



International Social Service
Service Social International
Servicio Social Internacional

General Secretariat • Secrétariat général • Secretariado General

L'adoption comme mesure de protection de l'enfance

en République d'Arménie :

Rapport d'évaluation

Table des matières

Remarques préliminaires	5
1. Introduction	6
1.1. Le rapport de 2015 dans son contexte	6
1.2. Aperçu du système de protection de l'enfance.....	7
1.3. Observations générales sur les services sociaux et leurs conséquences sur le placement des enfants	8
a) Considérations générales sur le système de protection de l'enfance en Arménie	8
b) Recours aux centres d'accueil et influence de la diaspora	9
c) Soutien aux familles biologiques.....	10
d) Placement familial	11
e) Tutelle	12
1.4. Conclusions préliminaires	13
2. Procédures et circonstances entourant la privation des droits parentaux	14
3. Procédures et circonstances entourant le consentement à l'adoption par les parents biologiques	16
4. Comment les enfants deviennent-ils « adoptables »?.....	20
4.1. Statut légal de l'enfant.....	20
4.2. Concept d'« adoptabilité »	20
4.3. Enfants ayant des besoins spéciaux	21
5. Statistiques.....	24
5.1. Comparaison des données sur les adoptions nationales et internationales	25
5.2. Notes sur les données relatives à l'adoption.....	26
6. Adoption nationale	29
6.1. Préjugés associés à l'adoption.....	29
6.2. Approche insuffisamment axée sur l'enfant dans le processus d'adoption	29
6.3. Critères inappropriés pour évaluer les parents adoptifs éventuels (PAE)	29
6.4. Absence de préparation des adoptants éventuels	30
6.5. Apparemment.....	30
6.6. Période probatoire de cohabitation	31
6.7. Décision judiciaire	32
6.8. Absence de services ou vérifications après l'adoption	32
7. Adoption internationale.....	33
7.1. Biais de la procédure nationale affectant l'adoption internationale	33
a) Possibilité des contacts préliminaires entre la famille biologique et les parents adoptifs éventuels.....	33

b) Apparemment.....	33
7.2. Perspective du pays d'accueil.....	34
7.3. Organismes d'adoption agréés	34
a) Interdiction des organismes d'adoption agréés.....	34
b) Information fournie par les organismes d'adoption agréés.....	35
7.4. Questions financières.....	37
8. Propositions de réforme communiquées par les interlocuteurs arméniens.....	39
8.1. Établir une base de données nationale sur les enfants adoptables	39
8.2. Augmenter la durée minimale de l'inscription au registre des enfants adoptables à l'intérieur du pays	39
8.3. Augmenter la durée de validité de l'autorisation délivrée aux adoptants nationaux éventuels.....	40
8.4. Donner priorité aux adoptants nationaux éventuels selon la date de leur autorisation.....	41
8.5. Renforcer le suivi des adoptions internationales	41
9. Nos propositions sur les réformes nécessaires	42
9.1. Propositions relatives à l'adoption en général.....	42
9.2. Propositions relatives aux questions d'adoption nationale	43
9.3. Propositions relatives aux questions d'adoption internationale.....	43

Abréviations

Loi sur l'adoption	Décision concernant l'approbation de la procédure d'adoption et la procédure d'enregistrement auprès des représentants diplomatiques et des bureaux consulaires de la République d'Arménie des enfants de citoyenneté arménienne qui sont adoptés par des ressortissants étrangers, des apatrides ou des citoyens de la République d'Arménie qui vivent à l'extérieur de la République d'Arménie; concernant un ajout à la décision du gouvernement de la République d'Arménie n° 1919-n du 28 novembre 2002; et concernant l'abrogation de plusieurs décisions du gouvernement de la République d'Arménie.
UPE	Unité de protection de l'enfance
CTC	Commission de tutelle et curatelle
GBP1	La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale : Guide de bonnes pratiques (Guide No. 1)
Convention de La Haye de 1993	Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, conclue le 29 mai 1993 à La Haye

Remerciements

Nous tenons à exprimer nos sincères remerciements aux nombreuses personnes qui ont donné de leur temps pour participer à nos discussions en Arménie et dont l'apport à la présente évaluation nous a bien sûr été précieux. En particulier, nous tenons à exprimer notre vive reconnaissance aux fonctionnaires du Ministère de la Justice pour leur collaboration. Nous tenons également à exprimer notre gratitude à la représentante de l'UNICEF en Arménie, Henriette Ahrens, et ses collègues, notamment George Abadjian, et à Anna Mnatsakanyan, la spécialiste nationale pour ce projet, qui ont tous grandement facilité cet exercice d'évaluation de différentes manières.

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

Remarques préliminaires

Cette évaluation a été réalisée par Hervé Boéchat et Nigel Cantwell du Service social international (SSI)¹, avec l'aide précieuse de la consultante nationale Anna Mnatsakanyan. Cette évaluation indépendante a été commandée par l'UNICEF en Arménie et par le Ministère de la Justice de l'Arménie. Les principaux objectifs de l'exercice consistaient à :

- examiner et évaluer la situation de l'adoption nationale et internationale en Arménie et élaborer une série de recommandations à l'intention du gouvernement et de toutes les parties prenantes en vue d'améliorer la procédure de mise en œuvre;
- évaluer les structures, lois, règlements et principales procédures en place, y compris le mécanisme de surveillance, concernant l'adoption nationale et internationale;
- examiner la mise en œuvre de l'adoption, en particulier la sélection des enfants adoptables et les critères de sélection des parents adoptifs éventuels ainsi que la coordination entre les ministères et les centres d'accueil.

À cette fin, en plus d'examiner un large éventail de documentation pertinente, les auteurs de l'évaluation se sont rendus en Arménie du 24 au 28 novembre 2014, période durant laquelle ils ont eu des discussions avec les acteurs concernés, notamment des fonctionnaires des gouvernements central et provinciaux de l'Arménie, des fonctionnaires de gouvernements étrangers, des directeurs d'établissements pour enfants, etc. En ce qui concerne la législation, un rapport préliminaire avait déjà été présenté à la fin de décembre 2014.

Il a été convenu au préalable que le processus d'évaluation devrait s'inscrire dans une perspective tournée vers l'avenir. Par conséquent, le but n'était pas d'enquêter sur les allégations de problèmes dans le passé en tant que tels, mais plutôt de tenir compte des préoccupations exprimées au sujet des pratiques récentes ou actuelles, afin de chercher des moyens de les résoudre de manière efficace. C'est dans cet esprit que les préoccupations sont mentionnées et analysées dans le présent rapport.

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

Hervé Boéchat

Nigel Cantwell

Genève, février 2015

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

1. Introduction

1.1. Le rapport de 2015 dans son contexte

Les autorités arméniennes tentent depuis des années d'améliorer les systèmes d'adoption et de prise en charge alternative des enfants. Dès 1998, le Ministère de la Sécurité sociale de l'époque avait demandé de l'aide dans ces domaines, ce qui avait donné lieu à une première mission du Service social international (SSI), réalisée en collaboration avec l'UNICEF². Parmi les questions abordées à ce moment figurait la nécessité de faciliter la prise en charge alternative en milieu familial, d'encourager l'adoption nationale et d'améliorer les systèmes d'adoption nationale et internationale [*traduction*] « afin de veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant », y compris la question de l'adhésion possible de l'Arménie à la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, conclue le 29 mai 1993 à La Haye (ci-après la Convention de La Haye de 1993).

Depuis le rapport de 1998, bien sûr, la situation a évolué sur plusieurs plans, l'un des changements – et non le moindre – étant que l'Arménie est devenue en 2007 un État contractant à la Convention de La Haye de 1993. Comme l'a constaté le bureau de l'UNICEF en Arménie, [*traduction*] « l'Arménie a fait des progrès considérables dans l'amélioration de la vie des enfants grâce à l'adoption et à la modification de lois appropriées et à la mise en œuvre des réformes dans la santé, l'éducation et la protection de l'enfance ». L'Arménie a ratifié d'importants documents internationaux, y compris la Convention relative aux droits de l'enfant et ses deux Protocoles facultatifs en 2005.

Cela dit, certains développements ont de quoi surprendre, notamment la baisse apparemment considérable des adoptions nationales, malgré l'objectif déclaré d'en accroître le nombre. Au même moment, un grand nombre d'observations faites en 1998 valent toujours, malgré l'adhésion à la Convention de La Haye. On s'inquiète entre autres de l'absence d'une approche axée sur l'enfant dans les procédures d'adoption nationale et internationale (comme en témoigne le rôle actif joué par les parents adoptifs éventuels dans la « sélection » de leurs enfants) et la contribution étonnamment limitée des travailleurs sociaux qualifiés à toutes les étapes des processus d'adoption et des prises en charge alternatives.

Conscients du temps limité dont nous disposons pour établir les faits, nous avons tenté de nous faire une première idée des facteurs qui entravent les progrès. Ce rapport décrira plusieurs secteurs où, selon nous, les changements nécessaires au système actuel et existant depuis longtemps ont, délibérément ou non, été ralentis par les acteurs concernés en Arménie ou ignorés par les protagonistes étrangers. En conséquence, nous doutons que l'« intérêt supérieur de l'enfant » en ce qui concerne l'adoption ait été ou soit actuellement la « considération principale³ » d'un grand nombre d'acteurs.

Un autre problème persistant qui a eu des répercussions sur notre évaluation est celui – fondamental – de l'accès à des renseignements fiables et cohérents en Arménie. Les responsables de la mission de 1998 avaient fait observer, par exemple, que [*traduction*] « la délégation a eu

² UNICEF et SSI (1998), *Armenia: Report of a Mission to Assist in Developing a Family-based Policy for Children Who Are Not Cared for by Their Family or at Risk of Abandonment*.

³ Article 21 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE).

énormément de difficulté à obtenir de l'information sur le nombre d'adoptions en Arménie chaque année. Les divers représentants gouvernementaux ont fourni des chiffres différents⁴. » Comme on le verra dans diverses sections de ce rapport, il existe d'importants écarts entre les données et les informations que nous avons obtenues auprès des différentes sources sur plusieurs questions clés, et en raison du manque de temps, nous n'avons pas toujours été en mesure de résoudre ces problèmes.

L'examen des systèmes d'adoption tient nécessairement compte de tous les aspects des mesures globales de prises en charge alternatives des enfants. Dans des évaluations antérieures semblables, nous avons consacré beaucoup d'attention à cette question. Évidemment, nous en avons tenu compte et l'avons gardé à l'esprit en formulant nos conclusions, mais ce rapport n'entre pas dans les détails des prises en charge alternatives de manière générale puisque ce sujet fait l'objet d'un mandat distinct exécuté par un consultant dans le cadre de la réforme des services de garde et de protection de l'enfance soutenue par l'USAID (Agence américaine pour le développement international) dont le lancement se déroule en ce moment. Par ailleurs, nos conclusions et nos recommandations sont complémentaires aux éléments et initiatives clés du projet de « carte routière » [*roadmap*] élaboré par le consultant en question, à la date de la rédaction de ce rapport⁵. La mise en œuvre de cette dernière contribuera certainement à faciliter la meilleure pratique, non seulement au chapitre des prises en charge alternatives, mais aussi de la détermination de l'adoptabilité et de la procédure d'adoption subséquente.

1.2. Aperçu du système de protection de l'enfance

En 2012, l'Arménie comptait environ 2 969 100 habitants, dont 731 500 avaient moins de 18 ans et 215 300 avaient moins de 5 ans⁶. Selon le bureau de l'UNICEF en Arménie, [*traduction*] « la pauvreté demeure la principale cause d'exclusion des enfants des services sociaux, particulièrement en milieu rural. Malgré les progrès notables dans la réduction du taux de pauvreté, on considère que 41,9 % des enfants de moins de 5 ans vivent dans la pauvreté et 8 % dans la pauvreté extrême⁷. » Les données de 2014 font état de 3 630 enfants en centre d'accueil. Il y avait 2 819 enfants handicapés placés dans des établissements publics, 682 enfants dans des pensionnats d'État, et 18 en foyer d'accueil. En 2013, 47 enfants ont été adoptés par des Arméniens ou des étrangers⁸.

Le rapport de l'UNICEF sur l'établissement du coût des mesures de prises en charge alternatives, publié en 2009, recense 8 orphelinats gérés par l'État et 4 orphelinats privés en Arménie. Les orphelinats publics incluent 2 crèches, dont un foyer spécialisé accueillant les enfants handicapés de la naissance à 6 ans, un orphelinat pour les enfants handicapés plus vieux, 2 orphelinats accueillant des enfants de 0 à 18 ans (et plus) et 3 orphelinats pour enfants d'âge scolaire (6 à

⁴ UNICEF et ISS (1998) supra, p. 12.

⁵ Courriel échangé avec la consultante, M^{me} Natia Partskhaladze, 5 janvier 2015.

⁶ UNICEF, Information par pays, statistiques sur l'Arménie, http://www.unicef.org/infobycountry/armenia_statistics.html (consulté le 12 novembre 2014)

⁷ UNICEF Arménie, <http://www.unicef.org/armenia/overview.html> (consulté le 12 novembre 2014).

⁸ *Statistical Yearbook of Armenia, 2013/2014*; rapport de l'UNICEF, *Rapid assessment of residential child care institutions under the Ministry of Labour and Social Issues of the Republic of Armenia, 2014*; Ministère du Travail et des Affaires sociales, <http://www.mlsa.am/home/index.php?menuid=110&childid=128&codeid=200>

18 ans)⁹. Les circonstances et la qualité des soins fournis dans les orphelinats arméniens ont été la cible de vives critiques, comme en témoigne un rapport rédigé par l'ambassade britannique en Arménie et le bureau de l'ombudsman. En effet, le rapport fait état de coups, de sévices et d'exploitation. De plus, l'infrastructure physique a grandement besoin de réparations, car elle est en très mauvais état¹⁰.

