommandations formulées dans ce rapport final visent à garantir la pleine légalité des adoptions internationales.

soutien. Le financement et le soutien financier apporté aux personnes concernées sont à l'heure actuelle insuffisants. Pour rappel : « Une majorité de participants a également rejeté la réglementation proposée pour l'imputation des coûts de la recherche de parents biologiques ou d'enfants donnés à l'adoption. Ils ont souligné qu'il était préférable de trouver dans le cadre de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance une solution relative aux coûts engendrés par la recherche des enfants jadis donnés à l'adoption par des femmes enfermées sur décision administrative »⁷⁹.

4. L'impact des adoptions irrégulières n'est pas uniquement d'ordre financier. Compte tenu de leur dimension émotionnelle et psychologique, il est essentiel de développer des stratégies appropriées en matière de conseil, d'accompagnement et de soutien pour les personnes qui en sont victimes. Dans la doctrine actuelle, il est généralement admis que l'État doit assumer les coûts liés à l'utilisation des services susmentionnés⁸⁰. Il va de soi que la charge de travail et les coûts engendrés par la recherche des origines varient considérablement selon que l'on dispose de documents contenant des informations exactes ou, au contraire, d'informations erronées ou falsifiées. Le groupe d'experts partage l'avis du groupe de travail « Recherche des origines », selon lequel les procédures menées auprès des autorités cantonales devraient être gratuites pour les personnes concernées. Toutefois, la gratuité ne suffit pas dans le cas de personnes confrontées à des pratiques irrégulières et à des documents falsifiés ou contrefaits.
5. Le groupe d'experts approuve le lancement et la prolongation du projet pilote Back to the Roots, tout comme les prestations fournies par cette association. Les compétences, expériences et connaissances existantes ainsi que celles qui ont été développées doivent être mises à profit à l'avenir. Le groupe d'experts juge inacceptable que les personnes qui entreprennent des recherches sur leurs origines soient traitées différemment en fonction de leur pays d'origine.

2.2.5.3 Principes devant guider l'élaboration d'approches et de stratégies

Se référant au rapport du groupe de travail « Recherche des origines » et aux recommandations qu'il y formule, le groupe d'experts définit ci-après un ensemble de principes et de lignes directrices devant guider l'élaboration de stratégies visant à garantir le droit de connaître ses origines dans le contexte des irrégularités découvertes et, plus généralement, d'une politique suisse en matière d'adoption internationale :

1. *Nouvelle situation de départ* : le régime en vigueur (notamment les art. 268c ss CC) et sa mise en œuvre par les cantons sont axés sur des procédures d'adoption menées dans le respect des lois et sur des documents contenant des informations exactes. Le système actuel se heurte toutefois à ses limites dans le cas des adoptions internationales, et plus particulièrement de celles qui sont entachées d'irrégularités. En effet, lorsque ces dernières se révèlent dans le cadre de l'exercice du droit de connaître ses origines, les questions soulevées plus haut se posent : jusqu'où va le droit des personnes adoptées de retrouver leurs parents lorsque les informations contenues dans les documents ne sont pas conformes à la réalité ? Comment traiter

⁷⁹ Message concernant la modification du code civil (Droit de l'adoption), FF 2015 835, 856 ; une proposition visant à soutenir financièrement les services de recherche lorsqu'ils sont confrontés à des adoptions irrégulières a été retirée du projet à l'issue de la consultation et n'a pas été reprise par la suite par le Parlement (ces services ont certes été mentionnés à nouveau, mais la question du financement des recherches n'a pas été évoquée), cf. objet 14.094 « CC. Droit de l'adoption. Modification » sur www.parlement.ch.

⁸⁰ Voir BSK ZGB I-BREITSCHMID, n° 12 ad art. 268b à 268d CC ; voir, à ce propos, également les articles de KÖRBER 2023 et KÖRBER/STEINEGGER 2020 ainsi que ceux d'autres auteurs cités dans la bibliographie.

de manière appropriée les éventuelles injustices subies ? Une réponse formelle à ces questions est requise.

2. *Mise en place d'un soutien rapide par le biais de mesures immédiates* : Le temps presse pour les personnes adoptées à l'époque des scandales révélés, qui envisagent d'entreprendre des recherches pour connaître leurs origines, mais aussi pour celles dont les informations dans les registres et les documents sont inexactes et qui rencontrent donc des obstacles. Il en va de même pour leurs parents. C'est pourquoi il faut que des solutions efficaces puissent être mises en œuvre rapidement pour l'ensemble des personnes concernées (et pas uniquement pour celles provenant de certains pays d'origine). Le groupe d'experts est favorable à des mesures immédiates, qui seraient à définir dans le cadre de stratégies à court terme et, si nécessaire, provisoires.
3. *Prise en compte de la « fonction de détection »* : d'un point de vue chronologique et logique, on constate que l'irrégularité d'une procédure d'adoption se révèle fréquemment par le biais de la mise en œuvre du droit de connaître ses origines, qui constitue souvent à ce titre une condition préalable à la détection d'une pratique irrégulière⁸¹. Il est important de prendre en compte cet aspect lors de l'élaboration des règles régissant l'organisation des autorités et la procédure dans le cadre de la coordination sur la question de la recherche des origines.
4. *Mise à disposition des ressources nécessaires* : les cantons ont *de lege lata* (voir l'art. 268c ss CC) l'obligation de mettre à disposition les ressources nécessaires. De l'avis du groupe d'experts, c'est là l'un des principaux problèmes que pose la réglementation en vigueur. Les cantons se retrouvent en effet encore parfois dépassés, notamment lorsqu'ils sont confrontés à des pratiques irrégulières, ce qui est tout à fait compréhensible. Il existe deux raisons à cela : le manque de ressources et le fait que la réglementation en vigueur montre ses limites face aux violations systématiques des règles qui régissent les procédures d'adoption et l'établissement des documents. On manque de directives claires tant en ce qui concerne les recherches à faire au moyen des instruments à disposition dans le contexte des adoptions irrégulières qu'en ce qui concerne l'accompagnement psychosocial et le soutien compétent de longue haleine à mettre en place. Il faut d'urgence en élaborer et les appliquer. Il convient de garantir un accès facile à des personnes compétentes afin que les personnes adoptées puissent soumettre leur demande en toute confiance. Aussi le groupe d'experts recommande-t-il aux cantons de s'assurer qu'ils puissent compter de manière complémentaire sur l'appui d'une organisation partenaire privée.
5. *La garantie du droit de connaître ses origines en tant que réponse à d'éventuelles injustices subies* : dans le contexte des adoptions irrégulières, le droit de connaître ses origines apparaît d'abord comme un droit humain et donc comme un droit individuel. Tous les efforts visant à le garantir doivent par ailleurs être considérés comme s'inscrivant dans une stratégie de réponse indispensable face à d'éventuelles injustices subies⁸². Les États qui assument la responsabilité des adoptions irrégulières et qui mettent rigoureusement en œuvre des mesures visant à garantir, notamment aux personnes qui en ont été victimes, le droit de connaître leurs origines, contribuent au *traitement collectif des injustices*. La politique suisse en matière d'adoption internationale doit donc donner la priorité à la gestion du passé, qui va de pair avec la garantie effective des droits des personnes adoptées qui vivent aujourd'hui en Suisse et qui découvrent

⁸¹ À propos du fait que la recherche des origines est considérée comme un instrument servant à détecter des pratiques irrégulières, voir le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 2.11.

⁸² Voir le chap. 3, ch. 2.5, du présent rapport.

l'irrégularité de leur adoption en cherchant à connaître leurs origines. Même si la réglementation des compétences et des responsabilités est différente aujourd'hui, la Confédération et les cantons doivent s'accorder sur une responsabilité conjointe.

6. *Élaboration d'une stratégie à moyen et à long termes pour la recherche des origines des enfants adoptés récemment et des enfants qui pourraient être confiés à l'adoption à l'avenir* : la manière d'organiser au mieux les recherches, que ce soit pour les enfants adoptés dans le passé (aspect rétrospectif) ou pour ceux qui seront confiés à l'adoption à l'avenir (aspect prospectif), devrait faire l'objet d'un projet de suivi, dans le cadre duquel une réforme de la loi devra être étudiée de manière approfondie.
7. *Révision du cadre légal* : le groupe d'experts estime qu'une révision du cadre légal en vigueur nécessite une analyse approfondie. Pour identifier les ajustements sur lesquels il serait pertinent de poursuivre la réflexion, il est nécessaire tout d'abord a) d'analyser les lacunes de la réglementation actuelle à la lumière des réalités révélées récemment, b) de formuler les objectifs et les principes directeurs qui doivent guider l'élaboration des nouveaux modèles et c) d'évaluer la fonctionnalité de ces nouveaux modèles au regard des réalités en question. Il convient à ce stade d) de rattacher les aspects organisationnels et procéduraux au droit matériel, et en particulier à la question du secret de l'adoption et des adoptions (semi-)ouvertes. L'introduction des adoptions ouvertes et semi-ouvertes est vue comme un moyen de donner un côté plus humain à l'institution de l'adoption⁸³. Ces formes d'adoptions garantissent par ailleurs aux personnes concernées le droit de connaître leurs origines et pourraient, dans certaines circonstances, permettre de s'assurer de la pleine légalité des procédures d'adoption.
8. *Recours aux nouvelles technologies* : l'instauration de tests génétiques et la création de banques de données doivent être envisagées, pour autant que les dispositions relatives à la protection des données soient respectées, comme des instruments destinés à permettre la mise en œuvre des droits humains. Si ces technologies offrent certains avantages dont nous avons déjà discuté, il convient aussi d'évaluer leurs risques et de prévoir des mesures de protection. Exiger des tests génétiques serait un moyen efficace de renforcer la légalité des futures adoptions et permettrait d'agir durant la période cruciale qui entoure la naissance. Dans les cas où l'identité de la mère ou des parents figure dans les documents (avec leur consentement), on pourrait à l'avenir exiger qu'un test ADN soit réalisé pour vérifier leur identité ou établir le lien de filiation. Si, suite à l'instauration d'une nouvelle réglementation limitant la coopération à certains États, l'on aboutissait à ce que seuls les enfants de parents inconnus soient donnés à l'adoption, cela devrait éveiller les soupçons et inciter à examiner la situation de plus près.
9. *Changement fondamental de perspective* : le droit de connaître ses origines dans le contexte d'irrégularités renforce la nécessité d'un changement fondamental de perspective et de paradigme en matière d'adoption internationale⁸⁴.

2.2.5.4 Considérations en vue d'améliorer l'organisation institutionnelle

Le groupe d'experts s'est tout d'abord intéressé à la question de savoir *si une seule et même autorité devait être compétente à la fois pour les adoptions régulières et les adoptions irrégulières ou s'il fallait attribuer les compétences à différentes autorités en fonction de la situation*. Il estime que cette dernière

⁸³ Pour approfondir la question, voir les articles de PFAFFINGER et COTTIER.

⁸⁴ Voir également le chap. 3, ch. 1, du présent rapport.

solution n'est pas compatible avec les réalités actuelles de l'adoption internationale. En effet, c'est souvent une fois que les recherches sont lancées que l'on découvre qu'une adoption était entachée d'irrégularités et que les documents contiennent des informations erronées. La demande d'information - ou l'exercice du droit de connaître ses origines - et les recherches qui s'ensuivent peuvent en ce sens servir d'instrument pour détecter des irrégularités. Vient s'ajouter à cela le fait qu'en vertu du principe de territorialité, les cantons ne peuvent pas procéder aux « recherches de fond » à l'étranger, qui sont généralement nécessaires pour mener à bien la recherche des origines. Pour accomplir ces tâches, les cantons font à l'heure actuelle ponctuellement appel à d'autres organisations telles que le Comité international de la Croix-Rouge, l'association Back to the Roots ou l'ONG Service social international (cf. à cet égard l'art. 268d, al. 4, CC). Une *séparation d'office des compétences*, avec la désignation de deux autorités chargées, pour l'une, des adoptions régulières et, pour l'autre, des adoptions irrégulières, est donc non seulement inopportune, mais impossible à mettre en œuvre dans la pratique.

