



Berne, le 11 décembre 2020

---

# **Adoptions illégales d'enfants du Sri Lanka : étude historique, recherche des origines, perspectives**

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au  
postulat 17.4181 Ruiz Rebecca du  
14.12.2017

---



Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>7</b>
1.1	Les scandales du passé refont surface.....	7
1.2	Postulat 17.4181 .....	7
	1.2.1 Teneur du postulat et traitement.....	7
	1.2.2 Groupe d'accompagnement .....	8
1.3	Méthodologie et structure du rapport .....	9
<b>2</b>	<b>Analyse historique</b> .....	<b>9</b>
2.1	Introduction .....	9
2.2	Le rapport de la ZHAW .....	10
	2.2.1 Mandat .....	10
	2.2.2 Publication.....	10
	2.2.3 Résumé et conclusions du Rapport ZHAW.....	11
	2.2.3.1 Statistiques.....	11
	2.2.3.2 Cadre légal en Suisse .....	11
	2.2.3.3 Cadre légal au Sri Lanka .....	13
	2.2.3.4 Le rôle des autorités cantonales.....	13
	2.2.3.5 Le rôle des autorités fédérales .....	14
	2.2.3.6 Le rôle des intermédiaires .....	15
	2.2.3.7 Les allégations de pratiques illicites et les réactions des autorités suisses .....	16
	2.2.3.8 Conclusions du Rapport ZHAW .....	18
2.3	Réaction et prise de position de Back to the Roots.....	18
2.4	Réaction et prise de position des cantons .....	19
2.5	Besoins et perspectives en matière de recherche historique .....	20
2.6	Autres questions juridiques actuelles.....	21
	2.6.1 Accès aux documents et recherche des origines.....	21
	2.6.2 Implications pénales.....	21
	2.6.3 Prestations de la LAVI.....	23
	2.6.4 Validité de l'adoption .....	23
2.7	Conclusion et recommandations.....	24
	2.7.1 Position du Conseil fédéral.....	24
	2.7.2 Recommandations et perspectives.....	24
<b>3</b>	<b>La recherche des origines</b> .....	<b>25</b>
3.1	Introduction .....	25
3.2	Cadre légal.....	25
3.3	Organisation .....	26
	3.3.1 Confédération.....	26
	3.3.2 Cantons.....	27
	3.3.3 Organismes privés .....	27
	3.3.4 Statistiques.....	27
3.4	Prestations des autorités dans le domaine de la recherche des origines.....	28
	3.4.1 En général.....	28
	3.4.2 Dans les dossiers internationaux.....	30
	3.4.3 Dans le cadre des adoptions en provenance du Sri Lanka .....	30
	3.4.4 Echange d'expériences pratiques.....	31

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

3.5	Rôle des organismes privés .....	32
3.5.1	Les services de recherche.....	32
3.5.1.1	En général.....	32
3.5.1.2	Prestations .....	32
3.5.1.3	Premiers contacts.....	33
3.5.1.4	Recherches d'origine en cas d'adoption internationale .....	33
3.5.1.5	Recherches d'origine de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 70 et 80 .....	33
3.5.2	Les intermédiaires .....	34
3.5.3	Espace A.....	34
3.5.4	Back to the Roots .....	35
3.6	Frais 35	
3.6.1	Autorités.....	35
3.6.2	Services de recherche.....	36
3.6.3	Autres organismes privés .....	37
3.7	Problèmes identifiés et souhaits .....	37
3.7.1	Par les cantons .....	37
3.7.2	Par les organismes privés .....	38
3.7.3	Par Back to the Roots .....	39
3.7.4	Par les instances internationales .....	40
3.8	Conclusions et perspectives .....	40
<b>4</b>	<b>L'adoption internationale de nos jours .....</b>	<b>42</b>
4.1	Introduction et méthodologie .....	42
4.2	Evolution de l'adoption internationale depuis les années 80 .....	42
4.2.1	Statistiques.....	42
4.2.2	Législation internationale - sources principales .....	43
4.2.2.1	Convention relative aux droits de l'enfant .....	43
4.2.2.2	Convention de La Haye de 1993 .....	43
4.2.3	Législation nationale.....	44
4.2.3.1	Code civil.....	44
4.2.3.2	Ordonnances fédérales .....	45
4.2.3.3	Loi fédérale de mise en œuvre de la CLaH93.....	45
4.2.3.4	Loi fédérale sur le droit international privé .....	45
4.3	Analyse de la pratique et législation suisse de nos jours .....	46
4.3.1	Introduction .....	46
4.3.2	Organisation et fonctions des autorités.....	46
4.3.2.1	Rôle des cantons.....	46
4.3.2.2	Rôle de la Confédération.....	47
4.3.2.3	Avantages et difficultés.....	48
4.3.3	Analyse critique de la procédure selon la Convention de La Haye .....	49
4.3.3.1	Introduction .....	49
4.3.3.2	Phase d'évaluation et agrément .....	49
4.3.3.3	Phase de la proposition d'enfant et matching .....	50
4.3.3.4	Phase de l'adoption et post-adoption.....	52
4.3.4	Procédure avec les Etats non conventionnés .....	53
4.3.4.1	Phase d'évaluation et agrément .....	53
4.3.4.2	Phase de la proposition d'enfant et matching .....	54

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

4.3.4.3	Phase de l'adoption et post-adoption.....	54
4.3.5	Intermédiaires privés .....	55
4.3.5.1	Rôle.....	55
4.3.5.2	Accréditation et surveillance .....	56
4.3.5.3	Difficultés et défis .....	57
4.3.6	Questions financières.....	58
4.3.7	Contournement de la CLaH93 et de l'OAdo.....	60
4.3.8	Pratiques illicites.....	61
4.4	Quelle place pour l'adoption internationale de nos jours? .....	62
4.5	Conclusion et recommandations.....	63
<b>5</b>	<b>Résumé et perspectives.....</b>	<b>64</b>
<b>6</b>	<b>Annexe .....</b>	<b>66</b>
<b>7</b>	<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>68</b>

## Résumé

Le présent rapport fait suite au postulat 17.4181 déposé le 14 décembre 2017 par la conseillère nationale Rebecca Ruiz. Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner, en collaboration avec les cantons, les pratiques des intermédiaires privés et des autorités cantonales et fédérales concernant les adoptions d'enfants en provenance du Sri Lanka dans les années 1980 et, notamment, de faire la lumière sur les allégations de pratiques illicites, les informations détenues par les autorités et les mesures prises à l'époque. Outre ce volet historique, le postulat requiert que soient examinés les efforts et moyens à disposition de nos jours pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines. Finalement, le postulat charge le Conseil fédéral d'analyser le cadre législatif actuel encadrant les procédures d'adoption internationales et de formuler des recommandations sur les pratiques et le cadre législatif actuel et futur. Le présent rapport porte ainsi sur ces trois volets (étude historique, recherche des origines, analyse du cadre législatif actuel).

En ce qui concerne le volet de l'étude historique, la Haute école zurichoise spécialisée en sciences appliquées (ZHAW) a été chargée d'analyser les pratiques ayant mené à des adoptions d'enfants sri-lankais en Suisse dans les années 1973 à 1997. Sur la base des nombreuses archives consultées, le rapport de la ZHAW, publié le 27 février 2020, détaille clairement que toutes les procédures d'adoption examinées ont été entachées à divers degrés d'irrégularités, à la fois au Sri Lanka et en Suisse. Le constat est sans appel: les autorités suisses étaient informées des problèmes mais n'ont pas pris les mesures nécessaires à les contrer, chaque autorité se retranchant derrière les limites de son champ de compétence. Dans la perspective actuelle, cette inaction semble difficile à comprendre. Comme le souligne le rapport de la ZHAW, tout cela démontre qu'au fond, on cherchait des enfants pour des parents plutôt que des parents pour les enfants. Aujourd'hui, le Conseil fédéral prend acte des conclusions du Rapport ZHAW, reconnaît les manquements des autorités suisses, fédérales et cantonales, et exprime ses regrets envers les personnes adoptées et leurs familles. Le Conseil fédéral salue les divers projets de recherche en cours ou annoncés afin d'approfondir l'étude historique. Au niveau de la Confédération, une recherche complémentaire limitée à une analyse des archives fédérales sera mandatée afin de dresser un premier état des lieux de la situation concernant d'autres pays d'origine, ce qui permettra de faciliter des recherches supplémentaires par la communauté scientifique.

Le Conseil fédéral est conscient que pour les personnes touchées, les conséquences des manquements des autorités de l'époque continuent de marquer leurs vies. Le soutien à la recherche des origines prend ainsi une importance toute particulière. Suite à la consultation des autorités cantonales compétentes, des services de recherche, des intermédiaires en matière d'adoption et des associations concernées, le rapport dresse ainsi un état des lieux de l'organisation et des prestations fournies par les différents acteurs dans le soutien des personnes à la recherche de leurs origines, en particulier au Sri Lanka, et en indique les points problématiques et les limites. Ces questions seront désormais approfondies dans le cadre d'un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, des cantons, des personnes adoptées et des partenaires privés.

Dans la dernière partie, le rapport analyse la situation actuelle de l'adoption internationale en Suisse. Bien que la situation ait heureusement évolué depuis les années 80, le rapport aborde de manière critique les questions d'organisation, de compétence et de procédure afin d'en faire ressortir les failles. Enfin, les questions financières, de lutte contre les pratiques illicites et de la place des intermédiaires sont également examinées sous l'angle des difficultés et de potentielles améliorations à apporter. Afin de renforcer la protection des enfants dans ce domaine, le DFJP est chargé d'établir un groupe d'experts afin de procéder à une analyse

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

en profondeur du système suisse et de proposer des solutions, y compris par le biais de réformes législatives. Les événements de l'époque ne doivent pas se répéter.

## 1 Contexte

### 1.1 Les scandales du passé refont surface

En septembre 2017, l'émission de journalisme d'investigation néerlandaise "Zembla" a publié un reportage<sup>1</sup> qui, sur la base de témoignages d'adultes adoptés à la recherche de leurs origines, a mis à jour les dysfonctionnements de l'adoption internationale dans les années 80 depuis le Sri Lanka : faux documents dans les dossiers, mères de substitution, engagées pour donner le consentement à l'adoption devant le tribunal en échange de quelques dollars, trafic d'enfants, corruption et fermes à bébé. Divers médias suisses ont repris le sujet et mené leurs propres enquêtes<sup>2</sup>. Il en ressort notamment que, dans les années 80 déjà, les médias suisses avaient dévoilé l'existence de possibles pratiques illicites dans les procédures d'adoption d'enfants originaires du Sri Lanka et que les autorités suisses ne pouvaient pas l'ignorer. Peu après la diffusion de ces reportages, la conseillère nationale Rebecca Ana Ruiz a introduit le postulat 17.4181 auprès du Parlement.

### 1.2 Postulat 17.4181

#### 1.2.1 Teneur du postulat et traitement

Le postulat 17.4181 Ruiz Rebecca "Faire la lumière sur les adoptions illégales en Suisse dans les années 1980 d'enfants venant du Sri Lanka" a été déposé le 14 décembre 2017. Il a la teneur suivante:

*"Le Conseil fédéral est chargé d'examiner, en collaboration avec les cantons, les pratiques des intermédiaires privés et des autorités cantonales et fédérales concernant les adoptions d'enfants en provenance du Sri Lanka dans les années 1980. Il établira un rapport faisant la lumière sur les allégations de pratiques illicites, les informations détenues par les autorités et les mesures prises à l'époque. Le rapport indiquera également les efforts et moyens à disposition pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines. Finalement, le rapport analysera le cadre législatif actuel encadrant les procédures d'adoption internationales et formulera des recommandations sur les pratiques et le cadre législatif actuel et futur."*

Il est accompagné du développement suivant:

*"Dans les années 1980, 11 000 enfants Sri-Lankais ont été adoptés par des parents européens, dont plus de 700 en Suisse. Plusieurs reportages récents ont révélé diverses pratiques illicites ayant eu cours à l'époque: certains enfants auraient ainsi été volés ou vendus, notamment dans le cadre d'un système appelé les fermes à bébés. Ce scandale rebondit aussi dans notre pays étant donné la complicité supposée de certaines agences d'adoption suisses. Aujourd'hui, le gouvernement sri-lankais reconnaît les faits.*

*Ces enfants adoptés, devenus adultes, ont le droit de connaître la vérité sur leurs origines, à la fois en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 8) et du Code civil suisse (art. 268c). Les autorités, en Suisse et au Sri Lanka, doivent leur apporter le soutien nécessaire à cet égard.*

*Dans les années 1980, les procédures d'adoption ainsi que la surveillance des agences d'adoption suisses étaient de la compétence des cantons. La Convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*

---

<sup>1</sup> Disponible sur internet (avec sous-titres anglais) <https://www.youtube.com/watch?v=YSsbRcobbUA>

<sup>2</sup> Notamment: article NZZ du 21.09.2017 <https://www.nzz.ch/panorama/aktuelle-themen/sri-lanka-bestaetigt-grossflaechigen-adoptionsbetrug-in-der-vergangenheit-ld.1317672>, Téléjournal de la RTS du 24.11.2017, Temps présent du 4 octobre 2018 "Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse" <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html>, Temps présent du 19.09.2019 "Trafic de bébés volés, l'heure des comptes" <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/10613163-traffic-de-bebes-voles-l-heure-des-comptes.html#10669672>; une liste des rapports de médias est disponible sur le site de l'association Back to the Roots <https://backtotheroots.net/medias/medienberichte/?lang=fr>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

*est entrée en vigueur en 2003 en Suisse. Cette convention régit les conditions d'adoption pour s'assurer qu'il n'y ait pas de trafic, de vols ou de vente d'enfants. Près de quinze ans après son entrée en vigueur, il paraît opportun d'analyser la pratique actuelle des autorités suisses en matière d'adoption internationale pour évaluer si la législation actuelle est suffisante pour éviter les pratiques illicites dans ce domaine, y compris en ce qui concerne la surveillance des intermédiaires privés."*

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat le 14 février 2018, en indiquant ce qui suit:

*"Depuis le 1er janvier 2003, date d'entrée en vigueur de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (RS 0.211.221.311), l'Office fédéral de la justice (OFJ) est l'Autorité centrale fédérale désignée par la Suisse sous cette Convention. Depuis lors, l'OFJ est également en charge de l'accréditation et de la surveillance des intermédiaires privés actifs dans l'adoption, et a une fonction générale de conseil et de coordination en matière d'adoption. Jusqu'au 31 décembre 2002, le domaine de l'adoption internationale, y compris l'accréditation et la surveillance des intermédiaires privés, était entièrement de la compétence exclusive des autorités cantonales. Actuellement, les cantons restent compétents pour l'essentiel de la procédure d'adoption ainsi que pour la recherche des origines (art. 268c Code civil). De par la complexité du dossier et par la fonction de coordination des autorités fédérales, le Conseil fédéral estime néanmoins opportun d'accepter le postulat tel que formulé tout en soulignant la nécessité de la coopération des cantons."*

Le Conseil national a accepté le postulat le 16 mars 2018. Le présent rapport est élaboré en exécution du mandat du Parlement.

### 1.2.2 Groupe d'accompagnement

Afin d'assurer une analyse aussi large que possible, un groupe d'accompagnement a été constitué pour soutenir les travaux de la Confédération. Il réunit, outre des représentants de l'OFJ, les personnes suivantes:

- Ursula Berset, membre association Back to the roots
- Barbara Gysi, conseillère nationale
- Alain Hofer, secrétaire général adjoint, Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- Denise Hug, responsable adoptions, Office cantonal des mineurs, Berne / présidente de l'Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption (AACCA)
- Sarah Ramani Ineichen, présidente, association Back to the roots
- Sonia Marconato Stöcklin, adjointe juridique, Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
- Christian Nanchen, chef du Service de la jeunesse, Valais / membre Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption (CLACA)
- Veronika Neruda, responsable du domaine Famille et société, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Diana Wider, secrétaire générale, Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)
- François Wisard, collaborateur scientifique, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Le groupe d'accompagnement a été chargé de valider le mandat confié à la Haute école zurichoise spécialisée en sciences appliquées (ZHAW<sup>3</sup>; cf. infra 2.1), afin d'assurer que tous les éléments pertinents étaient pris en considération de manière satisfaisante. Il a par la suite

---

<sup>3</sup> <https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/>



## Rapport Po. Ruiz 17.4181

suivi l'évolution des travaux de recherche historique et a été appelé à faire part de ses remarques éventuelles avant la publication dudit rapport, tout en préservant l'indépendance scientifique nécessaire des auteurs du rapport historique. La ZHAW est en tout temps restée libre de déterminer s'il convenait de tenir compte des remarques faites.

Le groupe d'accompagnement a finalement commenté la structure du présent rapport et contribué par ses remarques à ce que le rapport couvre tous les aspects importants liés à ce dossier.

### 1.3 Méthodologie et structure du rapport

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de procéder aux travaux nécessaires pour pouvoir donner suite au postulat. Le DFJP a confié ce mandat à l'OFJ.

Le rapport s'articule en trois parties distinctes, reprenant ainsi la formulation du postulat : la première partie est consacrée à la recherche et l'analyse historiques, la deuxième traite des possibilités actuelles de soutenir les personnes concernées dans leur recherche d'origine, et la dernière s'attache à analyser le cadre législatif de l'adoption internationale et à définir des recommandations pour l'améliorer à l'avenir. La méthodologie propre à chaque partie du rapport sera détaillée dans le chapitre correspondant.

## 2 Analyse historique

### 2.1 Introduction

En tant que responsable de la rédaction du rapport du Conseil fédéral, l'OFJ a confié le mandat de procéder aux recherches et à l'analyse historiques à la ZHAW, département du travail social, afin de garantir l'indépendance et le professionnalisme des recherches. Bien que l'intitulé du postulat Ruiz 17.4181 parle des années 80, il a été décidé d'élargir la période à prendre en considération de 1973 (date d'entrée en vigueur du nouveau droit de l'adoption) à 1997, année du décès d'Alice Honegger, responsable du principal intermédiaire suisse avec le Sri Lanka.

Jusqu'en 2003, date d'entrée en vigueur pour la Suisse de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (CLaH93)<sup>4</sup>, les procédures d'adoption ainsi que l'accréditation et la surveillance des intermédiaires privés étaient de compétence cantonale. Les autorités fédérales étaient impliquées dans le cadre de la délivrance, via l'ambassade de Suisse au Sri Lanka, du visa d'entrée pour l'enfant à adopter. Cela induit une difficulté supplémentaire, à l'heure actuelle, pour retrouver les documents nécessaires à une analyse historique, les archives étant dispersées à divers endroits aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Une partie des archives pertinentes se trouve par ailleurs auprès des (anciens) intermédiaires privés. De plus, l'histoire de l'adoption nationale et internationale n'avait jusqu'à présent que très peu fait l'objet de recherche scientifique. La ZHAW s'est donc concentrée, dans le cadre de ses recherches, sur les archives fédérales ainsi que sur l'examen des pratiques de trois cantons (Berne, Genève et Saint-Gall) à titre exemplaire.

---

<sup>4</sup> RS 0.211.221.311

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

Le présent chapitre résume les points principaux du rapport de la ZHAW, auquel il est renvoyé pour une analyse plus détaillée<sup>5</sup>.

### 2.2 Le rapport de la ZHAW

#### 2.2.1 Mandat

Dans le cadre du mandat confié, la ZHAW a été chargée, en particulier, de :

- préciser le cadre législatif en vigueur ainsi que son évolution depuis 1973, tant pour les procédures d'adoption que pour l'accréditation et la surveillance des intermédiaires privés ;
- présenter, dans la mesure du possible, des données statistiques sur le nombre ainsi que le profil des enfants adoptés en Suisse en provenance du Sri Lanka ;
- décrire le déroulement concret des procédures d'adoption, en indiquant le rôle et la pratique des autorités, communales, cantonales et fédérales, ainsi que des intermédiaires ;
- indiquer le nombre d'intermédiaires accrédités pour le Sri Lanka à la période considérée, la manière dont la surveillance cantonale s'exerçait sur eux, le nombre d'enfants placés à travers leur organisme, l'existence de plaintes pour mauvaises pratiques à leur encontre, la présence d'accords de coopération avec des institutions ou des personnes privées au Sri Lanka ainsi que l'existence éventuelle de subventions cantonales;
- établir les coûts d'une procédure d'adoption à la période considérée, en Suisse et au Sri Lanka, avec ou sans intermédiaire suisse accrédité ;
- définir quand sont survenues les premières allégations d'irrégularités dans les procédures, à qui elles ont été communiquées, quelle a été la réaction des autorités impliquées et pourquoi ces révélations n'ont pas mené à un arrêt total et immédiat des adoptions en provenance du Sri Lanka ;
- déterminer quelles pratiques ont alors été dénoncées et quels acteurs étaient impliqués ;
- clarifier quel était le statut des enfants placés en Suisse en vue d'adoption mais dont la procédure d'adoption n'a finalement jamais abouti ;
- procéder à une analyse critique de la réponse alors donnée par les autorités suisses au scandale.

#### 2.2.2 Publication

La ZHAW a livré son rapport final (ci-après: Rapport ZHAW) en janvier 2020 en langue allemande. Au vu de l'ampleur du rapport, qui fait plus de 250 pages, la ZHAW a également rédigé un résumé, qui a été traduit en français, italien et anglais. La publication de ce rapport par l'OFJ en date du 27 février 2020<sup>6</sup> a été accompagnée d'un point de presse afin de pouvoir en présenter les résultats et répondre aux questions des journalistes. La publication du Rapport ZHAW dès sa finalisation et sans attendre le rapport complet du Conseil fédéral a été décidée par l'OFJ, avec le soutien du groupe d'accompagnement, afin de sensibiliser le public à ce chapitre de la pratique suisse en matière d'adoption et de soutenir le traitement de

---

<sup>5</sup> SABINE BITTER/ANNIKA BANGERTER/NADJA RAMSAUER, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997 - Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden, Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 174181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz, Januar 2020, DOI 10.21256/zhaw-2382; le rapport est disponible sur le site internet de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

<sup>6</sup> Le Rapport ZHAW (d), la synthèse (f/i/e) et la documentation pertinente, y compris les communiqués de presse des cantons de Saint-Gall, Berne, Genève et Soleure, de la CCDJP ainsi que de l'association Back to the Roots, sont disponibles sur le site internet de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

cette question dans les cantons. La publication a reçu une large couverture médiatique avec également des témoignages de personnes adoptées<sup>7</sup>.

### 2.2.3 Résumé et conclusions du Rapport ZHAW

#### 2.2.3.1 Statistiques

Le Rapport ZHAW contient des statistiques sur les autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en Suisse en vue d'adoption ou placés pour d'autres motifs, ainsi que des statistiques sur les adoptions prononcées en Suisse d'enfants ayant la nationalité sri-lankaise<sup>8</sup>. En vertu de la législation de l'époque, une adoption ne pouvait être prononcée en Suisse qu'au terme d'un placement de deux ans dans la famille adoptive. Les deux statistiques, qui émanent d'un côté des autorités migratoires et de l'autre des autorités en charge des adoptions, ne peuvent donc pas être étroitement comparées. Entre 1973 et 1997, 950 autorisations d'entrée ont été accordées, principalement entre 1980 et 1986 (749). A titre de comparaison, 14'408 autorisations d'entrée ont été accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou placés pour d'autres motifs entre 1970 et 1999, tous pays confondus.

Les statistiques font état de 881 adoptions prononcées en Suisse entre 1979<sup>9</sup> et 1997, principalement dans les cantons de Zurich (201), Saint-Gall (85), Argovie (78), Vaud (72) et Berne (66).