Une caractéristique particulière et unique des soins en centre d'accueil en Arménie semble être l'existence de centres de garde de nuit gérés par l'État. [Traduction] « Ces centres ont vu le jour en septembre 2007, lorsque le programme de "désinstitutionnalisation" des pensionnats/internats est entré en opération. À la suite de ce programme, 17 pensionnats ont été transformés en écoles régulières, fermés ou réaffectés. Une analyse de tous les enfants placés dans ces centres montre que dans bien des cas, le seul problème de développement dont ils souffraient résidait dans la pauvreté et la négligence sociale. Après la désinstitutionnalisation, les pensionnats de type général ont cessé d'exister. Seuls les pensionnats pour enfants ayant des besoins spéciaux sont encore en opération, et ils sont moins nombreux. Immédiatement après ce programme, le nombre d'enfants placés dans les centres de garde de nuit a atteint 950. En 2009, ce nombre est retombé à 710¹¹. »

1.3. Observations générales sur les services sociaux et leurs conséquences sur le placement des enfants

Comme on le mentionne plus haut, ce rapport porte essentiellement sur les questions relatives à l'adoption en Arménie, sans analyser le système de protection de l'enfance proprement dit du pays. Cependant, lors de nos rencontres en Arménie, nous avons constaté plusieurs aspects de ce système qui ont une importance directe et significative pour l'adoption. En outre, compte tenu du caractère subsidiaire de l'adoption, il est important de souligner les facteurs qui jouent directement sur sa mise en œuvre.

a) Considérations générales sur le système de protection de l'enfance en Arménie

Selon diverses sources, le système actuel a encore plusieurs lacunes. En 2003, l'UNICEF a noté que [traduction] « le gouvernement arménien a élaboré et approuvé un plan d'action national 2004-2015 pour la protection des droits de l'enfance afin de donner suite à la promesse faite durant la session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU consacrée aux enfants en 2002 (...) Toutefois, malgré ces développements et une volonté politique, la mise en œuvre des lois demeure un problème, car très peu de mécanismes ont été créés, et les ressources – financières et humaines – sont insuffisantes pour transposer les dispositions de la loi en résultats pour les enfants¹². » Plus tard, l'organisme SOS Children's Villages International a salué les efforts faits par le gouvernement arménien dans l'élaboration d'un cadre institutionnel pour répondre aux besoins en matière de protection de l'enfance. En effet, en 2011, le gouvernement, avec le soutien de l'UNICEF, a présenté

⁹ UNICEF Arménie, *Towards Alternative Child Care Services in Armenia: Costing Residential Care Institutions and Community Based Services*, juillet 2010, p. 14,

http://www.unicef.org/armenia/Costing_Residential_Care_Institutions_in_Armenia_report_eng.pdf

¹⁰ CRIN, « Orphanages are in deplorable condition, claims new report », <https://www.crin.org/en/library/news-archive/armenia-orphanages-are-deplorable-condition-claims-new-report>

¹¹ UNICEF Arménie, *Towards Alternative Child Care Services in Armenia: Costing Residential Care Institutions and Community Based Services*, 4 juillet 2010, p. 14,

http://www.unicef.org/armenia/Costing_Residential_Care_Institutions_in_Armenia_report_eng.pdf

¹² UNICEF Arménie, <http://www.unicef.org/armenia/overview.html> (consulté le 12 novembre 2014).

un nouveau modèle afin de réorganiser les services sociaux selon les directives du Conseil européen sur la réforme des services sociaux. On prévoit de fondre les bureaux territoriaux des services sociaux dans le système et de leur confier des responsabilités précises concernant les droits et la protection de l'enfance. Certaines de nos observations sont liées de près à ces questions, en particulier les suivantes :

- **Responsabilités des représentants officiels et coordination entre eux** : Nous sommes préoccupés par le faible niveau de coordination et de partage des responsabilités entre les acteurs concernés, notamment la Commission de tutelle et curatelle (CTC) et les unités de protection de l'enfance (UPE). Cela semble, en partie, résulter d'une répartition nébuleuse ou quelque peu illogique des responsabilités entre ces acteurs, et du manque de motivation et de moyens de coordination avec les partenaires.
- **Participation insuffisante des travailleurs sociaux** : En général, il semble que les tâches qui devraient normalement être effectuées par des travailleurs sociaux qualifiés qui ont des contacts avec les personnes concernées sont exécutées d'une manière purement administrative, voire pas du tout dans certains cas. Cela nuit à la justesse des décisions sur une foule de questions, notamment en raison de l'absence d'évaluations complètes (rapports sociaux) concernant, par exemple, le placement des enfants dans des centres d'accueil, l'adoptabilité, l'aptitude des parents adoptifs éventuels, le processus d'apparentement et l'aide post-adoption à l'intérieur du pays. (Ce sujet est abordé de manière plus approfondie ci-dessous.)
- **Le besoin de « gestionnaires de cas qualifiés »** : Les deux points ci-dessus montrent qu'il faut mettre en place un système où l'enfant et son dossier font l'objet d'un suivi adéquat par un gestionnaire de cas qualifié qui peut déterminer les besoins de l'enfant en matière de soins et préparer un plan de vie à court, moyen et long termes. Un système où le dossier de l'enfant passe d'un service à l'autre sans suivi ni supervision est contraire aux principes fondamentaux régissant la protection de l'enfance.

b) Recours aux centres d'accueil et influence de la diaspora

Selon le rapport de l'UNICEF sur l'établissement du coût des services de prise en charge alternative, « les centres d'accueil sont un héritage de l'ex-Union soviétique et ont existé pendant de nombreuses années. Même si leur place dans l'offre totale de services aux enfants ayant besoin de la protection du gouvernement en Arménie diminue progressivement, elle demeure élevée. Certains services de prises en charge alternatives précités ont été créés récemment dans ce pays. Ils ne sont pas encore disponibles à l'échelle nationale et ils sont offerts seulement à quelques endroits¹³. » L'organisme SOS Children's Villages International ajoute que « le Code de la famille et la Loi sur les droits de l'enfant soulignent que les solutions en milieu familial, notamment l'adoption et le placement dans la famille élargie ou en famille d'accueil, devraient constituer le premier choix; le placement en centre d'accueil devrait être envisagé seulement si ces options ne sont pas disponibles. Mais dans la pratique, il n'y a pas de mesures et de mécanismes clairement

¹³ UNICEF Arménie, *Towards Alternative Child Care Services in Armenia: Costing Residential Care Institutions and Community Based Services*, juillet 2010, http://www.unicef.org/armenia/Costing_Residential_Care_Institutions_in_Armenia_report_eng.pdf

définis pour veiller à cela. Le placement en centre d'accueil demeure la principale solution de rechange¹⁴. »

Bien entendu, la diaspora arménienne s'est toujours intéressée au sort des enfants dans son pays d'origine. Comme c'est souvent le cas dans de telles situations, plusieurs fondations et organisations non gouvernementales (ONG) ont recueilli des fonds pour répondre aux besoins des enfants arméniens défavorisés. Du point de vue de ce rapport, cependant, ce mouvement bien intentionné a malheureusement eu des conséquences déplorables. Selon le journal en ligne *The Armenian Weekly*¹⁵, [traduction] « la diaspora a toujours soutenu les orphelinats et les centres d'accueil en Arménie, souvent émue par le souvenir des orphelins du génocide et par le récent tremblement de terre en Arménie qui fait de nombreux orphelins. Le mot "orphelin" trouve un écho chez les Arméniens de la diaspora. Ils se sentent immédiatement associés à cette cause, et ils sont prêts à donner de l'argent (...) Certains centres d'accueil ont été transformés en lieux très confortables et bien équipés grâce aux dons versés par des Arméniens, des organisations, des fonds et des associations de la diaspora. Cela a attiré de nombreuses familles vulnérables et les a convaincues de placer leurs enfants dans ces centres, car elles pensent, à tort, que c'est la meilleure solution pour leurs enfants. »

Cette question a également été abordée par l'UNICEF qui, à la fin de 2014, a publié une demande de services de consultation [traduction] « pour améliorer la contribution de la diaspora et des migrants au développement des enfants arméniens¹⁶ ». Dans la description du mandat, l'UNICEF confirme que « très souvent, les organisations et les particuliers de la diaspora, animés de nobles intentions, soutiennent les organisations de soins en établissement (orphelinats) au lieu de soutenir les services en milieu familial, ce qui n'empêche pas la séparation des familles. L'aide peut prendre diverses formes, allant des dons en nature aux transferts d'argent à la famille, à des approches mieux organisées par le biais d'activités de financement et la création d'ONG de la diaspora. »

➤ **Améliorer et développer la communication avec les collectivités arméniennes :**

Le placement des enfants en institution est soutenu indirectement par une « tradition sociale » historique et par les dons mal avisés provenant de l'étranger. Il faut continuer d'expliquer plus clairement à la population arménienne, au pays et à l'étranger, que les institutions ne sont pas la bonne solution pour les enfants.

c) Soutien aux familles biologiques

Pour ce qui est de la situation des enfants placés en institution, un rapport récent rapporte que la moitié (51,8 %) de ces enfants ont deux parents; 22,3 % ont un seul parent et 4,2 % n'ont aucun soutien parental¹⁷. Il est intéressant de noter que le pourcentage d'enfants de moins de 3 ans placés

¹⁴ SOS Children's Villages International, *A snapshot of alternative care arrangements in Armenia*, 2012, p. 6, <http://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/115e06b4-6e58-4e1b-ba9d-ae75a482d674/Alt-Care-Armenia-EN.pdf?ext=.pdf>.

¹⁵ « Ending the Era of Orphanages in Armenia », par Nanore Barsoumian, 15 août 2012, rapports spéciaux, <http://armenianweekly.com/2012/08/15/ending-the-era-of-orphanages-in-armenia/>

¹⁶ « Consultancy on Enhancing Diaspora and Migrants Assistance to the Development of Armenian Children », <http://un.am/en/vacancy/35>, (consulté le 22 décembre 2014).

¹⁷ Rapport de l'UNICEF, *Rapid assessment of residential child care institutions under the Ministry of Labour and Social Issues of the Republic of Armenia*, 2014.

en institution dans le pays (moins de 2 %) est l'un des plus faibles de tous les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) et de la Communauté des États indépendants (CEI)¹⁸.

Un programme de soutien aux familles biologiques a été introduit pour la première fois par l'ONG Aravot dans le *marz* (région) de Lorri, lorsqu'on a procédé à une réduction du nombre de pensionnats. [Traduction] « L'ONG a fait une enquête auprès des enfants placés dans 5 pensionnats (1 021 enfants) et de leur famille, puis a choisi 200 familles qui pouvaient reprendre leurs enfants. Pour chaque famille, un sondage plus approfondi a été réalisé afin de déterminer l'aide qu'on pourrait apporter pour aider la famille à reprendre son ou ses enfants. Quarante familles ont été sélectionnées à partir de ce deuxième sondage. Le nombre de familles choisies pour recevoir de l'aide dépendait du montant de l'aide financière fournie par l'État à cette fin. Dix autres familles ont été incluses dans le programme pendant l'année afin d'empêcher la désintégration familiale. Chaque année depuis 2006, 50 familles quittent le programme et 50 nouvelles familles sont sélectionnées pour y participer. L'aide aux familles biologiques dans le cadre de ce programme est fournie la première année seulement. En 4 ans, 200 enfants ont bénéficié de ce programme (50 par année). Le programme est financé par le budget de l'État¹⁹. » Toutefois, on nous rapporte que même si des enfants quittent les centres d'accueil, un nombre équivalent d'autres enfants sont placés en centre d'accueil.

- **Nécessité d'élargir les programmes d'aide aux familles :** L'efficacité du projet décrit ci-dessus montre qu'on peut s'attaquer à l'abandon et au placement des enfants en apportant une aide ciblée aux familles vulnérables. La politique nationale devrait s'inspirer de cette expérience pour étendre les bonnes pratiques à l'ensemble du pays.

d) Placement familial

Le placement en foyer ou en famille d'accueil est défini à l'article 137 du Code de la famille, mais cette solution n'est pas très répandue en Arménie et elle est souvent considérée comme assimilable à l'adoption. Ce placement est presque toujours de longue durée (pendant de nombreuses années ou jusqu'aux 18 ans de l'enfant), plutôt qu'une mesure temporaire²⁰. Selon l'organisme Save the Children, « en décembre 2012, il y avait environ 15 familles d'accueil actives dans le pays, alors que le gouvernement s'était engagé à soutenir 25 familles d'accueil ». Il ajoute que « le programme verse de l'argent aux familles d'accueil, ce que les parents savent dès le départ »²¹. À la date du rapport rédigé par l'UNICEF sur l'établissement du coût des services de prises en charge alternatives, [traduction] « la rémunération des familles d'accueil (...) était passée de 2 000 \$ à 2 800 \$ par enfant par année (en moyenne). Cette augmentation n'impose pas un fardeau très

¹⁸ UNICEF, *Children under the age of three in formal care in Eastern Europe and Central Asia: A rights-based regional situation analysis*, 2012, p. 20, https://www.crin.org/docs/UNICEF_Report_Children_Under_3_FINAL.pdf.

¹⁹ UNICEF Arménie, *Towards Alternative Child Care Services in Armenia: Costing Residential Care Institutions and Community Based Services*, juillet 2010, p. 16.

²⁰ Center for Educational Research and Consulting et Save the Children, *Development Perspectives of Foster Care in Armenia: Research Results Analysis*, 2013, p. 2

²¹ « Tous les parents rencontrés pour cette étude ont dit qu'ils avaient reçu moins d'argent au départ – 50 000 à 60 000 AMD, soit 123–148 \$ US par enfant par mois, mais qu'ils recevaient maintenant 85 000 AMD (210 \$ US) par enfant par mois. À l'origine, le programme prévoyait un paiement en drams équivalent à 140 \$ US par enfant. Ce montant a été majoré en 2008 lorsque l'État a pris le contrôle du dossier, lié par le budget national des institutions publiques pour enfant [traduction]. » Op. cit., p. 3 et 7.

lourd au budget de l'État compte tenu du petit nombre de familles d'accueil, mais elle pourrait poser un obstacle à l'avenir si le gouvernement décide d'élargir le programme et d'accroître considérablement le nombre d'enfants placés dans des familles d'accueil. Dans ce cas, le coût du placement d'un enfant dans une famille d'accueil deviendrait comparable au coût des soins en centre d'accueil. Ne pas augmenter le nombre de famille d'accueil est une décision politique. Selon des sources non officielles, la liste d'attente de parents qui souhaitent devenir familles d'accueil compte des centaines de noms²². »

- **Évaluer comment élargir le programme de familles d'accueil** : Puisque le placement d'un enfant en famille d'accueil est considéré comme une forme de placement acceptable, cette solution devrait être intégrée dans les politiques nationales arméniennes et bénéficier du soutien nécessaire. Il faudrait accorder une attention particulière au recrutement, à la sélection, à la formation et au suivi (soutien, supervision et surveillance) des familles d'accueil autorisées à prendre en charge des enfants.

e) Tutelle

Chaque année, environ 500 enfants sont mis en tutelle²³. En Arménie, contrairement aux familles d'accueil, les tuteurs n'ont pas droit à une rémunération ou à une allocation d'entretien d'enfant. Les tuteurs sont généralement des membres de la famille élargie de l'enfant.