Le groupe d'experts rejette par conséquent *l'idée d'un système dual prévoyant d'emblée des autorités et des procédures différentes selon que les adoptions sont régulières ou irrégulières*. Il est en revanche favorable à ce qu'on procède par étapes et de manière différenciée en fonction des besoins spécifiques qui apparaissent dans chaque cas d'espèce, ce qui n'est pas possible dès le départ, mais nécessite d'établir les faits. Les personnes qui assurent le conseil, le suivi et le soutien dans le contexte de la recherche des origines doivent être préparées dès le départ à l'éventualité qu'une irrégularité soit découverte et donc disposer de compétences et de ressources suffisantes pour bien accompagner les personnes concernées. Comme le montrent des études récentes, les personnes adoptées sont plongées, au moment de déposer une demande d'information, dans un *état d'incertitude* qui est source de stress et de profonde anxiété, un aspect qu'il convient de mieux prendre en considération.

Le groupe d'experts a également pris connaissance des trois scénarios proposés par le groupe de travail « Recherche des origines » concernant la future organisation. Voici ce qu'il en ressort⁸⁵ :

1. *Créer des centres de compétences ou des centres spécialisés régionaux (éventuellement par langue nationale), financés par l'État mais indépendants* : ces centres pourraient remplacer les autorités cantonales de manière permanente ou temporaire ou venir soutenir les cantons en proposant des offres complémentaires⁸⁶. Cette proposition semble prometteuse au groupe d'experts. Pour cette raison, mais aussi parce qu'on ne saurait ignorer les similitudes existant parfois entre les cas d'adoptions irrégulières et ceux de mesures de coercition à des fins d'assistance, le groupe d'experts recommande de considérer cette piste avec attention. La création de structures ad hoc avec regroupement du savoir-faire semble être la meilleure solution pour relever les défis que pose la recherche des origines. Elle répondrait au besoin des personnes adoptées en leur offrant une garantie d'indépendance. La pertinence de la délégation dépend de la qualité du service mis en place par délégation. Ce dernier doit en effet être en mesure de fournir les prestations demandées de manière compétente, ce qui suppose que ses membres soient hautement qualifiés et issus de disciplines variées mais aussi qu'ils soient dotés des qualités personnelles requises pour accomplir leurs tâches.
2. *Transférer à la Confédération certains domaines d'activité et les compétences correspondantes* : de l'avis du groupe d'experts, le transfert à la Confédération des compétences en

⁸⁵ Rapport du groupe de travail « Recherche des origines », p. 19.

⁸⁶ Les Pays-Bas ont récemment mis en place une organisation encore différente, où un centre spécialisé dans la recherche des origines assure l'accompagnement psychosocial. De plus, ce centre spécialisé fournit aussi des conseils juridiques de base, y compris sur des aspects pénaux, même si la problématique de la prescription entre parfois en ligne de compte.

matière de recherche des origines, qui incombent *de lege lata* aux cantons, risque de se heurter à un problème de faisabilité politique, ce qui ne saurait toutefois constituer le critère déterminant.

3. *Mandater des prestataires privés* : selon le groupe d'experts, les arguments plaidant en faveur du recours à des prestataires privés sont leur indépendance ainsi que l'instauration d'un climat de confiance entre les personnes adoptées et les personnes/institutions chargées de les soutenir dans la recherche de leurs origines. Le droit en vigueur prévoit déjà la possibilité de faire appel à des services de recherche privés, ce que fait par exemple le canton de Genève. Espace A y fait office d'interlocuteur unique : il effectue un premier tri dans les demandes d'information avant de transmettre celles qui sont à traiter au service cantonal d'information (SCI), lequel recherche les documents pertinents, procède si nécessaire à des anonymisations et communique avec les services étrangers. L'ensemble du suivi psychosocial est assuré par Espace A dans une approche neutre. Le système est décrit comme répondant de manière adéquate aux besoins des personnes adoptées⁸⁷.

Il convient d'ajouter ce qui suit :

1. L'option consistant à conserver la réglementation en vigueur - compétence cantonale – (voir l'art. 268d CC) ne doit pas être rejetée en bloc⁸⁸. Les cantons sont *de lege lata* compétents en matière de recherche des origines, et ce que des irrégularités se révèlent ou non au cours de la procédure. Ils peuvent *de lege lata* faire appel à des services de recherche (voir l'art. 268b, al. 2, CC). Tant qu'aucune autre adaptation coordonnée – qu'elle soit provisoire ou permanente – n'est apportée à la réglementation, le groupe d'experts *insiste sur la responsabilité des cantons en matière de recherche des origines* et préconise à ces derniers de désigner un organe de pilotage. Si le système actuel (compétence cantonale) est conservé, il leur recommande de *regrouper les compétences qui leur sont dévolues en tant qu'autorités*. Les cantons devraient élaborer et mettre en œuvre des scénarios pour organiser la recherche des origines. Il est indispensable de prévoir les ressources nécessaires, notamment (mais pas seulement) financières. Le cas échéant, il faut développer des mesures immédiates afin d'accélérer les procédures et de renforcer le professionnalisme.
2. On pourrait envisager de développer ou de reprendre ce qui existe déjà dans les domaines de l'aide aux victimes (par ex. les centres de consultation pour les victimes⁸⁹) ou de la protection de l'enfant et de l'adulte (par ex. les « bureaux de médiation »). On pourrait également trouver des pistes en s'intéressant aux stratégies utilisées pour faire la lumière sur les injustices subies dans le contexte des mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux⁹⁰. L'idée de créer un fonds pourrait ainsi également faire son chemin. Il faudrait, le cas échéant, fixer les conditions de la reconnaissance du statut de victime et le montant de l'aide à accorder à titre de soutien à la recherche des origines (par ex. CHF 25'000). La personne

⁸⁷ Le canton de Vaud a signé une convention de subventionnement avec le Bureau d'aide à la recherche des origines (BARO), voir le site <https://lebaro.ch/>

⁸⁸ Il s'agit à l'heure actuelle de mettre en œuvre et de garantir efficacement le droit de connaître ses origines dans le contexte des irrégularités structurelles et donc de leur gestion ; voir également, à ce propos, le chap. 3, ch. 2.5, du présent rapport.

⁸⁹ On pourrait envisager de laisser aux auteurs des demandes et, le cas échéant, à ceux qui ont obtenu le statut de victime la liberté de choisir le soutien qu'ils souhaitent (notamment auprès de particuliers). Une autre possibilité serait de désigner un organe qui décide à quelle organisation il faudrait attribuer les fonds et les tâches. On pourrait également créer un nouveau centre de soutien ; à propos de la notion de victime, voir plus récemment les articles de BOECHAT.

⁹⁰ Voir, dans le contexte des adoptions nationales, l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 mai 2023 (2C_393/2022) concernant le versement d'une contribution de solidarité aux victimes au sens de la LMCFA.

adoptée serait libre de décider si elle souhaite utiliser ou non cette aide pour faire appel à un service de recherche.

2.2.6 Lignes directrices d'ordre contextuel formulées par le groupe d'experts

Le groupe d'experts approuve les propositions du groupe de travail « Recherche des origines ». Les travaux des deux groupes ont été menés en grande partie en parallèle. Le groupe d'experts apporte donc sa contribution en formulant les lignes directrices suivantes concernant les difficultés (dans leur aspect bidirectionnel) que pose le droit de connaître ses origines dans le contexte des irrégularités révélées :

Lignes directrices

Il est *essentiel* de garantir le droit de connaître ses origines (et ce pas uniquement sur le papier) et de prendre des mesures concrètes, en adaptant si nécessaire la législation, pour faciliter la mise en œuvre.

Garantir le droit de connaître ses origines prend une autre dimension dans le contexte des problèmes structurels et des irrégularités systématiques qui ont été constatées. Il faut d'urgence élaborer et appliquer de *nouvelles stratégies* en la matière. Il faut aussi le cas échéant *mettre en œuvre rapidement des mesures transitoires*. Il faut agir à court terme, mais aussi sur les moyen et long termes.

Les difficultés qui se posent pour garantir le droit de connaître ses origines et les recherches dans ce domaine ont à la fois un aspect rétrospectif et un aspect prospectif. Une politique suisse en matière d'adoption internationale doit en tenir compte, la priorité devant toutefois être donnée à l'investigation du passé. Il faut prendre des mesures d'urgence pour que le droit de connaître ses origines devienne réalité. Un élément clé du traitement du passé est la mise en place d'instruments adaptés et de ressources permettant de rechercher les origines des personnes concernées et de les accompagner, notamment lorsqu'il est question de pratiques irrégulières. Il faut proposer des conseils, un suivi et un soutien adéquats, par des personnes compétentes, compréhensives et indépendantes. L'offre doit être développée et professionnalisée, compte tenu des implications résultant de la confrontation (traumatisante) avec les pratiques d'adoption irrégulières.

Indépendamment des compétences prévues *de lege lata*, il faut trouver un terrain d'entente en matière de responsabilité. Les efforts déployés pour garantir le droit de connaître ses origines, soit le recours aux instruments et mesures prévus à cet effet, doivent être suffisamment poussés, de sorte que toutes les démarches raisonnables soient entreprises pour établir la filiation ou l'identité des parents biologiques. Les recherches menées dans le contexte de pratiques d'adoption irrégulières, en particulier, exigent des ressources et des compétences. Il est important de prévoir les fonds nécessaires.

Le groupe d'experts est opposé à ce que des procédures et des compétences différentes soient prévues selon que les adoptions sont régulières ou irrégulières. Il est impossible de faire cette distinction en pratique étant donné que les irrégularités se révèlent souvent au cours de la procédure. Dans les cas où la recherche des origines met en lumière des irrégularités, il faut pouvoir disposer d'instruments supplémentaires permettant aux personnes concernées de mener des recherches plus poussées.

Le mandat de base du groupe d'experts est de définir les mesures et adaptations (législatives) nécessaires pour garantir que les personnes qui ont été adoptées puissent connaître leurs origines. Même si les cantons sont responsables de ces recherches *de lege lata*, il faut prévoir des mesures coordonnées reflétant la responsabilité commune de la Confédération et des cantons. Le groupe d'experts propose notamment les mesures suivantes :

1. apporter un soutien rapide et adapté à *toutes* les personnes dont l'adoption a (supposément) été irrégulière, et ce sur les plans psychologique, social et financier (en prenant si nécessaire des mesures immédiates) ;
2. développer une stratégie efficace et bien étayée pour la recherche des origines à court et à long termes (dans le cadre d'un projet de suivi) ;
3. réviser le cadre légal ;
4. prévoir les ressources nécessaires, notamment financières.

Il faut en outre veiller à garantir l'*égalité de traitement* de toutes les personnes adoptées, quel que soit l'État d'origine (cf. le programme « Back to the Roots » réservé aux personnes adoptées en provenance du Sri Lanka).

La proposition de mettre en place des centres de compétences (voir le rapport du groupe de travail « Recherche des origines ») mérite d'être approfondie.

Il faut par ailleurs prévoir des *stratégies garantissant également aux futurs enfants adoptés* le droit de connaître leurs origines. La réduction du nombre d'États est une mesure qui va dans ce sens.

En développant ces stratégies, il faut également tenir compte des *nouvelles technologies*. Il importe notamment d'envisager la création de banques de données et l'instauration de l'obligation de tests génétiques établissant le lien de filiation entre l'enfant et la mère biologique, ou encore des mesures visant à abandonner le modèle fondé sur le secret de l'adoption.

2.3 Aspects en lien avec la révision de la LDIP

Dans la deuxième partie de son mandat, le groupe d'experts était chargé de présenter des propositions en vue de réviser le chapitre de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) consacré à l'adoption.