#### 2.2.3.2 Cadre légal en Suisse

Le Rapport ZHAW met en lumière le contexte et le cadre légal de l'époque. L'adoption internationale a de manière générale connu son essor dès le milieu des années 70, en parallèle d'une baisse des adoptions nationales liées à l'amélioration du statut juridique et de l'acceptation sociale des mères célibataires et de leurs enfants en Suisse<sup>10</sup>. Le nouveau droit de la filiation, entré en vigueur en 1978, a ainsi amélioré la situation juridique de l'enfant né hors mariage<sup>11</sup>.

La **révision du droit de l'adoption de 1973** a, de manière générale, renforcé la protection des enfants adoptés en introduisant l'adoption plénière, qui confère à l'enfant adopté le même statut juridique que l'enfant né de ses parents biologiques. Les enfants placés en vue d'adoption mais dont l'adoption n'était finalement jamais prononcée avaient toutefois un statut de séjour précaire, puisque, faute d'adoption, ils ne pouvaient pas prétendre à l'acquisition de la nationalité suisse<sup>12</sup>. L'adoption plénière a pour effet de rompre la filiation antérieure et a pour corollaire l'introduction du respect strict du secret de l'adoption. Le droit de connaître ses origines n'a été reconnu que bien plus tard par la jurisprudence puis ancré dans le droit suisse en 2003<sup>13</sup>.

Les **conditions générales de l'adoption**<sup>14</sup> étaient réglées aux articles 264ss du code civil (CC)<sup>15</sup>. En cas d'adoption conjointe, le couple devait être marié depuis au moins 5 ans ou les époux âgés d'au moins 35 ans chacun. Les adoptants célibataires devaient être âgés d'au

---

<sup>7</sup> Une liste de rapports de médias est disponible sur le site de l'association Back to the Roots <https://backtotheroots.net/medias/medien-berichte/?lang=fr>.

<sup>8</sup> Rapport ZHAW, chapitre 2.2, p. 19ss et annexes

<sup>9</sup> Les données ne sont disponibles que dès 1979; cf. Rapport ZHAW, p. 23.

<sup>10</sup> Rapport ZHAW, p. 16s.

<sup>11</sup> Rapport ZHAW, p. 30

<sup>12</sup> Rapport ZHAW, p. 30s.

<sup>13</sup> Rapport ZHAW, p. 26; cf. également SANDRO KÖRBER/ HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, p. 1ss.

<sup>14</sup> Rapport ZHAW, p. 27

<sup>15</sup> RS 210

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

moins 35 ans. Les parents biologiques devaient donner leur consentement à l'adoption au plus tôt 6 semaines après la naissance; il était possible de se passer de leur consentement s'ils étaient inconnus, incapables de discernement, absents depuis longtemps sans domicile connu ou encore si le parent ne s'était pas soucié sérieusement de l'enfant. Enfin, l'adoption ne pouvait être prononcée qu'au terme d'un placement de deux ans auprès des futurs parents adoptifs et d'une enquête portant sur toutes les circonstances essentielles (notamment la personnalité et la santé des parents adoptifs et de l'enfant, l'aptitude des parents adoptifs, leur situation économique et l'évolution du lien nourricier).

L'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)<sup>16</sup> a précisé la **procédure à suivre** et introduit l'obligation, avant tout placement d'enfant, d'une évaluation de l'aptitude des futurs parents adoptifs ainsi que d'une autorisation d'accueillir un enfant déterminé, c'est-à-dire identifiable<sup>17</sup>. Les futurs parents adoptifs devaient alors produire une déclaration du représentant légal indiquant le motif du placement de l'enfant en Suisse ainsi que le consentement des parents biologiques et s'engager à pourvoir à l'entretien de l'enfant. Au vu des problèmes et abus rapportés dans l'adoption internationale, il a néanmoins été nécessaire d'adopter des règles plus strictes. Ainsi, dès 1989, l'OPEE révisée prévoyait que les futurs parents adoptifs devaient désormais présenter un rapport sur la vie de l'enfant, indiquer son pays d'origine, nommer l'intermédiaire et produire une déclaration de l'autorité compétente de l'état d'origine de l'enfant certifiant que celui-ci pouvait être confié à des parents en Suisse. Cependant, l'ordonnance révisée prévoyait, en outre, que l'autorisation de placement pouvait désormais être délivrée de manière provisoire, si bien qu'il n'était plus nécessaire de connaître l'identité de l'enfant à l'avance. Les données sur l'enfant à adopter devaient être soumises au plus tard lors de la demande de visa à l'Ambassade, qui devait vérifier les divers documents concernant l'enfant (identité, consentements, état de santé)<sup>18</sup>.

**L'activité d'intermédiaire** en vue d'adoption a été soumise à autorisation et à surveillance depuis l'adoption de l'ordonnance du 28 mars 1973 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption (Oaiad)<sup>19</sup>. Ce texte, révisé une première fois le 19 octobre 1977, prévoyait que quiconque faisait venir des enfants de l'étranger en vue de l'adoption avait besoin d'une autorisation spéciale, devait justifier de connaissances des spécificités culturelles et sociales et du droit de l'adoption du pays d'origine de l'enfant et s'engager à respecter le droit international. En outre, l'ordonnance précisait que le placement de l'enfant ne pouvait intervenir qu'après obtention du consentement des parents biologiques et examen de l'aptitude des futurs parents adoptifs. Enfin, les intermédiaires n'avaient, selon ce texte, droit qu'à une rémunération raisonnable pour leur travail et toute rétribution des parents biologiques était formellement interdite. L'autorité de surveillance (qui, jusqu'en 2003, était une autorité cantonale) pouvait retirer l'autorisation à un intermédiaire qui ne respectait pas ces prescriptions. En cas de constat d'infraction, elle devait le communiquer au DFJP, à charge pour ce dernier d'en informer les autorités de surveillance des autres cantons. Le DFJP avait en outre qualité pour recourir contre les décisions des cantons. Suite à la révision de l'Oaiad de 1989, une autorisation était en outre requise spécifiquement pour chaque pays avec lequel l'intermédiaire avait l'intention de collaborer.

---

<sup>16</sup> RS 211.222.338; depuis la révision entrée en vigueur le 01.01.2013, l'OPEE est devenue l'OPE; avant l'OPEE, le placement d'enfants (en vue d'adoption ou non) et sa supervision n'étaient pas réglés par le droit fédéral.

<sup>17</sup> Rapport ZHAW, p. 31

<sup>18</sup> Rapport ZHAW, p. 35s.

<sup>19</sup> RO 1973 628; aujourd'hui Ordonnance sur l'adoption (OAdo; RS 211.221.36).

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

Le 1<sup>er</sup> janvier 1989 est entrée en vigueur la Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le **droit international privé** (LDIP)<sup>20</sup>, dont les articles 75 à 78 traitent de l'adoption. En principe, l'adoption d'un enfant par une personne domiciliée en Suisse devait être prononcée en Suisse et était soumise au droit suisse, c'est-à-dire après une période de placement de deux ans auprès de la future famille adoptive. Par conséquent, les adoptions prononcées dans le pays d'origine de l'enfant n'étaient pas reconnues en Suisse à moins que les parents adoptifs n'aient eu leur domicile ou possédé la nationalité dudit pays. La LDIP a repris les règles antérieures en la matière qui valaient depuis 1973<sup>21</sup>.

Ce n'est que dans les années 90 que la **communauté internationale** a fixé un cadre légal contraignant à l'adoption internationale, par l'adoption notamment de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE)<sup>22</sup>, entrée en vigueur en Suisse le 26 mars 1997, ainsi que la CLaH93 qui est entrée en vigueur en Suisse le 1er janvier 2003.

### 2.2.3.3 Cadre légal au Sri Lanka

Le Sri Lanka a édicté dès 1976 une procédure spécifique aux adoptions internationales. Les couples étrangers devaient produire un rapport social des autorités (ou d'un intermédiaire accrédité) de leur pays d'origine, légalisé par la représentation sri-lankaise dans ledit pays.<sup>23</sup> Le dossier devait ensuite être soumis au "Department of Probation and Child Care Services" (*Département des services de probation et de protection de l'enfance*), qui pouvait soumettre au couple une proposition d'enfant provenant d'un institut étatique<sup>24</sup>. Dans la pratique toutefois, la plupart des propositions d'enfants étaient le fait d'un intermédiaire privé<sup>25</sup> et les autorités ne semblaient pas à même de faire respecter les prescriptions légales<sup>26</sup>. Pour la procédure judiciaire, l'assistance d'un avocat sur place était nécessaire<sup>27</sup>. Les parents adoptifs devaient envoyer des rapports de suivi pendant les trois années suivant l'adoption<sup>28</sup>.

Un moratoire sur les adoptions, prononcé le 3 juin 1987 par les autorités sri-lankaises suite à des enquêtes sur des pratiques irrégulières, a duré jusqu'au printemps 1988 et ne concernait pas les adoptions déjà en cours.<sup>29</sup> Les travaux de révision du droit de l'adoption lancés en 1987 ont abouti à plusieurs changements de la loi: dès 1992 les paiements en relation avec une adoption ont été interdits, et les adoptions internationales n'étaient possibles que pour des enfants d'instituts étatiques dans le cadre d'une procédure d'apparement sous l'égide du Department of Probation and Child Care Services<sup>30</sup>. La CLaH93 est entrée en vigueur au Sri Lanka le 1er mai 1995.

### 2.2.3.4 Le rôle des autorités cantonales

En vertu du fédéralisme, ce sont les cantons qui étaient en charge de la mise en œuvre des lois régissant l'adoption. Il en est résulté de grandes disparités de procédure et de pratiques,

---

<sup>20</sup> RS 291

<sup>21</sup> Cf. art. 8a à 8c de la loi fédérale du 25 juin 1891 sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour (LRDC; RS 211.434.1; abrogée par la LDIP le 1er janvier 1989).

<sup>22</sup> RS 0.107

<sup>23</sup> Rapport ZHAW, p. 128ss

<sup>24</sup> Rapport ZHAW, p. 129

<sup>25</sup> Rapport ZHAW, p. 114

<sup>26</sup> Rapport ZHAW, p. 67 et 123ss

<sup>27</sup> Rapport ZHAW, p. 110

<sup>28</sup> Rapport ZHAW, p. 130

<sup>29</sup> Rapport ZHAW, p. 80, 127, 133 et 166

<sup>30</sup> Rapport ZHAW, p. 127 et 133

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

comme en témoignent les exemples des cantons de Berne, Genève et Saint-Gall. Les compétences pour les différentes étapes de la procédure (rapport social, autorisation d'entrée et de séjour [sous réserve de l'approbation de l'autorité fédérale], autorisation d'accueil, surveillance du placement, prononcé de l'adoption) relevaient de structures administratives (professionnalisées ou non), ou judiciaires, et certains aspects étaient délégués à des organismes privés<sup>31</sup>. De plus, le déroulement exact de la procédure est resté controversé pendant longtemps<sup>32</sup> et certains aspects n'étaient pas clairement définis dans les législations fédérale et cantonales<sup>33</sup>. Le Rapport ZHAW, se basant sur l'examen de dizaines de dossiers concrets d'adoption des archives cantonales, fait état de divers manquements à tous les stades de la procédure: évaluation insuffisante ou tardive des candidats à l'adoption<sup>34</sup>, autorisations d'accueil libellées à des noms fictifs d'enfants, absence de nomination d'un tuteur<sup>35</sup>, manque de surveillance du placement pré-adoptif, absence des consentements des parents biologiques, ou encore examen superficiel des documents de l'enfant<sup>36</sup>.

### 2.2.3.5 Le rôle des autorités fédérales

Le DFJP recevait des autorités de surveillance cantonales les décisions portant sur l'accréditation d'intermédiaires en matière d'adoption<sup>37</sup>. Il avait pour fonction d'en informer les autres cantons et avait de par l'art. 24, al. 2, Oaiad un droit de recours contre les décisions cantonales. Il ne semble toutefois pas avoir fait usage de ce droit de recours concernant les intermédiaires suisses accrédités pour le Sri Lanka, en particulier Alice Honegger. Au sein du DFJP, l'OFJ était responsable de l'élaboration de projets de révisions législatives dans le domaine de l'adoption, et a ainsi géré les travaux du groupe de travail "Adoption d'enfants du Tiers Monde" et les diverses révisions des ordonnances fédérales. L'Office fédéral des étrangers (OFE)<sup>38</sup>, également rattaché au DFJP, avait pour tâche d'approuver les autorisations d'entrée et de séjour délivrées par les autorités migratoires cantonales en faveur d'enfants placés en vue d'adoption<sup>39</sup>. Cette procédure d'approbation fédérale avait pour but d'assurer une politique nationale cohérente en matière d'étrangers et une application uniforme de la loi et de la réglementation sur les étrangers. Au vu de sa fonction de surveillance dans ce domaine, l'OFE émettait également des directives et circulaires à l'intention des autorités cantonales et des représentations suisses à l'étranger. Ses compétences se limitaient toutefois aux considérations relevant du droit migratoire<sup>40</sup>. L'évolution de la pratique de l'OFE concernant l'usage de données d'identité fictives et d'autorisations provisoires, contrairement aux prescriptions de l'OPE, est détaillée de manière critique dans le Rapport ZHAW<sup>41</sup>.

---

<sup>31</sup> Rapport ZHAW, p. 50

<sup>32</sup> Rapport ZHAW, p. 53

<sup>33</sup> Notamment les méthodes et critères pour l'évaluation des candidats à l'adoption, cf. Rapport ZAHW, p. 170ss.

<sup>34</sup> Rapport ZHAW, p. 169ss

<sup>35</sup> Rapport ZHAW, p. 189s, avec référence à une circulaire du 21.12.1988 du Conseil fédéral aux autorités tutélaires les enjoignant de veiller à la nomination d'un tuteur indépendant.

<sup>36</sup> Rapport ZHAW, chapitre 6, p. 214ss

<sup>37</sup> Rapport ZHAW, p. 142s.

<sup>38</sup> Jusqu'en 1979: Police fédérale des étrangers; de 1980 à 2003: Office fédéral des étrangers; de nos jours: Secrétariat d'état aux migrations (SEM).

<sup>39</sup> Rapport ZHAW, p. 142

<sup>40</sup> Rapport ZHAW, p. 172

<sup>41</sup> Rapport ZHAW, p. 176ss; malgré un durcissement de la pratique en 1983, une intervention de Mme Honegger et du conseiller national Edgar Oehler a permis un nouvel assouplissement dès l'été 1984 avec la possibilité d'envoyer les données d'identité de l'enfant adopté par telex depuis le Sri Lanka, au moment de la demande de délivrance du visa.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

La représentation suisse à Colombo<sup>42</sup>, rattachée au DFAE, était en première ligne et envoyait dès le milieu des années 70 des informations (extraits d'articles de journaux, copies de la législation sri lankaise) sur le thème de l'adoption à l'OFE<sup>43</sup>. La représentation suisse délivrait également les visas d'entrée en Suisse, sur la base de l'autorisation de l'OFE<sup>44</sup>. Elle informait et soutenait également dans une certaine mesure les parents suisses dans leurs démarches sur place.

### 2.2.3.6 Le rôle des intermédiaires

En l'absence de coopération directe entre les autorités suisses et les autorités sri-lankaises, le rôle des intermédiaires dans la procédure d'adoption était essentiel. L'Oaiad définissait comme suit l'activité d'intermédiaire (art. 2) : "L'activité d'intermédiaire consiste à signaler qu'il existe une occasion d'adopter un enfant mineur et, le cas échéant, à placer celui-ci auprès de parents nourriciers en vue d'une future adoption". Il faut à cet égard différencier deux catégories d'intermédiaires: les suisses et les sri-lankais. Les personnes et organisations privées sur territoire suisse étaient soumises à l'obligation de se faire autoriser et surveiller par les autorités cantonales. Trois intermédiaires suisses étaient à l'époque actifs au Sri Lanka: Alice Honnegger (canton de St-Gall), Terre des Hommes (canton de Vaud) et le Bureau genevois d'adoption (BGA; canton de Genève). Malgré le manque de statistiques précises à ce sujet, il ressort du Rapport ZHAW que probablement moins de la moitié des adoptions du Sri Lanka aient eu lieu par l'entremise d'un de ces trois intermédiaires (dont principalement Alice Honnegger)<sup>45</sup>. Le rôle de Terre des Hommes et du BGA était marginal: le premier a rapidement cessé ses activités au Sri Lanka et le second n'a facilité que peu d'adoptions par année, mettant l'accent sur la préparation des parents adoptifs<sup>46</sup>. Malgré cela, le Rapport ZHAW relève une série de points d'ombre concernant les activités de ces deux intermédiaires et leurs liens avec le Sri Lanka, qu'il conviendrait de rechercher plus en avant, tout comme la manière dont la surveillance était exercée à l'époque dans les cantons respectifs. Le Rapport ZHAW consacre une étude détaillée<sup>47</sup> aux activités d'Alice Honnegger, figure clé en Suisse concernant l'adoption d'enfants du Sri Lanka. Le rapport souligne ses méthodes de travail douteuses, ses liens avec des réseaux de trafic d'enfants en vue d'adoption au Sri Lanka, et son influence sur les procédures de l'époque. Le Rapport ZHAW critique à cet égard la complaisance des autorités suisses, qui auraient pu et dû retirer de manière définitive<sup>48</sup> son autorisation. Enfin, le Rapport ZHAW mentionne une autre personne en Suisse, Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn<sup>49</sup>, qui a été liée à des procédures d'adoption du Sri Lanka mais que les autorités cantonales n'ont pas estimée être soumise à l'obligation d'autorisation selon l'Oaiad. Le Rapport ZHAW met à cet égard en lumière les problèmes liés à la définition peu claire de l'activité d'intermédiaire.

L'autre catégorie d'intermédiaires est constituée des diverses personnes agissant sur place au Sri Lanka, que les couples suisses contactaient directement, sans passer par une personne ou un organisme en Suisse. Il n'y avait en effet pas d'obligation légale de travailler

---

<sup>42</sup> Avant 1980 il s'agissait d'une agence consulaire, puis dès 1980 une Ambassade; cf. Rapport ZHAW, p. 139.

<sup>43</sup> Rapport ZHAW, p. 150

<sup>44</sup> Rapport ZHAW, p. 54

<sup>45</sup> Rapport ZHAW p. 98s.

<sup>46</sup> Terre des Hommes a toutefois de manière générale marqué la pratique et l'évolution de l'adoption internationale en Suisse dès les années 60, cf. Rapport ZHAW p. 85.

<sup>47</sup> Rapport ZHAW, en particulier chapitres 4.2.1 et 4.2.2

<sup>48</sup> L'autorité cantonale de surveillance du canton de St-Gall lui a retiré de manière provisoire l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire entre mai et novembre 1982, cf. Rapport ZHAW, p. 69ss.

<sup>49</sup> Aussi connue sous le nom de Ries Koran, Rapport ZHAW p. 106.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

avec un intermédiaire accrédité en Suisse<sup>50</sup>, ce qui faisait l'objet de critiques par des experts<sup>51</sup>. Le Rapport ZHAW se penche en particulier sur l'activité de Dawn de Silva, qui a été impliquée dans de nombreux dossiers d'adoptions en Suisse<sup>52</sup>. Elle semblait bien connaître le système suisse, donnant des indications précises sur la marche à suivre, les tarifs et les cadeaux à emmener au Sri Lanka, le tout sous couvert de secret absolu à respecter par les parents adoptifs. Soupçonnée de gérer une "ferme à bébés" dans son hôtel, elle a été arrêtée par la police sri-lankaise en janvier 1987. Il n'est toutefois pas connu si elle a jamais été condamnée par la justice sri-lankaise. Elle semblait en tout cas bénéficier de forts appuis au sein du gouvernement<sup>53</sup>. De manière générale, il n'est pas clair si et le cas échéant comment les intermédiaires actifs au Sri Lanka faisaient l'objet d'une surveillance par les autorités locales. Plusieurs de ces intermédiaires avaient des liens directs avec des hôpitaux et des foyers d'enfants<sup>54</sup>.

### 2.2.3.7 Les allégations de pratiques illicites et les réactions des autorités suisses

Dès décembre 1981, l'Ambassade de Suisse à Colombo envoyait régulièrement à l'OFE des extraits d'articles de journaux concernant des pratiques illicites en lien avec l'adoption internationale<sup>55</sup>. Selon la presse sri-lankaise, en 1981 moins de 10% des 800 enfants adoptés par des étrangers l'avaient été dans le respect des conditions légales. Le ministre des affaires sociales Asoka Karunaratne a admis dans un entretien pour un journal que les lois sri-lankaises ne suffisaient pas à empêcher les trafics d'enfants<sup>56</sup>.

Les informations des journaux sri-lankais ont été reprises par les journaux suisses, complétées par des témoignages de couples suisses (cf. ainsi l'article du Tages-Anzeiger du 10 mai 1982 ou de la Schweizer Illustrierte du 24 mai 1982). Sur la base notamment de ces articles ainsi que de diverses autres sources d'archives, le tout confirmé par les découvertes faites de nos jours par les adoptés à la recherche de leurs origines, le Rapport ZHAW dresse un état des lieux édifiant des pratiques illicites de l'époque: données manquantes ou falsifiées dans les documents des enfants<sup>57</sup>; caractère commercial des pratiques des intermédiaires et tarifs exorbitants pratiqués<sup>58</sup>; "Baby-farms" (fermes à bébés) gérées notamment par des avocats<sup>59</sup>; exploitation de femmes pauvres qui vendaient leurs bébés, tombaient enceintes à dessein ou qui étaient trompées sur les intentions d'adoption<sup>60</sup>; corruption; ou encore usage de "acting mothers" (femmes payées pour prétendre être les mères biologiques et donner le consentement à l'adoption devant le juge)<sup>61</sup>.

Au sein de l'OFE, suite à l'envoi des articles du Sri Lanka, une première mesure a été prise fin décembre 1981. A partir de cette date, l'autorisation de délivrer un visa, envoyée dans chaque cas par l'OFE à la représentation suisse à Colombo, comportait une condition supplémentaire : dans chaque dossier concret, il devait être certifié qu'il n'y avait pas eu de trafic

---

<sup>50</sup> Ce n'est pas non plus une obligation dans la législation actuelle.

<sup>51</sup> Rapport ZHAW, p. 99, qui se réfère au rapport du 23.07.1986 du groupe de travail de la section code civil de l'Office fédéral de la justice sur l'adoption d'enfants du Tiers monde.

<sup>52</sup> Rapport ZHAW, p. 102ss

<sup>53</sup> Rapport ZHAW, p. 105

<sup>54</sup> Rapport ZHAW p. 113ss

<sup>55</sup> Rapport ZHAW, p. 67, 153 et 197ss

<sup>56</sup> Rapport ZHAW, p. 67

<sup>57</sup> Rapport ZHAW, p. 202ss

<sup>58</sup> Rapport ZHAW, p. 195s.

<sup>59</sup> Rapport ZHAW, p. 122

<sup>60</sup> Rapport ZHAW, p. 200

<sup>61</sup> Rapport ZHAW, p. 132 et 201



## Rapport Po. Ruiz 17.4181

d'enfant<sup>62</sup>. Il s'en est suivi un échange de correspondance entre l'OFE et l'Ambassade au printemps 1982 afin de clarifier qui était responsable et comment procéder à de telles vérifications : alors que l'OFE attendait que l'Ambassade s'en charge, cette dernière a indiqué ne pas être en mesure de le faire, à la fois au vu du grand nombre de dossiers à traiter et de la complexité de telles enquêtes. Ces échanges semblent toutefois ne jamais avoir abouti à un résultat concret. Une autre mesure, prise en mai 1982, a été de soumettre toutes les demandes concernant le Sri Lanka au directeur adjoint de l'OFE. En parallèle, l'autorité de surveillance du canton de Saint-Gall a retiré de manière provisoire l'autorisation de pratiquer l'activité d'intermédiaire à Alice Honegger. Suite à des rapports et informations en faveur de cette dernière de la part des autorités sri-lankaises, de la représentation suisse au Sri Lanka ainsi que de parents adoptifs, une nouvelle autorisation lui a toutefois été délivrée en octobre 1982<sup>63</sup>. Au vu des critiques des milieux professionnels et privés, un groupe de travail a été mis sur pied dès 1984 afin de se pencher sur la problématique générale des enfants adoptés du "tiers-monde" et proposer une révision des ordonnances fédérales en la matière. Le groupe de travail de l'OFJ a rendu son rapport le 23 juillet 1986, et l'OPE et l'Oaiad ont été révisées en 1989 (cf. supra 2.2.3.2).