L'article 134 du Code de la famille indique que [traduction] « la garde ou la tutelle est établie à l'égard des enfants qui sont privés de soins parentaux pour assurer leur entretien et leur éducation et pour garantir la protection de leurs droits et intérêts ». Selon l'organisme Save the Children, [traduction] « la tutelle est plus courante que le placement familial. Même si cela n'est pas réglementé de manière efficace, les perceptions à l'égard de la fiabilité du système de tutelle font obstacle à l'élargissement du placement familial²⁴. » La tutelle est une forme officiellement établie de garde par un membre de la famille. [Traduction] « En Arménie, le tuteur n'est pas tenu de subir des examens ou de suivre une formation. La tutelle n'est soumise à aucune forme de supervision officielle. Si les parents d'un enfant sont déchus de leur autorité parentale, le consentement du plus proche parent qui accepte d'accueillir l'enfant est généralement suffisant pour qu'on place l'enfant sous les soins du tuteur²⁵. »

- **Mieux encadrer la tutelle** : Le fait que la tutelle soit bien acceptée et répandue dans la société arménienne est un signe positif, car elle contribue à garder les enfants dans leur famille plutôt que d'être placés en institution. Cependant, le statut légal d'un enfant mis sous tutelle, ainsi que les droits et obligations du tuteur, devraient faire l'objet

²² UNICEF Arménie, *Towards Alternative Child Care Services in Armenia: Costing Residential Care Institutions and Community Based Services*, juillet 2010, p. 16.

²³ Center for Educational Research and Consulting et Save the Children, *Development Perspectives of Foster Care in Armenia: Research Results Analysis*, 2013, p. 2.

²⁴ Op. cit., p. 2, <https://www.crin.org/docs/Armenia%20Foster%20Care%20Study%20-%20FINAL.pdf>

²⁵ UNICEF Arménie, *Towards Alternative Child Care Services in Armenia: Costing Residential Care Institutions and Community Based Services*, juillet 2010, p. 16, http://www.unicef.org/armenia/Costing_Residential_Care_Institutions_in_Armenia_report_eng.pdf Residential Care Institutions in Armenia report eng.pdf.

d'une décision officielle (administrative ou judiciaire). Il faut mettre en place un suivi adéquat pour assurer le bien-être de l'enfant. Il faudrait songer à instaurer, légalement, un système de supervision et de déclaration entre les tuteurs et les autorités concernées.

1.4. Conclusions préliminaires

Plusieurs facteurs jouent directement ou indirectement sur la façon dont l'Arménie répond aux besoins des familles vulnérables et des enfants privés de soins parentaux. Encore une fois, ce rapport n'avait pas pour objectif d'aborder toutes ces questions, mais il est extrêmement important que ces éléments (et d'autres non mentionnés dans le rapport) soient pris en considération lorsqu'on s'attaque aux causes fondamentales du placement des enfants, de l'abandon des enfants et, éventuellement, de leur adoption.

Par ailleurs, certains points précités ont une influence sur le traitement de l'adoption à l'heure actuelle. Par exemple, l'absence de coordination entre les différents acteurs (notamment entre les CTC et les UPE) crée des situations où les adoptions nationales sont gérées seulement par les UPE, alors que la CTC est censée être l'autorité chargée du dossier des enfants.

De même, en raison du faible niveau de « travail social », on ne peut pas offrir aux familles vulnérables le soutien et les conseils appropriés, évaluer adéquatement les parents adoptifs éventuels, s'assurer que l'adoption est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, etc.

2. Procédures et circonstances entourant la privation des droits parentaux

L'article 60 du Code de la famille stipule ce qui suit : [traduction] « 1. La privation des droits parentaux est réalisée par procédure judiciaire. 2. Les cas de privation des droits parentaux sont considérés à la suite d'une demande, par un des parents (représentant légal) et par les ministères et organisations (ministères responsables de la garde et de la tutelle, organisations pour orphelins et autres) qui ont une obligation de protection des droits de l'enfant. 3. Les cas de privation des droits parentaux sont considérés avec la présence obligatoire des représentants des ministères responsables de la garde et de la tutelle. »

Selon nos observations, il semble que les parents et les représentants des diverses institutions ne comprennent pas toujours parfaitement en quoi consiste la privation des droits parentaux. Par exemple, quand une mère abandonne son enfant dans un orphelinat, la question du statut de l'enfant n'est pas évidente. De même, la naissance d'un enfant peut être enregistrée à l'hôpital, mais si la mère n'a pas présenté de passeport aux fins d'identification, elle ne recevra aucun document officiel et l'enfant n'aura donc pas d'acte de naissance²⁶. Si l'état de santé de l'enfant le permet, il sera confié à une institution et placé sous la tutelle du chef (directeur) de cet établissement. Selon le directeur d'un orphelinat visité, 90 % des enfants proviennent directement des maternités, bien que cela ne semble pas correspondre au pourcentage très faible d'enfants de moins de 3 ans placés en institution selon le rapport de l'UNICEF²⁷.

Même si cette situation est rare et qu'elle ne reflète pas nécessairement la pratique générale, son existence montre que la procédure devrait être mieux encadrée. Il y aurait lieu de rendre obligatoire une enquête sur la situation des mères concernées, afin de leur offrir des solutions de rechange à l'abandon et de leur apporter une aide psychologique, sociale et financière, au besoin. Les rôles confiés au personnel médical à cette étape ont clairement une importance fondamentale, de même que leurs compétences et leurs attitudes à l'endroit des mères qui pourraient abandonner leurs enfants, qui devraient leur permettre de réagir adéquatement dans de telles situations. Enfin, notons que le consulat des États-Unis a confirmé que [traduction] « le délaissement demeure une grande source de préoccupation ».

Selon le GBP1²⁸, « [l']abandon formel est la décision d'un parent de renoncer à ses droits et responsabilités à l'égard de l'enfant ou de consentir à ce que l'enfant soit adopté. La législation et la réglementation de certains États prévoient des dispositions sur l'abandon formel ou le consentement en vue d'éviter les aspects défavorables de l'abandon, tels que l'absence d'informations sur la famille et le milieu social de l'enfant. L'absence de dispositions sur l'abandon formel ne laisse que peu de place pour conseiller les familles avant leur décision et pour s'assurer que leur décision n'a pas été forcée. Une bonne pratique consiste, pour les législations et procédures, à prévoir et faire connaître :

²⁶ Voir par exemple : « What the future holds for the orphans' » *168 Hours*, 22 septembre 2005, <http://archive.168.am/en/articles/562-pr>

²⁷ UNICEF, *Children under the age of three in formal care in Eastern Europe and Central Asia: A rights-based regional situation analysis*, 2012, p. 20.

²⁸ *La mise en œuvre et fonctionnement de la Convention sur l'adoption internationale de 1993 : Guide de bonnes pratiques*, p. 72; http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications.details&pid=4388

- les services prévus pour les familles en détresse, y compris les services de préservation familiale;
- les aménagements pour la prise en charge temporaire;
- les services de conseils aux familles d'origine, et, lorsque la famille ne peut demeurer unie, des conseils sur les conséquences d'un consentement à une adoption.

Les lois et procédures doivent également indiquer clairement qui décide que le consentement a été donné librement et n'a pas été obtenu moyennant contrepartie. »

- ***La procédure de privation des droits parentaux doit reposer, dans tous les cas, sur un rapport social décrivant la situation des parents et les circonstances du cas. Ce rapport doit être préparé par un organe compétent. L'article 60 devrait être plus précis à cet égard.***
- ***Les parents biologiques (et les enfants, les membres de la famille élargie) ont le droit d'exprimer leur opinion pendant la procédure.***
- ***Lorsque la loi fait référence aux « ministères et organisations (départements responsables de la garde et de la tutelle, organisations pour orphelins, etc.) », elle devrait indiquer plus clairement les responsabilités de chaque intervenant.***
- ***La privation temporaire (différente de la restriction à l'article 63) devrait être prévue par la loi (en cas de traitement médical, d'emprisonnement ou autre). Cette solution pourrait aussi éviter la création de cas créant de la confusion, comme ceux à l'article 62/4 (rétablissement ou adoption).***
- ***Il devrait y avoir une « coordination » entre les procédures de privation, la renonciation et les mesures de protection de l'enfance (placement auprès des membres d'une même famille, foyer d'accueil, adoption, etc.).***

3. Procédures et circonstances entourant le consentement à l'adoption par les parents biologiques

Selon le Code de la famille (articles 188 à 122), les parents de l'enfant doivent consentir par écrit à son adoption. Différentes possibilités juridiques s'offrent aux parents pour exprimer ce consentement; il devrait être présenté dans une demande attestée par un notaire ou par le chef de l'organisation qui accueille l'enfant privé des soins parentaux. Le consentement peut aussi être exprimé directement pendant l'examen du dossier d'adoption par le tribunal.

Le consentement à l'adoption peut être donné seulement après la naissance d'un enfant. La loi précise que le consentement parental n'est pas requis dans les situations suivantes : les parents sont inconnus ou ils ont été reconnus comme étant disparus par la cour; ils ont été reconnus inaptes par la cour; ils ont été déchus de leur autorité parentale par la cour; ils n'ont pas vécu avec l'enfant depuis plus d'un an pour des raisons considérées comme injustifiables par la cour, et ils n'ont pas fourni à l'enfant les soins requis. Les parents peuvent retirer leur consentement et réclamer l'enfant pendant la période d'un mois entre le verdict de la cour et son entrée en vigueur, en application de la règle générale régissant l'applicabilité des décisions de la cour – même si cela ne se produit pas dans les faits, dit-on.

La possibilité d'exprimer le consentement à l'adoption à différents acteurs n'est pas seulement un facteur de risque pour les parents et pour l'enfant, mais elle illustre aussi l'absence de soutien social et de conseils professionnels qui sont essentiels à ce moment en particulier. En effet, on peut difficilement imaginer qu'un notaire ait la formation et les ressources nécessaires pour fournir aux parents une forme quelconque de services de conseils psychosociaux lorsqu'il recueille le consentement.

En ce qui concerne les droits et les responsabilités des chefs de l'organisation à cet égard, le processus dans lequel les parents ou la mère donnent leur consentement à l'adoption demeure imprécis. Nous croyons comprendre que la mère remplit d'abord les documents administratifs qui établissent son identité et celle de son enfant, puis qu'elle confie l'enfant au directeur.

Au tribunal, le juge qui doit rendre une décision relative à l'adoption demande rarement un rapport des intervenants sociaux sur la famille biologique.

En outre, il incombe à la police de vérifier le consentement des parents – comment le consentement a été obtenu et dans quelles conditions. Même si, dans certains cas, cette procédure s'est avérée efficace (on a constaté qu'un paiement était impliqué), la police devrait jouer davantage un rôle de soutien externe aux services sociaux, au lieu d'être chargée du processus proprement dit.

En résumé, nous n'avons pas été en mesure de déterminer un moment précis du processus de consentement où les parents sont entendus, soutenus et conseillés.

Comme l'indique le Guide de bonnes pratiques n° 1²⁹, « [L]'obtention des consentements requis en vue de l'adoption est une des caractéristiques essentielles de la Convention pour lutter contre l'enlèvement, la vente et la traite d'enfants. Il faut :

²⁹ *La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale, Guide de bonnes pratiques (Guide No. 1)* p. 34; http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications.details&pid=4388. On

- obtenir les consentements du tuteur légal ou du gardien de l'enfant (la personne, l'institution ou l'autorité visée à l'art. 4 c)(1)) ;
- s'assurer que la personne qui donne son consentement comprend la portée de sa décision;
- s'assurer que les consentements ont été donnés librement et non sollicités ou obtenus moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte;
- s'assurer que la mère biologique ne donne pas son consentement immédiatement après la naissance de l'enfant;
- veiller à ce que le consentement de l'enfant soit obtenu lorsqu'il est requis. »

Une bonne pratique consiste à s'assurer que la mère et le père ont l'occasion de nouer des liens avec le bébé et ont le temps de réfléchir après sa naissance. Pendant cette période et, en fait, pendant la grossesse, il est très important que les parents bénéficient d'une aide psychosociale, financière ou les deux, pour atténuer le risque d'abandon ou, sinon, pour les aider à se séparer de leur enfant dans la dignité.

Le consentement devrait être fondé sur l'accès à tous les renseignements pertinents; les travailleurs sociaux et juristes devraient informer les parents et vérifier qu'ils comprennent pleinement les conséquences de l'adoption, qu'elle soit nationale ou internationale, et les conséquences qu'elle entraîne pour l'enfant, pour l'avenir de leurs liens juridiques et de leurs relations sociales et personnelles avec l'enfant. Il faut connaître leurs souhaits relatifs à la famille de substitution pour les respecter dans la mesure du possible, si cela correspond à intérêt supérieur de l'enfant. Le consentement doit être donné librement, sans aucune pression visant à rendre l'enfant adoptable si cela n'est pas dans son intérêt supérieur. Les services sociaux devraient aider les parents et les guider dans la bonne direction pour envisager des solutions de rechange à l'adoption, si le maintien de l'enfant dans sa famille ou sa réunification avec sa famille est possible. Ils devraient aussi aider les parents à envisager l'adoption si la réunification permanente de l'enfant avec sa famille ne semble pas possible.

➤ ***Le consentement à l'adoption devrait être officialisé, assujéti à une décision précise et dûment préparé, évalué et soutenu au moyen de services de conseils professionnels³⁰.***

Nous avons également relevé des particularités qui méritent d'être commentées :

- Si l'enfant est confié à un tuteur ou une famille d'accueil, l'article 120 prévoit que le consentement de ce dernier est exigé, mais la loi ne précise pas si le consentement de la famille biologique est lui aussi exigé ou s'il faut tenir compte de l'opinion des frères ou sœurs de l'enfant ou des autres membres de sa famille.
- Selon la loi (article 121), si l'enfant a plus de 10 ans, son consentement à l'adoption est exigé. Si, avant la présentation d'une demande d'adoption, l'enfant a vécu avec la future famille adoptive et les considère comme des parents, l'adoption peut être réalisée sans le

recommande aux États d'utiliser la formule modèle « Déclaration de consentement », approuvée par la Commission spéciale d'octobre 1994 et publiée en mars 1995 dans le Rapport de la Commission spéciale, Annexe B.49.