2.3.1 Contexte

La LDIP s'applique notamment lorsqu'un cas ou une situation ayant une pertinence juridique présente un élément d'extranéité. Elle permet alors de répondre aux trois questions suivantes : Qui est compétent ? Quel droit s'applique ? Et quelle décision étrangère peut-on ou doit-on reconnaître ? L'examen de la reconnaissance d'une décision étrangère se heurte à la réserve de l'ordre public. Le consentement à l'adoption, par exemple, est une condition qui est en principe indispensable (à propos des exceptions très restrictives à cette obligation prévues par le droit suisse, voir l'art. 265c CC et les commentaires des auteurs de doctrine). La reconnaissance d'une décision d'adoption pourrait donc être refusée au motif que les parents biologiques n'ont pas donné leur consentement à l'adoption en bonne et due forme.

2.3.2 Considérations

Voici les propositions de modification que formule le groupe d'experts concernant les dispositions pertinentes de la LDIP :

1. *Ad art. 75 LDIP* : Cette disposition établit la compétence des tribunaux suisses lorsque l'adoptant(e) est domicilié(e) en Suisse. La question se pose ici de la nécessité d'une révision pour étendre cette compétence aux cas où c'est la personne adoptée qui est domiciliée en Suisse. Prenons à titre d'illustration l'exemple d'un enfant né en Suisse qui devait être adopté par sa grand-mère au Canada. Selon le droit canadien, l'adoption devait être prononcée en Suisse. La Suisse était toutefois dans l'impossibilité de le faire, car l'adoptante était domiciliée à l'étranger. Les autorités se sont donc retrouvées dans une impasse juridique. Même si les cas auxquels cette nouvelle règle en matière de compétence s'appliquerait seraient très rares, le groupe d'experts recommande de modifier l'art. 75 LDIP de manière à étendre la compétence des autorités suisses aux cas où la personne adoptée est domiciliée en Suisse.
2. *Ad art. 76 LDIP* : Le for d'origine est garanti. Le groupe d'experts reconnaît que cette disposition reste aujourd'hui nécessaire, notamment pour couvrir les cas où des citoyens suisses sont domiciliés dans des pays qui ne connaissent pas l'institution de l'adoption. Il ne voit donc pas la nécessité de la réviser.
3. *Ad art. 77 LDIP* : Le groupe d'experts ne voit pas non plus la nécessité de réviser cette disposition concernant la détermination du droit applicable.
4. *Ad art. 78 LDIP* : Cette disposition définit les deux cas de figure dans lesquels l'adoption est reconnue en Suisse⁹¹ :
 - a) L'adoption est prononcée dans l'État du domicile des parents adoptants : le groupe d'experts estime que cette condition n'a pas besoin d'être remise en cause.
 - b) L'adoption est prononcée dans l'État national des parents adoptants : selon les discussions menées au sein du groupe d'experts, des situations de ce type ont posé de nombreux problèmes, car des personnes domiciliées en Suisse ont adopté un enfant dans leur État d'origine (que ce soit en toute bonne foi ou pour contourner sciemment les procédures suisses). Face aux demandes de reconnaissance de ces adoptions par les adoptants, les autorités suisses se sont souvent retrouvées devant le fait accompli. Il convient toutefois de se demander s'il faut conserver le critère de rattachement à l'État national dans le cas de l'adoption d'adultes.

Deux propositions de modification ont été discutées au sein du groupe d'experts concernant la condition b). La première consiste à biffer le critère de rattachement à l'État national. Dans la seconde, il est précisé que les adoptions prononcées en contournant le droit suisse ne sont pas reconnues, créant ainsi une réglementation similaire à celle en vigueur dans le domaine de la reconnaissance des mariages célébrés à l'étranger (voir l'art. 45, al. 2, LDIP). La proposition de préciser dans cet article ce qu'il faut entendre par « ordre public » a été rejetée, afin de conserver un certain dynamisme et de laisser une marge d'interprétation aux tribunaux. Le groupe d'experts recommande de biffer purement et simplement le critère de rattachement à l'État national, tout en reconnaissant que cette modification ne permettra pas de garantir dans l'absolu qu'il n'y aura plus d'adoption prononcée à l'étranger sans la participation des autorités suisses. Il estime néanmoins que cette suppression constituerait un signal fort et qu'il ne faut pas sous-estimer la portée pédagogique qu'aurait la nouvelle disposition.

⁹¹ Voir, pour approfondir la question, BSK IPRG-SCHICKEL-KÜNG/HAUSER, art. 78 LDIP.

La question de la *reconnaissance des reconnaissances* a également été abordée. Prenons un nouvel exemple pour mieux comprendre : un couple suisse domicilié à l'étranger adopte un enfant provenant d'un État tiers (non partie à la CLaH). Si le pays dans lequel le couple est domicilié reconnaît l'adoption prononcée dans ce dernier, les autorités suisses ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, reconnaître cette reconnaissance, car seule une décision d'adoption peut faire l'objet d'une reconnaissance et qu'aucune des conditions prévues par l'art. 78 LDIP n'est ici remplie (on part de l'hypothèse que le pays dans lequel l'adoption a été prononcée n'est ni l'État du domicile ni l'État national du couple adoptant, voir par ex. l'ATF 134 III 467). Il y a lieu de se demander si la LDIP devrait prévoir ce cas de figure pour éviter des situations absurdes où une adoption ne peut pas être reconnue alors que la procédure a été menée à l'étranger dans le respect des lois, et ce peut-être même de nombreuses années auparavant. Afin d'agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de respecter ses droits, il conviendrait d'introduire un mécanisme visant à reconnaître les reconnaissances prononcées dans l'État du domicile des parents adoptifs, ce qui permettrait de se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). On ne voit pas quelles conséquences négatives l'introduction d'un tel mécanisme pourrait avoir, d'autant plus que la réserve de l'ordre public suisse peut constituer une limite dans certains cas particuliers. Il ne s'agirait d'ailleurs pas d'une nouveauté, puisque ce mécanisme existe déjà dans le domaine du droit des successions (voir art. 96 LDIP).

2.3.3 Recommandations concernant la révision de la LDIP

Le groupe d'experts formule les recommandations suivantes à propos de la révision du chapitre de la LDIP consacré à l'adoption :

Recommandations

Ad art. 75 LDIP, le groupe d'experts recommande d'étendre la compétence des autorités suisses au cas où la personne adoptée a son domicile en Suisse.

Ad art. 76 et 77 LDIP, le groupe d'experts n'identifie aucun besoin de réforme.

Ad art. 78 LDIP, le groupe d'experts recommande de biffer le critère de rattachement à l'État national ; il estime qu'on peut envisager de conserver le critère de rattachement à l'État national dans le cas de l'adoption d'adultes.

Il faudrait introduire un mécanisme visant à reconnaître les reconnaissances prononcées dans l'État de domicile des parents d'adoption, afin d'agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de respecter les droits de toutes les personnes participant à la procédure d'adoption.

2.4 Aspects financiers

Le groupe d'experts était chargé de formuler des propositions concrètes s'agissant des aspects financiers liés aux adoptions, en tenant compte des outils et recommandations élaborés au niveau international. À propos des aspects financiers, voir également le chap. 3.4 du rapport intermédiaire.

2.4.1 Problématiques diverses

Il a été question des aspects financiers à plusieurs reprises dans le présent rapport, vu qu'ils participent grandement à garantir l'intégrité des procédures d'adoption (voir le ch. 2.1.3 en ce qui concerne les intermédiaires et le ch. 2.2 en ce qui concerne la garantie du droit de connaître ses origines et la mise à disposition d'une offre de conseils appropriée). Nous allons nous intéresser ici à des aspects financiers spécifiques, liés à la traite des enfants et à la corruption⁹².

Aux termes de la CDE, la Suisse doit « veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables » (voir l'art. 21, let. d, CDE). Cette disposition doit être lue en relation avec l'art. 32, par. 2, CLaH et l'art. 3, par. 1, du Protocole facultatif à la CDE concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants : *seuls les frais et les dépenses peuvent être couverts*. Il est essentiel de doter tous les acteurs du domaine de l'adoption internationale de ressources suffisantes pour empêcher les avantages pécuniaires inadmissibles.

Force est de constater que non seulement le rôle des intermédiaires (voir ch. 2.1.3) mais aussi celui de l'argent et des prestations appréciables en argent dans les adoptions ont évolué par rapport à ce qu'ils étaient dans le passé. Le cadre légal a changé, ce qu'il faut prendre en compte dans les mesures proposées.

Il ressort néanmoins de plusieurs documents internationaux, notamment ceux élaborés par la Conférence de La Haye, que diverses problématiques en rapport avec les aspects financiers liés à l'adoption internationale subsistent. Dans son rapport sur les adoptions illégales, la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants conclut dans son rapport que « [l']un des principaux facteurs qui favorisent les adoptions illégales est le montant des gains financiers que peut procurer la fourniture d'enfants à des fins d'adoption internationale. Tant que les frais d'adoption et les coûts associés ne seront pas raisonnables et transparents, et tant qu'il y aura des contributions et des dons, l'incitation aux adoptions illégales restera forte. » Les paiements effectués par les parents adoptifs dans des domaines où la législation est floue, concernant par exemple des frais ou des honoraires excessifs, des contributions (par ex. au titre de frais d'entretien ou pour des projets de coopération) et des dons à des institutions, représentent l'un des défis majeurs.

Les bases concernant les aspects financiers figurent dans les documents suivants :

1. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, 2016, A/HRC/34/55, recommandations 1e, 1f, 1g, 1h (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/440/24/PDF/G1644024.pdf?OpenElement>) ;
2. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Ruiz, 2020, ch. 4.3.6 (<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/gesetzgebung/illegale-adoptionen/ber-br.pdf.download.pdf/ber-br-f.pdf>) ;
3. Note de la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH) sur les aspects financiers de l'adoption internationale, 2014 (https://www.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf) ;

⁹² Voir notamment, à ce propos, les articles de SMOLIN cités dans la bibliographie et celui de KAISER, qui s'est intéressé très tôt à la question.

4. Liste récapitulative de bonnes pratiques de la HCCH sur les aspects financiers de l'adoption internationale, 2014 (https://www.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_fr.pdf) ;
5. Boîte à outils de la HCCH visant à prévenir les pratiques illicites en matière d'adoption internationale et à y remédier, Fiche de synthèse 3 « Gains matériels indus », 2023 (<https://assets.hcch.net/docs/c9e69dd3-c00f-4556-9c3e-daf7516e68b9.pdf>) ;
6. Modèle d'enquête de la HCCH sur les aspects financiers de l'adoption internationale à l'intention des parents adoptifs, 2016 (<https://assets.hcch.net/docs/4dd11978-af81-43ea-b4c7-04649ba5a37e.pdf>).

2.4.2 Considérations

Le droit en vigueur en Suisse présente certaines lacunes. La législation (LF-CLaH et OAdo) et les directives fédérales devraient être ponctuellement adaptées ou complétées eu égard aux aspects financiers. Il s'agit avant tout d'empêcher les incitations financières (paiement de coûts et de frais excessifs), d'interdire les dons ou autres versements en lien avec la procédure d'adoption, de séparer les activités d'intermédiation des intermédiaires des autres activités qu'ils pourraient avoir ou des activités des organisations affiliées et d'imposer aux acteurs des devoirs de transparence. Les intermédiaires et les parents adoptifs doivent par conséquent respecter certaines règles. Au besoin, il faut passer des accords avec les États partenaires. Il est également nécessaire de formuler des lignes directrices et de prévoir des tableaux sur les coûts.

Il faut fixer comme principe que les paiements à des autorités, à des intermédiaires, à des experts privés (par ex. des avocats) ou à d'autres acteurs impliqués doivent reposer sur des coûts ou frais adaptés et préétablis. La transparence des coûts doit valoir pour tout le processus.