Une correspondance de 1987 entre l'OFE et l'Ambassade suisse à Colombo montre que la question de la vérification approfondie des dossiers d'adoption n'avait toujours pas été résolue. L'Ambassade semblait adopter une attitude pragmatique et résignée, indiquant qu'il ne serait pas tolérable vis-à-vis des parents adoptifs suisses de refuser le visa alors que l'adoption avait déjà été légalement prononcée au Sri Lanka et que les parents adoptifs disposaient d'un courrier de l'OFE leur assurant la délivrance d'un visa<sup>64</sup>. Suite à de nouveaux articles dans les médias sri-lankais en 1987 concernant des "baby-farms", le gouvernement sri-lankais a décrété un moratoire sur les nouvelles procédures d'adoption internationale<sup>65</sup>. Bien que le moratoire ait été levé au printemps 1988 déjà, les statistiques montrent une baisse abrupte des autorisations d'entrée vers la Suisse dès 1987: alors que les années précédentes une centaine d'autorisations d'entrée était délivrée chaque année, par la suite la moyenne se situait autour de 15, puis dès 1994 à moins de 5. Cette chute drastique correspond à la période où diverses réformes législatives ont eu lieu en Suisse (cf. supra 2.2.3.2 et 2.2.3.5) et au Sri Lanka (cf. supra 2.2.3.3), même si le Rapport ZHAW ne se prononce pas sur un éventuel lien de causalité ou sur d'autres raisons qui expliqueraient ce déclin.

La question du scandale des trafics d'enfants a également été thématifiée lors de l'heure des questions du 14 juin 1982 au Conseil national à travers une question de la conseillère nationale Alma Bacciarini ("Neugeborenenhandel in Sri Lanka und Taiwan")<sup>66</sup>. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a souligné qu'il ne pouvait être question de trafic d'enfants, car les enfants étaient toujours confiés aux parents adoptifs par une décision judiciaire d'adoption formellement valable selon le droit sri-lankais et voyageaient avec des papiers valables. Il a toutefois admis qu'il n'était pas exclu, sur la base des informations de la représentation suisse, que les méthodes de travail des intermédiaires sur place soient douteuses. Cette position des autorités suisses revient régulièrement dans les divers documents d'archives: les autorités suisses reconnaissaient une partie des problèmes mais estimaient manquer de preuves fiables pour aller plus loin, et ne pouvaient se reposer sur des articles de journaux alors que le discours officiel du Sri Lanka affirmait que les procédures étaient légales. En effet, même si un acte illicite comme un enlèvement d'enfant se trouvait à l'origine de la situation, la procédure

---

<sup>62</sup> "Bestätigung, dass kein Kinderhandel vorliegt", cf. Rapport ZHAW, p. 153s.

<sup>63</sup> Rapport ZHAW, p. 161s.

<sup>64</sup> Rapport ZHAW, p. 165

<sup>65</sup> Rapport ZHAW, p. 122 et 166; le chef du Department of Probation and Child Care Services, cité dans le cadre d'une interview, a admis son impuissance à mettre un terme à ces pratiques.

<sup>66</sup> Rapport ZHAW p. 72 et 198

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

d'adoption pouvait par la suite se parer de tous les aspects de la légalité (à travers par ex. l'usage d'une "acting mother") et l'acte illicite devenir difficile à déceler.

### 2.2.3.8 Conclusions du Rapport ZHAW

Le Rapport ZHAW conclut que de nombreux abus et manquements ont émaillé les procédures d'adoption d'enfants du Sri Lanka dans la période examinée. Un réseau d'avocats et d'intermédiaires s'est mis en place au Sri Lanka, usant de méthodes douteuses voir illégales pour répondre à la demande d'enfants de couples européens souhaitant adopter. Ces activités hautement lucratives n'étaient guère encadrées par les autorités du Sri Lanka, qui ont tenté à plusieurs reprises mais sans succès de mettre fin aux adoptions. Quant aux autorités suisses, informées dès 1981 par des articles de presse et des informations de la représentation Suisse à Colombo, elles n'ont semble-t-il pas envisagé de stopper les adoptions en provenance du Sri Lanka, estimant ne pas avoir de preuves suffisantes. Diverses mesures ont été prises, comme la suspension provisoire de l'autorisation d'Alice Honegger, l'émission de directives ou la révision des ordonnances fédérales (que ce soit en droit des étrangers ou en droit civil), mais elles n'ont clairement pas suffi à contrer les problèmes soulevés. Le morcellement des compétences en raison du fédéralisme a sans doute contribué à l'inefficacité constatée, chaque autorité se retranchant derrière les limites de son champ de compétence. Le Rapport ZHAW conclut également sur la nécessité de poursuivre les recherches historiques sur ce dossier ainsi que de manière générale sur l'histoire de l'adoption internationale en Suisse.

## 2.3 Réaction et prise de position de Back to the Roots

L'association Back to the Roots<sup>67</sup>, qui représente des personnes adoptées du Sri Lanka, a été fondée le 24 février 2018 par Sarah Ramani Ineichen (présidente de l'association), Sakuntula Küttel et Olivia Ramya Tanner. Elles ont toutes trois été adoptées en Suisse du Sri Lanka et ont entrepris des démarches de recherche de leurs origines, à ce jour vaines. Back to the Roots vise à sensibiliser le public, le monde politique et les autorités aux problèmes du passé et à soutenir les personnes adoptées du Sri Lanka dans leurs démarches pour rechercher leurs origines. L'association plaide pour une prise en compte de la voix des adoptés dans les travaux historiques et de révision du système actuel.

Back to the Roots a accueilli la publication du Rapport ZHAW avec satisfaction, indiquant qu'il s'agissait d'un premier pas important qui démontrait que les autorités commençaient à prendre leurs responsabilités<sup>68</sup>. L'association a soumis une série de revendications concrètes au Conseil fédéral et aux cantons:

- 1. Les processus d'adoption passés doivent être analysés dans toute la Suisse. Le travail entamé dans le rapport de la ZHAW doit être étendu à tous les cantons et à toutes les agences d'adoption. À l'avenir, le suivi devra être supervisé par un comité d'experts indépendants.*
- 2. L'injustice identifiée doit être publiquement reconnue et une réparation doit être garantie, à la fois par la Confédération et les cantons.*
- 3. La législation en vigueur en matière d'adoption et les procédures actuelles doivent être évaluées et révisées. L'impact de l'adoption sur les enfants et leurs parents biologiques doit être mieux étudié scientifiquement. L'intérêt et le bien de l'enfant doivent être au centre de toutes les procédures et de toutes les bases juridiques.*

---

<sup>67</sup> <https://backtotheroots.net>

<sup>68</sup> Communiqué de presse du 27.02.2020, disponible sous <https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2020/02/MM-BTTR-Reaction-rapport-ZHAW-f-1.pdf>

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

*4. Les adoptés doivent être aidés dans leur recherche d'origine en Suisse et au Sri Lanka. Les documents d'adoption en Suisse doivent être rendus plus accessibles aux personnes concernées. Des services de recherche fiables doivent être mis en place pour les enquêtes au Sri Lanka. La recherche d'origine doit être gratuite pour les personnes adoptées. Les personnes concernées doivent être assistées par un service spécialisé indépendant dans le processus de recherche de l'origine et accompagnées psychologiquement.*

*5. Les mères au Sri Lanka doivent être soutenues pour la recherche de leurs enfants. Les adoptés ont été abandonnés par leurs mères biologiques au Sri Lanka en raison de fortes pressions sociales ou économiques. Dans certains cas, les enfants ont été volés ou ont disparus via un réseau organisé. Les mères n'ont pas été suffisamment protégées contre l'exploitation. Elles doivent être informées de ce qui s'est passé et des moyens de retrouver leurs enfants. Des tests ADN doivent être fournis aux adoptés et aux mères qui recherchent. Pour beaucoup, les tests ADN sont la seule façon de trouver des membres de la famille.*

### 2.4 Réaction et prise de position des cantons

Par communiqué du 27 février 2020<sup>69</sup>, la CCDJP a reconnu que des manquements dans les procédures et les pratiques en matière d'adoption avaient été mis à jour par le Rapport ZHAW. Elle a reconnu en outre les graves conséquences que ces manquements avaient eues sur les adoptés et a constaté que les irrégularités avaient eu lieu à tous les niveaux de l'administration, mais que cela était plus imputable à une mauvaise interprétation du cas d'espèce qu'au système fédéraliste. La CCDJP a annoncé vouloir examiner, en collaboration avec les personnes adoptées, de quelle manière les cantons pouvaient les soutenir et a déclaré mettre sur pied dans ce but un groupe de travail réunissant des représentants des personnes concernées, des cantons et de la Confédération (cf. infra ch. 3.8). Lors de sa séance du 31 janvier 2020, le comité de la CCDJP avait déjà conseillé aux cantons de faciliter le plus possible l'accès aux documents et informations, de renoncer à prélever des frais de traitement des requêtes en recherche d'origine et de désigner si possible un office neutre à même d'être le premier point de contact pour les personnes adoptées. Des mesures supplémentaires seront évaluées et mises en œuvre en concertation avec les personnes concernées et les différentes autorités impliquées.

Le canton de Saint-Gall a, dans son communiqué du 27 février 2020<sup>70</sup>, reconnu que, conformément aux conclusions auxquelles était parvenu le rapport de janvier 2019<sup>71</sup>, les autorités saint-galloises auraient dû exercer une surveillance plus stricte sur l'intermédiaire dirigé par Alice Honegger. Entre-temps, tous les dossiers détenus par l'ancien intermédiaire ont été transférés aux archives cantonales, ce qui permet maintenant au canton de Saint-Gall de démarrer un projet d'étude complète de tous les dossiers de (placement en vue de) adoption entre 1973 et 1997 en provenance du Sri Lanka. En outre, le canton de Saint-Gall a renoncé à prélever des émoluments pour son travail de conseil dans le cadre de la recherche d'origine et a fait un don de 20'000.- CHF à l'association Back to the Roots.

---

<sup>69</sup> La prise de position de la CCDJP peut être consultée sur le site de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/ille-gale-adoptionen/stgn-kkjpd-ber-zhaw-d.pdf>.

<sup>70</sup> La prise de position du canton de Saint-Gall peut être consultée sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/ille-gale-adoptionen/mm-sg-2020-02-27-d.pdf>.

<sup>71</sup> Ce rapport a été établi sur mandat de l'office pour les affaires sociales du Département de l'intérieur du canton de Saint-Gall. Il peut être consulté sur le site dudit office : <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheits-soziales/soziales/familie/Adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20in%20den%20Jahren%201979%20bis%201997%20-%20Bericht%20von%20Sabine%20Bitter.pdf>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

Dans son communiqué du 27 février 2020<sup>72</sup>, le Conseil d'Etat du canton de Genève a indiqué s'engager à soutenir les personnes concernées dans la recherche de leurs origines et avoir mandaté un groupe ad hoc chargé de faciliter leurs démarches et d'assurer la coordination des différentes instances cantonales concernées. Enfin, le Conseil d'Etat informe envisager de confier un mandat de recherche historique sur la situation genevoise à des experts externes, pour autant que la Confédération n'engage pas de recherche nationale sur le sujet.

Par communiqué du 27 février 2020<sup>73</sup>, le canton de Berne a, au vu de la révélation de faits consternants par le Rapport ZHAW, indiqué vouloir aider les personnes concernées dans la recherche de leurs origines au Sri Lanka et renoncer à percevoir des émoluments dans ces cas.

Dans son communiqué du 27 février 2020<sup>74</sup>, le Conseil d'Etat du canton de Soleure s'est déclaré très préoccupé par les résultats du rapport historique et part du principe que, même si le canton de Soleure n'a pas été examiné dans le cadre de cette étude, des cas d'adoption non conformes au droit en vigueur y ont eu lieu également. Par conséquent, il a annoncé que les personnes adoptées du Sri Lanka à la période considérée bénéficieraient d'un soutien non bureaucratique dans le cadre de la recherche de leurs origines. Le Conseil d'Etat a par ailleurs indiqué avoir soutenu le travail de l'association Back to the Roots par un don de 7'000.- CHF en 2019.

D'autres cantons ont également soutenu en 2019 les activités de Back to the Roots<sup>75</sup>.

### 2.5 Besoins et perspectives en matière de recherche historique

Dans ses conclusions, le Rapport ZHAW souligne le besoin de recherches historiques supplémentaires sur le thème de l'adoption internationale en Suisse. D'un côté, il s'agirait de recherches approfondies dans tous les cantons afin d'avoir une image complète du système de l'adoption internationale en Suisse préalablement à la ratification de la Convention de La Haye en 2003. D'un autre côté, il s'agirait également d'étendre les recherches à d'autres pays d'origine que le Sri Lanka: en effet les statistiques montrent que de nombreux enfants ont été adoptés dans les années 80 d'Inde ou d'Amérique latine (notamment Brésil, Chili, Colombie, et Pérou). Un regard par-dessus les frontières suisses serait également utile: en effet d'autres pays se penchent actuellement sur l'histoire et les scandales passés de l'adoption internationale, comme les Pays-Bas<sup>76</sup> ou le Chili<sup>77</sup>.

Dans le cadre du Programme national de recherche 76 "Assistance et Coercition" ("PNR 76"), un rapport de recherche sur l'assistance et la coercition dans l'adoption et le placement en famille d'accueil a été publié le 2 novembre 2020<sup>78</sup>. Le rapport présente l'état actuel de la recherche et des sources et données disponibles. Il documente également les lacunes en la

---

<sup>72</sup> La prise de position du canton de Genève peut être consultée sur le site du canton : <https://www.ge.ch/document/adoptions-enfants-prove-nance-du-sri-lanka-annees-80>.

<sup>73</sup> La prise de position du canton de Berne peut être consultée sur le site du canton : [https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/kja/aktuell.meldungNeu.html/jgk/fr/meldungen/dir/kja/2020/02/20200226\\_1635\\_publication\\_der\\_historischenanalysebetreffenddaspostula-truiz1741](https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/kja/aktuell.meldungNeu.html/jgk/fr/meldungen/dir/kja/2020/02/20200226_1635_publication_der_historischenanalysebetreffenddaspostula-truiz1741).

<sup>74</sup> La prise de position du canton de Soleure peut être consultée sur le site du canton : [https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmit-teilung/news/unregelmaessigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad](https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmit-teilung/news/unregelmaessigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad).

<sup>75</sup> Le soutien a en général été octroyé via les fonds de loterie (Swisslos); cf. <https://backtotheroots.net/nous-meme/financement/?lang=fr>.

<sup>76</sup> Une commission indépendante a été mandatée pour faire un rapport sur les adoptions internationales dans le passé, en se focalisant dans un premier temps sur le Brésil, la Colombie, l'Indonésie, le Sri Lanka et le Bangladesh, cf. <https://www.committeinvestigatingintercountryadoption.nl/>.

<sup>77</sup> <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48929112>

<sup>78</sup> <https://www.bfn.ch/soziale-arbeit/de/aktuell/news/2020/nfp-76-fremdplatzierung-forschungsstand/>

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

matière, et ce notamment sur le rapport entre adoptions en Suisse et adoptions internationales, l'évolution et les problèmes de contrôle au sein du système d'adoption internationale. Le comité directeur du PNR 76 se basera sur les résultats de ces recherches pour décider de mandater des études approfondies sur ce thème.

Les chercheurs ont de plus en tout temps la possibilité de soumettre des projets de recherche sur des thèmes spécifiques au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS)<sup>79</sup>, ce qui, au vu des lacunes existantes dans la recherche sur l'adoption internationale, serait à saluer.

Les milieux intéressés peuvent également à chaque mise au concours d'un nouveau programme national de recherche déposer un nouveau thème de recherche. Le choix du thème, qui relève d'une décision du Conseil fédéral, se déroule suivant un processus de sélection du bas vers le haut<sup>80</sup>.

## 2.6 Autres questions juridiques actuelles

### 2.6.1 Accès aux documents et recherche des origines

L'accès aux documents dans les archives des autorités suisses est en général le point départ de toute recherche d'origines pour une personne adoptée. Le Rapport ZHAW note qu'en général peu de documents concernant les démarches d'adoption au Sri Lanka dans des cas concrets ne figurent aux archives. Le Rapport ZHAW souligne que l'éparpillement des documents pertinents dans les archives communales, cantonales et fédérales constitue une entrave supplémentaire pour le travail de recherche historique et pour les personnes adoptées à la recherche de leurs origines. Ce dernier point sera approfondi au chapitre 3 ci-dessous. Une autre difficulté tient au fait que souvent, seules des personnes privées (intermédiaires aussi bien que parents adoptifs) ou des autorités étrangères sont en possession de documents, et qu'il n'est pas possible (ou très difficilement selon les cas) d'obtenir des documents de leur part si elles s'y refusent.

### 2.6.2 Implications pénales

Le Rapport ZHAW met en lumière de nombreux agissements de nature potentiellement criminelle : enlèvements de bébés, consentements obtenus sous la contrainte, corruption de fonctionnaires et magistrats. Il n'y a toutefois que peu d'indications sur de possibles condamnations pénales de ces faits au Sri Lanka – des enquêtes auraient ainsi été ouvertes sans aboutir<sup>81</sup>. Le Rapport ZHAW fait également mention d'un rapport des autorités sri-lankaises, mais dont le contenu exact n'est pas connu<sup>82</sup>. Ce rapport concédait que des actes illégaux avaient eu lieu, mais qu'en raison de lacunes dans la loi aucune condamnation pénale n'avait été prononcée. En Suisse, le Rapport ZHAW mentionne une procédure ouverte contre Alice Honnegger, intermédiaire accréditée à l'époque par les autorités st-galloises, qui n'a abouti qu'au retrait temporaire de son accréditation pendant quelques mois en 1982<sup>83</sup> et n'a pas eu de conséquences pénales.

---

<sup>79</sup> <http://www.snf.ch>

<sup>80</sup> La procédure est décrite sous <https://www.sbf.admin.ch/sbf/fr/home/recherche-et-innovation/la-recherche-et-innovation-en-suisse/instruments-d-encouragement/programmes-nationaux-de-recherche-pnr.html#1313105610>.

<sup>81</sup> Rapport ZHAW, p. 111 et 200s.

<sup>82</sup> Rapport ZHAW, p. 126s et 133

<sup>83</sup> Rapport ZHAW, p. 96ss

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

A cet égard, il faut noter que plusieurs renforcements potentiellement pertinents du droit pénal suisse ne sont intervenus qu'après la période considérée. Ainsi, par exemple, les infractions de corruption (titre 19 du Code pénal suisse [CP<sup>84</sup>]) ne couvrent les agents publics étrangers que depuis le 1er mai 2000 pour la corruption active, respectivement le 1er juillet 2006 pour la corruption passive. Par ailleurs, ce n'est que depuis 2003 que la législation suisse prévoit des infractions pénales spécifiquement liées aux adoptions internationales, ancrées dans la Loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF-CLaH)<sup>85</sup>: ainsi le placement sans autorisation et non-observation des charges (art. 22), le gain matériel indu (art. 23) et la traite d'enfant en vue d'adoption (art. 24). En raison du principe de non-rétroactivité en droit pénal, ces infractions ne sont applicables qu'aux faits postérieurs à leur entrée en force. Avant cela, seules des infractions plus générales pouvaient entrer en ligne de compte, notamment les faux dans les titres (titre 11 du CP) ou l'enlèvement (art. 183 voire 220 CP). La traite d'êtres humains (art. 182 CP), quant à elle, est liée à la notion d'exploitation<sup>86</sup> de la victime, ce qui n'est en général pas le cas dans les adoptions.

Pour ces infractions, qui entreraient théoriquement en ligne de compte, il serait toutefois nécessaire d'examiner dans chaque cas individuel l'application du CP et donc la compétence des autorités de poursuite pénale suisses (cf. art. 3ss CP). L'on relève que la plupart des actes pertinents du point de vue pénal se sont déroulés au Sri Lanka (ainsi p. ex. les faux dans les titres au sens des art. 251ss CP ou l'enlèvement de mineur au sens de l'art. 220, 1<sup>ère</sup> variante, CP). La poursuite de ces actes relèverait ainsi principalement de la compétence des autorités sri-lankaises et devrait s'effectuer sur la base du droit sri-lankais. Le CP est certes applicable, à certaines conditions, aux infractions commises à l'étranger (cf. en droit actuel not. les art. 5-7 CP). Il n'est toutefois pas certain que ces conditions aient été remplies en l'espèce ; il faudrait dans tous les cas examiner cette question de manière individuelle sur la base d'un cas concret et en tenant compte des règles en vigueur à l'époque.

S'agissant d'un enlèvement (art. 183 CP) ou d'un refus de remettre un mineur au détenteur du droit de déterminer le lieu de résidence (art. 220, 2<sup>ème</sup> variante, CP), l'on pourrait imaginer un lieu de commission de l'infraction en Suisse et, ainsi, l'application du CP (en se basant sur les art. 3 et 8 CP), dans la mesure où l'enfant est emmené en Suisse en provenance du Sri Lanka. Cela impliquerait toutefois que les actes illicites au sens du droit pénal aient subsisté au moment du transfert en Suisse et que la personne qui a emmené l'enfant en Suisse ait agi de manière intentionnelle. Encore une fois, cela ne peut être évalué que dans un cas concret. Lorsque les (futurs) parents adoptifs ont emmené un enfant en Suisse en ignorant que celui-ci avait été enlevé à ses parents biologiques au Sri Lanka de manière illicite, le caractère intentionnel semble exclu. Ainsi, la commission d'une infraction en Suisse serait vraisemblablement niée dans de nombreux cas.

En outre, les faits seraient de manière générale prescrits et des poursuites pénales aujourd'hui en Suisse ne seraient par conséquent plus possibles.

Le Rapport ZHAW le montre : chaque dossier d'adoption est unique et implique de nombreuses personnes et autorités différentes, en Suisse et au Sri Lanka. Comme indiqué ci-dessus, seul un examen détaillé de chaque cas permettrait d'évaluer de manière individuelle si

---

<sup>84</sup> RS 311.0

<sup>85</sup> RS 211.221.31

<sup>86</sup> L'ancien art. 196 CP ne prévoyait que l'exploitation sexuelle; depuis la révision entrée en force le 01.12.2006, le nouvel art. 182 CP mentionne l'exploitation sexuelle, l'exploitation du travail de la victime ou encore le prélèvement d'un organe.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

une ou plusieurs infractions pénales ont été commises et si la Suisse serait ou aurait été compétente pour poursuivre ces infractions.

### 2.6.3 Prestations de la LAVI

Dans le cadre des présents travaux s'est par ailleurs posée la question de savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, les personnes adoptées du Sri Lanka pouvaient prétendre à un soutien de la part de l'aide aux victimes (sur la base de la Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions [LAVI]<sup>87</sup>). Les considérations suivantes peuvent être formulées à ce sujet :

Les prestations de la LAVI sont en principe limitées aux victimes d'infractions qui ont été commises en Suisse (art. 3 LAVI).