³⁰ Une formule modèle est disponible à l'Annexe 7 de ce Guide, et sur le site Web de la Conférence de La Haye : <www.hcch.net>, sous Espace Adoption internationale->Formulaires modèles recommandés.

consentement de l'enfant³¹. Toutefois, le fait que l'enfant vive avec ses parents adoptifs éventuels ne garantit pas pour autant le bien-être de l'enfant et le respect de ses droits. Il faudrait connaître l'opinion de l'enfant dans tous les cas (si son âge le permet). Comment peut-on démontrer que l'enfant en âge de donner son consentement considère les parents adoptifs éventuels comme des parents si on ne lui demande pas, d'une façon ou d'une autre, de consentir à l'adoption?

- L'article 122 fait référence au consentement écrit d'un conjoint, ce qui est nécessaire à l'adoption d'un enfant par l'autre conjoint lorsque l'enfant n'est pas adopté par les deux conjoints. Nous avons de la difficulté à comprendre les raisons ou circonstances où, dans un couple marié, seulement un des parents souhaite adopter un enfant, même sans le consentement de l'autre époux. Une telle situation risque de placer l'enfant dans une situation très difficile (conflit ou loyauté), et soulève des questions quant à la responsabilité juridique, au nom familial, aux obligations des parents, etc.
 - La possibilité d'une entente entre les parents biologiques et les futurs parents adoptifs, prévue à l'article 118, devrait être limitée aux situations d'adoption intrafamiliale. D'abord, comme nous l'expliquons ci-dessous, l'appareil d'un enfant avec sa famille adoptive doit être confié à des professionnels, et cette décision ne peut incomber uniquement à la famille biologique. Ensuite, conformément au principe énoncé dans le GBP1, « [L]es États d'origine sont tenus de veiller à ce que l'adoption ne soit prononcée que si les consentements requis de toute personne, institution ou autorité responsable n'ont pas été obtenus par des moyens indus. Il y a incitation induite lorsqu'il est recouru à toute forme de compensation ou paiement destinée à influencer ou favoriser une décision d'abandonner un enfant en vue de l'adoption. Il est impératif de déterminer comment prévenir de telles incitations. Une bonne pratique consiste à se doter d'une procédure de consentement prévoyant des services de conseil et un entretien individuel avec les personnes dont le consentement est requis. On notera que les États d'origine assument la responsabilité directe de l'obtention des consentements requis et de leurs conditions d'obtention, à savoir sans compensation induite. Les États d'accueil quant à eux sont responsables des agissements de leurs organismes agréés ou personnes autorisées (non agréées) et de leurs agents³². »
- ***Le processus d'obtention du consentement parental devrait être clarifié et amélioré; il devrait être traité de manière uniforme, préparé et supervisé par des services sociaux et finalisé par une décision officielle.***
 - ***La question de la période durant laquelle le consentement peut être retiré devrait être traitée dans le cadre d'une éventuelle réforme de cette procédure. Autrement dit, si on améliore la procédure d'expression du consentement à l'adoption, il ne devrait plus être nécessaire d'ajouter une période additionnelle de retrait de ce consentement.***

³¹ La traduction officielle de la loi utilise le mot « consentement », mais on nous a fait savoir que le terme original en arménien correspond davantage à « opinion »; les ramifications de chaque interprétation sont évidemment très différentes.

³² *La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale, Guide de bonnes pratiques* p. 34; http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications_details&pid=4388

- ***En raison du risque de manipulation, la possibilité d'une entente entre les parents biologiques et les parents adoptifs éventuels n'est pas considérée comme une bonne pratique, sauf dans les cas d'adoption entre membres d'une même famille. La loi devrait être modifiée en conséquence en ce qui concerne les adoptions nationales et internationales.***

4. Comment les enfants deviennent-ils « adoptables »?

4.1. Statut légal de l'enfant

Lorsqu'un enfant est admis dans une institution, il faut absolument et dès que possible préciser son statut. En effet, selon l'information fournie par différentes sources, il n'est pas toujours très facile de savoir qui exactement est responsable de l'enfant du point de vue légal.

Selon certains interlocuteurs, dès que l'enfant est confié à une institution, il tombe automatiquement sous la responsabilité du directeur de l'établissement. Mais d'autres affirment que les parents biologiques conservent leurs droits parentaux si aucune décision judiciaire n'intervient. Cette confusion a des conséquences sur l'adoptabilité de l'enfant; dans certains cas, on peut soutenir que l'enfant n'est pas adoptable en l'absence d'un abandon officiel, alors qu'en réalité, cela pourrait être une façon d'écartier l'adoption nationale au profit de l'adoption internationale.

4.2. Concept d'« adoptabilité »

La loi arménienne ne définit pas expressément le concept d'« adoptabilité ». À l'article 111, l'adoption figure parmi les solutions. On peut y lire : [*traduction*] « Les enfants privés de soins parentaux peuvent être confiés à une famille chargée de leur éducation (adoption) ». L'article 112, dont le titre est [*traduction*] « enfants sujets à l'adoption », précise seulement que [*traduction*] « l'adoption est autorisée uniquement pour les enfants et dans leurs intérêts, conformément au paragraphe 2, disposition 1, de l'article 111 du Code, et compte tenu des possibilités de développement complet de l'enfant sur les plans physique, mental, spirituel et moral. »

Il semble que l'adoption soit vue comme étant une mesure de placement des enfants « parmi d'autres », qui dépend de l'intérêt manifesté par les candidats adoptants – Arméniens ou étrangers. On pourrait même dire qu'un enfant peut être considéré comme adoptable dès qu'il est déclaré « privé de soins parentaux », puisqu'aucune procédure précise ou aucun critère spécifique n'est prévu pour déterminer l'adoptabilité.

Selon un article de presse³³, l'adoptabilité de l'enfant est souvent imprécise. Comme on l'indique plus tôt, la plupart des enfants dans les établissements ont au moins un parent, qui a peut-être toujours l'intention de garder contact avec lui. En outre, la durée du processus d'évaluation et de déclaration de l'adoptabilité place les enfants dans une situation de vide juridique.

Il importe de garder à l'esprit que l'adoptabilité doit être déterminée sur la base d'un rapport psychosocial et médical sur l'enfant et la famille d'origine qui vise à établir un plan de vie pour l'enfant. Si le rapport conclut que l'adoption est la solution la plus indiquée dans la situation en question, l'enfant sera considéré comme adoptable du point de vue psychosocial et médical.

Ce rapport devrait être le plus complet possible, puisque l'avenir de l'enfant, de la famille biologique et de la future famille adoptive en dépend. Il faut absolument parvenir à un diagnostic de « santé » mentale, physique, affective et relationnelle aussi complet et exact que possible et qui ne néglige

³³« What the future holds for the orphans », *168 Hours*, 22 septembre 2005, <http://archive.168.am/en/articles/562-pr>

aucun problème. Sur la base de ces quatre aspects, il faut évaluer non seulement les ressources (forces), mais aussi les limites (faiblesses) de l'enfant. À partir de ce diagnostic, les spécialistes pourront déterminer :

1. si l'adoption est une solution indiquée pour l'enfant;
2. les caractéristiques et aptitudes que la famille adoptive devra posséder.

Selon les normes internationales³⁴, « pour que l'adoption puisse être menée à terme, les autorités compétentes de l'État d'origine doivent préalablement établir que l'enfant est adoptable. L'article 16 [de la Convention] dispose que l'apparement de l'enfant avec la famille ne peut avoir lieu que si l'Autorité centrale a constaté que l'enfant est adoptable. L'adoptabilité de l'enfant est régie par la loi et les procédures de l'État d'origine. Il est essentiel que la législation et les procédures de mise en œuvre prennent en compte les critères juridiques, mais aussi médicaux, psychologiques et sociaux de l'adoptabilité qui peuvent être pertinents. À cette fin, il faudrait par exemple préciser quelles procédures spécifiques, par exemple constat d'abandon ou constat qu'un placement permanent est envisagé, doivent avoir été suivies pour établir que l'enfant est adoptable.

Une bonne pratique consiste pour l'État d'origine à désigner dans ses mesures de mise en œuvre l'autorité compétente en vertu de l'article 4 a) pour établir qu'un enfant est adoptable, et les critères sur lesquels se fonde cette décision. Le constat qu'il est impossible pour la famille biologique de l'enfant de prendre soin de lui et l'évaluation que l'enfant bénéficiera d'un environnement familial déterminent son adoptabilité psychosociale. Elle complète son adoptabilité légale, qui forme la base de la rupture du lien de filiation avec les parents biologiques, dans les formes prévues par la législation nationale. »

Il faudrait aussi discuter de l'absence de préparation des enfants à leur adoption. Pour ces enfants, l'adoption représentera une coupure avec leur famille biologique ou d'accueil, de leurs amis, des personnes qu'ils connaissent bien à l'établissement, etc. Pour éviter une séparation brutale, il faudrait préparer l'enfant à son adoption. Cette mesure est d'autant plus importante pour les enfants plus âgés, afin qu'ils puissent adhérer au projet d'adoption et que les difficultés de l'adaptation familiale et sociale puissent être examinées préalablement.

- ***L'adoption devrait être considérée comme une mesure de protection de l'enfance, au même titre qu'une série de mesures de prises en charge alternatives qui doivent toutes être dûment évaluées pour justifier l'adoption.***
- ***L'adoptabilité de l'enfant doit être assujettie à une décision spécifique et fondée sur une évaluation suffisante de sa pertinence. Il faudrait prévoir l'identification des capacités que la future famille adoptive doit posséder pour adopter l'enfant en question.***
- ***La préparation des enfants à leur adoption devrait être incluse dans la pratique des professionnels responsables.***

4.3. Enfants ayant des besoins spéciaux

³⁴ Guide de bonnes pratiques No. 1, http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications.details&pid=4388

Selon le rapport publié en 2010 par l'UNICEF, [traduction] « il y a deux types de pensionnats spéciaux pour les enfants handicapés en Arménie : les écoles qui relèvent du ministère de l'Éducation et des Sciences, financées à même le budget de l'État, et les écoles qui relèvent des administrations locales (*marzpetaran*), financées à même les budgets d'État par l'intermédiaire des *marzpetaran*. Tous les pensionnats spéciaux locaux, sauf un, accueillent des enfants qui ont des troubles d'apprentissage. Les pensionnats spéciaux qui relèvent du Ministère de l'Éducation et des Sciences (1 442 enfants dans 12 écoles en 2009) incluent une école pour enfants ayant un comportement antisocial, une école pour enfants malentendants, une école pour enfants malvoyants, une école pour enfants ayant des troubles de la parole, etc. Les pensionnats spéciaux locaux (1 222 enfants dans 13 écoles en 2009) ne sont pas spécialisés dans les déficiences (sauf un) et ils sont plus susceptibles que les écoles relevant du Ministère de l'Éducation d'accueillir des enfants dont le principal problème réside dans la pauvreté et la négligence sociale³⁵. »

De plus, [traduction] « les centres de réadaptation médico-sociale fournissent des traitements et des services de réadaptation complexes aux enfants qui ont des besoins médicaux particuliers, ce qui nuit au placement de ces enfants dans les orphelinats spécialisés et les écoles spéciales. À l'heure actuelle, il y a huit centres du genre en Arménie, dont cinq sont gérés par l'État³⁶. »

Compte tenu du contexte, et puisque ce rapport porte essentiellement sur l'adoption, nous n'abordons pas plus en détail la question de l'aide à apporter aux familles afin qu'elles puissent continuer de s'occuper d'un enfant handicapé et de la stratégie de désinstitutionnalisation des mesures de prises en charge alternatives de ces enfants lorsque la garde parentale n'est pas envisageable malgré cette aide.

Encourager l'adoption nationale d'enfants handicapés et d'enfants ayant des besoins spéciaux est toujours un objectif difficile, et la situation en Arménie ne fait pas exception.

Selon le Ministère du Travail et des Affaires sociales (MTAS), le nombre d'enfants handicapés placés dans des orphelinats est effectivement à la hausse, mais peu de ces enfants sont adoptés³⁷. Dans le même ordre d'idée, le directeur d'un orphelinat fait remarquer que la plupart des enfants déclarés « adoptables » de son établissement ont des handicaps, mais de mémoire, seulement 4 ont été adoptés en Arménie au cours des 33 dernières années³⁸.

Évidemment, la définition de « handicap » et son assimilation à un « besoin spécial » important varient selon la société concernée et ses circonstances. Comme le souligne un directeur d'orphelinat³⁹, par exemple, les troubles de la parole sont facilement classés dans la catégorie des besoins spéciaux, même si beaucoup de ces problèmes seront facilement traitables là où les ressources nécessaires sont disponibles. Ce directeur et d'autres interlocuteurs ont fait remarquer qu'en fournissant de l'information plus exacte aux candidats adoptants sur le degré et la nature véritables du « handicap » de l'enfant, on pourrait faciliter son adoption.

³⁵ UNICEF Arménie, *Towards Alternative Child Care Services in Armenia: Costing Residential Care Institutions and Community Based Services*, juillet 2010, p. 14,

http://www.unicef.org/armenia/Costing_Residential_Care_Institutions_in_Armenia_report_eng.pdf

³⁶ Op. cit., p. 15

³⁷ Entretien, le 24 novembre 2014.

³⁸ Entretien, le 25 novembre 2014.

³⁹ Entretien, le 26 novembre 2014.