Le groupe d'experts envisage les mesures suivantes :

1. Définir et circonscrire dans la loi, notamment les termes de « coûts », « frais », « contributions », « dons/libéralités » et autres. La définition et le traitement des « contributions » sont complexes. Les États n'utilisent pas ce terme de manière uniforme. Pour certains, il s'agit de contributions obligatoires (par ex. recouvrement auprès des candidats à l'adoption ou des futurs parents adoptifs des frais d'entretien d'un enfant pendant la durée de la procédure ou la période allant de la décision d'apparementement au départ) tandis que, pour d'autres, il s'agit de contributions volontaires des candidats à l'adoption ou des parents adoptifs destinées à l'enfant, à l'institution ou à un fonds. Il est important de souligner que la Suisse ne devrait pas considérer ces contributions comme des coûts ou des frais de procédure admissibles.
2. Établir des règles sur les candidats à l'adoption /futurs parents adoptifs/parents adoptifs :
 - a) interdire les paiements qui ne concernent pas des coûts ou frais directement liés à la procédure, tels que :
 - les paiements visant à accélérer la procédure ;
 - les paiements visant à influencer le cours de la procédure ;
 - les libéralités faites aux parents biologiques/légaux avant ou après la procédure ;
 - les versements en espèces de toute nature (voir dispositions pénales des art. 23 et 24 LF-CLaH) ;
 - b) interdire les dons et les libéralités, ainsi que le financement de projets de coopération ou autres qui ont un lien direct ou indirect avec la procédure d'adoption, pendant toute la durée de la procédure et plusieurs années après son achèvement ;

- c) informer et accompagner systématiquement les futurs parents adoptifs, y compris sur les aspects financiers ;
 - d) instaurer un devoir de transparence pour tous les paiements réalisés dans le cadre de la procédure d'adoption (par ex. déclaration de transparence signée à inclure dans le dossier comme condition préalable à l'obtention de l'agrément ; art. 5 LF-CLaH ; art. 5, al. 2, let. d, OAdo)
3. établir des règles sur les intermédiaires⁹³, s'ils sont maintenus (pour plus de détails sur les intermédiaires, voir le chap. 3, ch. 2.1.3, et les art. 12 ss OAdo) :
- a) préciser les conditions de l'autorisation :
 - obligation pour les intermédiaires de s'en tenir aux tâches qui leur sont assignées ;
 - interdiction des « projets de coopération » et des dons à des institutions ;
 - interdiction des organisations affiliées aux intermédiaires (absence de séparation juridique, union personnelle, liens financiers ou autres facteurs compromettant l'indépendance) ;
 - b) préciser, si nécessaire, les devoirs de transparence ;
 - c) passer, si nécessaire, des accords avec les États partenaires ;
4. préciser les tâches de contrôle de l'autorité centrale fédérale par rapport aux intermédiaires, s'ils sont maintenus, en complétant l'art. 2, al. 2, LF-CLaH et l'art. 2 OAdo ;
5. définir les tâches de contrôle par rapport aux parents selon le modèle choisi (autorités centrales cantonales selon la répartition actuelle des tâches).

Un certain nombre d'interdictions doivent par conséquent être imposées aux futurs parents adoptifs. Il faudra en outre que les intermédiaires coopèrent davantage avec les États d'origine (par ex. présentation par les intermédiaires suisses du tarif prévu aux autorités centrales des États d'origine dans le cadre de la procédure d'autorisation). La question des voies de recours et celle du contrôle (suivi, feedback) devront également être abordées. La HCCH a développé un outil qui pourrait être utilisé dans ce contexte (Modèle d'enquête sur les aspects financiers de l'adoption internationale à l'intention des parents adoptifs)⁹⁴.

S'agissant du financement des intermédiaires, il est à noter ce qui suit⁹⁵ : en Suisse, les intermédiaires se trouvent dans une situation financière précaire. Ils reçoivent souvent des dons, ce qui peut, dans certains cas, apparaître comme un moyen de financement légitime, notamment si l'argent n'est pas transféré à l'étranger. Il n'existe à l'heure actuelle aucune directive fédérale qui détermine le mode de calcul des honoraires des intermédiaires ; un décompte des heures ne leur est par exemple pas demandé. Il est rapporté que les intermédiaires procèdent différemment et appliquent des forfaits. L'autorité centrale fédérale tente de clarifier la situation au moyen d'un tableau sur les coûts qu'elle leur a demandé de remplir, mais la tâche se révèle compliquée. Même si les tarifs semblent à première vue élevés, on peut raisonnablement penser que les intermédiaires ne perçoivent pas des revenus suffisants compte tenu du temps qu'ils consacrent à chaque cas. Ils apportent une plus-value grâce à leur connaissance du pays d'origine et à leur capacité à expliquer la procédure en détail ; ils accompagnent les candidats à l'adoption et peuvent répondre à leurs interrogations pendant le délai d'attente ; ils aident à constituer les dossiers ; ils ont des contacts dans le pays d'origine (avec les autorités ou, après la décision d'apparement, avec l'institution s'occupant de l'enfant) ; ils préparent les futurs parents

⁹³ Voir, à ce propos, l'arrêt de la Cour criminelle du canton de Lucerne du 24 avril 2020, déjà cité dans le rapport intermédiaire.

⁹⁴ Ce modèle peut être consulté à l'adresse suivante : <https://assets.hcch.net/docs/1992b844-a747-4603-b7c7-b9e4cfad5efc.docx>.

⁹⁵ Voir le chap. 3, ch. 2.1.3, du présent rapport.

adoptifs à la rencontre avec l'enfant ; ils ont des représentants sur place qu'ils rencontrent régulièrement ; ils ont l'expertise de la procédure du pays d'origine et sont probablement mieux placés que l'autorité centrale (cantonale ou fédérale) pour détecter une anomalie dans un dossier⁹⁶. Le groupe d'experts reconnaît l'importance du travail qu'ils accomplissent et réaffirme que, s'ils sont maintenus, il faut garantir le financement par l'État de leurs tâches (par ex. par le biais de subventions), pour que celles-ci soient effectuées avec le professionnalisme nécessaire. Si l'on décide de se passer des intermédiaires, il faudra s'assurer que l'État prenne le relais (et dote ses services des ressources nécessaires) et envisager la possibilité de créer un intermédiaire étatique.

2.4.3 Recommandations concernant les aspects financiers

Suite à l'examen des aspects financiers liés aux adoptions, le groupe d'experts formule les recommandations suivantes, en tenant compte des outils et recommandations élaborés au niveau international.

Recommandations

En matière d'adoption internationale, il faut tenir compte des aspects financiers sur plusieurs plans, si l'on veut agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant, garantir les droits des personnes adoptées et empêcher les irrégularités. Les *efforts de réforme* doivent surtout porter sur les aspects suivants :

1. financement des prestations des intermédiaires ;
2. mesures pour empêcher les avantages pécuniaires inadmissibles ;
3. mise en place d'instruments adaptés et budgétisation des ressources pour garantir le droit de connaître ses origines et pour assurer que les personnes adoptées bénéficient de conseils et de soutien.

Le cadre législatif applicable en Suisse (LF-CLAH et OAdo) devrait être adapté ou complété eu égard aux aspects financiers.

Il s'agit avant tout d'empêcher les incitations financières (paiement de coûts et de frais excessifs), d'interdire les dons ou autres versements en lien avec la procédure d'adoption, de séparer les activités d'intermédiation des intermédiaires des autres activités qu'ils pourraient avoir ou des activités des organisations affiliées et d'imposer aux acteurs des devoirs de transparence. Les intermédiaires et les parents adoptifs doivent par conséquent respecter certaines règles. Au besoin, il faut se concerter avec les États partenaires. Il est nécessaire de formuler des lignes directrices et de prévoir des tableaux sur les coûts. Il faut fixer comme principe que les paiements à des autorités, à des intermédiaires, à des experts privés (par ex. des avocats) ou à d'autres acteurs impliqués doivent reposer sur des coûts ou frais adaptés et préétablis. La transparence des coûts doit valoir pour tout le processus. Le groupe d'experts envisage notamment les mesures suivantes (pour les détails, voir les considérations qui précèdent) :

1. définir et circonscrire dans la loi notamment les termes de « coût », « frais », « contributions », « dons/libéralités » et autres ;
2. établir des règles à l'attention des candidats à l'adoption/futurs parents adoptifs/parents adoptifs ;
3. établir des règles à l'attention des intermédiaires, s'ils sont maintenus ;

⁹⁶ Voir, à propos des tâches des intermédiaires, le chap. 3, ch. 2.1.3, du présent rapport.

4. préciser les tâches de contrôle de l'autorité centrale fédérale par rapport aux intermédiaires, s'ils sont maintenus, en complétant les art. 2, al. 2, LF-CLaH et 2 OAdo ;
5. définir les tâches de contrôle par rapport aux parents selon le modèle choisi (autorités centrales cantonales selon la répartition actuelle des tâches).

Si les intermédiaires sont maintenus, il faut garantir le financement par l'État de leurs tâches, pour qu'elles soient effectuées avec le professionnalisme nécessaire. Si les tâches en question sont reprises par d'autres organes, il faut leur attribuer les ressources correspondantes.

2.5 Aspects en lien avec les pratiques irrégulières

Le groupe d'experts était chargé de présenter des propositions concrètes en lien avec les pratiques illégales, en tenant compte des outils et recommandations élaborés au niveau international.

2.5.1 Remarque préliminaire sur la terminologie

Afin de pouvoir engager un véritable débat sur l'approche à adopter face aux pratiques illégales, il convient de commencer par quelques considérations terminologiques⁹⁷. Bon nombre des cas révélés récemment remontent à plusieurs décennies. Les réalités sociales, mais parfois aussi les motivations des personnes impliquées et surtout le cadre légal applicable aux adoptions internationales étaient, du moins en partie, différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. On ne peut répondre de manière strictement formelle à la question de savoir si une adoption, une procédure d'adoption ou une pratique d'adoption doit être qualifiée d'*illégale* sans tenir compte du cadre légal qui s'appliquait alors et d'une éventuelle prescription des faits. Il est toutefois manifeste que l'intégrité des pratiques d'adoption peut être compromise à d'autres égards. C'est pourquoi les débats, études et rapports sur l'adoption établissent souvent une distinction entre les adoptions contraires au droit (ou illégales) et celles qui sont contraires à l'éthique⁹⁸. On parle d'adoptions illégales pour désigner des pratiques qui enfreignent le droit en vigueur et d'adoptions contraires à l'éthique pour évoquer des pratiques discutables, qui portent atteinte à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou à d'autres valeurs morales. Toute irrégularité dans une procédure d'adoption internationale, qui conduit ou a conduit à une violation des principes fondamentaux du droit en vigueur, doit par conséquent être qualifiée de contraire au droit ou d'illégale, et ce quelles que soient les subtilités juridiques qui pourraient être invoquées. Dans tous les autres cas, c'est-à-dire chaque fois qu'on ne peut *clairement* qualifier une irrégularité de contraire au droit, le groupe d'experts recommande de parler de « pratique irrégulière »⁹⁹. Ce terme permet d'englober tous les actes et

⁹⁷ Voir le rapport intermédiaire, chap. 2, ch. 2.1.

⁹⁸ Le Guide de bonnes pratiques de la Conférence de La Haye désigne l'adoption illégale comme l'« adoption résultant d'abus tels que l'enlèvement, la vente ou la traite des enfants », la prévention de ces abus constituant l'un des grands objectifs de la CLaH. Dans son rapport sur les adoptions illégales de 2016, la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants définit les adoptions illégales comme suit : « les adoptions qui sont le résultat de crimes tels que l'enlèvement, la vente ou la traite d'un enfant, la fraude en matière de déclaration d'adoptabilité, la falsification de documents officiels ou la coercition, ainsi que de toute activité ou pratique illicite telles que l'absence du consentement approprié des parents biologiques, des profits matériels indus au bénéfice d'intermédiaires et la corruption qui y est associée, constituent des adoptions illégales et doivent être interdites, incriminées et réprimées en tant que telles. »

⁹⁹ Voir le chap. 2, ch. 4.3.1.1, du présent rapport.

pratiques qui compromettent ou ont compromis l'intégrité des procédures d'adoption internationale d'un point de vue éthique ou juridique, et ce quels que soient l'époque considérée ou le pays concerné.