En cas d'infraction commise à l'étranger, les prestations des centres de consultation sont offertes uniquement si la victime est domiciliée en Suisse au moment des faits et au moment où elle introduit sa demande (art. 17, al. 1, let. a, LAVI). Force est de constater que ces conditions n'étaient pas remplies au moment des agissements criminels au Sri Lanka. La LAVI exclut de plus toute indemnité ou réparation morale pour les victimes d'infractions à l'étranger.<sup>88</sup>

En conclusion, pour que les prestations de la LAVI puissent entrer en ligne de compte, il faudrait déterminer que les infractions commises au Sri Lanka se sont poursuivies en Suisse, ce qui pourrait s'avérer difficile au vu des explications mentionnées ci-dessus (2.6.2.).

### 2.6.4 Validité de l'adoption

Avec l'introduction de l'adoption plénière dans le code civil suisse en 1973, le législateur a également introduit une action en annulation, souhaitant régler clairement ce point<sup>89</sup>. L'action en annulation (art. 269-269b CC) est soumise à des conditions et des délais stricts afin d'assurer la sécurité juridique du statut de la filiation et le principe de l'indissolubilité de l'adoption plénière<sup>90</sup>. En cas de défaut de consentement (art. 269 CC), l'annulation de l'adoption n'est possible que si le bien de l'enfant ne s'en trouve pas sérieusement compromis<sup>91</sup>. En cas d'autres vices graves (art. 269a CC), l'action est exclue si le vice a entre-temps été écarté ou s'il ne concerne que des prescriptions de procédure. L'action doit être intentée dans les 6 mois à compter du jour où le motif en a été découvert et, dans tous les cas, dans les deux ans depuis l'adoption.

La doctrine mentionne également une possible nullité (et non seulement une action en annulation) dans certains cas de vices extrêmes, comme par ex. une adoption n'ayant pas été prononcée par une autorité étatique, ou obtenue suite à des activités criminelles. Un avis classe dans cette catégorie notamment la falsification de documents d'état civil. Il précise qu'il appartiendrait dans tous les cas à la personne touchée de saisir le juge pour faire reconnaître une telle nullité et obtenir une correction du registre d'état civil par la voie d'une action en

---

<sup>87</sup> RS 312.5

<sup>88</sup> Sous l'ancien droit, l'octroi de telles prestations était soumis à la condition que la victime devait être de nationalité suisse et domiciliée en Suisse au moment de l'infraction et au moment du dépôt de la demande (voir l'art. 11, al. 3, aLAVI, en relation avec art. 48, let. a, LAVI).

<sup>89</sup> Message du Conseil fédéral du 12.05.1971 concernant la révision du code civil suisse (adoption et art. 321 CC), FF 1971 I 1222, p. 1261 s. (point 3.5.4)

<sup>90</sup> ATF 137 I 154, cons. 3

<sup>91</sup> Arrêt du TF du 30.08.2004, 5C.18/2004, cons. 3

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

constatation judiciaire<sup>92</sup>. Cet avis n'ayant toutefois jamais été homologué par la jurisprudence, cantonale ou fédérale, il s'agit dès lors de se montrer extrêmement prudent en supposant qu'il pourrait exister une lacune dans la loi, sachant que le législateur n'a pas modifié le système de l'annulation prévue aux articles 269 et 269a CC lors de la très récente révision du droit de l'adoption, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>93</sup>.

### 2.7 Conclusion et recommandations

#### 2.7.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend acte du Rapport ZHAW et de ses conclusions. Il remercie les auteurs pour le travail accompli et note, comme le relève le rapport, qu'il reste de nombreuses questions ouvertes. Le Rapport ZHAW met en lumière les nombreuses irrégularités, en partie graves, dans le cadre des procédures d'adoption d'enfants du Sri Lanka dans la période examinée. Le Conseil fédéral reconnaît les manquements des autorités suisses, fédérales et cantonales, à cet égard et en particulier envers tous les enfants dont les procédures d'adoption ont été touchées par des actes illicites.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que pour les personnes touchées, les conséquences des manquements des autorités de l'époque continuent de marquer leurs vies. Le soutien à la recherche des origines prend ainsi une importance toute particulière (cf. infra ch. 3). Le rapport ZHAW a également contribué au fait que des parents adoptifs prennent aujourd'hui conscience du caractère illégal ou irrégulier de certaines pratiques d'adoption de l'époque. Le Conseil fédéral encourage les parents adoptifs à tout mettre en œuvre pour soutenir leurs enfants adoptifs dans le cadre de leur recherche d'origines.

Envers les personnes adoptées et leurs familles, le Conseil fédéral exprime ses regrets quant aux manquements des autorités. Bien que la situation ait heureusement évolué depuis les années 80, le Conseil fédéral s'engage à analyser de manière critique les pratiques actuelles afin de lutter contre les pratiques illicites dans le domaine de l'adoption internationale et renforcer la protection des enfants et de leur intérêt supérieur au cœur des procédures. Les événements de cette époque ne doivent pas se répéter.

#### 2.7.2 Recommandations et perspectives

Le Rapport ZHAW souligne le besoin supplémentaire de recherches historiques, à la fois au niveau cantonal et fédéral.

De manière générale, le Conseil fédéral est d'avis que l'étude des faits historiques relève par principe de la recherche scientifique libre. Il encourage toutefois la communauté scientifique à se saisir du thème de l'adoption internationale et lancer des projets à cet égard dans le cadre notamment du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Le Conseil fédéral salue également les divers projets en cours ou annoncés de plusieurs cantons à cet égard.

Le Rapport ZHAW se concentre sur le Sri Lanka, mais soulève qu'il serait également important d'étudier d'autres pays d'origine (notamment l'Inde, d'où la Suisse a adopté trois fois plus d'enfants que du Sri Lanka par le passé). C'est pourquoi l'OFJ attribuera d'ici la fin de l'année un mandat de recherche limitée à une analyse des archives fédérales afin de dresser un premier état des lieux de la situation concernant d'autres pays d'origine, ce qui permettra de faci-

---

<sup>92</sup> PETER BREITSCHMID, Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I (Art. 1-456 ZGB), éd.: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, 6. éd., Bâle 2018, art. 269 CC n. 3

<sup>93</sup> AS 2017 3699



liter des recherches supplémentaires par la communauté scientifique. En revanche, le Conseil fédéral est d'avis qu'en-dehors de ce cadre, il n'est pas approprié que la Confédération mène d'autres ou plus amples recherches historiques concernant les adoptions en provenance du Sri Lanka mais se concentre sur les deux autres volets du présent rapport: le soutien concret des personnes adoptées dans la recherche de leurs origines (ch. 3 infra) et l'analyse et réforme du cadre législatif actuel (ch. 4 infra).

### 3 La recherche des origines

#### 3.1 Introduction

Le postulat Ruiz 17.4181 donne pour mandat au Conseil fédéral d'examiner quels sont les efforts et moyens à disposition pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines.

Afin de répondre au postulat, il est nécessaire d'évaluer le cadre et la pratique en termes de recherche d'origine de manière générale, puis d'examiner en particulier la question de la recherche d'origines au Sri Lanka. Les services cantonaux d'information<sup>94</sup>, de même que les services privés de recherche<sup>95</sup>, les intermédiaires, l'organisme Espace A<sup>96</sup> et l'association Back to the Roots ont ainsi été invités à faire part de leurs expériences et de leurs commentaires sur le sujet. Le présent chapitre se base principalement sur les informations fournies par les différents acteurs précités en fin d'année 2019, qui sont présentées ici sous forme résumée. Il est important de relever que le phénomène de la recherche d'origine est relativement nouveau pour un certain nombre d'autorités, qui ont fait quelques premières expériences au cours de ces deux dernières années. Ce chapitre dressant un état des lieux des efforts et moyens à disposition pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines, il est nécessaire d'être aussi exhaustif que possible. Ces informations serviront ainsi à informer les personnes concernées, à améliorer la collaboration entre les acteurs du domaine et à faciliter les travaux futurs en la matière<sup>97</sup>.

#### 3.2 Cadre légal

Avec l'entrée en vigueur pour la Suisse de la CLaH93<sup>98</sup> ainsi que de la LF-CLaH<sup>99</sup> a été mis en œuvre le principe du droit de l'enfant adopté à connaître ses origines, par ailleurs déjà consacré par l'art. 7 CDE<sup>100</sup>, en vigueur pour la Suisse depuis le 26 mars 1997. La révision législative du 17 juin 2016<sup>101</sup>, entrée en vigueur le 1er janvier 2018, a confirmé le **droit absolu de la personne adoptée de connaître l'identité de ses parents biologiques** (art. 268c CC). Une éventuelle prise de contact dépend par contre du consentement de la personne cherchée, dont les droits de la personnalité doivent être respectés (art. 268d, al. 2, CC). En outre, la personne adoptée a désormais droit à la connaissance d'informations sur les descendants directs des parents biologiques, à condition que lesdits descendants soient

---

<sup>94</sup> Les services cantonaux d'information de tous les cantons ont répondu entre août et décembre 2019.

<sup>95</sup> PACH, le Service social international - Suisse ainsi que la Croix-Rouge suisse ont été consultés en janvier et février 2020.

<sup>96</sup> Cf. infra ch. 3.5.3.

<sup>97</sup> Cf. infra ch. 3.8.

<sup>98</sup> Cf. art. 30 CLaH.

<sup>99</sup> La LF-CLaH confie comme tâches à l'autorité centrale fédérale, entre autres, de conseiller les autorités centrales cantonales dans le domaine juridique, de représenter la Suisse auprès d'autorités centrales étrangères et de promouvoir l'échange d'expériences et la coordination en matière d'adoption entre les autorités centrales cantonales, les intermédiaires en vue d'adoption et les autorités fédérales, cf. art. 2, al. 2, LF-CLaH.

<sup>100</sup> Cf. ATF 128 I 63, cons. 3 et 4.

<sup>101</sup> RO 2017 3699; FF 2015 835; cf. pour une analyse des nouveautés en matière de recherche des origines SANDRO KÖRBER/ HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, p. 1ss.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

majeurs et aient consenti à la transmission de ces informations. Le principe du secret de l'adoption a également été confirmé ; toutefois, le législateur a introduit la possibilité pour les parents biologiques d'obtenir des informations sur l'enfant qu'ils avaient confié à l'adoption dans le passé, à condition que l'adopté majeur y consente ou, lorsque l'adopté est encore mineur, que celui-ci, capable de discernement, ainsi que ses parents adoptifs donnent leur consentement. Enfin, les descendants directs des parents biologiques ont désormais eux-aussi la possibilité d'obtenir des informations sur l'identité de la personne adoptée (leur [demi-] frère ou sœur), à condition que cette dernière, devenue majeure, y ait consenti (art. 268b, al. 3, CC).

Les dispositions de la modification législative du 17 juin 2016 sur, entre autres, le secret de l'adoption et la communication d'informations sur les parents biologiques et leurs descendants sont applicables également aux adoptions prononcées avant l'entrée en vigueur de cette modification (art. 12c Tit. Fin. CC).

La législation suisse ne règle par contre pas de manière spécifique la **recherche des origines dans le cadre d'une adoption internationale**. La CLaH93<sup>102</sup> impose aux États contractants de conserver les informations sur les origines de l'enfant (famille biologique, passé médical) et d'en assurer l'accès à l'enfant adopté. Cette obligation est toutefois atténuée par le fait que l'accès au dossier ne peut se faire que dans la mesure permise par la loi de l'État en question.

La recherche des origines reste de la **compétence exclusive des cantons** par le biais du service cantonal d'information (art. 268d CC, cf. infra ch. 3.3.2). De plus, chaque canton doit désigner un service qui conseille, à leur demande, les parents biologiques, leurs descendants directs et l'enfant (art. 268d, al. 4, CC). La loi ne définit pas plus en avant en quoi consiste ce conseil. Environ deux tiers des cantons n'ont aucune disposition spécifique concernant la recherche des origines dans leur droit cantonal. Dans le dernier tiers des cantons, les dispositions légales cantonales ne traitent généralement que de questions annexes (compétence ou frais). Seuls deux cantons<sup>103</sup> sont en train d'élaborer des lignes directrices internes. Les autres cantons ont tout au plus développé des processus internes, définissant les différentes étapes de la procédure ou les compétences.

### 3.3 Organisation

#### 3.3.1 Confédération

Dans le cadre de son mandat de représentation de la Suisse auprès des autorités étrangères et de coordination en matière d'adoption au niveau suisse<sup>104</sup>, l'OFJ, avec le soutien des représentations suisses dans les pays d'origine, clarifie la procédure à suivre en cas de requête de recherche d'origines à l'étranger, voire négocie si nécessaire un protocole d'accord, et met à disposition des cantons les informations ainsi récoltées. Il ne transmet toutefois les requêtes de recherche d'origine que dans les pays ayant ratifié la CLaH93. Il fonctionne en outre comme plate-forme d'échange d'informations entre les différents services cantonaux d'information et participe aux conférences nationales et internationales sur le sujet de la recherche d'origine.

---

<sup>102</sup> Art. 30 CLaH93

<sup>103</sup> GE et ZH

<sup>104</sup> Cf. art. 2 al. 2 LF-CLaH et art. 2 al. 1 litt. a OAdo.

### 3.3.2 Cantons

L'art. 268d CC prévoit que le rôle de service cantonal d'information<sup>105</sup> soit dévolu à l'autorité cantonale compétente pour la procédure d'adoption. Cette dernière est ainsi compétente pour communiquer les informations relatives aux parents biologiques, à leurs descendants directs et à l'enfant. A ce jour, seul le canton des Grisons a nommé comme service cantonal d'information au sens de l'art. 268d, al. 1, CC une autorité différente de l'autorité centrale cantonale. Quant au service de conseil au sens de l'art. 268d, al. 4, CC, il est tantôt assumé par la même autorité que le service d'information<sup>106</sup>, tantôt délégué à un autre service de l'administration cantonale<sup>107</sup> ou à un organisme privé<sup>108</sup>.

La quasi-totalité des cantons ne s'est pas vue attribuer de ressources supplémentaires spécifiques pour le traitement des demandes de recherche d'origine mais le fait dans le cadre de son mandat général d'autorité compétente pour l'adoption. Les personnes en charge du traitement des requêtes ont généralement des formations dans les domaines social ou juridique, plus rarement il s'agit de collaborateurs administratifs. Les cantons qui ont désigné un service de conseil (art. 268d, al. 4, CC) autre que le service d'information de l'art. 268d, al. 1, CC se déclarent satisfaits de la collaboration, les expériences étant toutefois à ce jour limitées.

### 3.3.3 Organismes privés

Les services de recherche au sens de l'art. 268d, al. 2, CC sont des organismes privés qui peuvent, le cas échéant, être mandatés par le service d'information de l'art. 268d, al. 1, CC ou par la personne requérante afin de retrouver la ou les personne(s) recherchée(s).

Quant aux intermédiaires<sup>109</sup>, ils jouent également un rôle dans la recherche d'origine, dans la mesure où cela est prévu dans leurs statuts. Il est important de relever que certains anciens intermédiaires, qui ont arrêté toute activité de placement d'enfant en vue d'adoption, continuent néanmoins d'offrir des services dans le domaine de la recherche des origines pour les personnes placées par leur intermédiaire<sup>110</sup>.

Il existe en outre différentes associations qui représentent les intérêts d'un groupe de personnes en particulier<sup>111</sup> ou qui proposent du soutien psychologique pour les personnes en quête de leurs origines, sans toutefois procéder aux recherches sur le terrain<sup>112</sup> (voir chapitre 3.5 infra).

### 3.3.4 Statistiques

La plupart des cantons ne mène pas (encore) de statistique systématique des requêtes en recherche d'origine. La plupart d'entre eux ont néanmoins pu indiquer combien de requêtes

---

<sup>105</sup> La liste des services cantonaux d'information ainsi que des services de conseil est disponible sur le site internet de l'OFJ, sous <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/herkunftssuche/zustaendigkeiten.pdf.download.pdf/zustaendigkeiten.pdf>.

<sup>106</sup> AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZG et ZH

<sup>107</sup> AI et AR

<sup>108</sup> LU, NW, SZ, TG et UR

<sup>109</sup> Intermédiaires privés accrédités au sens des art. 12 ss. OAdo; cf. la liste disponible sous <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption.html>.

<sup>110</sup> Certains anciens intermédiaires jouent un rôle actif dans la recherche des origines, alors que d'autres offrent des services limités à la consultation du dossier ou une discussion avec l'adopté. La plupart des anciens intermédiaires n'offre en revanche aucune prestation ou n'a pas fourni d'information à ce sujet à l'OFJ.

<sup>111</sup> Par exemple : Back to the Roots pour les personnes adoptées du Sri Lanka, Born in Lebanon pour les personnes adoptées du Liban, Brazil Baby Affair pour les personnes adoptées du Brésil, Dongari pour les personnes adoptées de Corée du sud ; cette liste n'est pas exhaustive.

<sup>112</sup> Espace A

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

avaient été traitées en 2018 (entre 0<sup>113</sup> et 63<sup>114</sup> par canton, pour un total de 325<sup>115</sup>). Ils notent une augmentation importante des demandes de recherche d'origine.

La Croix-Rouge suisse fait état de 12 consultations pour des personnes adoptées par an pour 2018 et 2019 et de 2 recherches d'une personne à l'étranger en 2018<sup>116</sup>. Le Service social international - Suisse (ci-après SSI) indique avoir traité 59 requêtes en recherche d'origines pour l'année 2018 et 40 pour 2019. Quant à l'association "Pflege- und Adoptivkinder Schweiz" (ci-après PACH), elle informe qu'en 2018, 217 consultations en matière de recherche des origines ont eu lieu, mais que cela incluait beaucoup de questions liées à l'entrée en vigueur du nouveau droit le 1<sup>er</sup> janvier 2018. En 2019, PACH indique avoir mené 61 consultations en matière de recherche des origines. Espace A, pour sa part, a réalisé 34 consultations de soutien psychologique dans le cadre d'une recherche des origines en 2019.

Les statistiques fournies par les intermédiaires en adoption confirment que la recherche des origines est un phénomène assez récent et dépend beaucoup de l'âge des personnes adoptées. Les intermédiaires toujours accrédités à l'heure actuelle indiquent être contactés entre 1 et 10 fois par an seulement pour une recherche d'origine. Cela s'explique probablement par le fait que les enfants pour lesquels ces intermédiaires ont œuvré sont encore jeunes. Quant aux intermédiaires qui étaient actifs au début de l'ère de l'adoption internationale, ils ont depuis, pour la grande majorité, arrêté leurs activités. Parmi eux, Terre des Hommes, qui continue à soutenir les personnes adoptées par son intermédiaire à rechercher leurs origines, indique avoir accompagné 109 personnes dans leur quête en 2018<sup>117</sup>.

Ces premiers chiffres ne donnent qu'une indication générale: en effet, ils ne sont que difficilement comparables, car à la fois les prestations des divers services et organisations ainsi que les situations individuelles diffèrent. La demande de soutien peut, en effet, se limiter à un entretien ou la fourniture de documents, alors que dans d'autres cas elle peut représenter un accompagnement durant plusieurs années, le cas échéant jusqu'à la réunification avec la famille d'origine. Quoi qu'il en soit, le constat est sans appel: il y a une nette augmentation des demandes de soutien et cela ne va probablement qu'aller en s'accroissant.

### 3.4 Prestations des autorités dans le domaine de la recherche des origines

#### 3.4.1 En général

Les deux tiers environ des cantons ont mis à disposition sur leur **site internet** des informations sur la recherche des origines, informations qui se révèlent toutefois parfois très sommaires (simple indication du service ou de la personne à contacter).

Suite à un premier contact par écrit ou oral, les requérants sont généralement invités à remplir un **formulaire de requête**. La grande majorité des cantons dispose d'un tel formulaire, disponible en ligne ou sur demande. L'ACA<sup>118</sup>, de même que la CLACA<sup>119</sup>, ont pour projet

---

<sup>113</sup> AI, AR, JU, OW, UR et ZG

<sup>114</sup> ZH (ce chiffre comprend les requêtes déposées durant la période allant du 4 juillet au 31 décembre 2018).

<sup>115</sup> 21 cantons ont été en mesure de répondre à cette question.

<sup>116</sup> La Croix-Rouge indique en outre avoir reçu de l'étranger, en 2018, une demande de recherche d'un enfant adopté en Suisse.

<sup>117</sup> 28 en entretien individuel et 81 en accompagnement sur dossier ou par téléphone, d'après le bilan 2018 du service ROAD, « ce qui représente une hausse de 50% par rapport aux statistiques de 2017 voire un triplement par rapport à 2015/2016 ».

<sup>118</sup> Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption (VZBA - Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption) regroupe 15 cantons suisse-alsaciens; cf. <https://adoption-schweiz.ch>.

<sup>119</sup> Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption, qui regroupe les 6 cantons romands ainsi que le Tessin.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

d'élaborer un tel document standard et de le mettre à disposition de leurs membres. Un entretien personnel est possible dans tous les cantons, avec un travailleur social, un juriste ou les deux, exceptionnellement avec un collaborateur administratif.

Les **prestations** offertes par les services cantonaux d'information sont, dans tous les cantons, la recherche des dossiers et des informations pertinentes, auprès des instances suisses susceptibles d'être en leur possession (archives, autorités de tutelle, offices de contrôle de l'habitant, offices d'état civil, tribunaux). Dans certains cantons<sup>120</sup>, les prestations s'arrêtent là, dans la mesure où les informations sont transmises à PACH, qui se charge de les transmettre à la personne requérante. Une forte majorité de cantons offre un suivi en personne (entretien personnel, accès accompagné au dossier). Certains vont plus loin et s'attachent à définir avec la personne requérante le but de la recherche, les attentes et les aboutissements potentiels. Dans les dossiers d'adoption nationale, la majorité des cantons recherche activement et contacte la personne recherchée, certains vont jusqu'à organiser, voire accompagner les premiers contacts sur requête. Une minorité de cantons confie la mise en contact à un organisme privé (tel que PACH). En outre, quelques cantons ont mis en lumière des prestations plus rares, comme par exemple la recherche d'éléments ne figurant pas au dossier mais permettant une contextualisation de l'adoption ainsi qu'une activation du réseau et des contacts pour faciliter le travail de recherche. Deux cantons ont indiqué n'avoir aucune expérience en la matière et ne pas avoir élaboré de procédure standard en cas de requête.

Les **prestations de conseil** au sens de l'art. 268d, al. 4, CC ne sont pas définies de manière plus détaillée par la loi, qui ne prévoit pas de soutien psychologique. Les services cantonaux d'information, qui dans la plupart des cantons sont également désignés comme service de conseil, ont indiqué ne pas être en mesure de fournir eux-mêmes un soutien psychologique aux personnes requérantes. Un canton<sup>121</sup> peut faire appel de manière ponctuelle à une pédo-psychiatre qui collabore avec l'autorité centrale cantonale, d'autres s'engagent à mettre en lien la personne avec un professionnel externe, d'autres encore font appel aux travailleurs sociaux de leur office dans le cadre des prestations de conseil. Dans tous les cas, il ne s'agit pas de thérapie à proprement parler, qui relève de la compétence de professionnels de la santé.

S'agissant des **sources d'information**, la grande majorité des cantons nomme les archives cantonales. Les archives des autorités centrales cantonales, des autorités d'état civil ou de tutelle ainsi que des tribunaux sont également fréquemment mentionnées. Plus rarement, les cantons s'adressent aux intermédiaires, aux offices de contrôle de l'habitant, aux autorités de migration ou aux archives de la commune/de l'arrondissement.