Par ailleurs, beaucoup ont fait part de leur inquiétude quant aux insuffisances au niveau de l'évaluation, de l'enregistrement et de la gestion des handicaps, notamment la facilité avec laquelle les enfants considérés comme handicapés se retrouvent alors en centre d'accueil. Par exemple, nous croyons comprendre que dans plusieurs régions du pays, il y a une pénurie de spécialistes et que les évaluations initiales – à la naissance ou par après – ne sont donc pas toujours réalisées de manière appropriée. L'enregistrement administratif subséquent de l'enfant en tant que handicapé pourrait donc ne pas reposer sur des informations fiables. Les parents ont souvent l'impression qu'ils n'ont guère d'autres choix que de demander le placement de l'enfant. On a également souligné qu'il n'y a pas de contre-vérification du statut médical de l'enfant à son arrivée dans un centre⁴⁰, ce qui peut aboutir, entre autres, à l'enregistrement injustifié en vue de l'adoption internationale.

À l'heure actuelle, on s'entend pour reconnaître que les enfants classés comme ayant un « handicap » sont invariablement envisagés pour l'adoption internationale : selon le consulat des États-Unis, « seulement 1 ou 2 enfants en bonne santé » ont été adoptés d'Arménie depuis 2010⁴¹, et le Bureau de l'état civil affirme même qu'en général, « aucun enfant en bonne santé » n'est déclaré disponible à l'adoption internationale⁴². Cependant, **l'adoption internationale n'est pas à considérer comme une panacée** pour le problème qui consiste à assurer des soins appropriés aux enfants handicapés, et encore moins pour assurer la désinstitutionnalisation efficace des placements en milieu alternatif de ces enfants. Cette question exigera avant tout des efforts soutenus en Arménie pour changer les attitudes et aider les familles à s'occuper de leurs enfants⁴³.

⁴⁰ Entretien au Bureau de l'État civil, le 24 novembre 2014.

⁴¹ Entretien, le 25 novembre 2014.

⁴² Entretien, le 24 novembre 2014.

⁴³ Le projet du SSI baptisé « Enfants handicapés en orphelinat » a pour but d'aider les gouvernements des pays intéressés et demandeurs, afin de contribuer au respect du droit fondamental qu'a chaque enfant de vivre dans un environnement adapté à ses besoins. Le SSI travaille en collaboration avec les autorités de protection de l'enfance de pays partenaires pour aider les professionnels des orphelinats à mieux comprendre et prendre en compte les besoins spécifiques des enfants handicapés pour améliorer la prise en charge quotidienne, promouvoir et favoriser l'évaluation régulière et systématique de chaque enfant handicapé en orphelinat, élaborer un projet de vie familiale individualisé pour chaque enfant qui en a besoin, quel que soit son état de santé, encourager et accompagner les autorités compétentes à développer des mesures de prise en charge alternatives pour les enfants handicapés pour leur permettre de quitter les institutions, etc. Pour obtenir un complément d'information : <http://www.iss-ssi.org/index.php/fr/que-faisons-nous/cwd-fr>

5. Statistiques

Comme dans bien des pays, il est toujours difficile d'obtenir des données exactes sur les mesures de prises en charge alternatives et l'adoption. En outre, il peut être difficile d'utiliser ces données de manière comparative si les sources et les périodes sont différentes. Cependant, les statistiques fournissent des perspectives intéressantes sur l'évolution de ces questions, et elles demeurent importantes pour l'analyse des questions relatives à la protection de l'enfance.

Tableau 1 : Données générales sur la protection de l'enfance en Arménie, 2008-2013⁴⁴

	Enfants en orphelinats	Nombre d'enfants adoptés dans des orphelinats	Enfants retournés chez des parents	Enfants handicapés en orphelinats
2008	1 253	118	52	402
2009	1 224	72	41	425
2010	1 240	77	83	425
2011	1 115	74	56	466
2012	877	56	85	461
2013	927	50	53	475

*Tableau 2 : Nombre d'adoptions internationales en provenance d'Arménie
données fournies par les pays d'accueil⁴⁵*

Pays d'accueil	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	Total
Belgique	0	0	0	S. O.	0	0	0	0	0	2	S. O.	2
Canada	2	0	0	0	4	3	9	0	0	10	12	40
France	15	14	18	15	9*	22	16	12	N.D.	16	16	>153
Allemagne	N.D.	N.D.	2	7	5	4	1	8	5	9	N.D.	41
Italie	16	20	20	23	24	32	24	12	0	0	0	171
Pays-Bas	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1	0	0	0	0	N.D.	0	1
Espagne	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2	0	1	0	0	N.D.	N.D.	3
Suède	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Suisse	0	0	0	1	N.D.	0	0	0	0	0	0	1
É.-U.	12	19	22	18	20	29	32	46	20	31	40	289
Total	45	53	62	64	65	91	83	78	>25	68	68	702

* Ce nombre (9) pour 2009 a été communiqué par l'Autorité centrale de France par courriel le 24 février 2015, bien que le nombre annoncé au départ pour cette année-là était 15. L'Autorité centrale n'a malheureusement pas été en mesure de fournir un nombre pour 2005.

⁴⁴ Source : Service national de statistique de l'Arménie, <http://www.armstat.am>

⁴⁵ Sources : www.aican.org; www.hcch.nl, Bulletin mensuel du SSI, octobre 2014; Autorités centrales respectives.

5.1. Comparaison des données sur les adoptions nationales et internationales

Tableau 3 : Nombre de requérants enregistrés par nationalité et nombre d'enfants adoptés par nationalité des parents adoptifs, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Citoyens d'Arménie	79	71	93	108	76	98
Enfants adoptés par des citoyens d'Arménie	52	47	73	62	37	21
Citoyens étrangers	123	120	105	92	203	143
Enfants adoptés par des citoyens étrangers*	96	58	66	59	41	34
Enregistrements totaux	202	191	198	200	279	241
Adoptions totales	148	105	139	121	78	55

* Toutes les données de ce tableau ont été fournies par les autorités arméniennes lors de notre visite. Toutefois, en ce qui a trait aux « enfants adoptés par des citoyens étrangers », nous notons que certains chiffres ne correspondent pas aux statistiques fournies par l'Arménie à la Conférence de La Haye sur le droit international privé, où les données pour 2009 étaient 68 (par opposition à 58)⁴⁶ et, pour 2013, 46 au lieu de 34⁴⁷. Se reporter également à nos commentaires dans la section 5.2 ci-dessous.

Tableau 4 : Comparaison du nombre d'enfants adoptés dans des orphelinats et du nombre d'adoptions nationales et internationales

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Nombre d'enfants adoptés dans des orphelinats	118	72	77	74	56	50
2. Enfants adoptés par des citoyens arméniens + enfants adoptés par des citoyens étrangers	52 +96 = 148	47 +58 = 105	73 +66 = 139	62 +59 = 121	37 +41 = 78	21 +34 = 55
Différence 2. - 1.	30	33	62	47	22	5
Proportion des adoptions non traitées dans des orphelinats	25 %	31 %	44 %	39 %	28 %	10 %

⁴⁶ http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010pd05_am.pdf

⁴⁷ <http://www.hcch.net/upload/stat33am2013.pdf>

5.2. Notes sur les données relatives à l'adoption

On constate souvent des écarts entre les données fournies par les pays d'accueil et les pays d'origine d'une année à l'autre. Cela est souvent imputable à des facteurs tels que les périodes de déclaration différentes (les données américaines suivent les exercices financiers, qui vont d'octobre à septembre, par exemple, non le calendrier civil), et les délais d'inscription, d'enregistrement ou de finalisation de l'adoption par le pays d'accueil. Par la suite, ces écarts ont tendance à s'aplanir au fil du temps; par exemple, dans le cas de l'Arménie, les pays d'accueil ont déclaré 91 adoptions en 2008, alors que l'Arménie en rapporte 96 (+5); les données correspondantes pour 2011 sont 62 et 59 (-3).

Toutefois, comme nous l'indiquons dans l'introduction (1.1), le problème de l'accès aux données définitives de l'Arménie a constitué un problème inhabituellement important dans le cadre de notre collecte de données pour ce rapport. D'abord et avant tout, il est difficile pour nous de tirer des conclusions à partir de l'information disponible. Ainsi, si nous utilisons les données figurant au tableau 3 ci-dessus, le nombre total d'adoptions internationales entre 2008 et 2013 est de 354 selon l'Arménie, mais 380 selon les adoptions déclarées par les pays d'accueil pendant cette période (tableau 2). Un tel écart indique certainement des problèmes potentiels qui méritent des commentaires. Cependant, si l'on tient compte des nombres plus élevés pour 2008 et 2013 communiqués par l'Arménie à la Conférence de La Haye (se reporter à la note sous le tableau ci-dessus), les 22 adoptions additionnelles portent le total à 376; la différence (4) entre les chiffres du pays d'accueil devient non significative. Cela dit, nous ne savons pas si ces chiffres sont exacts.

Les données contradictoires dans de nombreux secteurs liés à l'adoption nous ont empêchés de tirer des conclusions fiables pour soutenir des recommandations fermes.

S'agissant du problème important de l'implication de la diaspora arménienne, par exemple, il est presque impossible de saisir la réalité. D'un côté, le rapport de 1998 indique que [traduction] « dans l'ensemble, seules des personnes d'origine arménienne peuvent adopter des enfants arméniens à l'étranger⁴⁸ », et une mission d'experts très récente confirme que cela est toujours vrai, en notant que les adoptants étrangers sont aujourd'hui [traduction] « principalement (mais pas exclusivement) des personnes ayant des antécédents culturels arméniens et provenant surtout de trois pays (États-Unis, France et Italie)⁴⁹ ». À l'opposé, des représentants de deux de ces trois pays d'accueil⁵⁰ nous ont dit que ces adoptions représentaient, respectivement, 20 % et « un très petit nombre » des adoptions totales traitées récemment, alors qu'une source gouvernementale estime que les adoptions par la diaspora constituent actuellement 50 % des adoptions totales⁵¹.

Un autre exemple de constatations contradictoires est la question essentielle des caractéristiques des enfants arméniens adoptés à l'intérieur du pays et à l'étranger. L'affirmation faite dans le rapport Jastrow selon laquelle les enfants [traduction] « les plus recherchés sont adoptés au pays dans les deux mois suivant la naissance » contraste fortement avec l'information qui nous a été

⁴⁸ UNICEF et SSI (1998) *supra*, p. 13.

⁴⁹ Rapport de mission dans le cadre du projet de jumelage de l'UE sur l'Arménie 11/ENP-PCA/JH/08, par M. Serge-Daniel Jastrow, 23-28 juin 2014.

⁵⁰ États-Unis et France

⁵¹ Ministère de la Justice, entretien le 24 novembre 2014.

systématiquement fournie et selon laquelle les Arméniens étaient réticents à l'idée d'adopter des enfants de moins de six mois⁵² ou même d'un an⁵³, principalement parce que les candidats adoptants craignent que les problèmes de santé apparaissent pendant cette période. Cette réticence a été invoquée, en outre, pour expliquer pourquoi les bébés de moins d'un an étaient disponibles pour l'adoption internationale malgré l'obligation, depuis 2005, qu'ils soient inscrits dans le registre des enfants adoptables uniquement à l'intérieur du pays pendant au moins 3 mois. Dans le même ordre d'idée, par exemple, on nous a dit que 4 des 6 adoptions internationales vers l'Italie en 2013 concernaient des enfants d'un an (les 2 autres étaient âgés de 5 et 14 ans)⁵⁴.

Le tableau 4 tend lui aussi à montrer qu'une proportion importante d'enfants adoptés (à l'intérieur du pays et à l'étranger) ne provient pas d'orphelinats. Évidemment, les adoptions intrafamiliales expliquent peut-être en partie cette différence, mais la situation n'est pas claire. Ces cas doivent de toute façon être examinés attentivement pour s'assurer que ces adoptions ne constituent pas ce que le GBP1 décrit comme étant le résultat de « pressions indues⁵⁵ ».

⁵² Entretien à l'orphelinat Yerevan Children's Home, le 25 novembre 2014.

⁵³ Entretien à l'orphelinat Vanadzor, le 26 novembre 2014.

⁵⁴ Entretien à l'Ambassade de l'Italie, le 27 novembre 2014.

⁵⁵ GBP1, p. 35

Lorsque les données sont contradictoires et incomplètes, comme dans le cas présent, il est très difficile d'essayer de déterminer les réalités de l'adoption en Arménie aujourd'hui – et donc d'élaborer une politique efficace et des recommandations pratiques.

6. Adoption nationale

En général, l'information que nous avons reçue indique que le nombre d'Arméniens qui souhaitent adopter ou qui sont disposés à le faire est très élevé, mais que les candidats se heurtent à des obstacles tout au long du processus d'adoption. Les raisons expliquant ce phénomène ne sont pas très claires, mais selon nous, les citoyens ordinaires ont de la difficulté à comprendre le fonctionnement du système, où trouver l'information pertinente et, surtout, comment avoir « accès » aux enfants adoptables. Sur un plan général, plusieurs interlocuteurs nous ont expliqué que le système d'adoption nationale actuel souffrait de dysfonctionnements qui nuisent aux requérants et aux enfants, car ces derniers ne peuvent bénéficier des mesures de protection et de prises en charge nationales.

6.1. Préjugés associés à l'adoption

Nous pensons que l'adoption est encore souvent entourée de secret en raison des préjugés qui y sont associés dans la société arménienne. Cette situation n'a rien d'inhabituel, mais elle montre qu'il faut choisir une approche plus proactive pour sensibiliser la population aux avantages potentiels de cette pratique pour de nombreux enfants qui ne peuvent pas vivre avec leur famille. Tant qu'il y a une certaine « honte » associée à l'adoption, il sera difficile d'attirer plus de candidats et donc d'encourager l'adoption nationale.

6.2. Approche insuffisamment axée sur l'enfant dans le processus d'adoption

Comme nous l'indiquons ailleurs dans ce rapport, il semble que l'approche de l'adoption comme mesure de protection de l'enfance soit davantage axée sur les besoins et les désirs des adultes que sur les besoins des enfants individuels. Certaines spécificités de la société arménienne peuvent expliquer cette situation, et nous comprenons bien sûr que le fait de rendre l'adoption plus attrayante aux yeux des candidats potentiels dans le contexte arménien peut être vu comme une façon de justifier l'attention portée aux parents adoptifs éventuels (p. ex., leur participation à la « sélection » d'un enfant). Cependant, un interlocuteur a également fait observer qu'environ 25 % des adoptions nationales se soldent par un échec, ce qui pourrait s'expliquer en partie par le manque d'efforts visant à identifier et satisfaire les besoins particuliers de l'enfant.