2.5.2 Interfaces diverses

Cette section reprend inévitablement certaines considérations et recommandations déjà présentées sous un autre angle ailleurs dans ce rapport. On pense notamment ici à la réduction du nombre d'États partenaires comme changement de paradigme pour garantir des normes élevées en matière d'adoption internationale (voir le chap. 3, ch. 1), mais aussi aux questions de la réorganisation institutionnelle (voir le chap. 3, ch. 2.1), de la recherche des origines et de la garantie du droit de connaître ses origines (voir le chap. 3, ch. 2.2), de la révision de la LDIP (voir le chap. 3, ch. 2.3) et des aspects financiers (voir le chap. 3, ch. 2.4). Certaines de ces recommandations visent à trouver une approche adéquate face aux adoptions irrégulières de façon, d'une part, à les prévenir plus efficacement et, d'autre part, à permettre à toutes les personnes qui en ont été victimes, qui le sont toujours et qui le resteront toute leur vie, d'obtenir, dans la mesure du possible, justice. Les pratiques irrégulières doivent être traitées avec méthode et rigueur, de la façon la plus transparente possible et dans le respect total des lois. Par conséquent, le groupe d'experts recommande la *mise en œuvre de toutes les mesures* nécessaires pour lutter efficacement contre les adoptions irrégulières et assurer le suivi, l'accompagnement et le soutien des victimes. Aussi toutes les considérations présentées dans le présent rapport, y compris les propositions détaillées formulées en vue d'élaborer et de mettre en œuvre le scénario de réforme, participent à ces mêmes objectifs¹⁰⁰.

Nous allons examiner ci-après quatre domaines liés à la thématique des pratiques irrégulières, à savoir le cadre général, les outils et recommandations, les organisations agréées et la recherche des origines, sous l'angle des pratiques passées et futures. Dans le cadre des travaux à venir, il faudra procéder à *une analyse approfondie des aspects de droit pénal et de la question de la pénalisation des adoptions illégales*. En outre, il convient de tirer d'éventuelles conclusions à la lumière de la Convention des Nations Unies sur les disparitions forcées dans le contexte de l'adoption internationale. Cette convention n'est entrée en vigueur en Suisse qu'en 2016 et ses effets rétroactifs apparaissent discutables

2.5.2.1 Le cadre général de l'adoption internationale

Pratiques antérieures : On a, pendant longtemps, passé sous silence les irrégularités auxquelles les adoptions internationales ont donné lieu en Suisse. La « conviction dominante à l'époque que les enfants adoptés étaient mieux lotis en Suisse que dans leur pays d'origine » a contribué à ce que les questions sur le sujet aient été éludées¹⁰¹. Cependant, depuis les années 1980, les ONG documentent l'apparition de dérives dans les procédures. En 1990, le « rapport sur l'adoption d'enfants originaires de l'étranger - document préliminaire à la Convention de La Haye sur l'adoption internationale » faisait le constat suivant : « Les documents soumis au Secrétaire général [...] ne permettent pas de douter qu'un trafic international d'enfants se produit, en particulier entre les pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe orientale d'une part et les pays d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale d'autre part. Ce qui

¹⁰⁰ Voir, outre les documents et actes mentionnés, plus spécifiquement les analyses suivantes : BAGLIETTO/CANTWELL/DAMBACH 2016; BALK/FREKES/DE GRAAF 2022 ; divers articles de BOECHAT ; LOIBLE/SMOLIN 2024 ; LOIBLE 2021 ; BUNN 2019.

¹⁰¹ Voir toutefois, à propos de la conclusion du groupe d'experts, selon laquelle la fin ne justifie pas les moyens, le rapport intermédiaire, chap. 1, ch. 3.

confirme et élargit les conclusions d'un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe datant de 1987. »

Mesures visant à améliorer la situation : Le groupe de travail sur la prévention des pratiques illicites en matière d'adoption internationale et la manière d'y remédier¹⁰², mis sur pied par la Conférence de La Haye, a publié plusieurs documents sur les pratiques irrégulières, qui distinguent plusieurs formes de pratiques irrégulières en matière d'adoption internationale. Parmi ces documents, il convient de mentionner notamment la « Fiche de synthèse n° 3 : Prévenir les pratiques illicites et y remédier »¹⁰³. Citons également, d'une part, le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et, d'autre part, la déclaration commune sur l'adoption internationale illégale¹⁰⁴ adoptée et publiée les 28/29 septembre 2022 par les organes de protection des droits de l'homme des Nations Unies¹⁰⁵. Fondée sur le rapport de la Rapporteuse spéciale, cette déclaration va parfois plus loin, formulant plusieurs recommandations spécifiques sur l'accompagnement des personnes adoptées confrontées à des pratiques irrégulières alors qu'elles cherchent à connaître leurs origines. Ces recommandations prennent également en compte la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, dont on a fait peu cas jusqu'à présent dans le contexte des adoptions internationales¹⁰⁶.

Voici un bref aperçu des considérations formulées dans cette déclaration :

1. description des adoptions illégales comme un phénomène de grande ampleur présentant diverses modalités ;
2. constat des conséquences dévastatrices des adoptions illégales sur toutes les personnes concernées et de l'importance de la protection de l'enfant dans son milieu familial d'origine ;
3. promotion d'une approche fondée sur les droits de l'homme et qui tienne compte des questions de genre ;
4. reconnaissance de la violation de divers droits de l'homme par les adoptions internationales illégales (lien étroit avec le droit à la protection de la vie privée et familiale et le droit à l'identité) ;
5. pénalisation, crimes et infractions : violation éventuelle de normes pénales ;
6. obligation de prévenir les adoptions illégales, ce qui implique :
 - a) de s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant et des droits de l'enfant sont la considération primordiale ;
 - b) de respecter le principe de subsidiarité ;
 - c) de prévenir les gains financiers ou autre indus ;
 - d) de faire appel aux autorités étatiques et de respecter les prescriptions ;
 - e) d'appliquer le précepte selon lequel l'objet d'une adoption doit être de « trouver une famille pour un enfant » et pas l'inverse ;
 - f) d'éliminer les incitations ;

¹⁰² Voir <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>.

¹⁰³ Voir <https://assets.hcch.net/docs/77e76043-585f-4434-9102-f869b534dd24.pdf>.

¹⁰⁴ Voir <https://ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsstfhbs%2F%2FF5yTO8OgQ+Ox-hsdoEX%2FgCG21J8gD4lov1oM+4EVQQiv7BRv9td5NBKC5UjB+82KpqvEjKssgAP8B7k=>.

¹⁰⁵ Voir le rapport intermédiaire, chap. 2, 1.2 et 1.3, avec une vue d'ensemble des documents pertinents publiés par les instances internationales ; voir également <https://www.promotion-droit-enfant.ch/2021/05/16/adoptions-irregulieres-le-comite-sur-les-disparitions-forcees-prend-position>.

¹⁰⁶ Voir <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droit-international-public/conventions-protection-droits-homme/uebereinkommen-zum-schutz-aller-personen-vor-verschwindenlassen.html>.

- g) de faire en sorte que les lois et pratiques des différents pays ne contribuent pas à créer les conditions propices aux adoptions internationales illégales ;
 - h) de collecter des données et des statistiques ;
7. obligation de criminaliser les adoptions internationales illégales et de procéder à des enquêtes :
- a) garantir aux victimes le droit de connaître la vérité ;
 - b) créer une base de données ADN ;
 - c) mettre en place des procédures d'annulation des adoptions ;
 - d) garantir le droit à réparation ;
 - e) mettre en place des mécanismes de vérité.

Le groupe d'experts recommande d'étudier soigneusement ces documents et de tenir compte des attentes qui ont été ou qui sont exprimées sur le plan international (notamment à l'égard de la Suisse) face aux irrégularités qui ont été révélées. Il convient donc d'examiner plus en détail les aspects en lien avec la criminalisation des adoptions illégales, et notamment celui de la prescription.

2.5.2.2 Directives internationales

Pratiques antérieures : Entrée en vigueur pour la Suisse en 1997, la CDE reconnaît l'adoption internationale comme une mesure de protection de l'enfant, obligeant les États qui l'ont ratifiée à agir dans l'intérêt de ce dernier et à protéger ses droits dans les procédures d'adoption. Ratifiée en 1993, la CLaH est, quant à elle, entrée en vigueur pour la Suisse en 2003. Ces deux textes ont incité les États qui les ont ratifiés à modifier leurs pratiques en matière d'adoption internationale. Les États d'accueil et d'origine se sont ainsi concentrés sur le respect des règles de procédures prévues par la CLaH, mais ils n'ont pas pris suffisamment en compte la nécessité d'analyser et de contrôler le système de l'adoption internationale. Des risques particuliers de pratiques irrégulières, liés par exemple à des problèmes dans l'enregistrement des naissances, à une formation insuffisante des professionnels, à la corruption, etc., peuvent en effet exister en dehors ou en amont de la procédure mise en place par la CLaH (à propos du changement de paradigme demandé, voir le chap. 3, ch. 1).

Mesures visant à améliorer la situation : si le cadre légal international (CDE et CLaH) n'a pas changé au cours des vingt dernières années, des instruments juridiques non contraignants ont, quant à eux, été développés afin de mieux prendre en compte les risques inhérents à l'adoption internationale. La Conférence de La Haye a ainsi publié plusieurs documents, notamment sur les aspects financiers et les pratiques illégales, sur lesquels le groupe d'experts s'est largement appuyé¹⁰⁷.

Le Conseil de l'Union européenne œuvre à l'instauration d'un nouveau cadre légal visant à criminaliser les actes liés aux mariages forcés, aux gestations pour autrui et aux adoptions illégales¹⁰⁸. Il conviendrait de suivre de près ces développements au sein de l'UE, notamment ceux concernant la criminalisation des « adoptions illégales ».

Dans ce contexte, il paraît indiqué que la Suisse envisage la *criminalisation et la pénalisation* des adoptions illégales et qu'elle mène des investigations poussées à leur sujet. Aussi est-il nécessaire de

¹⁰⁷ Voir <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption/>.

¹⁰⁸ Voir <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/01/23/fight-against-human-trafficking-council-and-european-parliament-strike-deal-to-strengthen-rules/> ; https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2024/4/press_release/20240419IPR20580/20240419IPR20580_fr.pdf.

procéder à une analyse approfondie des aspects de droit pénal, en général, et du droit de la prescription, en particulier.

2.5.2.3 Organisations et intermédiaires agréés

Pratiques antérieures : Le paysage des organisations actives et reconnues dans le domaine de l'adoption internationale a longtemps été marqué par sa grande diversité : certaines opéraient comme des entreprises lucratives (par ex. aux États-Unis), en profitant de réseaux puissants dans les États d'accueil (lobbying pro-adoption) et dans les États d'origine (intermédiaires, soutien financier aux orphelinats), tandis que d'autres étaient en charge du volet humanitaire d'ONG internationales (par ex. en France et en Italie) et intégraient l'adoption internationale dans leurs activités dans les pays du Sud. Enfin, certaines étaient constituées de familles adoptives qui offraient leur soutien à de nouveaux candidats, généralement dans un nombre limité d'États d'origine, mais qui disposaient souvent de ressources financières et humaines insuffisantes. Le recours à ces structures a longtemps été considéré comme une pratique éprouvée.