Dans l'hypothèse où la personne à la recherche de ses origines ne peut obtenir son dossier d'adoption de la part de ses parents adoptifs (dossier perdu, parents adoptifs réfractaires ou décédés), les services cantonaux d'information tente(eraie)nt de reconstituer le dossier par un autre moyen (archives d'autres autorités cantonales, de l'intermédiaire, propres archives, éventuellement contact avec l'autorité du pays d'origine) afin de garantir **l'accès au dossier**. Certains cantons<sup>122</sup> indiquent vouloir chercher le dialogue et tenter une médiation entre parents et enfants. S'ils échouent, ils ne sont toutefois pas en mesure de contraindre les parents adoptifs à fournir les documents. Il reviendrait alors à la personne adoptée de faire valoir ses droits par la voie judiciaire. Etant donné qu'il n'existe aucun devoir de conservation

---

<sup>120</sup> LU, NW, SZ et UR; AI, AR et OW ont indiqué ne pas disposer encore d'expérience à ce sujet.

<sup>121</sup> VD

<sup>122</sup> BE, BL, NE et TI

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

des documents pour des particuliers, un canton<sup>123</sup> s'interroge sur la pratique actuelle et suggère que les documents originaux soient conservés au niveau de l'autorité cantonale.

### 3.4.2 Dans les dossiers internationaux

De grandes disparités et incertitudes existent sur l'étendue des moyens à disposition, respectivement mis en œuvre, pour rechercher les informations nécessaires afin de retracer les personnes recherchées, en particulier dans le cadre des adoptions n'ayant pas été conclues sous l'égide de la CLaH93 (antérieures à la ratification ou avec un pays non-conventionné). Ainsi, si certains cantons tentent de retrouver des informations sur les parents biologiques à l'étranger, d'autres se limitent aux informations disponibles en Suisse. En cas de recherche de la famille biologique à l'étranger, les services cantonaux d'information adressent le plus souvent une requête à l'autorité centrale étrangère (éventuellement via l'autorité centrale fédérale s'il s'agit de pays ayant ratifié la CLaH93) et/ou renvoient la personne requérante vers un service de recherche spécialisé (SSI et Croix-Rouge<sup>124</sup>). Plus rarement, ils s'adressent à l'ambassade de Suisse dans le pays concerné ou à l'ambassade du pays en question en Suisse, ainsi qu'à l'intermédiaire ayant facilité l'adoption à l'époque. Quelques cantons n'ont aucune expérience à ce jour.

Il a été relevé que les dossiers d'adoption des années 80 ne contenaient généralement que très peu de documents, voire même aucun document étranger, ce qui rendait la recherche des origines et la compréhension de l'histoire individuelle particulièrement ardues.

La vérification du respect des dispositions légales à l'étranger (notamment sur le secret de l'adoption ou la protection des données) est largement laissée à l'appréciation des autorités étrangères ou des instances contactées en Suisse (OFJ, services de recherche privés). Quelques cantons<sup>125</sup> indiquent s'informer du cadre légal étranger en consultant les lois ou en formulant une demande à l'autorité centrale étrangère ou à l'ambassade de Suisse sur place.

### 3.4.3 Dans le cadre des adoptions en provenance du Sri Lanka

Sous l'impulsion de la Suisse, une réunion s'est tenue à Genève en janvier 2018 entre des représentants de l'autorité centrale du Sri Lanka<sup>126</sup> et de divers états européens<sup>127</sup> ainsi que du SSI. Lors de cette rencontre, un possible protocole d'accord a été discuté visant à unifier la manière de traiter les requêtes de recherche d'origines au Sri Lanka, y compris pour les dossiers préalables à la ratification de la CLaH93.

En juillet 2019, une délégation de l'OFJ s'est rendue au Sri Lanka. A l'occasion de cette visite de travail, elle a pu rencontrer l'autorité centrale sri-lankaise ainsi que diverses autorités et organisations gouvernementales. La voie officielle pour la recherche des origines a pu être clarifiée avec l'autorité centrale et le protocole d'accord, ébauché à Genève en 2018, a pu être finalisé dans les mois suivants<sup>128</sup>. Des contacts avec l'Office for missing persons (OMP) sri-lankais n'ont par contre pas débouché sur des perspectives de soutien effectif de leur part.

---

<sup>123</sup> AG

<sup>124</sup> Il convient de relever que PACH, que certains cantons ont désigné comme service de conseil au sens de l'art. 268d al. 4 CC, n'est pas en mesure d'entreprendre des recherches à l'étranger.

<sup>125</sup> FR, NW, SG et SH

<sup>126</sup> Department of Probation and Child Care Services (Ministry of Women and Child Affairs and Social Security)

<sup>127</sup> Belgique communauté flamande, Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse

<sup>128</sup> Le protocole est disponible sur le site internet de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/en/data/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf.download.pdf/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

Il en est en effet ressorti que l'OMP est un office récemment créé dont le mandat est limité aux disparitions forcées durant la guerre civile.

Le nombre de requêtes de recherches d'origine auprès des services cantonaux d'information de la part de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 70-80 se montait à la fin de l'année 2019 à 38<sup>129</sup>, dont 14 ont été transmises à l'autorité centrale sri-lankaise par l'intermédiaire de l'OFJ<sup>130</sup>. Quatre cantons<sup>131</sup> indiquent ne pas prélever d'émolument pour le traitement des requêtes de personnes adoptées du Sri Lanka. Les autres cantons traitent ces demandes comme toutes les autres, en faisant éventuellement plus facilement appel au chef de service et à l'OFJ. Les complications identifiées par les cantons au niveau de ces recherches ont trait avant tout au manque de documents ou d'informations sur l'histoire de l'enfant dans les dossiers, et, dans une moindre mesure, à la difficulté de retrouver le nom des parents biologiques ou de reconstituer la procédure et les bases légales de l'époque, aux attentes des adoptés qui ne peuvent être satisfaites, au besoin de réparation exprimé par les adoptés ainsi qu'aux délais de prescription. Seuls deux cantons<sup>132</sup> se sont déclarés disposés à financer des tests ADN dans le cadre de la recherche d'origine au Sri Lanka, alors que d'autres invoquent le manque de base légale pour financer ces tests ou le besoin de coordination au niveau régional voire national sur cette question. Quatre cantons<sup>133</sup> ont pris contact avec le centre LAVI (aide aux victimes d'infraction) de leur canton pour clarifier si une aide pouvait être apportée aux adoptés par ce biais<sup>134</sup>.

Seule une minorité de cantons déclare avoir été confrontée à un dossier dans lequel étaient apparus des soupçons d'irrégularités. Pour y faire face, les ressources à mettre en œuvre semblent se limiter à un accompagnement plus étroit de la personne requérante, une recherche de soutien auprès de l'OFJ ou d'un organisme spécialisé dans le pays d'origine ainsi que le renvoi de la personne requérante auprès d'une association expérimentée en Suisse.

### 3.4.4 Echange d'expériences pratiques

Les services cantonaux d'information de la Suisse alémanique, d'une part, et de la Suisse latine, d'autre part, se sont retrouvés à plusieurs reprises pour des journées d'échange d'expériences. A ces occasions, les cantons ont cherché à trouver des lignes communes dans le traitement des requêtes<sup>135</sup>, à mettre en avant des bonnes pratiques<sup>136</sup> et ont formulé des recommandations à ce sujet<sup>137</sup>. Les services cantonaux d'information de la Suisse latine ont en outre pour projet d'élaborer un aide-mémoire afin de guider les interventions de leurs services. Les services cantonaux d'information ont de manière générale émis le souhait d'une plus grande harmonisation.

---

<sup>129</sup> Certains services cantonaux d'information ne remplissent cette fonction que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et ignorent si d'autres requêtes ont été déposées avant cette date.

<sup>130</sup> Sur les 14 requêtes transmises par la voie officielle au 30.06.2020, seules 3 ont été conclues ; dans aucun de ces cas les parents biologiques n'ont été retrouvés. Il convient de noter à cet égard qu'une personne a réussi à retrouver sa mère de naissance en se rendant sur place, alors que la recherche par le canal officiel n'avait pas abouti. Les recherches au Sri Lanka ont duré entre 3 et 9 mois.

<sup>131</sup> AG, BE, SG et SO

<sup>132</sup> AI et VD

<sup>133</sup> BE, FR, GE et SG

<sup>134</sup> A Genève, le centre LAVI ne dispose pas de budget pour soutenir les personnes adoptées. Un soutien psychologique serait plutôt du ressort d'un organisme tel qu'Espace A. Dans les autres cantons, la demande de clarification était en cours au moment de la consultation (automne 2019). Cette question sera thématisée dans le cadre du groupe de travail CCDJP/OFJ.

<sup>135</sup> Par exemple : les cantons se sont mis d'accord sur le fait que le canton de domicile instruit la requête, quand bien même la personne requérante ne serait ni née ni n'aurait été adoptée dans ce canton, cf. "Praxisempfehlungen des VZBA für Auskunftsstellen", Stand August 2020.

<sup>136</sup> Notamment : formulaire-modèle pour l'introduction d'une requête (en cours d'élaboration) et recommandations pour la pratique (document interne)

<sup>137</sup> Cf. « Lignes directrices CLACA pour l'évaluation psycho-sociale des conditions d'adoption » du 14.03.2018, validées par la CLPPJ le 25.06.2019

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

De plus, les autorités cantonales échangent sur des questions spécifiques liées à la recherche des origines dans le cadre de l'AACA et de la CLACA, qui se réunissent en général trois fois par année.

En mai 2018 s'est tenu un colloque national consacré à la recherche des origines, organisé conjointement par PACH, SSI et Espace A, avec le soutien de la Croix-Rouge ainsi que de la Confédération, et auquel ont participé, entre autres, bon nombre de services cantonaux d'information et des représentants des associations d'adoptés. A cette occasion, les thèmes des enjeux légaux, éthiques et psychologiques de la recherche d'origine, ainsi que de l'accompagnement des personnes dans leur quête identitaire ont pu être abordés dans un cadre multidisciplinaire<sup>138</sup>.

### 3.5 Rôle des organismes privés

#### 3.5.1 Les services de recherche

##### 3.5.1.1 En général

Les services de recherche<sup>139</sup> ont été invités à répondre à un questionnaire détaillant les prestations offertes dans le cadre de la recherche d'origine et faisant état de premières expériences pratiques, en particulier avec le Sri Lanka<sup>140</sup>.

La plupart des cantons ne collabore pas directement avec un service de recherche mais leur adresse les requérants lorsque les possibilités de recherche du canton s'avèrent limitées. Les frais facturés par ces services pour leurs prestations représentent un obstacle pour une partie des requérants. Un canton<sup>141</sup> indique pouvoir exceptionnellement prendre en charge une partie au moins de ces frais lorsque la personne requérante se trouve en grande difficulté financière.

La plupart des cantons qui travaillent avec un organisme privé<sup>142</sup> pour la recherche d'origine a conclu une convention de prestation ou de subventionnement, dans laquelle la question des frais est également réglée.

##### 3.5.1.2 Prestations

PACH a conclu des contrats de prestation avec certains cantons alémaniques et assume, dans ce cadre, les tâches prévues par l'art. 268d, al. 2 et 4, CC. Les autres services de recherche travaillent sur mandat du canton ou d'une personne privée dans un cas individuel. De manière générale, les services de recherche apportent conseil et soutien dans la recherche de documents et de personnes, en Suisse ou à l'étranger, ainsi qu'un accompagnement psycho-social thématissant notamment les attentes de la personne requérante, les effets possibles d'une recherche d'origine et les droits de chacun. Enfin, un soutien à la prise de contact avec la personne recherchée est également mentionné. En général, les entretiens et l'accompagnement sont assurés par des collaborateurs spécialement formés aux enjeux de la recherche d'origine. Les trois services de recherche disposent de lignes directrices internes, d'un concept ou d'un guide pour mener les entretiens en matière de recherche des origines. Ils disposent en outre de collaborateurs justifiant d'une formation en travail social,

---

<sup>138</sup> Le programme du colloque est disponible sur le site de l'OFJ, sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftssuche.html>.

<sup>139</sup> Le Service social international (SSI), la Croix-Rouge suisse et Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH)

<sup>140</sup> Les réponses des services de recherche reflètent la situation au 31.01.2020.

<sup>141</sup> VD

<sup>142</sup> Les organismes concernés sont : PACH, Adesso, SSI et Espace A.



## Rapport Po. Ruiz 17.4181

voire en psychologie, en médiation familiale ou en droit et au bénéfice d'une longue expérience dans le domaine de la recherche d'origine. Des formations internes à l'accompagnement dans la recherche d'origine sont en outre prévues de même que le travail d'équipe<sup>143</sup>.

### 3.5.1.3 Premiers contacts

La plupart des services de recherche disposent d'informations générales sur la recherche d'origine des personnes adoptées sur leur site internet. Suite à la prise de contact par la personne requérante par courriel, téléphone, formulaire ou courrier, les services de recherche examinent tout d'abord leurs possibilités, le cas échéant réorientent la personne vers le service cantonal d'information ou une autre structure plus à même de l'aider ou prévoient un premier entretien avec elle. Lors de ce premier entretien sont thématiques, entre autres, les attentes de la personne requérante, les possibilités à disposition du service de recherche ainsi que les possibles effets de la recherche d'origine sur la personne requérante aussi bien que sur la personne recherchée.

### 3.5.1.4 Recherches d'origine en cas d'adoption internationale

PACH ne fournit dans ces cas que des prestations de conseil, sans recherche de la personne à l'étranger, alors que les deux autres services de recherche peuvent s'appuyer sur leur réseau international de partenaires pour tenter de trouver des informations, des documents liés à l'adoption ou des personnes à l'étranger. Les difficultés sont liées, entre autres, au manque de ressources personnelles des équipes dans le pays d'origine ainsi qu'au fait que des registres centralisés font parfois défaut et aux lacunes constatées dans les documents, notamment l'absence de mention des parents biologiques. Les partenaires locaux de la Croix-Rouge sont tenus de respecter le droit en vigueur dans le pays en question, notamment le droit de protection des données. En outre, la Croix-Rouge dispose d'un code de conduite interne ayant trait à la protection des données<sup>144</sup>. Le SSI indique quant à lui soumettre à examen la façon de travailler de ses partenaires sur place avant de les intégrer au réseau du SSI et reste en étroit contact avec eux, ce qui permet un contrôle de la qualité des prestations. Pour les services de recherche ayant déjà fait des expériences, la collaboration avec les services cantonaux d'information semble se révéler bonne, le début de la recherche se déroulant auprès du canton puis les services de recherche entrant en jeu une fois que des démarches à l'étranger doivent être entreprises. Les services de recherche indiquent avoir un très bon contact les uns avec les autres, qui leur permet d'échanger leurs expériences ou se transmettre des requêtes lorsqu'un autre organisme apparaît plus à même d'apporter une aide à la personne requérante. En cas de soupçon d'irrégularité dans un dossier d'adoption, le SSI indique chercher le dialogue avec la personne requérante afin d'examiner les possibilités de la soutenir, p. ex. en pratiquant un test ADN.

### 3.5.1.5 Recherches d'origine de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 70 et 80

PACH, comme dans les autres cas d'adoption internationale, ne participe pas à la recherche de la personne mais propose son soutien et ses conseils aux personnes en Suisse. Les deux autres services de recherche n'ont pas de statistiques sur le nombre de recherches menées ces dernières années. La Croix-Rouge en a fait quelques-unes, qui se sont à ce jour toujours révélées infructueuses. Cet organisme ajoute que la recherche d'origine de personnes adoptées ne représente pas une priorité pour la Croix-Rouge sri-lankaise, laquelle concentre ses efforts sur les besoins induits de la situation de guerre civile qu'a connu le pays. Par conséquent, elle n'a pas de possibilités de procéder actuellement à des recherches d'origine dans

---

<sup>143</sup> Le SSI et la Croix-Rouge indiquent ainsi pratiquer la culture de l'intervision.

<sup>144</sup> Restoring Family Links Code of Conduct on Data Protection.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

le cadre d'une adoption au Sri Lanka. Le SSI, quant à lui, thématise la problématique des pratiques illicites ayant pu entacher les procédures d'adoption en provenance du Sri Lanka dans les années 70 et 80 dès le début des démarches, afin de préparer la personne requérante au mieux à la réalité de ce qu'elle pourrait découvrir. La possibilité d'un test ADN ainsi que les conséquences que la recherche d'origine pourrait avoir sur sa propre conception de son histoire d'adoption sont également des points soulevés par le SSI. Des requêtes pourront bientôt être à nouveau transmises sur le terrain, étant donné que le SSI est en train de finaliser un accord de travail avec un partenaire fiable au Sri Lanka.

### 3.5.2 Les intermédiaires

Les intermédiaires accrédités encore en activité<sup>145</sup> indiquent inclure dans leurs prestations en matière de recherche des origines la consultation du dossier d'adoption avec entretien personnel ainsi que, le cas échéant, la remise des documents. Certains entreprennent des recherches de la famille biologique dans le pays d'origine, le cas échéant par l'intermédiaire de leur représentant sur place, voire accompagnent les requérants lors d'un premier contact. Les intermédiaires collaborent avec les services cantonaux d'information, les autorités centrales des pays d'origine ou les institutions d'où proviennent les enfants placés par leur intermédiaire et, plus rarement, avec des ONG. Certains intermédiaires n'ont encore que très peu d'expérience, étant donné que les enfants placés par eux n'ont pas encore atteint la majorité.

Sur la trentaine d'intermédiaires ayant cessé leur activité au cours des seize dernières années, la très grande majorité indique n'offrir aucune prestation dans le domaine de la recherche des origines ou n'a pas répondu aux demandes de renseignements de l'OFJ à ce sujet. Quelques-uns informent ne pas véritablement avoir de rôle dans la recherche d'origines mais être à disposition des adoptés pour une discussion ou pour la consultation de leur dossier. Enfin, quatre anciens intermédiaires jouent un rôle actif dans la recherche des origines, en accompagnant les personnes adoptées dans leur quête, parfois jusque dans le pays d'origine<sup>146</sup>.

### 3.5.3 Espace A

Active depuis 20 ans, Espace A<sup>147</sup> est une association regroupant des professionnels de la santé psychique spécialisés dans les questions liées à l'adoption, à l'accueil familial et à la procréation médicalement assistée. Sa mission est d'accompagner et de soutenir les personnes concernées par ces thématiques. Lieu de soutien neutre et professionnel, Espace A propose un accompagnement personnalisé des personnes en quête de leurs origines, afin d'élaborer avec elles leur projet, définir leurs attentes et les préparer aux potentiels résultats<sup>148</sup>. Elle intervient à tous les stades de la recherche, y compris quand elle a abouti, afin d'aider à intégrer les informations reçues et à se repositionner dans son histoire de vie. Espace A ne propose toutefois pas de service de recherche proprement dit mais se concentre sur l'accompagnement. A ce jour, Espace A fonctionne de manière indépendante, sans mandat de l'Etat.

Espace A indique avoir de l'expérience dans l'accompagnement de la recherche d'origine dans un contexte international et, dans ce cadre, avoir été régulièrement confronté à des irrégularités voire des actes délictueux dans les dossiers d'adoption. L'équipe (composée de

<sup>145</sup> Au 31.08.2020, 10 intermédiaires disposent d'une accréditation de l'OFJ, cf la liste tenue à jour sur le site de l'OFJ <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/vermittlungsstellen.pdf.download.pdf/vermittlungsstellen.pdf>.

<sup>146</sup> Braskind, Pro Kind, Vereinigung für Adoptionshilfe et Terre des Hommes. Helvète, qui a récemment cessé ses activités avec le Vietnam, est en train de développer un concept pour la recherche des origines et prévoit un accompagnement pluridisciplinaire (psychologue et représentante de l'organisme au Vietnam) pour accompagner les personnes dans leur quête.

<sup>147</sup> <https://www.espace-a.org/>

<sup>148</sup> Voir la brochure publiée sur le site de Espace A à ce sujet, <https://anyflip.com/tnufk/hqaa/>

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

psychologues et d'une juriste) est formée à la prise en charge de personnes ayant vécu des traumatismes.

### 3.5.4 Back to the Roots

L'association Back to the Roots (cf. supra ch. 2.3) offre une plateforme d'échange et de soutien pour les personnes adoptées du Sri Lanka. Elle est souvent le premier point de contact des personnes adoptées en quête de leur identité, lesquelles ont moins de difficultés à échanger avec des personnes concernées comme elles plutôt qu'avec des autorités. Elles sont néanmoins dirigées petit à petit vers les services cantonaux d'information.

Back to the Roots rassemble par ailleurs les informations et l'expérience que ses membres ont récoltées sur le terrain dans le cadre de leur propre recherche d'origine, met en réseau les personnes concernées via les réseaux sociaux ou par des rencontres en personne, apporte un soutien aux personnes adoptées à la recherche de leurs origines, les prépare au voyage dans le pays d'origine notamment grâce à un aide-mémoire sur les différentes étapes à suivre pour chercher des informations au Sri Lanka<sup>149</sup> et organise des tests ADN lors de ses déplacements au Sri Lanka<sup>150</sup>.

## 3.6 Frais

### 3.6.1 Autorités

Le travail des services cantonaux d'information et la récolte des informations et documents en Suisse est susceptible d'être soumise à divers émoluments<sup>151</sup>. Ces derniers sont réglés au niveau cantonal, ce qui induit une différence de traitement en fonction du canton de domicile. Par ailleurs, la recherche subséquente des personnes, que ce soit en Suisse ou à l'étranger, éventuellement par l'intermédiaire d'un service privé de recherche, peut induire des frais élevés pour les personnes requérantes, frais qu'elles ne sont pas toujours à même d'assumer. Il en est de même si la personne requérante souhaite voyager dans son pays d'origine, pour mener des recherches ou pour rencontrer sa famille biologique.

Le fait de devoir payer des émoluments pour pouvoir consulter son propre dossier d'adoption et obtenir des informations auxquelles elles ont un droit absolu suscite beaucoup d'incompréhension chez les personnes adoptées, en particulier si les procédures d'adoption ont été entachées d'irrégularités.

La question d'une éventuelle gratuité des services des autorités suisses, voire d'un soutien financier pour les prestations des services privés de recherche avait été débattue au moment de l'examen de l'avant-projet de modification du code civil (droit de l'adoption). Pour mémoire, l'avant-projet prévoyait à l'alinéa 3 de son article 268e que « le canton participe aux frais de recherche en cas de doutes fondés que le parent biologique qui recherche son enfant n'a pas consenti à l'adoption ou que ce consentement a été donné sous la pression d'une autorité »<sup>152</sup>. Cette proposition avait été vivement combattue par plusieurs participants<sup>153</sup> à la

---

<sup>149</sup> [https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche\\_DE.pdf](https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf)

<sup>150</sup> Back to the Roots accomplit également un travail d'information au Sri Lanka à destination des mères biologiques à la recherche de leur enfant et leur propose des tests ADN. A ce jour, plusieurs familles ont déjà pu être réunies grâce à ces tests.

<sup>151</sup> Voir notamment la Circulaire OFEC n° 20.18.10.01 du 01.10.2018, qui prévoit que « les recherches opérées par les autorités de l'état civil dans les registres et la communication par écrit des informations ainsi trouvées sont soumises à émoluments. Elles sont facturées à 75 francs la demi-heure, en tant que recherches sur la base d'un mandat de vérification d'un fait. Le service cantonal d'information au sens de l'art. 268d CC doit aussi l'émoulement, car la prestation sollicitée est fournie dans l'intérêt direct d'un particulier », disponible sous <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-f.pdf>.