6.3. Critères inappropriés pour évaluer les parents adoptifs éventuels (PAE)

L'article 116 du Code de la famille énonce les conditions que les candidats adoptants doivent remplir et auxquelles se superpose l'article 7 de la Loi sur l'adoption. Ces dispositions suscitent les commentaires suivants :

- Le titre de l'article 116 est « personnes ayant le droit d'adopter ». Il est important de modifier ce titre, car le « droit d'adopter » n'existe pas. Même si ce titre n'a aucune valeur juridique, il donne une impression biaisée de la signification de l'adoption, qui est une mesure de protection de l'enfance et non une réponse aux désirs des parents adoptifs éventuels. Le libellé devrait être modifié pour « personnes admises à adopter ».

- Il y a une longue liste de conditions officielles (notamment la production de différents documents) que les candidats doivent remplir, mais il n'est guère question de l'« étude du foyer ». Il faudrait mettre davantage l'accent sur cet élément essentiel de la procédure. En effet, une famille qui souhaite adopter un enfant doit d'abord être reconnue comme étant en mesure d'assurer la protection et le soin des enfants qui doivent être adoptés à long terme. Il est important d'effectuer une étude du profil psychologique, médical et social des candidats adoptants, en gardant à l'esprit que l'intérêt de l'enfant (qui n'est pas encore identifié) est prioritaire.

- Le contenu de l'« étude du foyer » devrait être précisé. Le rapport devrait fournir le portrait le plus complet qui soit des parents adoptifs éventuels et de leur milieu. La nécessité de ce rapport et son contenu sont indiqués à l'article 15 de la Convention de La Haye, qui exige les renseignements suivants sur les requérants : leur identité, leur capacité légale et leur aptitude à adopter, leur situation personnelle, familiale et médicale, leur milieu social, les motifs qui les animent, leur aptitude à assumer une adoption internationale, ainsi que les enfants qu'ils seraient aptes à prendre en charge.

6.4. Absence de préparation des adoptants éventuels

L'importance de la préparation est largement reconnue. Elle est obligatoire dans certains pays, fortement recommandée dans d'autres. Une préparation éthique devrait encourager les parents adoptifs éventuels (PAE) à adapter leurs capacités aux besoins de l'enfant ou, s'ils ne peuvent le faire, à renoncer à l'adoption. Enfin, le moment clé du processus d'adoption survient lorsque les PAE peuvent réfléchir aux problèmes et défis qu'ils devront surmonter dans leur vie familiale avec l'enfant adopté (révélation de l'adoption, adolescence, questions culturelles, recherche des origines de l'enfant et ainsi de suite). À cet égard, la préparation peut aider les PAE à mieux comprendre ces défis et leur donner les outils nécessaires pour les affronter.

La préparation des PAE étant une étape essentielle du processus d'adoption, elle doit être obligatoire. Les professionnels doivent préparer et superviser le contenu du rapport et le mettre à jour régulièrement, et son coût doit demeurer raisonnable pour les participants.

6.5. Apparentement

En Arménie, les parents peuvent consentir à l'adoption de leur enfant par une personne en particulier ou sans mentionner quiconque à cet égard. En outre, les citoyens de la République d'Arménie qui vivent dans un autre pays et les étrangers qui souhaitent adopter peuvent être informés des dossiers personnels des enfants pour choisir un enfant selon les critères préférés.

Après avoir reçu une demande écrite, le Ministère transmet, dans les trois jours ouvrables suivants, l'information sur les enfants adoptables à la Commission et à d'autres autorités compétentes.

Si la personne enregistrée qui souhaite adopter sélectionne un enfant adoptable, le personnel des autorités locales ou de l'Autorité centrale doit aviser le Ministère du Travail et des Affaires sociales (MTAS); si personne d'autre n'exprime le souhait d'adopter l'enfant sélectionné, on organise une rencontre entre cet enfant et les parents adoptifs éventuels. Si plus d'un citoyen arménien disposé

à adopter manifeste de l'intérêt pour un même enfant, les rencontres avec l'enfant sont organisées dans l'ordre de réception de la demande.

Comme on l'indique plus haut, l'adoptabilité de l'enfant doit être déterminée avant que les parents adoptifs éventuels ne soient apparentés avec lui. Le GBP1 indique ce qui suit : « Bien que cela paraisse évident et que cette règle figure souvent dans la législation nationale sur l'adoption, la situation inverse peut se produire : certains systèmes permettent aux parents adoptifs d'obtenir des renseignements sur les enfants « disponibles » avant que l'enfant n'ait été déclaré adoptable, voire avant la signature des consentements. Cette pratique, qui peut se justifier par de bonnes intentions ou des raisons financières ou matérielles, ouvre la voie aux abus et va à l'encontre de la procédure visée par la Convention. »

L'apparement ne doit jamais être fondé sur le choix fait par les parents adoptifs éventuels à partir d'un groupe d'enfants et cela, pour deux raisons. Premièrement, on sait qu'un tel choix ne garantit jamais le succès de l'adoption, car il repose sur certaines caractéristiques physiques externes de l'enfant ou d'une première impression qui n'indique pas les chances d'attachement et d'intégration à la famille. Deuxièmement, l'apparement devrait avoir lieu avant qu'une rencontre avec l'enfant et les requérants ne soit organisée.

La responsabilité de l'apparement doit être assumée par une équipe de professionnels dévoués à la protection de l'enfance (notamment des psychologues et travailleurs sociaux, épaulés par des juristes, pour garantir le respect de la loi). L'apparement est fondé sur l'examen des dossiers : le dossier de l'enfant et les dossiers des différents requérants, parmi lesquels une famille sera retenue.

6.6. Période probatoire de cohabitation

Lorsque l'apparement est terminé et que la famille retenue accepte d'adopter l'enfant, une période probatoire d'une durée variable peut être exigée avant qu'une décision ne soit prise relativement à l'adoption. En général, cette période est d'un mois, mais va jusqu'à un an dans certains pays. À cet égard, la durée de la période probatoire devrait être réaliste et faisable pour les futurs adoptants – qu'ils soient citoyens arméniens ou étrangers.

Cette première période de cohabitation ne doit pas être considérée comme un test pour les adoptants. Elle permet plutôt d'apprendre à connaître l'enfant dans un environnement qui lui est familier, avec l'aide des professionnels locaux qui connaissent l'enfant. Même si cette période a des avantages incontestables et doit être respectée, il faut comprendre sa raison d'être et son véritable objectif. Cette période favorise un attachement affectif progressif et aide à prévenir l'échec de l'adoption, dans la mesure du possible. Elle n'a pas pour but de permettre aux parents adoptifs éventuels de renoncer à l'enfant à la fin de la période.

Si la période probatoire se solde par un échec, il est impératif que l'enfant bénéficie d'un soutien psychologique et émotionnel, particulièrement si la cohabitation a duré plusieurs mois et qu'un lien d'attachement s'est créé. Enfin, si les PAE rejettent l'enfant, on ne leur proposera pas d'autres enfants à ce moment-là. Il est dans l'intérêt commun qu'une nouvelle évaluation soit réalisée.

6.7. Décision judiciaire

L'ordonnance définitive d'adoption est assujettie à une décision judiciaire, alors qu'avant l'adoption du Code de la famille, en 2005, elle reposait entièrement dans les mains du directeur de l'UPE concernée. Il s'agit d'un pas en avant très positif, mais dans la pratique, à l'heure actuelle, cela ne semble offrir guère de véritables garanties.

Le principal problème est que le juge fonde sa décision uniquement sur les documents à sa disposition et qu'il a peu de contacts, par exemple, avec les PAE ou les autres parties intéressées (y compris l'enfant). En outre, les documents en question sont essentiellement de nature administrative; en raison du manque de travailleurs sociaux qualifiés dans les services obligatoires, le refus d'une l'ordonnance à l'étape judiciaire est pratiquement inconnu⁵⁶.

Un autre problème possible, dont il est question à la section 3 ci-dessus, découle de l'application de la règle de procédure générale aux décisions d'adoption voulant que ces dernières entrent en vigueur un mois après avoir été prononcées. Cela signifie, entre autres, que le statut de l'enfant est essentiellement incertain durant cette période. Rien ne justifie cela dans une perspective axée sur l'enfant : selon la Convention de La Haye de 1993, toutes les questions concernant l'adoptabilité, le consentement, l'intérêt supérieur de l'enfant et l'aptitude des PAE doivent être réglées avant la décision finale. Nous savons que dans la pratique, ce délai n'a pas encore été utilisé – de façon importante, du moins – pour instituer un examen du verdict, mais cette utilisation potentielle existe de façon injustifiée dans la loi et illustre une nouvelle fois la non-conformité aux normes de La Haye.

6.8. Absence de services ou vérifications après l'adoption

Nous n'avons pas été en mesure de trouver des règlements ou des pratiques concernant les services ou le suivi post-adoption. Il est généralement admis que le suivi post-adoption est une mesure importante pour garantir le succès de l'adoption internationale. Les pays d'origine y accordent une grande importance et exigent qu'il soit mené dans les pays d'accueil. On peut raisonnablement considérer que si un État exige ce service pour les adoptions internationales, il en fait de même pour les adoptions nationales. Il faut garder à l'esprit que les risques de dysfonctionnements et autres défaillances existent aussi dans ce contexte.

Les services post-adoption constituent le dernier maillon de la chaîne des services professionnels et multidisciplinaires qui sont indispensables pour garantir le succès global de l'adoption, dans l'intérêt supérieur de l'enfant et en respectant toutes les parties intéressées. L'existence de cette chaîne de services est probablement l'un des outils les plus efficaces contre l'échec de l'adoption.

⁵⁶ Entretien, le 27 novembre 2014.

7. Adoption internationale

7.1. Biais de la procédure nationale affectant l'adoption internationale

À la suite des divers entretiens réalisés, nous avons compris que l'approche générale de l'adoption internationale comportait les mêmes idées préconçues que l'adoption nationale. En particulier, plusieurs interlocuteurs considèrent l'adoption internationale comme un « devoir moral » envers les requérants : « S'il y a des enfants, nous devons les leur confier. » Ces commentaires peuvent sembler purement anecdotiques, mais ils illustrent le même biais qui fait qu'on considère l'adoption comme une réponse aux désirs des adoptants éventuels, pas comme une mesure de protection de l'enfance. Nous encourageons donc les autorités arméniennes à soutenir l'organisation de séminaires de formation et la participation aux conférences internationales par le personnel chargé de l'adoption, pour profiter des bonnes pratiques et de l'information la plus actuelle.

a) Possibilité des contacts préliminaires entre la famille biologique et les parents adoptifs éventuels

Comme on l'indique ci-dessus, ces contacts ne sont pas interdits par la loi. Au contraire, le Code de la famille (article 116) les rend possibles. Cependant, cette pratique va à l'encontre de la Convention de La Haye, comme l'indique le GBP1 : « Afin de prévenir des pratiques inappropriées ou illicites avant l'apparement, l'article 29 interdit clairement tout contact entre les futurs parents adoptifs et toute personne dont le consentement pourrait être influencé, intentionnellement ou non, par les parents adoptifs. Les seules exceptions à cette règle s'appliquent d'une part, aux adoptions intrafamiliales, où les parties se connaissent, et d'autre part lorsque l'autorité compétente a fixé des conditions au contact et que celles-ci sont respectées. Il convient d'user avec parcimonie du pouvoir de fixer des conditions au contact. L'article 29 n'interdit pas l'échange d'informations sur les futurs parents adoptifs et l'enfant adoptable, nécessaire pour que toutes les parties prennent la décision définitive du placement de l'enfant conforme à son intérêt supérieur⁵⁷. »

b) Apparement

Les mêmes observations sur l'apparement dans l'adoption nationale s'appliquent ici. Le fait que le Comité inter-organismes soit chargé d'autoriser l'apparement n'apporte pas de garanties supplémentaires quant à un apparement adéquat fondé sur des critères psychosociaux. Les membres du Comité sont élus pour représenter les différents organes d'État⁵⁸, pas pour former une équipe de professionnels multidisciplinaire. L'apparement repose principalement sur l'*autosélection* faite par les PAE, ce qui est contraire aux bonnes pratiques internationales, comme on l'explique ci-dessus. Le fait que les PAE reçoivent une liste d'enfants adoptables pour faire leur choix est particulièrement préoccupant. D'abord, comme on l'explique ci-dessus, la décision sur l'apparement devrait être confiée à des professionnels, pas laissée aux adoptants. Ensuite, les enfants proposés aux fins de l'adoption internationale souffriraient de différents problèmes médicaux. Les candidats adoptants peuvent avoir de la difficulté à comprendre le type de problème en cause et ses conséquences sur la prise en charge de l'enfant.

⁵⁷ *La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale, Guide de bonnes pratiques*, p. 34; http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications.details&pid=4388

⁵⁸ Ministère de la Justice (président), MFA, MTAS, Administration territoriale, État civil et Police.

Qui plus est, nous avons été troublés par des informations (que nous n'avons pas été en mesure de vérifier complètement) selon lesquelles certains candidats adoptants recevaient également une deuxième liste sur laquelle figurent des enfants ayant seulement des problèmes médicaux mineurs, s'ils hésitent à choisir un enfant sur la première liste. Nous ne savons pas dans quelles circonstances de telles offres seraient faites.

Ce point peut néanmoins être vu en relation avec les observations du personnel consulaire des ambassades, qui a affirmé que la plupart des enfants adoptés auxquels sont délivrés des visas ont des problèmes médicaux mineurs et traitables.

7.2. Perspective du pays d'accueil

Selon les statistiques disponibles, un nombre limité d'enfants arméniens sont adoptés en Iran et en Russie, mais les trois principaux pays d'accueil sont les États-Unis, l'Italie et la France, qui sont tous Parties à la Convention de La Haye de 1993.

Comme on l'indique ci-dessus, le traité de La Haye est loin d'être complètement mis en œuvre en Arménie, et il existe encore de nombreuses échappatoires et pratiques douteuses, certaines étant particulièrement cruelles. Mais il est troublant que les pays d'accueil n'appliquent pas eux non plus les normes internationales. Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'article 8 (gains financiers indus – voir ci-dessous) et de l'article 17 (approbation de l'apparement proposé, entente sur la poursuite de la procédure).