Mesures visant à améliorer la situation : Il faudrait mettre l'accent sur les activités des organisations et la place à leur accorder¹⁰⁹. Il conviendra ensuite de déterminer quelles organisations doivent être impliquées, si l'on a besoin de structures privées dont le professionnalisme et le financement devraient être assurés, ou si elles devraient plutôt être remplacées par une structure étatique, ou encore s'il ne serait pas préférable que les procédures d'adoption soient menées uniquement entre autorités centrales (approche fonctionnelle).

Il appartient en principe au législateur de déterminer le rôle qui devra être accordé à l'avenir aux organisations agréées (intermédiaires et services de recherche privés). À cet égard, il a été établi que des réflexions devaient être menées sur les compétences à donner aux différentes organisations dans les procédures d'adoption¹¹⁰. S'il est reconnu que l'existence d'une relation de confiance et une bonne connaissance de l'État d'origine sont essentielles pour assurer la transparence des procédures d'adoption, il faut envisager de continuer à considérer les organisations agréées comme des partenaires des autorités publiques et garantir leur financement. L'autorité centrale fédérale, qui fait le lien entre la Suisse et les États d'origine, joue un rôle important dans les procédures d'adoption. Elle est la mieux placée pour exercer un contrôle rigoureux sur l'ensemble du système¹¹¹. Toutefois, pour pouvoir assumer pleinement et efficacement les tâches que cela implique, elle doit disposer des ressources nécessaires, notamment de personnel spécialisé, capable de « lire » les procédures et les dossiers concernés, de reconnaître les signaux d'avertissement et d'interagir avec les pays d'origine. Le groupe d'experts recommande qu'un budget annuel soit affecté aux visites dans les États partenaires.

2.5.2.4 Recherche des origines¹¹²

Pratiques antérieures : À l'échelle internationale, la recherche des origines n'était pas une pratique très répandue jusque dans les années 2010. Elle est pourtant expressément prévue par l'art. 30 CLaH :

¹⁰⁹ À propos de cette approche concernant les intermédiaires en Suisse, voir le chap. 3, ch. 2.1.3, du présent rapport.

¹¹⁰ À propos de la notion de cahier des charges, voir le chap. 3, ch. 2.1.3, du présent rapport.

¹¹¹ À propos de la proposition visant à étendre les compétences de l'autorité centrale fédérale, voir le chap. 3, ch. 2.1.2.3 et 2.1.2.4, du présent rapport.

¹¹² Voir, à ce propos, l'introduction, le chap. 1 et le chap. 3, ch. 2.2, du présent rapport.

« (1) Les autorités compétentes d'un État contractant veillent à conserver les informations qu'elles détiennent sur les origines de l'enfant, notamment celles relatives à l'identité de sa mère et de son père, ainsi que les données sur le passé médical de l'enfant et de sa famille.

(2) Elles assurent l'accès de l'enfant ou de son représentant à ces informations, avec les conseils appropriés, dans la mesure permise par la loi de leur État. »

Mesures visant à améliorer la situation : Nous renvoyons ici au chap. 3, ch. 2.2, et aux propositions et idées directrices qui y sont formulées. En outre, il est important de rappeler que l'une des deux principales mesures envisagées dans le scénario de réforme, à savoir la réduction du nombre d'États partenaires aux États d'origine ayant reçu une évaluation favorable, a également pour objectif de garantir le droit des personnes adoptées de connaître leurs origines¹¹³, ce critère figurant parmi ceux que le groupe d'experts recommande de prendre en compte. Il convient, par ailleurs, de mettre en place les procédures nécessaires au déroulement conforme des adoptions en étroite collaboration avec les États d'origine avec lesquels une relation de confiance a été établie. Pour ce faire, il est nécessaire a) de faire le point sur la coopération avec les différents États d'origine ouverts à l'adoption internationale, b) de connaître les autorités compétentes et les acteurs impliqués ainsi que le système juridique en vigueur dans ces pays et c) de mettre en œuvre des processus précis qui servent de cadre à l'ensemble des procédures¹¹⁴. Il est essentiel de renforcer la coopération non seulement avec les États d'origine, mais aussi avec d'autres États d'accueil : la Belgique (Région flamande), le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège discutent actuellement de changements similaires ou ont déjà mis en œuvre des mesures dans ce sens. Il serait judicieux de conjuguer les efforts, par exemple en mettant en place une véritable coopération entre les autorités centrales des États d'accueil. Un contrôle strict des flux financiers est également recommandé¹¹⁵. En concertation avec les États partenaires, tous les coûts liés aux procédures d'adoption devraient être expliqués de manière claire et transparente, fixés par écrit et réduits au minimum. Il faut informer les candidats à l'adoption des prestations financières qui sont autorisées ou non avant de se rendre dans les États d'origine.

2.5.3 Conclusions préliminaires

Presque toutes les mesures et réformes proposées dans le présent rapport contribueront à gérer les pratiques irrégulières, que ce soit de manière directe ou indirecte, de manière rétrospective ou prospective. Elles visent, d'une part, à apporter des réponses adéquates aux personnes ayant été victimes d'irrégularités dans le passé et, d'autre part, à empêcher que des irrégularités se reproduisent à l'avenir.

La *priorité* de la politique suisse en matière d'adoption internationale est de faire la lumière sur les adoptions irrégulières auxquelles la Suisse a participé¹¹⁶. Le groupe d'experts recommande donc de continuer à examiner la question de la criminalisation et de la pénalisation des adoptions irrégulières en tenant compte des développements au niveau international. Il s'agit notamment de reconnaître les injustices – *pour autant* qu'elles soient avérées - en tant que telles. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Conseil fédéral a exprimé ses regrets à l'égard de toutes les personnes qui ont été ou sont concernées par les irrégularités découvertes¹¹⁷. Il a également fait part de son engagement en

¹¹³ Voir le chap. 3, ch. 1.2.1.3, du présent rapport.

¹¹⁴ Voir, à ce propos, aussi le chap. 3, ch. 1, du présent rapport, et plus particulièrement le ch. 1.2.3, à propos de la proposition de procéder à une analyse des pratiques d'adoption des cinq dernières années.

¹¹⁵ Voir le chap. 3, ch. 2.4, du présent rapport.

¹¹⁶ Voir le chap. 3 du présent rapport et les chap. 1, ch. 1.1, 2, ch. 2.13, et 3, ch. 1.1 du rapport intermédiaire.

¹¹⁷ Voir le communiqué du 8 décembre 2023, <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/mm.msg-id-99228.html>.

finançant le projet pilote Back to the Roots et en mettant en place différents organes chargés de faire la lumière sur les pratiques irrégulières en matière d'adoption internationale. À ce jour, la Confédération, les autorités cantonales et les autres acteurs impliqués n'ont toujours pas présenté d'excuses pour leur rôle dans les pratiques irrégulières. La question de savoir si des excuses sont nécessaires et dans quelle mesure l'argument selon lequel il serait préférable de ne pas en présenter est valable est controversée au sein du groupe d'experts. Jusqu'à présent, les autorités ont soutenu que, contrairement à ce qui a été le cas dans le domaine des mesures de coercition à des fins d'assistance, avec le travail de mémoire complet réalisé autour des injustices commises par l'État, la Suisse n'avait pas mis en place de politique publique dans le domaine des adoptions internationales. À propos de ce débat complexe, le groupe d'experts renvoie aux explications et aux recommandations du groupe de travail « Recherche des origines ». À la lumière de ces éléments, le groupe de travail lui-même renonce à prendre explicitement position¹¹⁸. Ses membres estiment néanmoins qu'il est important de se demander si la Suisse - tout en étant consciente que les personnes qui occupaient des postes clés ou qui travaillaient dans les institutions responsables n'étaient pas les mêmes dans les années 1970 - ne devrait pas assumer une part de responsabilité beaucoup plus importante qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Aussi devrait-elle, de l'avis du groupe d'experts, s'engager à soutenir, autant que possible, les victimes de pratiques irrégulières – qu'elles soient illégales ou « seulement » contraires à l'éthique – qui cherchent à faire valoir leurs droits. Pour certains membres du groupe d'experts, il faudrait, en cas d'injustice avérée, que celle-ci soit explicitement reconnue comme telle et que des excuses soient présentées à la victime¹¹⁹. Il serait en outre indiqué de mettre en place un processus institutionnel pour faire la lumière sur les irrégularités, de prendre les mesures qui s'imposent et de soutenir financièrement les personnes concernées. Le groupe d'experts considère toutefois que la *garantie du droit de connaître ses origines* constitue un élément clé dans la gestion des pratiques irrégulières.

Dans ce contexte, le groupe d'experts recommande d'examiner si certains outils élaborés pour d'autres cas de pratiques illicites systématiques à grande échelle pourraient être utilisés pour mettre en lumière les irrégularités en matière d'adoption internationale. Le cas échéant, ces outils devraient être adaptés au cas d'espèce. Il convient de souligner que la couverture médiatique du sujet des adoptions irrégulières a entraîné, ces dernières années, une augmentation considérable des demandes d'information de la part des victimes. Les structures existantes ne permettent pas de satisfaire ces demandes avec le professionnalisme nécessaire. Il importe de prendre des mesures à cet égard.

Enfin, le groupe d'experts souhaite encourager la poursuite des travaux sur la question de la *responsabilité collective*. Il propose notamment de créer d'autres groupes de travail, auxquels il serait judicieux d'associer plus étroitement les cantons. Les résultats de leurs travaux donneront ainsi lieu à de nouveaux débats et consultations. Il faudra en revanche éviter que les différentes collectivités publiques et les services institutionnels impliqués se défaussent les uns sur les autres. Ce n'est qu'en conjuguant les efforts de tous qu'on pourra mettre en œuvre les mesures et les réformes qui s'imposent suite à la prise de conscience de la véritable ampleur des irrégularités qui ont entaché les procédures d'adoption internationales au cours des dernières décennies du XX^e siècle.

¹¹⁸ Dans son rapport intermédiaire, le groupe d'experts a attiré l'attention sur la dimension politique des adoptions internationales, y compris lorsqu'elles sont entachées d'irrégularités ; voir également EFRAT/LEBLANG/PANDYA 2015 et VAN STEHEN 2019.

¹¹⁹ Cela répondrait également à la demande adressée par la communauté internationale à la Suisse de désigner les adoptions illégales comme telles et de faire toute la lumière à leur sujet, voir le rapport intermédiaire, chap. 2, 1.3.

2.5.4 Recommandations en lien avec les pratiques irrégulières

Suite à l'examen des aspects en lien avec les pratiques irrégulières, le groupe d'experts formule les recommandations suivantes :

Recommandations

La priorité de la politique suisse en matière d'adoption internationale est de faire la lumière sur les adoptions irrégulières auxquelles la Suisse a participé.

Le groupe d'experts recommande par conséquent aux autorités suisses de s'engager à soutenir de leur mieux les personnes qui cherchent à exercer leurs droits.

Presque toutes les mesures et réformes proposées dans le présent rapport visent ce but. Il faut adopter une *approche contextuelle*. Le groupe d'experts renvoie aux considérations et recommandations formulées dans les différents chapitres et sections : prises dans leur totalité, elles produisent un effet de levier permettant d'atteindre le but visé.

Les pratiques irrégulières doivent être traitées avec *méthode et rigueur, de la façon la plus transparente possible et dans le respect total des lois*. Le groupe d'experts recommande la mise en œuvre de toutes les mesures qui sont nécessaires pour lutter efficacement contre les adoptions irrégulières et assurer le suivi, l'accompagnement et le soutien des victimes.

Concrètement, lorsque des injustices ont été commises, il faut les reconnaître en tant que telles. Selon le groupe d'experts, il serait indiqué de mettre en place un processus institutionnel pour faire la lumière sur les irrégularités, de prendre les mesures qui s'imposent et de soutenir financièrement les personnes concernées. Il recommande d'étudier soigneusement les documents sur les pratiques irrégulières mentionnés dans le présent rapport et de tenir compte des attentes exprimées sur le plan international (notamment à l'égard de la Suisse) face aux irrégularités qui ont été révélées. Il s'agit aussi d'examiner plus en détail l'obligation de criminaliser les adoptions illégales et de mener des investigations poussées à leur sujet, en procédant à une analyse des aspects de droit pénal, en général, et du droit de la prescription, en particulier.