<sup>152</sup> Tous les documents liés à la révision du droit de l'adoption peuvent être consultés sur le site de l'OFJ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

<sup>153</sup> AG, BL, BS, LU, SG, TG, ZH; AACA

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

procédure de consultation, qui lui préféreraient entre autres la création d'un fonds de solidarité<sup>154</sup> pour ces cas précis, et avait ensuite disparu du projet soumis aux Chambres fédérales. Lors des débats parlementaires, la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a toutefois tenu à préciser que si les cantons ne sont pas obligés de participer aux frais, ils restent néanmoins libres de soutenir financièrement les recherches d'origine et de décider à quelle hauteur<sup>155</sup>.

La majorité des cantons ne prélève pas de frais pour son propre travail dans le cadre de la recherche des origines, certains laissant toutefois entendre que cela pourrait changer à l'avenir. Parmi les cantons prélevant des émoluments, certains<sup>156</sup> le font sous forme de forfait (de CHF 150.- à 300.-), alors que d'autres<sup>157</sup> facturent selon le temps investi, dans une fourchette réglée par le droit cantonal (de CHF 90.-/ heure jusqu'à un total de CHF 2'000.-). La quasi-totalité des cantons<sup>158</sup> a prévu dans son droit la possibilité de réduire voire entièrement remettre les émoluments liés à la recherche d'origine, généralement si la personne requérante est indigente. Quelques services cantonaux d'information ont indiqué traiter les requêtes de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 80 de manière particulière, la plupart d'entre eux comprenant par là qu'aucun émolument n'est facturé pour leurs propres prestations<sup>159</sup>.

La quasi-totalité des cantons<sup>160</sup> répercute sur les requérants les frais qui sont facturés par d'autres services (état civil, archives cantonales) ou pour des traductions. Quelques cantons<sup>161</sup> soulignent que les autres services de l'administration ne leur facturent rien pour leurs prestations dans le cadre d'une demande de recherche d'origine.

Lorsqu'il est fait appel à ses services pour transmettre une requête de recherche d'origine à l'étranger, l'OFJ ne prélève pas de frais pour l'envoi des documents. De même, les autorités centrales de pays parties à la CLaH93 ne facturent généralement pas leurs prestations. Les moyens de ces autorités sont toutefois limités par leurs ressources, notamment en matière de personnel, ainsi que par les dispositions légales régissant leur activité dans leur pays. Lorsque les dossiers sont entachés d'irrégularités en raison de faux documents, les autorités se retrouvent généralement dans une impasse. C'est pourquoi il est nécessaire de pouvoir continuer à compter à l'avenir sur des services de recherche indépendants des autorités qui ont une plus grande marge de manœuvre que ces dernières.

### 3.6.2 Services de recherche

Seule la Croix-Rouge a jusqu'à maintenant pris en charge les demandes de recherches d'origine gratuitement lorsqu'elle était mandatée directement par une personne privée. Le SSI travaille avec un plafond d'honoraires, s'il est mandaté par une personne privée, de CHF 1'400.- plus les frais du représentant au Sri Lanka. En cas de mandat de la part d'un canton, les tarifs varient en fonction des conditions tarifaires négociées bilatéralement. PACH applique un tarif horaire fixé en fonction du revenu de la personne requérante mais de maximum CHF

---

<sup>154</sup> AG, BL, BS, LU et AACA

<sup>155</sup> Voir les délibérations du Conseil National lors de la session d'été 2016, première séance, 30.05.2016 : BO 2016 N 727, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=37204#votum45>.

<sup>156</sup> NE, SO et TG

<sup>157</sup> AG (dès juillet 2020, une modification de l'ordonnance topique a pour conséquence que les prestations du service cantonal d'information ne sont plus soumises à émolument en Argovie), AR, BE, BL, VS et ZG.

<sup>158</sup> Seul le canton de BL indique ne renoncer aux émoluments que dans des cas très exceptionnels.

<sup>159</sup> Le canton de VD ajoute avoir obtenu de l'état civil cantonal que lui aussi renonce à facturer ses prestations dans ces cas.

<sup>160</sup> Seul le canton des GR indique ne pas demander le remboursement de ces frais aux requérants.

<sup>161</sup> BS, JU, NE et VS

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

140.-. Dans les deux cas, une demande de réduction d'honoraires peut être déposée par la personne requérante en cas de situation financière modeste.

### 3.6.3 Autres organismes privés

En ce qui concerne les **intermédiaires**, de manière générale, des coûts ne sont mis à la charge des requérants que pour couvrir les frais de traduction, les dépens du représentant sur place, voire des frais de voyage d'un représentant de l'intermédiaire suisse en cas d'accompagnement dans le pays d'origine.

Le premier entretien avec **Espace A** est gratuit. Pour la suite, le tarif usuel est de 120.-/heure, mais l'association indique adapter ses tarifs aux moyens financiers de la personne requérante. Le financement des consultations liées à une recherche d'origine par Espace A est assuré grâce à des dons privés.

Les prestations de conseil et d'information de **Back to the Roots** ne sont pas facturées aux personnes adoptées<sup>162</sup>.

## 3.7 Problèmes identifiés et souhaits

### 3.7.1 Par les cantons

Les cantons ont relevé de manière générale des **problèmes pratiques** posés par les recherches d'origine, entre autres le manque de ressources en personnel dans les services cantonaux d'information ainsi que les difficultés liées à la définition de certains concepts restés vagues dans la loi<sup>163</sup>. Le manque de pratique et d'expérience qui en découle<sup>164</sup>, la documentation lacunaire dans les dossiers anciens, ainsi que les frais découlant d'une recherche d'informations mènent également à des incertitudes. La majorité des cantons exprime ainsi un souhait de plus forte coordination et d'harmonisation dans ces domaines ainsi que sur les points suivants : définition de la compétence à raison du lieu des services cantonaux d'information, traitement des procédures impliquant des pères alimentaires (Zahlvaterschaften<sup>165</sup>), accès aux archives et aux dossiers<sup>166</sup>, définition des prestations des services d'information et de conseil, harmonisation des frais facturés par les services d'information ainsi que ceux facturés par d'autres services cantonaux, et de manière générale standardisation du processus de traitement des demandes.

Les cantons ont en outre identifié des **lacunes de la loi**, notamment concernant le statut des enfants placés dont l'adoption n'a jamais abouti ou la recherche d'informations par les descendants de la personne adoptée (notamment si celle-ci est déjà décédée) ou, à l'inverse,

---

<sup>162</sup> Depuis la création de l'association, ce sont pas moins de 160 personnes adoptées du Sri Lanka ou d'autres pays qui se sont adressées à Back to the Roots pour des conseils dans le cadre de leur recherche d'origine.

<sup>163</sup> En particulier, la notion de « autres informations les concernant » de l'art. 268c al. 3 CC de même que celle de « informations ne permettant pas de les identifier » de l'art. 268c al. 2 CC sont difficiles à interpréter et appellent du point de vue des cantons une définition plus précise.

<sup>164</sup> Par ex. quand il s'agit de décider du mode de transmission des informations (par écrit ? Consultation du dossier d'adoption ? Remise du dossier ou de copies ?).

<sup>165</sup> Jusqu'en 1977, il existait en Suisse deux formes de reconnaissance d'un enfant: la reconnaissance avec effets d'état civil et la reconnaissance sans effets d'état civil. La reconnaissance avec effets d'état civil était faite par oral à l'officier de l'état civil et inscrite par ce dernier dans le registre. Elle établissait une filiation juridique entre le père et l'enfant. La reconnaissance sans effets d'état civil, aussi appelée « paternité alimentaire », n'établissait pas de filiation, mais seulement une obligation alimentaire ; elle n'était donc pas inscrite dans le registre de l'état civil. Dans ces cas, le père et l'enfant n'ont jamais eu de lien de parenté et l'OFEC est d'avis qu'il n'existe pas de droit d'obtenir des données personnelles actuelles de la personne tenue d'entretenir l'enfant par un contrat de paternité alimentaire ni des descendants directs de cette personne, voir la circulaire OFEC n° 20.18.10.01 du 01.10.2018, <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-f.pdf>.

<sup>166</sup> Y.c. les questions juridiques de protection des données autour des consultations de dossiers.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

par les grands-parents biologiques de la personne adoptée<sup>167</sup>. Les services cantonaux d'information éprouvent par ailleurs des difficultés à gérer certaines situations particulières (par ex. quand la personne recherchée est déjà décédée, ou que le parent biologique refuse d'informer ses autres enfants biologiques sur l'adoption).

Les cantons ont noté les limites, voire l'impossibilité de mener à bien une recherche quand la personne recherchée se trouve à l'étranger en raison, notamment, des éléments suivants: temps d'attente souvent très long pour obtenir une réponse, difficultés de localisation de la famille<sup>168</sup>, frais de traduction à imputer à la personne requérante, difficultés générales de communication avec les autorités étrangères. De manière générale, le rôle et les limites de l'action des services cantonaux dans les **recherches internationales** semble peu clair. C'est d'autant plus le cas lorsque la recherche fait émerger de possibles pratiques illicites dans la procédure d'adoption et/ou que la recherche par le canal des autorités ne donne pas de résultat, comme cela peut être le cas avec les dossiers du Sri Lanka.

Les cantons se posent par ailleurs un certain nombre de questions sur **l'accès aux documents**, en particulier aux archives provenant d'une autre autorité, parfois d'un autre canton<sup>169</sup>. Il n'est de plus pas toujours aisé d'obtenir les renseignements nécessaires détenus par une autre autorité, faute par exemple de base légale<sup>170</sup>. Il arrive également que les parents adoptifs refusent de transmettre le dossier d'adoption à leur enfant, alors qu'ils sont les seuls à disposer d'une version complète de ce dossier, ce qui est souvent le cas pour les dossiers plus anciens d'adoption internationale. A défaut de disposition juridique spécifique permettant aux services cantonaux d'information de les y contraindre, les cantons doivent veiller à thématiser l'importance de la recherche identitaire ainsi que la nécessité de faire preuve de transparence auprès de leur enfant adoptif dès le début de la procédure, dans le cadre de la préparation à l'adoption.

### 3.7.2 Par les organismes privés

Les services de recherche ont soulevé que les procédures et responsabilités de l'époque demeurent obscures et qu'il est très difficile de déterminer si les documents originaux qui sont en possession des personnes adoptées ou des autorités suisses reflètent des faits authentiques. Ils ajoutent que la différence de traitement entre personnes adoptées (ayant accès au soutien des autorités pour la recherche de leurs origines) et celles ne l'ayant pas été (p. ex. enfants placés), alors qu'ils proviennent peut-être de la même famille, est difficilement justifiable. La loi est, selon eux, formulée de manière trop étroite, étant donné qu'elle ne permet pas de rechercher des grands-parents biologiques, par exemple dans l'hypothèse où les parents biologiques sont déjà décédés. Enfin, la question a été soulevée de comment traiter une demande de recherche d'un demi-frère ou d'une demi-sœur alors que le parent biologique refuse le contact avec l'enfant adopté et n'a, selon toute vraisemblance, jamais révélé à ses autres enfants l'histoire de l'adoption.

---

<sup>167</sup> A cet égard, le Message précise que « On peut déduire de la formulation de l'art. 268c CC, qui n'attribue un droit absolu d'obtenir des informations qu'à l'enfant adopté, qu'à contrario, ses parents biologiques, ses éventuels frères et sœurs (également biologiques), ses parents adoptifs et ses descendants ne jouissent pas d'un tel droit », Message du Conseil fédéral du 28.11.2014 concernant la modification du code civil (Droit de l'adoption), FF 2015 835, p. 868 (point 2.6.3).

<sup>168</sup> Dans certains pays, il n'existe pas de registre de contrôle de l'habitant.

<sup>169</sup> Comment harmoniser la procédure d'accès aux archives détenues dans un autre canton? Le droit de consulter son dossier comprend-il aussi le droit de consulter le dossier de tutelle? Qui a la compétence de décider quelle partie du dossier peut être transmise à l'intéressé: le service cantonal d'information ou l'autorité propriétaire de l'archive en question?

<sup>170</sup> La Centrale de compensation (organe central d'exécution de la Confédération en matière d'assurances sociales du 1<sup>er</sup> pilier) ne peut par exemple communiquer des informations (adresses de personnes recherchées) qu'aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et non pas aux services cantonaux d'information. Comme dans certains cantons une APEA a été nommée service cantonal d'information, cela crée une inégalité entre les diverses autorités cantonales, qui ne peut être modifiée que par une révision de la loi. La création d'un service national d'adresses comme envisagée par le Conseil fédéral permettrait de résoudre cette question, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-76062.html>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

Les services de recherche ont par ailleurs mis en lumière un besoin de coordination ou d'harmonisation, en particulier dans le domaine des frais perçus par les autorités centrales, des traductions, des critères pour la remise des émoluments, du transfert des requêtes dans les pays n'ayant pas ratifié la CLaH93, de la consultation sur l'utilisation des banques de données ADN (situation légale et risques), de la manière de traiter les requêtes provenant de l'étranger pour une recherche en Suisse, de l'information des intéressés sur le processus de recherche, sur le genre de documents qu'ils peuvent recevoir (ex : dossier de l'autorité de tutelle ?) et sur la possibilité d'être accompagné par un service de recherche. PACH saluerait par ailleurs une centralisation des compétences et du savoir en matière de recherche des origines ainsi qu'une plus grande collaboration au niveau international. La Croix-Rouge se demande en outre s'il est possible d'envisager d'établir une procuration en faveur du service de recherche dans les cas où les requérants ont été gravement traumatisés par le contact avec les autorités dans le passé. Elle saluerait la publication d'une brochure d'information officielle sur les droits, les moyens et la procédure en matière de recherche d'origine. Enfin, la Croix-Rouge souhaiterait une liste des bonnes pratiques et des possibilités de recherche dans les pays d'origine, à établir en collaboration entre les services de recherche et les services cantonaux d'information dans l'intérêt des personnes requérantes. Le SSI indique quant à lui un besoin d'intensifier les échanges avec les services cantonaux d'information pour clarifier les prestations de chacun et définir les modalités de collaboration, afin de mieux pouvoir informer les personnes requérantes.

La Croix-Rouge émet le souhait que des centres de consultation neutres, sur le modèle des centres LAVI, soient habilités à prendre en charge le traitement des recherches d'origine, étant donné que le fait que la même autorité qui a participé à l'adoption se charge des années plus tard de la recherche d'origine est problématique pour beaucoup d'adoptés. PACH estime qu'il est adéquat que la recherche d'informations soit du ressort des autorités cantonales, étant donné qu'elles disposent des meilleures possibilités à cet égard. Il estime en revanche que les services de recherche devraient être plus systématiquement impliqués dans l'accompagnement et le conseil.

Selon l'expérience d'Espace A, les délais de traitement des requêtes par les services cantonaux d'information sont éprouvants pour les personnes en quête de leurs origines. En outre, Espace A formule le souhait qu'un soutien psychologique externe soit systématiquement proposé à toute personne qui entreprend des recherches concrètes.

Les défis et problèmes relevés par les intermédiaires dans le cadre de la recherche d'origine rejoignent les points mentionnés par les cantons et les services de recherche: lenteur de la procédure administrative auprès des autorités suisses et étrangères, délicat travail d'accompagnement psycho-social des requérants ainsi que chances très faibles de retrouver la famille biologique dans certains pays d'origine.

### 3.7.3 Par Back to the Roots

Back to the Roots a souligné que les autorités cantonales se trouvent désormais confrontées aux défis que pose l'apparition de documents falsifiés dans les dossiers d'adoption. Beaucoup de personnes concernées se sentent trop peu soutenues par les autorités cantonales et la nécessaire relation de confiance peine à s'établir. Les quelques mauvaises expériences vécues par les uns sont vite citées en exemple. La récolte des documents est qualifiée de chronophage, épuisante et est souvent soumise à des frais. De nombreux dossiers sont in-

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

complets et les documents disponibles se révèlent souvent être faux, ce qui empêche la recherche d'origine d'aboutir<sup>171</sup>. Enfin, les recherches au Sri Lanka par l'intermédiaire des autorités ne donnent aucun résultat, celles menées par l'entremise des services privés de recherche n'ont jusqu'à maintenant pas non plus abouti et les recherches durent des années. Les personnes adoptées se rendant au Sri Lanka font face à de multiples défis: pour autant qu'elles aient trouvé une personne de confiance pouvant les épauler pour les traductions et les démarches administratives, l'accès aux documents (état civil, hôpitaux, tribunaux, etc.) se révèle très difficile voire impossible au vu des lois et règlements en vigueur, qui ne permettent pas l'accès ou le soumettent à l'autorisation d'un tribunal<sup>172</sup>. Back to the Roots ne dispose pas des ressources pour soutenir de manière individuelle les personnes adoptées dans leurs recherches au Sri Lanka. Au vu de ce qui précède, Back to the Roots requiert que les personnes adoptées puissent s'adresser pour leur recherche d'origine à un centre spécialisé indépendant, qui agisse dans le seul intérêt des personnes concernées et qui n'ait pas pris part à la procédure d'adoption. Un tel centre devrait être en mesure d'offrir aussi un accompagnement psychologique et de gérer les étapes de la procédure jusqu'à une réunification des familles.

### 3.7.4 Par les instances internationales

En date du 18 octobre 2019, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a adopté ses observations finales concernant le 4<sup>ème</sup> rapport périodique de la Suisse. Le Comité se félicite des modifications relatives au secret de l'adoption entrées en vigueur le 1er janvier 2018 mais relève que les enfants adoptés d'un pays tiers ne peuvent rechercher leurs origines que si les autorités dudit pays y consentent, et qu'ils ne disposent pas d'un appui adéquat et nécessaire lors de ces démarches (art. 10). Par conséquent, le « Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour assurer un soutien adéquat, y compris un soutien psychologique et financier, ainsi que des services de traduction si nécessaire, aux personnes adoptées de pays tiers par des parents suisses et qui sont à la recherche de leurs origines, et de renforcer les moyens légaux et administratifs permettant de les accompagner dans ces démarches »<sup>173</sup>.

## 3.8 Conclusions et perspectives

Le phénomène de l'adoption internationale a pris son envol dans le milieu des années 70 et connu son apogée dans les années 80 et 90. L'expérience démontre que la quête identitaire des personnes adoptées se manifeste le plus souvent à l'âge adulte, voire même au-delà de trente ans. Les demandes de recherche d'origine à l'étranger sont donc un phénomène relativement récent, ce qui explique probablement le manque de moyens et d'expérience des autorités cantonales. Il est par contre à prévoir que les demandes de recherche d'origine se multiplient au cours des prochaines années.

Même si les autorités et les organismes privés manquent encore de recul en matière de recherche des origines, en particulier dans le contexte international et plus spécifiquement du Sri Lanka, il semble néanmoins déjà clair que les besoins sont très importants, tant du point de vue des personnes concernées que de celui des autorités et des organismes privés. Il apparaît par conséquent urgent de développer ce secteur en Suisse. Les recherches d'origine

---

<sup>171</sup> L'association estime que les documents au dossier permettent de retracer la famille d'origine dans seulement environ 30% des cas.

<sup>172</sup> Cf. à ce sujet les nombreuses informations y.c. la description des étapes administratives et des difficultés pratiques contenues dans l'aide-mémoire de Back to the Roots sur la recherche des origines au Sri Lanka, [https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche\\_DE.pdf](https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf).

<sup>173</sup> Le rapport complet est disponible pour consultation ici : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en).



## Rapport Po. Ruiz 17.4181

au Sri Lanka démontrent les énormes difficultés auxquelles peuvent être confrontées les personnes adoptées: les démarches peuvent être longues, compliquées, coûteuses et psychologiquement éprouvantes, sans aucune garantie de succès. Ces difficultés sont exacerbées dans un contexte international, en particulier si le dossier est entaché d'irrégularités et contient de fausses informations. En l'absence de collaboration des parents adoptifs, des anciens intermédiaires (dont la plupart ne sont plus en activité) ou des autorités étrangères, un grand nombre de recherches d'origine risque de ne jamais aboutir. Il est ainsi essentiel d'en tirer également les leçons dans le cadre des adoptions internationales de nos jours et des informations figurant dans les dossiers des enfants.

L'OFJ va renforcer ses relations avec les pays d'origine partenaires de la CLaH93 et rechercher avec eux des solutions pour les cas concrets. Une collaboration étroite avec les autorités étrangères apparaît d'autant plus nécessaire dans les dossiers entachés d'irrégularités. L'OFJ continuera à soutenir les cantons dans l'organisation de journées de travail consacrées au thème de la recherche des origines, à l'échange d'expérience et à la mise en commun des ressources dans ce domaine, en compilant par ex. des informations par pays d'origine. Concernant de manière spécifique le Sri Lanka, l'OFJ continue ses efforts afin d'améliorer les possibilités de soutien et de recherche, en collaboration avec les cantons, l'autorité centrale du Sri Lanka, les services de recherche et l'association Back to the Roots.

La CCDJP a décidé en mars 2020 de la création d'un groupe de travail portant sur la recherche des origines, qui a tenu sa première séance le 20 août 2020. Ce groupe de travail, co-présidé par l'OFJ et la CCDJP, entend approfondir la question du soutien à la recherche des origines dans tous les cas d'adoptions internationales, sans se limiter à ceux du Sri Lanka. Il est composé de représentants de la Confédération, des cantons, des personnes adoptées et des partenaires privés (services de recherche et intermédiaires en adoption), de manière à assurer un échange de vues aussi large que possible. Son mandat porte sur les points suivants: clarification des besoins des personnes adoptées; clarification des rôles des différents acteurs étatiques et privés; accès aux documents et archives en Suisse et à l'étranger (y.c. les documents détenus par d'anciens intermédiaires ayant complètement cessé leur activité); examen des possibilités concrètes de soutien des personnes à la recherche de leurs origines, notamment la prise en charge financière de certaines composantes de la recherche.

Enfin, le groupe de travail se penchera également sur la question de la création d'un centre spécialisé indépendant pour gérer les recherches d'origine. Le législateur a confié la tâche de service cantonal d'information en matière de recherche d'origine aux autorités centrales cantonales compétentes pour la procédure d'adoption, en raison de leurs compétences dans le domaine psycho-social et de leurs connaissances étendues du domaine spécifique de l'adoption. Il apparaît aujourd'hui toutefois nécessaire de tenir compte des réticences exprimées par une partie des personnes à la recherche de leurs origines de faire appel aux mêmes autorités qui ont participé à leur procédure d'adoption, parfois entachée d'irrégularités imputables aux autorités. Lors de sa séance du 31 janvier 2020, le comité de la CCDJP avait déjà conseillé aux cantons de faciliter le plus possible l'accès aux documents et informations, de renoncer à prélever des frais de traitement des requêtes en recherche d'origine et de désigner si possible un office neutre à même d'être le premier point de contact pour les personnes adoptées. Le Conseil fédéral encourage toute démarche visant à faciliter la recherche des origines.

Le groupe de travail de la CCDJP assurera ainsi la poursuite des réflexions sur l'analyse de la situation actuelle en matière de recherches des origines telles que présentées dans ce rapport. Le groupe de travail se concentrera sur l'amélioration rapide et ciblée du soutien en matière de recherche des origines. Enfin, d'éventuelles propositions de changements législatifs seront examinées dans le cadre du groupe d'experts qui sera appelé à analyser en détail les

besoins d'adaptation du cadre légal actuel et à formuler des propositions pour une politique future de l'adoption internationale en Suisse (cf. infra ch. 4.5).

## **4 L'adoption internationale de nos jours**

### **4.1 Introduction et méthodologie**

Le postulat Ruiz ainsi que le présent rapport se concentrent sur les événements du passé et la recherche des origines. Dans ce cadre limité, l'analyse du système actuel présenté dans ce chapitre est une analyse préliminaire, qui pourra servir de base à de futurs travaux de réforme. Ceux-ci nécessiteront d'impliquer de manière plus large les diverses autorités touchées ainsi que la société civile et en particulier les familles adoptives et les personnes adoptées.