Nous ne savons pas vraiment pourquoi les normes de La Haye ne sont pas appliquées par les pays d'accueil où sont adoptés des enfants arméniens. Souvent, ces pays sont parfaitement au courant du problème : au moins un d'entre eux sait, par exemple, que des intermédiaires douteux et non surveillés sont impliqués à l'intérieur du pays; au moins un sait que les candidats adoptants doivent verser des « honoraires » inexplicablement élevés; au moins un sait que les processus de sélection et d'apparement bafouent les principes énoncés dans la Convention de La Haye de 1993⁵⁹. Cette inaction est-elle causée par une préparation et une formation insuffisantes du personnel consulaire? Les pays d'accueil ont-ils officiellement examiné les procédures et décidé malgré tout qu'ils offrent des garanties suffisantes et donc qu'ils ne nuisent pas à l'application du traité⁶⁰? Ou cette situation est-elle le fruit d'une politique de laissez-faire? Quoi qu'il en soit, il est extrêmement préoccupant que des pays d'accueil qui sont Parties à la Convention de La Haye de 1993 ignorent son contenu quand ils traitent des adoptions internationales. Cela est très dangereux, car on affaiblit ainsi énormément le respect et l'impact d'un traité qui vise expressément à protéger les personnes qui prennent part à une procédure d'adoption internationale.

7.3. Organismes d'adoption agréés

a) Interdiction des organismes d'adoption agréés

L'absence de procédures claires sur l'adoption internationale, le manque de transparence du processus et le faible contrôle exercé dans le pays d'accueil ont également des conséquences sur les activités des organismes d'adoption agréés.

⁵⁹ Situation apparue clairement lors de nos discussions avec les représentants diplomatiques respectifs.

⁶⁰ S'ils ont des doutes sérieux, l'article 33 de la Convention de La Haye de 1993 devrait s'appliquer : « Toute autorité compétente qui constate qu'une des dispositions de la Convention a été méconnue ou risque manifestement de l'être en informe aussitôt l'Autorité centrale de l'Etat dont elle relève. Cette Autorité centrale a la responsabilité de veiller à ce que les mesures utiles soient prises. »

En principe, et selon l'article 115 de la Loi sur l'adoption, les activités des agences d'adoption sont interdites en Arménie, comme celles des facilitateurs professionnels ou avocats. Les PAE qui vivent à l'étranger doivent faire appel à un « représentant juridique » ayant reçu une procuration, des parents ou de leur agence, pour mener à bien le processus en leur nom (ou, en principe, ces parents peuvent le faire personnellement et directement). Dans la pratique, cependant – et c'est l'une des situations qui suscitent les inquiétudes les plus vives – ces « représentants » agissent exactement à titre de « facilitateur » et, en outre, ils travaillent sans aucune forme d'autorisation, de réglementation, de supervision ou de surveillance par les autorités compétentes. Comme le résume le State Department (Département d'État) des États-Unis, [traduction] « la loi arménienne n'autorise pas les facilitateurs professionnels, les agents d'adoption ou les avocats à fournir des services d'adoption en Arménie. Elle permet aux futurs parents adoptifs et aux fournisseurs de services d'adoption de donner une procuration à un individu afin qu'il s'occupe de tous les aspects de l'adoption en leur nom. Ces individus peuvent seulement fournir des services juridiques limités et mener à bien le processus en Arménie en entrant directement en contact avec le ministère de la Justice. »

L'expérience dans d'autres pays d'origine montre clairement que la participation de personnes « non supervisées » aux procédures d'adoption est l'une des principales sources de mauvaises pratiques et d'abus. Les répercussions financières de leurs activités sont, de par leur nature même, inconnues, mais elles représentent clairement une part importante du montant que les agences étrangères exigent des parents adoptifs éventuels (voir ci-dessous). Toutefois, nous nous demandons si l'Arménie est en train de revoir sa décision d'interdire les agents intermédiaires. En effet, selon le site de l'Autorité centrale de France⁶¹, l'organisme d'adoption agréé Médecins du Monde a été autorisé par l'Arménie en mai 2014, bien qu'on ne connaisse pas encore les ramifications opérationnelles détaillées de cette décision. Cela dit, tous les nouveaux requérants français doivent passer par l'organisme agréé à l'heure actuelle.

Le fait que le Ministère de la Justice semble favorable à la révision des règlements régissant les activités des organismes d'adoption étrangers agréés est une nouvelle encourageante.

b) Information fournie par les organismes d'adoption agréés

Voici ce que révèle l'examen des sites Web des agences d'adoptions offrant des « programmes d'adoption » en Arménie :

- 1) L'information fournie sur ces sites Web n'est pas exacte. Les détails sur la procédure en Arménie sont différents d'une agence à une autre; certaines agences ne décrivent pas explicitement chaque étape de la procédure. Le calendrier du processus d'adoption est décrit différemment; certaines agences font état de deux voyages pour les parents adoptifs éventuels, d'autres de trois voyages au total, et la durée de ces voyages varie. Certains sites mentionnent que le cabinet du Premier ministre est l'Autorité centrale en matière d'adoption, etc.
- 2) Les agences d'adoption font appel à des intermédiaires locaux qui aident et accompagnent leurs clients en Arménie (cela remet en question les raisons pour lesquelles l'Arménie interdit les activités des intermédiaires, mais autorise un système qui contourne aisément cette interdiction); la

⁶¹ Communiqué relatif à l'accréditation de l'OAA français Médecins du Monde auprès de la République d'Arménie (6 juin 2014); <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/adopter-a-l-etranger/comment-adopter-a-l-etranger/les-fiches-pays-de-l-adoption/fiches-pays-adoption/article/adopter-en-armenie>

participation des partenaires locaux des agences d'adoption n'est généralement pas très claire (qui sont ces partenaires, quelle est leur relation avec l'agence, etc.).

3) Les aspects financiers proprement dits et leurs incidences possibles sont particulièrement inquiétants : la composition/ventilation des frais d'adoption est invariablement nébuleuse, ou alors cette information n'est pas fournie dès le départ (pas affichée sur le site Web). Les coûts d'adoption (lorsqu'ils sont indiqués sur le site Web) vont de 25 000 euros (€) chez les agences d'adoption italiennes à 30 500 à 50 000 dollars américains (\$ US) chez les agences d'adoption aux États-Unis.

Voici des exemples d'information fournie par des agences d'adoption :

	Enfants	Nombre de voyages	Frais et honoraires
Adopt Abroad		3	38 000 à 45 000 \$ US Les clients doivent déboursier des frais de 1 200 \$ US au titre des « cadeaux et pourboires » ; honoraires de facilitation : 19 000 \$ US (en date de 2011)
Carolina Adoption Services	Enfants adoptables : 5 ans et plus, fratries, enfants ayant des besoins spéciaux de tous âges. Propose des listes avec photos d'enfants arméniens en attente d'adoption	2	32 500 à 50 000 \$ US Services professionnels : 7 000 \$ US; aide et développement : 500 \$ US; frais de service international : 12 000 à 26 000 \$ US; dons : 1 000 \$ US; dépenses à l'intérieur du pays : 12 000 à 15 500 \$ US
Hopscotch Adoptions, Inc	Enfants de plus de 14 mois rarement proposés; enfants ayant des besoins spéciaux; enfants ayant des besoins spéciaux allant de mineurs à non traitables	1-2	30 540 \$ US pour les services de facilitation en Arménie. Jusqu'en 2007, des « avocats » arméniens touchaient environ 10 500 \$ US par enfant.
Associazione Arcobaleno Onlus		2	
Famiglia insieme Onlus			25 000 € (frais procéduraux et services de partenaires en Arménie)
Associazione nazionale pubbliche assistenze			25 000 € en Arménie Comprend aussi : traduction des documents officiels et attestation de dossiers 2 300 € : traducteur/interprète et partenaire local 2 200 € : entretien de l'enfant 1 500 € : soutien administratif 14 000 € : services pour établissement à l'étranger 5 000 € : autres services d'assistance

7.4. Questions financières

On s'inquiète depuis longtemps, en Arménie et ailleurs, du fait que les transactions financières dans le contexte de l'adoption internationale ne sont pas transparentes ni soumises à un examen suffisant.

Étant donné qu'en 2013, le salaire mensuel brut moyen en Arménie s'élevait à environ 160 000 drams (environ 390 \$ US)⁶², le montant exigé par les agences étrangères pour les coûts à l'intérieur du pays est largement disproportionné, peu importe les services fournis.

Comme on l'indique ci-dessus, les droits exigés pour les services de partenaires en Arménie vont de 10 000 \$ US à 20 000 \$ US, et parfois plus. Les agences n'ont fourni aucune ventilation de ces coûts sur leurs sites Web. Cela est d'autant plus troublant quand on sait que l'interdiction des activités des agences d'adoption en Arménie visait prétendument à empêcher qu'on tire profit de l'adoption internationale. Selon un rapport de presse de janvier 2006, [traduction] « la majeure partie des adoptions internationales étaient auparavant organisées par des facilitateurs locaux qui exigeaient des honoraires énormes pour leurs services, prétendument entre 9 000 \$ et 13 000 \$ par enfant. Les montants sont étrangement élevés compte tenu du faible coût des formalités administratives concernées en Arménie⁶³. » Autrement dit, même si les règles ont été modifiées, les montants d'argent, eux, sont inchangés. Dans ce rapport, nous ne sommes pas en mesure de donner des précisions sur les raisons possibles ou la responsabilité de cette situation déplorable, mais à notre avis, cela illustre **les grands problèmes auxquels l'Arménie et les pays d'accueil doivent s'attaquer s'ils veulent affirmer de façon crédible que dans l'adoption internationale, l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale.**

Les maigres informations fournies par les agences sont en fait à peine moins préoccupantes que l'information qu'elles choisissent de ne pas fournir. Ainsi, selon une source média du 27 avril 2011⁶⁴, un contrat proposé par l'agence Hopscotch en 2007 indique que les frais exigés incluent, en 2007, près de 5 000 \$ US pour les [traduction] « cadeaux aux fournisseurs de services étrangers et aux fonctionnaires qui exécutent les tâches ministérielles en guise de remerciement pour un service rapide ».

De plus, certaines agences mentionnent des « dons » ou des « services aux établissements étrangers ». Cependant, on sait très bien aujourd'hui que le versement d'argent aux établissements et orphelinats a des effets très préjudiciables, notamment parce qu'il contrecarre directement les efforts dans le contexte de la stratégie de désinstitutionnalisation. Il soutient le maintien en existence de ces établissements, crée un système de dépendance aux dons pour assurer le fonctionnement continu de l'établissement, ou pis encore, soutient un système qui pourrait activement fournir des enfants pour l'adoption internationale, parce qu'ils deviennent une source de revenus.

La Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 s'est montrée très préoccupée quant à la question des frais et honoraires, et elle a adopté une position claire à cet égard⁶⁵ :

⁶² Information fournie par les banques arméniennes : <http://www.armbanks.am/en/2014/02/26/72065>

⁶³ « Armenia child adoptions largely unaffected by stricter rules », *RFE/RL*, 12 janvier 2006.

⁶⁴ <http://www.azatutyun.am/content/article/16794730.html>

⁶⁵ Rapport final, Commission spéciale 2005, p. 34/35 http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005_rpt-f.pdf

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

“Il faudrait pouvoir présenter aux futurs adoptants, à l’avance, une liste détaillée des coûts et dépenses pouvant approximativement être engendrés par la procédure d’adoption elle-même. Les autorités et les agences dans l’État d’accueil et dans l’État d’origine devraient coopérer afin d’assurer la disponibilité de ces informations. Il faudrait rendre publiques les informations relatives aux coûts, dépenses et frais requis pour la prestation, par diverses agences, de services d’adoption internationale. Les dons des futurs adoptants à des organismes impliqués dans la procédure d’adoption ne sauraient être requis, offerts ou faits.”

Pendant la Commission spéciale de 2005, il a également été établi que⁶⁶ :

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

À la lumière de la situation actuelle et des déclarations sans équivoque de la Commission spéciale, et des Notes sur les aspects financiers de l’adoption internationale⁶⁷, il est primordial qu’une transparence beaucoup plus grande quant aux « frais et honoraires » soit instaurée immédiatement par les agences étrangères opérant en Arménie, et que les autorités centrales des « États d’accueil » concernés exigent de leurs agences accréditées de se conformer pleinement à cette exigence.

⁶⁶ Rapport final de la Commission spéciale 2005, p.42 http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005_rpt-f.pdf

⁶⁷ Groupe d’experts sur les aspects financiers de l’adoption internationale, *Notes sur les aspects financiers de l’adoption internationale*, http://www.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf en.pdf

8. Propositions de réforme communiquées par les interlocuteurs arméniens

Voici les principales propositions de réforme qui nous ont été présentées durant notre mission, ainsi que notre recommandation sur chacune d'elles.

8.1. Établir une base de données nationale sur les enfants adoptables

De nombreux interlocuteurs ont dit qu'il fallait créer une base de données nationale informatisée sur les enfants adoptables, à l'intérieur du pays et à l'étranger, non seulement pour accroître l'efficacité, mais aussi, notamment, pour éviter toute manipulation des décisions relatives à l'adoption. Nous croyons comprendre qu'en général, il s'agit de permettre aux adoptants éventuels de consulter la base de données pour faire une première sélection des enfants qu'ils pensent pouvoir et vouloir prendre en charge.

Si l'idée d'une base de données proprement dite est positive à certains égards, étant donné qu'elle pourrait contribuer à améliorer la gestion des cas et de l'apparement, nous ne recommandons certainement pas que cette base de données puisse être consultée par les adoptants éventuels pour choisir un enfant. Cela renforcerait, entre autres, l'attention excessive accordée dans le processus d'adoption aux adoptants éventuels, plutôt qu'aux enfants concernés, et minimiserait aussi le rôle essentiel de l'apparement réalisé par des professionnels.

Par ailleurs, nous ne pensons pas que cette base de données aurait un impact notable sur les problèmes perçus de « manipulation », puisque cette solution ne s'attaque ni aux raisons pour lesquelles un enfant est entré dans la base de données, ni aux influences possibles que pourraient avoir ou subir les adoptants éventuels.

Notre conclusion est qu'une telle base de données devrait être consultable uniquement par les professionnels directement concernés par l'apparement des enfants avec les adoptants éventuels qui leur conviennent le mieux.