Le groupe d'experts recommande au surplus de constituer d'autres groupes de travail chargés de définir et d'établir une position reflétant la prise de conscience de la responsabilité collective.

Il faudrait également étudier la question de savoir si certains instruments qui ont été élaborés pour d'autres cas de pratiques illicites pourraient s'appliquer dans le contexte de l'adoption internationale. Le cas échéant, ces instruments devraient être adaptés au cas d'espèce.

Il faudrait au surplus examiner si l'on a besoin de structures privées (intermédiaires), dont le professionnalisme et le financement devraient être assurés, ou si elles devraient plutôt être remplacées par une structure étatique, ou encore s'il ne serait pas préférable que les procédures d'adoption soient menées uniquement entre autorités centrales (approche fonctionnelle). Dans tous les cas, l'organe en question devra disposer des ressources nécessaires, notamment de personnel spécialisé capable de « lire » les procédures et dossiers, de reconnaître les signaux d'avertissement et d'intégrer avec les États d'origine.

Le groupe d'experts recommande pour finir qu'un budget annuel soit affecté aux visites dans les États partenaires.

Éléments d'une future politique suisse en matière d'adoption internationale : recommandations du groupe d'experts

Le présent rapport final représente la quintessence des réflexions menées par le groupe d'experts, pendant plus de deux ans, au sujet de l'avenir de l'adoption internationale en tant qu'institution en Suisse. Les révélations sur les graves irrégularités qui ont marqué les adoptions internationales par le passé ont poussé le Conseil fédéral à charger le groupe d'experts de présenter des recommandations et des propositions de réforme concrètes, *pour que les événements passés ne se reproduisent plus jamais*. En d'autres termes, l'objectif du mandat est de garantir dans les faits, et pas seulement sur le papier, qu'il n'y ait plus jamais, en Suisse, d'adoptions internationales menées en violation des droits des personnes impliquées ou au détriment des enfants adoptés. Compte tenu des risques inhérents au système de l'adoption internationale, il s'agit là d'un objectif très ambitieux. Comme le groupe d'experts a des doutes quant à la possibilité de le réaliser en pratique, les réformes proposées risquant de ne pas pouvoir être mises en œuvre, il estime qu'il faut également envisager sérieusement l'option de renoncer entièrement aux adoptions internationales (scénario d'abandon).

Pour mener à bien le mandat reçu, le groupe d'experts met toutefois l'accent dans le présent rapport sur l'élaboration d'un scénario de réforme, en indiquant quels mesures et changements seraient nécessaires pour atteindre le but visé. En résumé, il conclut qu'un *changement fondamental de paradigme* serait nécessaire et qu'il faudrait que toutes les personnes impliquées dans la procédure d'adoption, tant en Suisse qu'à l'étranger, se montrent à la hauteur de la *responsabilité commune* qu'elles partagent. Les implications concrètes qui en découlent pour les divers aspects de l'adoption internationale en tant qu'institution sont décrites dans les différents chapitres du rapport. Le groupe d'experts présente ici la synthèse des recommandations qu'il a formulées et qui devraient à son avis toutes être suivies pour assurer la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des réformes voulues. Il rappelle à ce stade que le rapport intermédiaire et le rapport final ne constituent pas deux projets distincts, mais deux volets indissociables d'un même projet.

1. Recommandations d'ordre général et stratégie globale

L'adoption est une mesure de protection de l'enfant qui doit avant tout servir l'intérêt supérieur de la personne adoptée ou à adopter et respecter ses droits. Il s'agit d'un programme de vie et non pas uniquement d'un acte juridique. Conformément aux directives du Conseil fédéral, la Suisse s'engage à agir dans l'intérêt de tous les enfants adoptés, y compris de ceux qui sont entre-temps devenus majeurs, et de tous les futurs enfants adoptés, à respecter les droits de toutes les personnes impliquées dans le processus d'adoption internationale – en tant que programme de vie – et à empêcher strictement que des irrégularités se reproduisent.

Pour atteindre ce but, le groupe d'experts formule tout d'abord des recommandations générales destinées à guider, comme une « carte mentale », ses réflexions et recommandations ultérieures.

Le groupe d'experts rappelle que le rapport intermédiaire et le rapport final constituent une *unité*. Les recommandations qu'ils contiennent *forment un tout*.

Les mesures proposées doivent être mises en œuvre dans leur totalité pour entraîner un changement de paradigme. Les différentes recommandations auront ainsi une action non pas isolée, mais cumulée.

Ce n'est qu'en tant qu'unité qu'elles produiront l'effet de levier garantissant que l'adoption internationale est bel et bien une mesure de protection de l'enfant.

Continuer à mener des adoptions internationales en Suisse selon le scénario de réforme n'est possible que si des *conditions strictes* sont respectées. Renoncer entièrement aux adoptions internationales *reste une option à envisager sérieusement* pour le groupe d'experts.

La future politique suisse en matière d'adoption internationale doit tenir compte du *caractère bidirectionnel des mesures à prendre*. Elle doit avoir comme *priorité* le traitement des adoptions menées par le passé, en particulier des adoptions irrégulières (aspect rétrospectif). En fonction du scénario retenu, elle devra également englober les adoptions futures (aspect prospectif).

La rigueur s'impose tant vis-à-vis des adoptions passées que futures. Le besoin d'agir est manifeste. Les constatations faites et les conséquences qui en découlent doivent être suivies de mesures (« walk the talk »). Le changement de paradigme nécessaire en cas de poursuite de l'adoption internationale, tout comme le soutien apporté aux personnes adoptées en cas d'abandon de la pratique, nécessitent des ressources financières et personnelles.

Les responsabilités dans le contexte de l'adoption internationale ne s'arrêtent pas aux frontières nationales ni aux compétences des différents États impliqués. Elles sont *conjointes*. Ce constat vaut pour les États, mais aussi pour les acteurs impliqués aux différents échelons de la Suisse en tant qu'État fédéral. Toutes les parties prenantes doivent être prises en compte. Pour mener à bien les tâches que l'adoption englobe, la Suisse doit intensifier sa coopération avec les États d'origine et avec les autres États d'accueil. Les cantons et d'autres acteurs (notamment les intermédiaires) doivent être intégrés dans le processus de façon appropriée.

Pour garantir la mise en œuvre des recommandations, le groupe d'experts propose la désignation ou la création d'un *organe* chargé de coordonner la procédure entre la Confédération et les cantons et avec les autres acteurs. Il devra justifier des compétences et de l'expertise requises et assurer l'intégration des personnes concernées. Il serait indiqué de désigner un organe de pilotage qui joue le rôle de *primus inter pares* et chapeaute le processus de réforme.

Quant aux autorités, elles devront mettre l'accent sur *la communication*, tant pour expliquer les réformes envisagées que pour présenter l'offre de soutien à mettre en place en vue de garantir aux personnes adoptées le droit de connaître leurs origines.

Il faudra en outre coordonner la nouvelle politique avec les projets législatifs et autres enjeux identifiés dans les *domaines connexes*.

2. Recommandations en vue de la réduction du nombre d'États partenaires de la Suisse

Un changement de paradigme est nécessaire pour atteindre l'objectif ambitieux fixé par le Conseil fédéral en matière d'adoption internationale. Le premier pas est de réduire le nombre d'États avec lesquels la Suisse coopère. Le groupe d'experts formule les recommandations qui suivent.

Dans le contexte de l'adoption internationale, plus spécifiquement de l'adoption d'enfants qui n'ont pas de lien de parenté ni d'autres relations avec leurs futurs parents adoptifs (enfants inconnus), il est impératif de *changer de paradigme* en mettant un terme au libre choix de l'État d'origine. À l'avenir, une évaluation à trois niveaux devra être menée pour établir si les normes de l'adoption internationale

sont respectées. La coopération ne doit plus être envisagée qu'avec les États qui remplissent les critères suivants *de façon cumulée* :

1. Critères formels

- ratification de la CLaH,
- ratification de la CDE et
- ratification du deuxième protocole facultatif à la CDE

2. Critères relationnels

- intensité suffisante et régularité de la coopération en matière d'adoption internationale et
- déclaration de l'État d'origine quant à ses besoins

3. Critères matériels

- description générale de la situation et des risques,
- mise en œuvre des garanties légales, notamment selon la CLaH, et
- en particulier garantie du droit de connaître ses origines.

Il convient d'inscrire cette liste de critères dans un acte normatif, au niveau adapté, et de définir les compétences et les procédures à suivre. Ce faisant, il ne faut pas seulement créer un processus d'évaluation pour les États d'origine, mais aussi procéder à une analyse des pratiques d'adoption des cinq dernières années. Il faut également prévoir une réévaluation périodique en guise d'assurance de la qualité ainsi qu'un examen ad hoc en cas de soupçons d'irrégularités.

La procédure d'évaluation ne doit pas être considérée comme un processus unilatéral. Elle ne consiste *pas* à s'ériger en juge des pratiques d'un État d'origine. La Suisse, en tant qu'État d'accueil, ne joue pas un rôle d'arbitre, mais de partenaire. Adopter un comportement exprimant la responsabilité commune n'est pas seulement souhaitable, mais indispensable. Il s'agit là d'un élément essentiel de la future politique suisse en matière d'adoption internationale. Il faut comprendre la procédure d'évaluation comme un instrument destiné à garantir le bon déroulement des adoptions internationales en tant que mesures de protection de l'enfant, selon le principe de la coopération, en agissant dans l'intérêt de l'enfant adopté et dans le respect des droits de toutes les personnes concernées.

L'*instauration de moratoires* est une des conséquences qui découlent des principes développés par le groupe d'experts en matière de gestion des risques inhérents à l'adoption internationale. Il faut toutefois éviter que l'instauration de moratoires ralentisse le processus de réforme ou suscite des oppositions contre sa mise en œuvre politique ou juridique. Il faudra décider d'éventuelles mesures préventives nécessaires en vue de la phase de transition ou d'adaptation. Le groupe d'experts recommande de poursuivre les procédures d'adoption en cours, lorsqu'une décision d'apparement (*matching*) a déjà été prise, et ce jusqu'à ce que la décision d'adoption soit rendue. Un moratoire devrait selon lui être prononcé pour toutes les procédures dans lesquelles l'agrément n'a pas encore été délivré (pas de nouveaux agréments). Le moratoire devrait aussi être prononcé pour tous les États qui ne remplissent pas les critères formels, même si l'agrément a été délivré, sauf si un enfant a déjà été proposé. Pour les autres constellations de procédures pendantes, le groupe d'experts n'a pas trouvé de consensus.

Il reste à décider dans quelle mesure le changement de paradigme devrait s'appliquer également aux adoptions intrafamiliales. Le groupe d'experts jugerait pertinent que les critères matériels s'appliquent et que leur respect soit vérifié au cas par cas.

3. Recommandations générales sur la réorganisation institutionnelle

La réorganisation institutionnelle doit, selon les directives du Conseil fédéral, être guidée par l'intérêt supérieur des enfants adoptés et par le respect des droits de toutes les personnes impliquées dans le processus d'adoption. Concrètement, les six principes suivants devraient être mis en œuvre :

1. le choix de la meilleure solution possible sur le plan institutionnel ;
2. la réduction du nombre d'acteurs ;
3. la garantie de la qualité ;
4. le regroupement du savoir-faire ;
5. la clarté des compétences ;
6. l'adoption d'une organisation uniforme dans les structures cantonales.

Le groupe d'experts recommande que les tâches et compétences soient regroupées. La Confédération et les cantons misent sur une collaboration efficace et constructive pour créer rapidement un cadre juridique institutionnel qui soit optimal. Certaines tâches devraient être transférées des cantons à la Confédération. Au sein des cantons, le savoir-faire devrait être regroupé (par ex. instauration d'une autorité unique chargée des adoptions). Les compétences devraient également être regroupées entre certains cantons.