Cette analyse préliminaire se base sur les nombreuses sources et standards internationaux en la matière (cf. ch. 6 Annexe), sur des échanges avec les autorités centrales cantonales, sur une analyse critique du système suisse effectuée par le Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille du Service social international, ainsi que sur les observations et expériences avec tous les acteurs du domaine dans le cadre de conférences nationales et internationales, de rencontres d'experts ou d'échanges avec les personnes touchées.

### **4.2 Evolution de l'adoption internationale depuis les années 80**

#### **4.2.1 Statistiques**

Après avoir atteint un pic en 2004, l'adoption internationale a diminué de manière drastique ces dernières années. Dans la plupart des pays d'accueil, il y a 3 à 4 fois moins d'adoptions de nos jours qu'il y a 15 ans. Les chiffres sont éloquentes: de plus de 20'000 à moins de 5000 adoptions par année pour les USA, de 4000 à moins de 1000 pour la France, et de 5000 à moins de 500 pour l'Espagne<sup>174</sup>. La Suisse est touchée de manière similaire: alors qu'on dénombrait plus de 400 adoptions internationales au milieu des années 2000, ces dernières années ce sont moins de 100<sup>175</sup>.

Ce déclin, dont les causes sont multiples<sup>176</sup>, a un impact important. Les autorités traitent moins de dossiers, ce qui rend le maintien des connaissances spécifiques plus difficiles. Le nombre d'intermédiaires accrédités diminue au gré des fermetures des pays d'origine et leur survie financière est menacée. En parallèle, le profil des enfants en besoin d'adoption a également évolué: il s'agit principalement d'enfants plus âgés (plus de 5 ans), de fratries ou encore d'enfants avec des problèmes de santé parfois graves. Toute analyse et évaluation du système actuel de l'adoption internationale devra tenir compte de cette nouvelle réalité.

En Suisse, l'établissement de statistiques fiables et pertinentes en matière d'adoption internationale n'a longtemps pas été possible. En effet, l'OFS établit les statistiques en matière

---

<sup>174</sup> Cf. les tableaux de statistiques globales compilées par le Prof. P. Selman et disponibles sur le site de la Conférence de La Haye, <https://assets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>.

<sup>175</sup> Cf. les statistiques publiées sur le site de l'OFJ ([www.adoption.admin.ch](http://www.adoption.admin.ch)) et de l'OFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/naissances-deces/adoptions.html>).

<sup>176</sup> SELMAN Peter, The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?, in: Social Policy and Society, Cambridge, 2012, disponible en ligne sous [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S1474746412000085](http://journals.cambridge.org/abstract_S1474746412000085); MIGNOT Jean-François, L'adoption internationale dans le monde: les raisons du déclin, in: Population & Sociétés, 2015/2 (N°519), p. 1ss, disponible en ligne sous [https://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=POPSOC\\_519\\_0001](https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=POPSOC_519_0001).

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

d'adoption selon l'Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux<sup>177</sup> en se basant sur les données reçues sous forme électronique via la banque de données centrale Infostar<sup>178</sup>. Or l'OFS ne reçoit pas d'Infostar toutes les données pertinentes, en particulier concernant le domicile des parents adoptifs au moment de l'adoption<sup>179</sup>. De plus, tous les parents adoptifs ne sont pas nécessairement saisis dans ce registre<sup>180</sup>. Il existe par ailleurs différentes formes de procédures, ce qui complexifie encore l'exercice : adoption prononcée à l'étranger et reconnue en Suisse sur la base de la CLaH93, adoption prononcée en Suisse après une durée de placement dans la future famille adoptive d'au moins une année, adoption prononcée à l'étranger et reconnue en Suisse sur la base de la LDIP. Suite à ce constat, l'OFJ a publié une nouvelle statistique sur la base des données fournies par les ACC concernant les arrivées d'enfant (adoptés ou en vue d'adoption) des dix dernières années. Sur cette base, il est possible d'avoir une image précise du nombre d'enfants arrivés par année dans le cadre d'une procédure d'adoption internationale.

Les cas d'adoptions d'enfants suisses vers l'étranger sont très rares et se limitent à des adoptions intrafamiliales.

### 4.2.2 Législation internationale - sources principales

#### 4.2.2.1 Convention relative aux droits de l'enfant

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) a été conclue à New York le 20 novembre 1989 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997. L'article 21 CDE contient des obligations spécifiques en matière d'adoptions, nationales ou internationales, et pose plusieurs principes fondamentaux. Tout d'abord, l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>181</sup> est la considération primordiale en matière d'adoption, qui est une des mesures de protection de remplacement envisageable pour les enfants privés de protection parentale ou risquant de l'être<sup>182</sup>. L'adoption doit ainsi être encadrée et autorisée par les autorités compétentes, qui doivent s'assurer des consentements éclairés des personnes intéressées (principalement les parents biologiques). L'article 21 souligne également le caractère subsidiaire de l'adoption internationale, et l'interdiction de tout profit matériel indu pour les personnes impliquées. L'art. 7 CDE traite du droit général de tout enfant de connaître ses parents et d'être élevé par eux et fonde le droit de connaître ses origines (cf. supra ch. 3).

#### 4.2.2.2 Convention de La Haye de 1993

La Convention de La Haye sur la protection et la coopération en matière d'adoption internationale (CLaH93), conclue le 29 mai 1993, est le traité multilatéral de référence en la matière. La CLaH93 compte plus de 100 Etats contractants<sup>183</sup> et est entrée en vigueur pour la Suisse le 1er janvier 2003.

---

<sup>177</sup> RS 431.012.1

<sup>178</sup> Registre informatisé de l'état civil

<sup>179</sup> Ce problème devrait être résolu avec l'introduction de Infostar New Generation, dont la mise en service est prévue à l'horizon 2024.

<sup>180</sup> Cf. art. 15a al. 2 de l'ordonnance sur l'état civil (OEC ; RS 211.112.2) : « Les ressortissants étrangers dont les données ne sont pas disponibles sont saisis au plus tard lorsqu'ils sont concernés par un fait d'état civil qui doit être enregistré en Suisse ». L'adoption n'étant pas considérée comme un fait d'état civil au sens de l'ordonnance, elle ne donne pas lieu à une inscription dans le registre lorsqu'aucun des parents adoptifs n'y figure encore.

<sup>181</sup> Cf. la publication d'UNICEF sur la notion d'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte de l'adoption internationale, "UNICEF : The best interests of the child in Intercountry adoption", disponible sous <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-inter-country-adoption.html>

<sup>182</sup> Cf. à cet égard les Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants. <https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf>.

<sup>183</sup> La liste à jour des Etats contractants est disponible sur le site internet de la Conférence de La Haye ([www.hcch.net](http://www.hcch.net)) sous Espace adoption>Etat présent.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

La Conférence de La Haye de droit international privé, dont la Suisse est un Etat membre, organise régulièrement des Commissions spéciales, réunissant Etats contractants et observateurs, afin de discuter du fonctionnement pratique de la CLaH93. Chaque Commission spéciale a émis des conclusions et recommandations<sup>184</sup>. La Conférence de La Haye a également publié une série de guides de bonnes pratiques, de notes explicatives, de formulaires modèles et d'autres documents utiles à la pratique<sup>185</sup>. Divers groupes de travail, notamment en matière de pratiques financières ou de pratiques illicites, soutiennent les travaux de la Conférence de La Haye. La Suisse s'engage activement dans ces divers forums.

La CLaH93 entend avant tout établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect de ses droits fondamentaux (art. 1, let. a, CLaH93). Elle concrétise à cet égard les principes de l'art. 21 de la CDE et, en particulier, le principe de la subsidiarité des adoptions internationales (cf. al. 2 et 3 du Préambule). La convention souligne la nécessité de prendre des mesures pour prévenir l'enlèvement, la vente et la traite d'enfants (art. 1, let. b, et al. 4 du Préambule).

Pour réaliser ces objectifs, la convention prévoit en particulier un système institutionnalisé de coopération entre les Etats contractants. Elle est donc avant tout une convention d'entraide judiciaire. Cette coopération se fait par l'entremise d'Autorités centrales, établissant un système de communication directe. Les autorités de l'Etat d'origine de l'enfant doivent déterminer si l'enfant est adoptable et si les parents biologiques ont consenti à l'adoption. Les autorités de l'Etat d'accueil doivent s'assurer que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter et que l'enfant adopté pourra entrer et séjourner dans l'Etat d'accueil. Lors de la phase de "matching" (appariement), l'Etat d'origine propose un dossier d'enfant pour un dossier de potentiels futurs parents adoptifs. Les autorités des deux Etats vérifient les éléments du dossier et doivent donner leur accord afin que la procédure d'adoption puisse se poursuivre. Seules les adoptions certifiées conformes à la procédure mise en place par la convention pourront bénéficier d'une reconnaissance automatique dans tous les Etats contractants (art. 23 CLaH93).

### 4.2.3 Législation nationale

#### 4.2.3.1 Code civil

Le Code civil définit aux articles 264ss les conditions générales à remplir pour les futurs parents adoptifs (notamment âge, mariage, situation personnelle, sociale et matérielle) ainsi que les conditions et la procédure à suivre si l'adoption doit être prononcée en Suisse (parce qu'elle n'est pas prononcée dans le pays d'origine ou ne peut être reconnue en Suisse). Il règle également la question des informations sur les parents biologiques, sur leurs descendants directs ainsi que sur l'enfant adopté.

Une révision partielle, entrée en vigueur au 1er janvier 2018, permet désormais aux personnes vivant en partenariat enregistré ou menant de fait une vie de couple d'adopter l'enfant de leur partenaire. De plus, certaines conditions d'adoption ont été rendues plus flexibles (âge minimal, durée de la relation) et le secret de l'adoption a été assoupli (cf. à ce sujet chapitre 3 ci-dessus).

---

<sup>184</sup> Cf. le tableau récapitulatif de la Conférence de La Haye: <https://assets.hcch.net/docs/02185a94-fd72-488c-bae6-04c73869d051.pdf>.

<sup>185</sup> Tous les documents sont disponibles sur <https://www.hcch.net>, sous Espace adoption.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

### 4.2.3.2 Ordonnances fédérales

L'ordonnance du 29 juin 2011 sur l'adoption (OAdo<sup>186</sup>) est en vigueur depuis le 1er janvier 2012. Elle règle la procédure de placement d'enfants en vue de l'adoption (que ce soit en matière d'adoptions nationales ou internationales) ainsi que l'autorisation et la surveillance de l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption. Ces deux domaines étaient jusqu'alors traités dans deux ordonnances séparées: d'un côté l'Ordonnance du 29 novembre 2002 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption (qui elle-même avait remplacé l'Ordonnance du 28 mars 1973 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption) et de l'autre l'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (cf. supra ch. 2.2.3.2). Ces ordonnances avaient déjà fait l'objet de révisions partielles à la fin des années 70 et dans le courant des années 80.

L'OAdo précise les critères et la procédure d'évaluation des futurs parents adoptifs ainsi que la procédure d'autorisation d'accueil d'un enfant défini, suite à une proposition par les autorités de l'État d'origine. Cette procédure est la même au niveau cantonal pour les adoptions de pays contractants ou non-contractants de la CLaH93. L'OAdo définit également le régime de l'autorisation des intermédiaires privés en matière d'adoption, ainsi que leurs obligations et la surveillance par l'OFJ.

### 4.2.3.3 Loi fédérale de mise en œuvre de la CLaH93

La ratification par la Suisse de la CLaH93 a nécessité une loi de mise en œuvre afin de régler clairement l'attribution des tâches et la coordination de la procédure conventionnelle avec les institutions et procédures suisses. La Loi fédérale relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF-CLaH) règle ainsi le partage des compétences entre Autorité centrale fédérale (Office fédéral de la justice) et les Autorités centrales cantonales, ainsi que diverses questions de procédure. Elle contient également un chapitre applicable à toutes les adoptions internationales, qu'elles se déroulent sous l'égide de la CLaH93 ou avec des pays non-conventionnés. Ces mesures générales de protection concernent la nomination d'un tuteur ou curateur à l'enfant à son arrivée en Suisse (art. 17 et 18 LF-CLaH), les mesures en cas de placement sans autorisation (art. 19 LF-CLaH) ainsi que l'obligation d'entretien des futurs parents adoptifs (art. 20 LF-CLaH). Enfin, la LF-CLaH a introduit une série de dispositions pénales spécifiques au domaine de l'adoption internationale, à savoir le placement sans autorisation et non-observation des charges (art. 22), l'interdiction de gain matériel indu (art. 23) et la traite d'enfant en vue d'adoption (art. 24).

### 4.2.3.4 Loi fédérale sur le droit international privé

En l'absence de traité international, la reconnaissance de décisions étrangères est réglée par la LDIP. L'art. 78 LDIP prévoit ainsi que les adoptions intervenues à l'étranger sont reconnues en Suisse lorsqu'elles ont été prononcées dans l'Etat du domicile ou dans l'Etat national de l'adoptant ou des époux adoptants, pour autant qu'elles ne soient pas manifestement contraires à l'ordre public suisse (art. 27 LDIP)<sup>187</sup>.

La LDIP prévoit également à son art. 76 la possibilité pour des ressortissants suisses habitant à l'étranger de faire prononcer une adoption à leur lieu d'origine en Suisse. Cette possibilité n'existe que si l'adoption n'est pas possible à leur domicile à l'étranger ou que l'on ne saurait

---

<sup>186</sup> RS 211.221.36

<sup>187</sup> Le Commentaire bâlois sur le droit international privé cite comme exemples de contrariété à l'ordre public le défaut de consentement à l'adoption des parents biologiques ou de l'enfant capable de discernement, le défaut d'évaluation des circonstances essentielles et de l'aptitude des futurs parents adoptifs par l'Etat d'origine de l'enfant ou encore le contournement manifeste des dispositions suisses sur l'adoption, cf. DAVID URWYLER/SONJA HAUSER, Basler Kommentar Internationales Privatrecht, éd. Honsell/Vogt/Schnyder/Berti, 3. éd., Bâle 2013, art. 78 LDIP N 16.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

raisonnablement exiger qu'une procédure d'adoption y soit engagée. La difficulté principale est de mener à distance une enquête à la fois sur les futurs parents adoptifs ainsi que sur l'enfant à adopter. L'obtention de la preuve de l'adoptabilité de l'enfant et des consentements des parents biologiques peut également se révéler difficile, en particulier si l'enfant provient d'un pays qui ne connaît pas l'adoption plénière.

Les difficultés découlant de l'application de la LDIP dans le domaine de l'adoption internationale seront détaillées dans le chapitre 4.3.7 ci-dessous.

### 4.3 Analyse de la pratique et législation suisse de nos jours

#### 4.3.1 Introduction

La Suisse n'a pas défini de politique de l'adoption internationale à proprement parler. Contrairement à d'autres Etats, elle n'a ainsi pas limité sa coopération à certains pays, ne soutient pas le secteur par le biais de subsides ni n'apporte d'aide aux autorités étrangères par des programmes dédiés d'assistance technique. L'évolution s'est faite au fil des ans en fonction des nouveaux traités, des nouvelles lois ou des collaborations d'intermédiaires privés avec de nouveaux pays d'origine. D'ailleurs, l'adoption internationale n'est pas réglée de manière uniforme dans une seule loi, mais repose sur l'application du code civil, de l'OAdo et de la LF-CLaH. Cette dernière<sup>188</sup> confie la responsabilité à l'OFJ d'émettre des directives générales concernant la mise en œuvre de la Convention. Cela permet à l'OFJ de réagir de manière rapide et efficace lorsque, par exemple, des allégations d'abus ou de manquements graves dans les procédures concernant un pays d'origine en particulier sont portées à la connaissance des autorités suisses. Cela a déjà été le cas par le passé, par exemple avec le Guatemala, le Maroc, le Népal ou l'Ethiopie<sup>189</sup>. Cela présente l'avantage de la rapidité et de la souplesse de la mesure, tout en ayant comme inconvénient de n'être qu'une réaction postérieure à des faits établis.

La question de la nécessité d'établir une véritable politique d'adoption internationale en Suisse sera examinée dans le chapitre 4.4 ci-dessous.

#### 4.3.2 Organisation et fonctions des autorités

##### 4.3.2.1 Rôle des cantons

Diverses autorités cantonales sont appelées à intervenir dans le cadre d'une procédure d'adoption internationale.

Les **autorités centrales cantonales**<sup>190</sup> (ACC; art. 316, al. 1bis, CC) ont la compétence de procéder à l'évaluation de l'aptitude des futurs parents adoptifs, de leur délivrer un agrément en vue d'adoption, de décider du placement d'un enfant déterminé auprès d'eux, d'assurer le suivi et la surveillance de la prise en charge de l'enfant jusqu'à l'adoption, de décider du retour de l'enfant dans son pays d'origine si nécessaire, et de délivrer le certificat de conformité de l'art. 23 CLaH93 lorsque l'adoption a été prononcée en Suisse. Les ACC procèdent en outre à des vérifications et émettent des prises de position à l'intention de l'OFJ s'agissant

---

<sup>188</sup> Art. 2 al. 2 let. d LF-CLaH

<sup>189</sup> Toutes les directives de l'ACF sont publiées sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

<sup>190</sup> La liste de toutes les autorités centrales cantonales peut être consultée sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption.html> <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/zentralbehoerden.pdf>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

notamment de l'octroi d'autorisations aux intermédiaires et lui fournissent des données statistiques ainsi que des indications sur les coûts de la procédure d'adoption<sup>191</sup>. Selon les cantons, le prononcé de l'adoption peut être du ressort de l'autorité centrale, d'un autre service de l'administration cantonale ou encore du pouvoir judiciaire.

En fonction de la taille du canton, l'ACC est organisée de manière différente : elle peut se consacrer uniquement au thème de l'adoption ou se voir attribuer bien d'autres tâches en plus de l'adoption<sup>192</sup>.

Les ACC se réunissent en moyenne trois fois par année sous l'égide de la CLACA (pour les cantons latins) et de l'ACA (pour les cantons suisses-alémaniques) pour un échange d'information et d'expériences.

Les **autorités migratoires** sont responsables des conditions de séjour de l'enfant étranger en Suisse. Elles sont compétente pour autoriser l'entrée en Suisse de l'enfant<sup>193</sup>, pour autant que l'OFJ ne soit pas compétent<sup>194</sup>.

Les **autorités de protection de l'enfant** (APEA) prononcent la tutelle ou curatelle sur l'enfant placé en vue d'adoption/adopté à l'étranger. C'est également à elles qu'échoit la protection de l'enfant une fois que le mandat du tuteur ou du curateur a pris fin, au cas où des mesures de protection devenaient nécessaires.

Les **autorités cantonales de surveillance en matière d'état civil** sont appelées à statuer sur la reconnaissance d'une adoption prononcée à l'étranger (art. 32 LDIP).

### 4.3.2.2 Rôle de la Confédération

L'**OFJ** a été nommé autorité centrale fédérale au sens de la CLaH93<sup>195</sup>. Dans ce cadre, il a reçu pour tâche de recevoir et transmettre les communications et les rapports visant les adoptions internationales, de conseiller les autorités centrales cantonales dans le domaine juridique, de représenter la Suisse auprès d'autorités centrales étrangères, d'émettre des directives générales concernant la mise en œuvre de la Convention et de promouvoir l'échange d'expériences et la coordination en matière d'adoption entre les autorités centrales cantonales, les intermédiaires en vue d'adoption et les autorités fédérales<sup>196</sup>. L'OFJ a également un droit de recours contre les décisions cantonales. Il s'agit par conséquent avant tout d'un rôle de coordination en Suisse et de lien avec les autorités étrangères, qui s'applique dans le cadre des procédures sous l'égide de la CLaH93.

De manière générale, l'OFJ est chargé de l'autorisation et de la surveillance de l'activité d'intermédiaire. Depuis l'entrée en vigueur de l'OAdo au 1<sup>er</sup> janvier 2012, certaines tâches de l'OFJ ont de plus été étendues à tout le domaine de l'adoption internationale, y.c. pour les Etats non conventionnés<sup>197</sup>. Il en va ainsi de l'émission de directives et de recommandations, de la représentation de la Suisse auprès des autorités d'adoption étrangères, de la promotion de coordination entre tous les acteurs en matière d'adoption, et du conseil et de l'information

---

<sup>191</sup> Voir art. 268 et 316 al. 1<sup>bis</sup> CC, art. 3 LF-CLaH et art. 2 al. 2 OAdo.

<sup>192</sup> Dans de nombreux cantons, l'ACC est ainsi également en charge de l'autorisation et de la surveillance du placement d'enfants auprès de parents nourriciers hors adoption (art. 316, al. 1, CC).

<sup>193</sup> Art. 8 LF-CLaH et art. 8 OAdo

<sup>194</sup> Art. 10 LF-CLaH

<sup>195</sup> Art. 2 al. 1 LF-CLaH et art. 2 al. 1 OAdo

<sup>196</sup> Art. 2 LF-CLaH

<sup>197</sup> C'est-à-dire également dans le cadre des procédures d'adoption intervenant hors du cadre de la CLaH93, cf. art. 2 al. 1 OAdo.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

des autorités cantonales. Dans le cadre des procédures d'adoption avec des Etats non conventionnés, l'OFJ n'est pas impliqué dans les procédures et n'a pas de droit de recours, ce qui rend difficile sa tâche générale de coordination et de représentation.

Sur la base d'une décision de l'OFJ ou de l'autorité cantonale de migration, les **représentations suisses à l'étranger** délivrent un document permettant à l'enfant concerné d'entrer en Suisse<sup>198</sup>. Elles vérifient et légalisent les documents originaux d'adoption, en procédant si nécessaire à des vérifications approfondies par leurs avocats-conseil, et transmettent les documents à l'autorité cantonale de surveillance en matière d'état civil compétente dans les cas où la décision d'adoption étrangère est destinée à être reconnue et transcrite dans le registre suisse de l'état civil<sup>199</sup>.

### 4.3.2.3 Avantages et difficultés

Cette organisation présente l'avantage de la proximité (géographique et linguistique) des autorités avec les parents adoptifs et les enfants adoptés, qui semble indispensable pour assurer la nécessaire relation de confiance entre les familles adoptives et les autorités et assurer les contacts personnels indiqués. Les particularités cantonales sont également mieux connues et peuvent être expliquées, le contact entre les différents acteurs (ACC, état civil, autorités migratoires, APEA, tribunal) en est facilité. Le fait que les ACC soient en outre actives dans d'autres domaines connexes (p.ex. état civil ou protection de l'enfance) peut représenter un avantage en créant des synergies<sup>200</sup>.

Au vu de la baisse du nombre des adoptions, il est néanmoins difficile, en particulier pour les petits cantons, de maintenir un niveau de connaissance suffisamment élevé à ce sujet et d'établir une pratique. Le traitement d'une procédure d'adoption représente dès lors un gros investissement en termes de ressources (humaines et financières), ce qui nuit à l'efficacité de l'administration voire à la qualité de la prestation. Cela est d'autant plus vrai dans les procédures hors CLaH93 si aucun intermédiaire agréé n'est impliqué : le contrôle des procédures et, notamment, des aspects légaux, éthiques et financiers échoit alors entièrement aux ACC<sup>201</sup>. Il peut être fait appel dans ces cas aux représentations suisses à l'étranger, et en particulier aux avocats de confiance des représentations. Ces derniers n'ont toutefois le plus souvent pas d'expérience en matière d'adoption internationale et les vérifications sur place, en général limitées aux aspects formels, peuvent s'avérer très longues et coûteuses.