8.2. Augmenter la durée minimale de l'inscription au registre des enfants adoptables à l'intérieur du pays

Plusieurs interlocuteurs ont également proposé que la durée obligatoire de l'inscription d'un enfant au registre des enfants adoptables à l'intérieur du pays avant d'être considérés pour l'adoption internationale, qui est actuellement de trois mois, soit augmentée à six mois. Cela aurait comme double objectif d'encourager l'adoption nationale et, donc, de réduire le recours aux placements internationaux.

Nous croyons comprendre qu'une proposition similaire visant un délai de 6 mois a déjà été proposée en 2005, mais qu'elle aurait été refusée parce qu'on pensait qu'elle était désavantageuse pour les enfants handicapés, qui ont très peu de chances d'être adoptés à l'intérieur du pays.

Pendant nos missions de conseils dans d'autres pays, on nous a souvent demandé quel était le délai le plus approprié pendant lequel l'enfant devrait être disponible exclusivement pour l'adoption nationale. Or, le problème ne réside pas dans le délai lui-même, mais plutôt dans les efforts qui sont et qui peuvent être faits par les services compétents pour trouver des parents adoptifs convenables

à l'intérieur du pays, peu importe la durée de la période en question. Ainsi, il est inutile et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant que, comme on l'a vu dans certains pays, la période devienne à peine plus qu'un report arbitraire de l'adoption internationale potentielle, parce que les efforts proactifs et systématiques pour trouver une solution appropriée à l'intérieur du pays sont inadéquats ou irréalistes.

À cet égard, il a également été proposé que, simultanément, des efforts soient déployés pour « améliorer l'accès » des adoptants nationaux éventuels aux enfants adoptables : selon ce que cela suppose, et conformément à notre commentaire ci-dessus à propos de la base de données, nous en appelons à la plus grande prudence s'agissant de toute approche mieux adaptée aux adoptants éventuels qu'aux enfants concernés.

En ce qui concerne la préoccupation précitée sur l'impact que peut avoir une période plus longue sur les enfants handicapés, il se pose effectivement un dilemme dans les contextes tels que celui de l'Arménie, où l'adoption nationale des enfants ayant des besoins spéciaux est actuellement très rare. Trois facteurs doivent être pris en compte. Premièrement, dans quelle mesure peut-on prévoir de manière viable des efforts accrus pour trouver des parents adoptifs à l'intérieur du pays pour ces enfants pendant une période additionnelle de trois mois? Deuxièmement, dans quelle mesure la dérogation à la règle de six mois pour les enfants handicapés constitue-t-elle une forme de discrimination, en leur refusant la meilleure chance d'être adopté à l'intérieur du pays? Troisièmement, compte tenu de l'expérience dans d'autres pays, si cette exception était autorisée, quel serait le risque que des enfants soient déclarés handicapés de manière injustifiée juste pour les acheminer plus rapidement dans la filière de l'adoption internationale? Seuls les responsables arméniens peuvent répondre à ces questions.

Notre conclusion sur la question de l'augmentation de la période d'inscription sur le registre de l'adoption nationale est donc qu'il s'agit d'une mesure justifiée et potentiellement bénéfique dans la mesure où des efforts accrus peuvent réellement être faits pour trouver des parents adoptifs convenables à l'intérieur du pays. Parallèlement, il faudra examiner de près la question de savoir si cette prolongation est souhaitable et utile pour les enfants handicapés, et quelles sont les ramifications possibles de soustraction de ces enfants à l'application de cette règle.

8.3. Augmenter la durée de validité de l'autorisation délivrée aux adoptants nationaux éventuels

Plusieurs interlocuteurs ont fourni une justification de la prolongation de la validité des autorisations délivrées aux parents nationaux éventuels de un an à 18 mois. **En principe, nous ne voyons pas d'inconvénient à cette mesure; à notre avis, la validité pourrait même être prolongée à deux ans, à condition que les adoptants éventuels soient tenus de signaler tout changement dans leur vie familiale, leur état de santé ou leur situation financière (et que cette information soit vérifiée avant l'adoption), et qu'un processus d'appareillage par un professionnel soit établi.**

8.4. Donner priorité aux adoptants nationaux éventuels selon la date de leur autorisation

On a proposé de donner priorité aux adoptants éventuels nationaux selon le temps écoulé depuis la date de leur autorisation. Cela, dit-on, permettrait d'atténuer la frustration et la déception et contribuerait, directement et indirectement, à stimuler l'intérêt pour l'adoption à l'intérieur du pays.

Nous ne sommes pas convaincus par cet argument. L'adoption a pour but de trouver la famille qui convient le mieux à un enfant; or, cela ne peut être fait si l'on donne priorité aux requérants sur une base autre que leur compatibilité avec l'enfant. Cette priorisation illustre, encore ici, une mesure accordant plus d'importance aux adoptants qu'aux enfants.

8.5. Renforcer le suivi des adoptions internationales

Plusieurs interlocuteurs étaient d'avis qu'un suivi plus systématique des adoptions internationales était nécessaire pour s'assurer que ces adoptions correspondent à l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elles ne servent pas de paravent à des activités illicites.

Il est pleinement reconnu que les États d'origine ont un intérêt légitime dans le bien-être des enfants de leur pays qui sont adoptés à l'étranger. Au même moment, l'esprit de la Convention de La Haye de 1993 repose sur « la confiance mutuelle, fondement de la coopération en vertu de la Convention⁶⁸ », et la surveillance et le soutien post-adoption relèvent essentiellement de la responsabilité des services compétences du pays d'accueil.

Toutefois, l'expérience montre que les représentants diplomatiques du pays d'accueil ne sont pas en position pour assurer un suivi adéquat aux enfants adoptés. Non seulement n'ont-ils pas le personnel nécessaire, mais sur les plans juridique et diplomatique, ils ont très peu de pouvoir pour intervenir dans toute question dans le pays hôte. De toute façon, l'enfant adopté, dès que l'adoption est certifiée et reconnue (ce qui est automatique entre les États contractants de la Convention de La Haye), relève de la responsabilité du pays de l'État d'accueil, comme tous les autres enfants qui vivent sur son territoire. Si le pays d'origine veut obtenir d'autres renseignements sur « ses » enfants, il doit passer par les mécanismes prévus par la Convention de La Haye, à savoir ceux de l'échange d'information entre les autorités centrales.

En fait, la participation accrue des pays d'origine après l'adoption n'a jamais résolu de problèmes, et encore moins si les problèmes en question résultent d'une lacune à une quelconque étape du processus d'adoption proprement dit (de la déclaration d'adoptabilité au prononcé de l'ordonnance d'adoption) – ce qui est invariablement le cas.

En conséquence, nous ne voyons pas l'utilité que pourrait avoir une augmentation du suivi, par l'Arménie, des adoptions internationales pour améliorer le système d'adoption proprement dit.

⁶⁸ Rapport et conclusions de la deuxième Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993, 2005, para 18.

9. Nos propositions sur les réformes nécessaires

Comme nous l'indiquons au premier chapitre, nous ne nous penchons pas ici sur les questions relatives aux prises en charge alternatives des enfants, que ce soit du point de vue de la prévention ou de la prestation, malgré leur pertinence manifeste en l'occurrence, compte tenu de l'initiative distincte en cours d'élaboration sur la « réforme de la garde et de la protection de l'enfance ». Cela dit, nous souhaitons mettre l'accent sur deux points en particulier qui, en principe, seront des aspects importants de cet exercice et qui sont aussi importants pour l'amélioration du système d'adoption :

- Il est urgent d'examiner très attentivement la **manière par laquelle les mesures de prises en charge alternatives sont financées** –même les budgets des administrations locales, par des sources locales, nationales ou étrangères, y compris la diaspora arménienne. À notre avis, dans les conditions actuelles, le financement des mesures de prises en charge alternatives favorise généralement le maintien du recours aux placements en établissement, ce qui est plus susceptible de contribuer à ce que l'adoption soit considérée comme un meilleur aboutissement que le placement en milieu familial.
- Il est essentiel **d'améliorer rapidement la participation des travailleurs sociaux qualifiés** afin que les décisions sur les mesures de prises en charge alternatives et l'adoption soient fondées sur les besoins individuels constatés, au lieu de découler principalement de l'application générale de critères administratifs. Nous croyons comprendre que les travailleurs sociaux des services obligatoires (environ 4 000) effectuent surtout des tâches administratives, tandis que ceux qui veulent travailler sur « le terrain » doivent se tourner vers des ONG. Si cette situation ne change pas de manière radicale, nous ne savons pas comment les mesures d'adoption, en tant que partie intégrante du système global de protection de l'enfance, peuvent répondre adéquatement à l'intérêt supérieur de chaque enfant concerné.

9.1. Propositions relatives à l'adoption en général

- Élargir les critères d'évaluation de l'**adoptabilité** des enfants pour inclure le statut légal et des facteurs psychosociaux. Donner un **rôle plus important aux travailleurs sociaux de première ligne** dans les évaluations de l'enfant et la détermination des capacités que les parents adoptifs éventuels doivent avoir.
- Veiller à ce que ces évaluations complètes de l'enfant et des parents adoptifs éventuels soient transmises rapidement au **juge chargé de l'ordonnance d'adoption**.
- Préciser les **exigences relatives aux rôles, aux responsabilités et à la coordination** de tous les intervenants à toutes les étapes du processus d'adoption.
- Pour garantir une transparence optimale, préciser et distribuer l'information sur le processus, les exigences et les coûts de l'adoption d'un enfant.
- Soutenir la **mise en commun des bonnes pratiques** avec d'autres pays d'origine.

9.2. Propositions relatives aux questions d'adoption nationale

- Veiller à ce qu'une **évaluation complète des requérants nationaux** qui veulent adopter soit faite par des travailleurs sociaux qualifiés, en fonction de critères établis qui englobent les facteurs psychosociaux et d'autres questions pertinentes.
- Augmenter à 18 mois ou 2 ans la durée de la validité de l'**autorisation** des parents adoptifs éventuels, en vérifiant si les renseignements de base sur lesquels repose cette autorisation n'ont pas changé de manière significative depuis sa délivrance.
- Établir une procédure où les travailleurs sociaux et les autres professionnels concernés (personnel médical, psychologues) entament un **processus préliminaire d'apparement** fondé sur les besoins de l'enfant et la capacité évaluée des parents adoptifs éventuels à répondre à ces besoins. Au même moment, interdire la sélection d'un enfant par des parents adoptifs éventuels, mais permettre à ces derniers d'avoir des contacts supervisés avec l'enfant présélectionné, pour déterminer si un **attachement** se crée.
- La création d'une **période probatoire** de cohabitation devrait être envisagée dans la réforme du cadre juridique régissant l'adoption. Cette période devrait être d'une durée raisonnable, supervisée par des professionnels et facilitée sur le plan logistique (hébergement, déplacements et autres).

9.3. Propositions relatives aux questions d'adoption internationale

Nous voudrions souligner d'emblée que la conformité aux normes et procédures de La Haye est une **responsabilité conjointe** des autorités arméniennes et des autorités compétentes du pays d'accueil concerné.

Du côté arménien :

- Si l'interdiction des activités des agences d'adoption dans le pays repose sur de bonnes intentions, dans la pratique cette décision a engendré un **système qui n'est aucunement compatible** avec la Convention de La Haye de 1993 et qui a créé beaucoup plus de problèmes qu'il n'en a réglés. Il est urgent que la loi soit modifiée, soit pour garantir la participation directe et effective de l'Autorité centrale d'Arménie tout au long de la procédure d'adoption internationale, soit pour fournir l'autorisation nécessaire aux agences sélectionnées, assortie d'obligations et de responsabilités clairement définies.
- Il est essentiel qu'une procédure **d'apparement par des professionnels** soit mise en place pour assurer une approche centrée sur l'enfant, et non sur les adoptants éventuels. La procédure doit reposer sur des rapports d'évaluation complets préparés par les travailleurs sociaux qualifiés concernant à la fois l'enfant et les parents adoptifs éventuels. Cette mesure est elle aussi nécessaire pour se conformer aux normes de La Haye.
- Il faudrait accorder une attention à la résolution des problèmes mis en lumière dans les *Notes sur les aspects financiers de l'adoption internationale* préparées par le Bureau permanent de la Conférence de La Haye, en particulier concernant les honoraires exigés par les acteurs à toute étape du processus, ainsi que les dons faits ou demandés, dans le cadre d'une procédure d'adoption internationale.
- Il faudrait aussi s'efforcer de définir les étapes et les procédures précises, prévues ou non par la loi ou d'autres règlements, où le système actuel peut ouvrir la porte à **une pression indue exercée pendant les processus**. Ces étapes et procédures incluent notamment, mais pas

exclusivement, la priorité qui peut être donnée à certains parents adoptifs éventuels, et la mesure dans laquelle ces parents sont en mesure d'obtenir l'enfant qui, selon eux, comble le mieux leur désir. Après qu'elles ont été recensées, ces étapes et procédures doivent être supprimées ou modifiées en conséquence.

Du côté des pays d'accueil concernés :

- Si ce n'est pas déjà fait, les pays d'accueil concernés devraient mener leur propre **examen des procédures d'adoption internationale en provenance d'Arménie** pour déterminer s'il y a lieu de demander aux autorités compétentes de corriger une ou plusieurs de ces procédures, conformément à l'article 33 de la Convention de La Haye de 1993. Les procédures en question peuvent inclure, mais sans toutefois s'y limiter, le processus d'apparement, le contrôle des ententes financières et l'autorisation des personnes et entités qui participent au processus d'adoption en Arménie.
- S'ils pensent que des initiatives à cet égard pourraient être nécessaires, les pays d'accueil concernés devraient offrir à l'Arménie toute l'aide et la coopération possibles pour faciliter la modification efficace des procédures et leur mise en œuvre.
- Dans tous les cas, les pays d'accueil concernés devraient tout mettre en œuvre pour assurer le suivi des mesures prises par les agences et les personnes de leur pays qui participent à l'adoption internationale en provenance d'Arménie, afin de garantir, de leur côté, le respect des obligations de la Convention de La Haye de 1993 et de la CDE. Cela devrait inclure des vérifications régulières de la véracité et de la transparence de l'information affichée sur les sites Web des agences, et la considération du retrait de l'accréditation ou d'autres sanctions ou exigences si l'information est manifestement inadéquate.
- Les pays d'accueil concernés devraient inscrire la question des pratiques d'adoption internationale à l'ordre du jour des **réunions de coordination**.

*

**