Le groupe d'experts recommande la mise en place d'un *guichet unique* à l'échelon fédéral.

Aujourd'hui, les intermédiaires agréés apportent une plus-value, mais ils ne sont pas indispensables pour autant. Ce sont les prestations qu'ils fournissent qui le sont, et il est important qu'elles continuent d'être fournies. Il faut établir une liste complète des tâches accomplies jusqu'à présent par les intermédiaires et affecter des ressources à ces tâches. Si les intermédiaires restent en place, ils devraient porter une dénomination plus claire, correspondant à leur fonction. Il importe de prendre des mesures assurant le financement des tâches en question et d'examiner également si une fusion des intermédiaires serait pertinente. Si l'on décide de se passer d'intermédiaires, il faudrait voir si les cantons pourraient se charger des tâches en question.

4. Lignes directrices sur la recherche des origines

Parallèlement aux travaux du groupe d'experts, un groupe de travail constitué par la CCDJP et l'OFJ a été chargé d'élaborer des recommandations sur la recherche des origines en vue de mettre en œuvre le droit à connaître ses origines dans le contexte des irrégularités constatées (ci-après groupe de travail « Recherche des origines »). Le groupe d'experts approuve la démarche et les propositions du groupe de travail et renonce à formuler ses propres recommandations sur le sujet. Il se limite à définir les lignes directrices qui suivent.

Il est *essentiel* de garantir le droit de connaître ses origines (et ce pas uniquement sur le papier) et de prendre des mesures concrètes, en adaptant si nécessaire la législation, pour faciliter la mise en œuvre.

Garantir le droit de connaître ses origines prend une autre dimension dans le contexte des problèmes structurels et des irrégularités systématiques qui ont été constatées. Il faut d'urgence élaborer et appliquer de *nouvelles stratégies* en la matière. Il faut aussi le cas échéant *mettre en œuvre rapidement des mesures transitoires*. Il faut agir à court terme, mais aussi sur les moyen et long termes.

Les difficultés qui se posent pour garantir le droit de connaître ses origines et les recherches dans ce domaine ont à la fois un aspect rétrospectif et un aspect prospectif. La politique suisse en matière

d'adoption internationale doit en tenir compte, la priorité devant toutefois être donnée à l'investigation du passé. Il faut prendre des mesures d'urgence pour que le droit de connaître ses origines devienne réalité. Un élément clé du traitement du passé est la mise en place d'instruments adaptés et de ressources permettant de rechercher les origines des personnes concernées et de les accompagner, notamment lorsqu'il est question de pratiques irrégulières. Il faut proposer des conseils, un suivi et un soutien adéquats, par des personnes compétentes, compréhensives et indépendantes. L'offre doit être développée et professionnalisée, compte tenu des implications résultant de la confrontation (traumatisante) avec les pratiques d'adoption irrégulières.

Indépendamment des compétences prévues *de lege lata*, il faut trouver un terrain d'entente en matière de responsabilité. Les efforts déployés pour garantir le droit de connaître ses origines, soit le recours aux instruments et mesures prévus à cet effet, doivent être suffisamment poussés, de sorte que toutes les démarches raisonnables soient entreprises pour établir la filiation ou l'identité des parents biologiques. Les recherches menées dans le contexte de pratiques d'adoption irrégulières, en particulier, exigent des ressources et des compétences. Il est important de prévoir les fonds nécessaires.

Le groupe d'experts est opposé à ce que des procédures et des compétences différentes soient prévues selon que les adoptions sont régulières ou irrégulières. Il est impossible de faire cette distinction en pratique étant donné que les irrégularités se révèlent souvent au cours de la procédure. Dans les cas où la recherche des origines met en lumière des irrégularités, il faut pouvoir disposer d'instruments supplémentaires permettant aux personnes concernées de mener des recherches plus poussées.

Le mandat de base du groupe d'experts est de définir les mesures et adaptations (législatives) nécessaires pour garantir que les personnes qui ont été adoptées puissent connaître leurs origines. Même si les cantons sont responsables de ces recherches *de lege lata*, il faut prévoir des mesures coordonnées reflétant la responsabilité commune de la Confédération et des cantons. Le groupe d'experts propose notamment les mesures suivantes :

1. apporter un soutien rapide et adapté à *toutes* les personnes dont l'adoption a (supposément) été irrégulière, et ce sur les plans psychologique, social et financier (en prenant si nécessaire des mesures immédiates) ;
2. développer une stratégie efficace et bien étayée pour la recherche des origines à court et à long termes (dans le cadre d'un projet de suivi) ;
3. réviser le cadre légal ;
4. prévoir les ressources nécessaires, notamment financières.

Il faut en outre veiller à garantir l'*égalité de traitement* de toutes les personnes adoptées, quel que soit l'État d'origine (cf. le programme « Back to the Roots » réservé aux personnes adoptées en provenance du Sri Lanka).

La proposition de mettre en place des centres de compétences (voir le rapport du groupe de travail « Recherche des origines ») mérite d'être approfondie.

Il faut par ailleurs prévoir des *stratégies garantissant également aux futurs enfants adoptés* le droit de connaître leurs origines. La réduction du nombre d'États est une mesure qui va dans ce sens.

En développant ces stratégies, il faut également tenir compte des *nouvelles technologies*. Il importe notamment d'envisager la création de banques de données et l'instauration de l'obligation de tests génétiques établissant le lien de filiation entre l'enfant et la mère biologique, ou encore des mesures visant à abandonner le modèle fondé sur le secret de l'adoption.

5. Recommandations sur la révision de la LDIP

S'agissant de la révision du chapitre de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) qui est consacré à l'adoption, le groupe d'experts formule les recommandations suivantes.

Ad art. 75 LDIP, le groupe d'experts recommande d'étendre la compétence des autorités suisses au cas où la personne adoptée a son domicile en Suisse.

Ad art. 76 et 77 LDIP, le groupe d'experts n'identifie aucun besoin de réforme.

Ad art. 78 LDIP, le groupe d'experts recommande de biffer le critère de rattachement à l'État national ; il estime qu'on peut envisager de conserver le critère de rattachement à l'État national dans le cas de l'adoption d'adultes.

Il faudrait introduire un mécanisme visant à reconnaître les reconnaissances prononcées dans l'État de domicile des parents d'adoption, afin d'agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de respecter les droits de toutes les personnes participant à la procédure d'adoption.

6. Recommandations sur les aspects financiers

En matière d'adoption internationale, il faut tenir compte des aspects financiers sur plusieurs plans, si l'on veut agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant, garantir les droits des personnes adoptées et empêcher les irrégularités. Les *efforts de réforme* doivent surtout porter sur les aspects suivants :

1. financement des prestations des intermédiaires ;
2. mesures pour empêcher les avantages pécuniaires inadmissibles ;
3. mise en place d'instruments adaptés et budgétisation des ressources pour garantir le droit de connaître ses origines et pour assurer que les personnes adoptées bénéficient de conseils et de soutien.

Le cadre législatif applicable en Suisse (LF-CLaH et OAdo) devrait être adapté ou complété eu égard aux aspects financiers.

Il s'agit avant tout d'empêcher les incitations financières, d'interdire les dons ou autres versements en lien avec la procédure d'adoption, de séparer les activités d'intermédiation des intermédiaires des autres activités qu'ils pourraient avoir ou des activités des organisations affiliées et d'imposer aux acteurs des devoirs de transparence. Les intermédiaires et les parents adoptifs doivent par conséquent respecter certaines règles. Au besoin, il faut se concerter avec les États partenaires. Il est nécessaire de formuler des lignes directrices et de prévoir des tableaux sur les coûts. Il faut fixer comme principe que les paiements à des autorités, à des intermédiaires, à des experts privés (par ex. des avocats) ou à d'autres acteurs impliqués doivent reposer sur des coûts ou frais adaptés et préétablis. La transparence des coûts doit valoir pour tout le processus. Le groupe d'experts envisage notamment les mesures suivantes :

1. définir et circonscrire dans la loi notamment les termes de « coût », « frais », « contributions », « dons/libéralités » et autres ;
2. établir des règles à l'attention des candidats à l'adoption/futurs parents adoptifs/parents adoptifs ;
3. établir des règles à l'attention des intermédiaires, s'ils sont maintenus ;

4. préciser les tâches de contrôle de l'autorité centrale fédérale par rapport aux intermédiaires, s'ils sont maintenus, en complétant les art. 2, al. 2, LF-CLaH et 2 OAdo ;
5. définir les tâches de contrôle par rapport aux parents selon le modèle choisi (autorités centrales cantonales selon la répartition actuelle des tâches).

Si les intermédiaires sont maintenus, il faut garantir le financement par l'État de leurs tâches, pour qu'elles soient effectuées avec le professionnalisme nécessaire. Si les tâches en question sont reprises par d'autres organes, il faut leur attribuer les ressources correspondantes.

7. Recommandations en lien avec les pratiques irrégulières

Le groupe d'experts formule les recommandations qui suivent en lien avec les pratiques irrégulières.

La priorité de la politique suisse en matière d'adoption internationale est de faire la lumière sur les adoptions irrégulières auxquelles la Suisse a participé.

Le groupe d'experts recommande par conséquent aux autorités suisses de s'engager à soutenir de leur mieux les personnes qui cherchent à exercer leurs droits.

Presque toutes les mesures et réformes proposées dans le présent rapport visent ce but. Il faut adopter une *approche contextuelle*. Le groupe d'experts renvoie aux considérations et recommandations formulées dans les différents chapitres et sections : prises dans leur totalité, elles produisent un effet de levier permettant d'atteindre le but visé.

Les pratiques irrégulières doivent être traitées avec *méthode et rigueur, de la façon la plus transparente possible et dans le respect total des lois*. Le groupe d'experts recommande la mise en œuvre de toutes les mesures qui sont nécessaires pour lutter efficacement contre les adoptions irrégulières et assurer le suivi, l'accompagnement et le soutien des victimes.

Concrètement, lorsque des injustices ont été commises, il faut les reconnaître en tant que telles. Selon le groupe d'experts, il serait indiqué de mettre en place un processus institutionnel pour faire la lumière sur les irrégularités, de prendre les mesures qui s'imposent et de soutenir financièrement les personnes concernées. Il recommande d'étudier soigneusement les documents sur les pratiques irrégulières mentionnés dans le présent rapport et de tenir compte des attentes exprimées sur le plan international (notamment à l'égard de la Suisse) face aux irrégularités qui ont été révélées. Il s'agit aussi d'examiner plus en détail l'obligation de criminaliser les adoptions illégales et de mener des investigations poussées à leur sujet, en procédant à une analyse des aspects de droit pénal, en général, et du droit de la prescription, en particulier.

Le groupe d'experts recommande au surplus de constituer d'autres groupes de travail chargés de définir et d'établir une position reflétant la prise de conscience de la responsabilité collective.

Il faudrait également étudier la question de savoir si certains instruments qui ont été élaborés pour d'autres cas de pratiques illicites pourraient s'appliquer dans le contexte de l'adoption internationale. Le cas échéant, ces instruments devraient être adaptés au cas d'espèce.

Il faudrait au surplus examiner si l'on a besoin de structures privées (intermédiaires), dont le professionnalisme et le financement devraient être assurés, ou si elles devraient plutôt être remplacées par une structure étatique, ou encore s'il ne serait pas préférable que les procédures d'adoption soient menées uniquement entre autorités centrales (approche fonctionnelle). Dans tous les cas, l'organe en question devra disposer des ressources nécessaires, notamment de personnel spécialisé capable de

« lire » les procédures et dossiers, de reconnaître les signaux d'avertissement et d'interagir avec les États d'origine.

Le groupe d'experts recommande pour finir qu'un budget annuel soit affecté aux visites dans les États partenaires.