L'art. 2 al. 3 OAdo permet à l'ACC de déléguer tout ou partie de ses tâches à un autre canton ou à une autorité intercantonale. La CLACA avait évalué de manière préliminaire la faisabilité d'une telle délégation, dans le but de décharger les ACC de petits cantons et de permettre le maintien d'un bon niveau de connaissances pour le traitement des procédures d'adoption mais était toutefois arrivée à la conclusion qu'une réorganisation de cet ordre impliquerait une consommation de ressources personnelles ainsi que des frais élevés, ce qui n'était pas opportun au vu du recul des adoptions internationales à partir de la moitié des années 2000. La voie de l'harmonisation des procédures et de l'élaboration de modèles communs a par conséquent été privilégiée.

---

<sup>198</sup> Voir les directives SEM dans le domaine des étrangers (Directives LEI) : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf> (spécialement 5.4.1).

<sup>199</sup> Voir la directive 10.20.02.01 du 01.02.2020 de l'OFEC : <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen/weisungen-07/10-20-02-01-f.pdf.download.pdf/10-20-02-01-f.pdf>.

<sup>200</sup> Par exemple en matière de contrôle des documents du dossier de l'enfant

<sup>201</sup> Rien dans le droit suisse actuel ne limite ni n'interdit de déposer une demande d'adoption dans un Etat n'ayant pas ratifié la CLaH93. Le recours à un intermédiaire agréé n'est en outre pas obligatoire, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres Etats.



Lors de la récente révision partielle du droit de l'adoption, la CLACA et l'AACA se sont prononcées en faveur d'une possible centralisation (à tout le moins partielle) des procédures d'adoption internationale auprès de la Confédération<sup>202</sup>. Au vu de l'évolution de l'adoption internationale, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons doit être redéfini afin de déterminer quelle organisation serait la plus appropriée. Il conviendrait à tout le moins, par souci de cohérence, d'étendre les compétences de l'OFJ aux procédures hors CLaH93, ce qui permettrait de décharger les cantons dans une certaine mesure et d'assurer une application uniforme des prescriptions légales et éthiques en vigueur.

### 4.3.3 Analyse critique de la procédure selon la Convention de La Haye

#### 4.3.3.1 Introduction

L'OFJ a édité une brochure « L'adoption en Suisse »<sup>203</sup>, qui reprend sous forme résumée et schématique les principes cardinaux d'une procédure d'adoption depuis la Suisse. Pour des raisons de concision, il ne sera pas entré dans ce chapitre dans le détail de la procédure d'adoption, mais seulement sur les points critiques qui appellent une réflexion en vue d'améliorer le système.

#### 4.3.3.2 Phase d'évaluation et agrément

L'OAdo prévoit que les futurs parents adoptifs sont déclarés aptes à adopter un enfant entre autres s'ils ont été suffisamment préparés à l'adoption et, notamment, ont participé à des **séances de préparation ou d'information appropriées** recommandées par l'ACC<sup>204</sup>. Les cantons sont libres de déterminer selon quels critères cette préparation doit avoir lieu et est vérifiée. Certaines ACC ont déclaré la participation à des cours de préparation obligatoire quand d'autres privilégient une information individuelle avec les futurs parents adoptifs avec, éventuellement, une recommandation pour certains ateliers de préparation. D'aucuns regrettent que l'obligation de participer à des cours préparatoires ne soit pas ancrée dans la loi, alors que d'autres objectent que si une préparation spécifique était rendue obligatoire, il faudrait assurer qu'un nombre suffisant de cours soient dispensés, en tenant compte du profil spécifique de l'enfant au centre du projet d'adoption (enfant plus âgé, enfant à besoins spécifiques, etc...pour lesquels une préparation individuelle pourrait être plus indiquée). Il faudrait en outre prévoir des exceptions permettant de tenir compte de la variété des situations (deuxième adoption, adoption intrafamiliale, expérience professionnelle dans le domaine de l'enfance, etc.). Enfin, au vu du nombre décroissant d'adoptions internationales, il semble à l'heure actuelle difficile d'assurer un nombre suffisant de cours de préparation à l'adoption de qualité, étant donné qu'ils sont fournis par des prestataires privés ne bénéficiant généralement d'aucune subvention étatique. Il convient de noter à cet égard que les différentes parties linguistiques du pays (AACA et CLACA) ont travaillé sur un concept de validation des cours de préparation proposés par des particuliers<sup>205</sup>.

La durée, la méthodologie et les frais des procédures d'évaluation varient sensiblement d'un canton à l'autre, bien que les ACC s'efforcent d'en harmoniser certains aspects.

---

<sup>202</sup> Cf. prises de position de la CLACA et de l'AACA dans le cadre de la consultation publique, disponibles en ligne sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>. Lors du cinquième colloque suisse sur l'adoption internationale des 7 et 8.11.2013 à Sion, les ACC s'étaient déjà prononcées pour une centralisation de certains aspects de la procédure auprès de l'OFJ, les ACC ne conservant alors que les tâches nécessitant une proximité avec les familles adoptives. Les actes du colloque sont disponibles sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/publikationen.html>.

<sup>203</sup> La brochure peut être consultée en ligne sur le site de l'OFJ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/bro-adoption-f.pdf> ou commandée auprès de l'Office fédéral de la construction et de la logistique.

<sup>204</sup> Art. 5 al. 2 let. d ch. 4 OAdo

<sup>205</sup> Les cours accrédités par l'AACA figurent sur le site de l'association : <https://adoption-schweiz.ch/vorbereitungskurse-fuer-angehende-adoptiv-tern/>; dans la partie latine du pays, l'accréditation des cours de préparation est en cours.

### 4.3.3.3 Phase de la proposition d'enfant et matching

Une fois la proposition d'enfant reçue de l'autorité centrale étrangère ou de l'intermédiaire, l'ACC octroie l'autorisation d'accueillir cet enfant aux conditions de l'art. 7 OAdo: les futurs parents adoptifs doivent avoir un agrément valable; le dossier de l'enfant doit comporter un rapport médical et un rapport sur ses antécédents; les divers consentements requis (parents biologiques, enfant selon l'âge, autorités étrangères) doivent figurer au dossier. L'autorisation du canton sera transmise par l'OFJ à l'autorité centrale étrangère (art. 17 CLaH93).

L'**inadéquation** entre le profil d'enfant pour lequel les futurs parents adoptifs sont évalués et reçoivent un agrément et les besoins des pays d'origine en termes d'adoption internationale représente l'un des principaux problèmes à l'heure actuelle. En effet, les pays d'origine ont de moins en moins d'enfants à placer en adoption internationale<sup>206</sup>, respectivement les enfants en besoin d'adoption internationale sont de plus en plus grands ou avec un profil (notamment médical) particulier, alors que les futurs parents adoptifs souhaitent généralement adopter un enfant le plus jeune possible et en bonne santé. Les pays d'origine sont souvent débordés, ayant trop de dossiers de futurs parents en attente par rapport au nombre d'enfants à placer<sup>207</sup>, ce qui allonge considérablement le délai d'attente jusqu'à une proposition d'enfant. Certains pays imposent ainsi un quota<sup>208</sup> ou un moratoire temporaire pour faire face à ce problème. La Suisse, en revanche, ne limite pas dans son ordre juridique le nombre de dossiers pouvant être déposés à l'étranger ni le nombre de pays avec lesquels il est possible de collaborer. En l'absence d'un système de quota imposé par le pays d'origine, on pourrait envisager d'imposer une restriction sur le nombre de dossiers envoyés à l'étranger<sup>209</sup>, afin de préserver les ressources des autorités des Etats d'origine et d'éviter de les mettre sous pression. A cet égard, certains experts<sup>210</sup> recommandent de renoncer aux quotas annuels et de recourir de préférence à la méthode du flux inversé, qui consiste à n'accepter un dossier de requête d'adoption qu'en lien avec un enfant déterminé préalablement identifié en besoin d'adoption internationale. Cette méthode présente l'avantage de retirer toute pression sur les autorités des Etats d'origine, mais n'est pour l'instant pratiquée que de manière ponctuelle pour des enfants ayant des besoins très spécifiques.

Il arrive que la **législation suisse** ne soit pas compatible avec le droit des pays d'origine. Par exemple, l'art. 9 al. 2 LF-CLaH prévoit que « lorsque l'Etat d'origine n'exige pas que l'adoption soit précédée d'une période probatoire et qu'il n'y a encore eu aucun contact personnel entre les parents adoptifs et l'enfant, l'autorité centrale cantonale n'autorise l'adoption que si les parents adoptifs rencontrent préalablement l'enfant ». Cela se justifie par le fait que l'adoption plénière prononcée à l'étranger en application de la CLaH93 sera automatiquement reconnue en Suisse sans possibilité de la faire annuler<sup>211</sup>. Or certains pays d'origine<sup>212</sup> refusent au contraire que les futurs parents adoptifs rencontrent l'enfant avant que la procédure soit terminée, afin de ne pas perturber l'enfant qui pourrait être déstabilisé par une rencontre avec ses futurs parents et un départ de ceux-ci sans lui en attendant la phase judiciaire. Les

---

<sup>206</sup> Les causes en sont variées, l'on peut néanmoins citer: taux de mortalité maternelle en net recul, moins d'abandons d'enfants en raison d'une hausse de niveau de vie dans certains pays d'origine traditionnels, augmentation de l'adoption nationale, allongement des procédures notamment par la recherche d'une solution pérenne pour l'enfant dans le pays, etc.

<sup>207</sup> Le [rapport](#) du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, indique que la pression de la demande des pays d'accueil constitue un des facteurs majeurs favorisant les adoptions illégales, cf. para. 59s. (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

<sup>208</sup> Par exemple, la Thaïlande communique chaque année à la Suisse le nombre de dossiers qu'elle est autorisée à déposer pour l'année en cours; Haïti a instauré un système de quota par intermédiaire.

<sup>209</sup> Basée, par exemple, sur la moyenne des dossiers déposés ou des propositions d'enfant reçues au cours des 3 années précédentes, comme le pratique l'Espagne.

<sup>210</sup> Cf. le [rapport](#) du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, para. 78 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

<sup>211</sup> Sauf motif d'annulation au sens des art. 269 et 269a CC

<sup>212</sup> C'est le cas du Burkina Faso et du Togo notamment.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

procédures dans ces pays étant très longues, il apparaît difficile d'imposer aux futurs parents adoptifs de résider dans le pays d'origine auprès de leur futur enfant en attendant la conclusion de la procédure d'adoption, qui peut prendre jusqu'à une année.

Depuis l'entrée en vigueur en Suisse du droit révisé de l'adoption au 1<sup>er</sup> janvier 2018, il n'est plus possible de faire abstraction du **consentement** d'un des parents biologiques (dont le lien de filiation a été établi) au motif qu'il ne s'est pas occupé sérieusement de l'enfant. Ainsi, chaque proposition d'enfant en provenance de l'étranger devrait être accompagnée de tous les documents nécessaires, notamment le consentement des parents biologiques à l'adoption plénière de leur enfant. Or il n'est pas toujours aisé d'obtenir ce genre de document dans les pays partenaires, dont la législation peut prévoir des exceptions au consentement dans des cas de négligence grave par exemple. Les documents qui sont transmis de l'étranger à ce titre ne remplissent par ailleurs pas toujours les exigences formelles requises par les autorités suisses compétentes pour prononcer l'adoption alors même qu'ils répondent aux standards locaux. Certains cantons suggèrent que le contrôle des aspects formels et légaux des dossiers soit exercé de manière centralisée par l'OFJ au lieu de leur échoir, afin d'assurer le know-how nécessaire pour mener à bien cette tâche.

Le **principe de subsidiarité** est un principe cardinal ancré dans la CLaH93<sup>213</sup>, qui impose qu'une adoption internationale ne soit envisagée qu'après qu'aient été dûment examinées les possibilités de placement permanent de l'enfant dans un foyer familial<sup>214</sup> dans son Etat d'origine, si possible auprès de ses parents biologiques ou de la famille élargie. En cas d'adoption intrafamiliale, l'enfant est certes placé dans sa famille élargie en Suisse, mais parfois au simple motif que l'enfant aurait ainsi de meilleures perspectives de vie et d'éducation en Suisse, alors qu'il a encore ses parents au pays qui, même si vivant dans des conditions (très) modestes, sont présents. Il est alors très délicat pour les ACC suisses de refuser le placement de cet enfant alors que les autorités compétentes du pays d'origine le recommandent, faisant alors passer leur propre interprétation du principe de subsidiarité avant celle des autorités du pays d'origine. En outre, la Suisse ne connaissant que l'adoption plénière, l'enfant va connaître, outre un déracinement culturel, un chamboulement du schéma familial, puisque ses parents vont devenir ses oncle et tante, alors que d'éventuels frères et sœurs deviendront ses cousins. C'est pourquoi certains cantons plaident pour un assouplissement des règles migratoires permettant d'accueillir un enfant en accueil familial ou pour la réintroduction de l'adoption simple pour ces cas particuliers<sup>215</sup>. Dans les autres cas d'adoption (qui ne se déroulent pas au sein de la famille), le motif menant à confier l'enfant pour qu'il soit adopté est fréquemment la pauvreté ou le fait de ne pas pouvoir s'occuper correctement de l'enfant en l'absence de structures étatiques permettant la prise en charge des enfants pour permettre aux parents d'aller travailler. Or il appartient aux Etats de prendre les mesures adéquates dans le cadre d'un programme national de protection de l'enfance et de la famille pour éviter que les familles ne soient séparées pour ces raisons<sup>216</sup>. Là encore, ce sont des conceptions différentes sur la solution la plus appropriée pour le bien de l'enfant qui s'affrontent. Bien que la pauvreté ne devrait jamais être la seule raison de justifier le placement d'un enfant dans une institution, cela reste la réalité dans de nombreux pays d'origine.

---

<sup>213</sup> Préambule et art. 4 let. b CLaH93

<sup>214</sup> Par opposition au placement en institution

<sup>215</sup> Cf. prises de position de la CLACA et de l'ACA dans le cadre de la consultation publique lors de la révision du CC, disponibles en ligne sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

<sup>216</sup> Pour une analyse étendue du principe de subsidiarité, voir le Guide de bonnes pratiques N°1 sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de la Haye de 1993 sur l'adoption internationale, not. chapitre 2.1.1. <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>.

Enfin, certains pays d'origine ont une façon particulière d'interpréter le principe de subsidiarité. Ainsi, aux USA, le fait qu'une mère biologique choisisse elle-même la future famille adoptive de son enfant fait exception à l'obligation de rechercher une solution permanente pour l'enfant dans le pays lui-même. Si cette pratique<sup>217</sup> est contestée, voire contestable, d'aucuns lui opposent l'avantage d'un placement très précoce<sup>218</sup>, évitant ainsi à l'enfant d'avoir à subir le traumatisme de ruptures successives de l'attachement avec son environnement immédiat (tout d'abord avec sa mère biologique, puis avec le personnel de l'hôpital, de l'institution ou de la famille d'accueil qui s'en occupent). Il demeure une interrogation de taille : alors que les parents domiciliés aux USA adoptent chaque année des centaines d'enfants à l'étranger, le système du choix de la mère biologique induit qu'une partie des enfants américains en besoin d'adoption sont eux-mêmes envoyés à l'étranger pour y être adoptés, ce qui va sans doute à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la CLaH93. En permettant l'adoption en Suisse de bébés américains en bonne santé (qui pourraient donc certainement trouver une famille adéquate sur le territoire des USA), la Suisse adhère implicitement à cette interprétation du principe de subsidiarité<sup>219</sup>. La même interrogation peut d'ailleurs être formulée pour les enfants originaires de pays membres de l'Union européenne, dont on pourrait attendre que leur système de protection de l'enfance soit à même de trouver une solution appropriée au sein du pays pour ces enfants, à moins d'un profil très particulier (adoption intrafamiliale, nationalité des futurs adoptants, problème de santé spécifique chez l'enfant)<sup>220</sup>.

### 4.3.3.4 Phase de l'adoption et post-adoption

La plupart des pays d'origine exige la fourniture de **rapports de suivi du placement adoptif**, certains uniquement dans les premiers mois suivant le placement, d'autres jusqu'à la majorité de l'enfant. Quand bien même les futurs parents adoptifs signent en tout début de procédure un document confirmant qu'ils ont pris connaissance de leur obligation en la matière<sup>221</sup>, il arrive régulièrement qu'ils ne respectent pas leur engagement une fois l'enfant adopté, en particulier lorsque les exigences du pays d'origine s'étendent sur une période particulièrement longue. Cette attitude met en danger la coopération avec les Etats d'origine, qui risquent de se montrer peu enclins à confier des enfants aux familles suisses par la suite. L'art. 11 OAdo prévoit la possibilité pour l'ACC d'infliger une amende d'ordre de 2'000.- CHF au plus à quiconque violerait les obligations découlant de l'ordonnance ainsi que, en cas de récidive intentionnelle, menacer l'auteur d'une peine pour insoumission à une décision de l'autorité au sens de l'art. 292 CP. Ces mesures démontrent une certaine efficacité. Le rôle des ACC n'est toutefois pas défini dans la loi concernant la fourniture de rapports de suivi, en particulier lorsque l'adoption se fait sans intermédiaire ou que l'intermédiaire a cessé ses activités.

De manière générale, le système suisse met assez peu l'accent sur le suivi et le soutien post-adoption, qui mériteraient une analyse plus approfondie afin, notamment, de déterminer les besoins des enfants et des familles concernées. A cet égard, il faut veiller à ce que les autorités ne s'ingèrent pas inutilement dans la vie des familles, car une fois l'adoption prononcée, l'enfant acquiert le même statut qu'un enfant de sang et il convient de ne pas stigmatiser le

---

<sup>217</sup> Le choix de la famille adoptive intervient le plus souvent sur dossier avant même la naissance de l'enfant. Les mères biologiques requièrent souvent un contact direct, même si sous la supervision de l'agence de placement, avec la future famille adoptive avant d'arrêter leur choix de manière définitive.

<sup>218</sup> L'enfant est généralement confié à sa famille adoptive dès sa sortie de la maternité.

<sup>219</sup> Au cours des 5 dernières années, 12 nourrissons (âgés de moins de 12 mois) ont été adoptés des USA en Suisse.

<sup>220</sup> A ce sujet, dans son rapport du 02.11.2016 à l'intention du Ministère de la sécurité et justice, le Conseil pour l'administration de la justice criminelle et de la protection de la jeunesse des Pays-Bas a conseillé de cesser les programmes d'adoption avec les pays de l'UE qui contreviennent fondamentalement au principe de subsidiarité.

<sup>221</sup> Obligation par ailleurs ancrée à l'art. 5 al. 2 let. d ch. 5 OAdo depuis 2012.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

statut lié à l'adoption. Il est néanmoins important que les parents adoptifs, les enfants adoptés de tous âges de même que les professionnels de la santé et de l'éducation aient accès si besoin à un soutien et des ressources adéquates<sup>222</sup>.

### 4.3.4 Procédure avec les Etats non conventionnés

#### 4.3.4.1 Phase d'évaluation et agrément

En soi, rien ne distingue la phase d'évaluation et d'octroi de l'agrément que l'on soit dans une procédure avec un Etat conventionné ou non. Par conséquent, les arguments développés sous 4.3.3.2 ci-dessus sont valables de la même manière ici. La **préparation des futurs parents adoptifs** est peut-être encore plus importante dans le cadre de procédures hors CLaH93, en particulier s'ils ne se font pas accompagner par un intermédiaire agréé. En effet, les candidats à l'adoption vont alors se trouver confrontés directement à différents acteurs de l'adoption dans le pays d'origine et pourraient ainsi être amenés à rencontrer des personnes guère scrupuleuses leur proposant des agissements peu éthiques voire illicites. Il est dans ces cas de la responsabilité des autorités centrales cantonales de s'assurer que les prescriptions légales (suisses et étrangères) sont respectées, ce qui peut représenter une charge supplémentaire problématique pour les cantons, en particulier ceux qui ne suivent que peu de procédures d'adoption chaque année et qui manquent ainsi d'expérience en la matière.

Quand bien même la procédure de préparation, d'évaluation et d'octroi d'agrément pour les futurs parents adoptifs est la même que dans le cadre des adoptions avec des pays conventionnés, le déroulement de la procédure dans le pays d'origine est beaucoup moins clair. Sans une autorité de contact clairement identifiée, il est plus difficile d'obtenir des renseignements en amont sur les besoins ou sur les exigences du pays d'origine en termes d'adoption internationale. Selon le cadre légal et procédural en vigueur dans le pays d'origine en question, il n'est pas exclu que les candidats à l'adoption soient invités à prospecter eux-mêmes pour trouver un enfant à adopter et, par conséquent, qu'ils soient en contact avec des institutions ou des personnes de contact qui leur proposeraient directement un enfant sans passer par le canal des autorités. Ces **adoptions, dites indépendantes**<sup>223</sup>, ne sont pas compatibles avec les principes ancrés dans la CLaH93. Il serait donc également nécessaire, sous cet angle, d'examiner une possible limitation des pays d'origine à ceux ayant ratifié la CLaH93 ou dans lesquels un intermédiaire suisse serait actif (cf. infra ch. 4.4).

L'**OFJ n'a pas de droit de recours** contre les décisions des cantons dans le cadre des procédures avec des Etats non conventionnés, l'art. 16 LF-CLaH ne s'appliquant qu'aux procédures dans le cadre de la CLaH93. Alors que certains cantons appliquent de manière conséquente les restrictions liées notamment à l'âge (art. 264d CC et art. 5 al. 4 OAdo) à tous les cas de figure, d'autres font plus facilement une exception au sens de l'art. 264d al. 2 CC avec les Etats non conventionnés. Cela nuit à la sécurité du droit et crée une inégalité de traitement entre citoyens en fonction du canton dans lequel ils vivent ou du pays à partir duquel ils souhaitent adopter un enfant.

Enfin, l'OFJ ne transmet pas les dossiers à destination des pays non conventionnés et ne suit pas la procédure, ce qui rend plus ardue la **surveillance des intermédiaires** actifs dans de tels pays.

---

<sup>222</sup> Par ex. en matière d'accompagnement scolaire ou psychothérapeutique.

<sup>223</sup> Pour une définition de ce type d'adoption, voir le Guide de bonnes pratiques n° 1 de la Conférence de La Haye, not. §4.2.6 : « Les adoptions indépendantes sont celles dans le cadre desquelles les futurs parents adoptifs, après avoir été jugés qualifiés et aptes à adopter par leur Autorité centrale ou organisme agréé, sont autorisés à se rendre dans l'Etat d'origine pour chercher un enfant à adopter, sans l'assistance de l'Autorité centrale ou d'un organisme agréé ou d'une personne autorisée (non agréée) dans l'Etat d'origine ».

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

### 4.3.4.2 Phase de la proposition d'enfant et matching

De manière générale, les mêmes problèmes que sous 4.3.3.3 peuvent être constatés en ce qui concerne le déséquilibre entre les souhaits des candidats à l'adoption et la réalité du terrain ou les documents à avoir au dossier (consentements, forme). Enfin, même si la CLaH93 n'est pas directement applicable aux procédures se déroulant avec un Etat non partie à ladite convention, il conviendrait néanmoins d'en appliquer les principes cardinaux, notamment celui de subsidiarité, à ces procédures aussi<sup>224</sup>.

Dans le cadre des adoptions d'enfant en provenance de pays non-conventionnés et dans l'hypothèse où il n'est pas fait appel à un intermédiaire en matière d'adoption, les cantons sont seuls en charge de la procédure et, notamment, du contrôle de ses différentes étapes ainsi que des documents. Etant donné leur manque d'informations et d'expérience, ils font alors volontiers appel aux représentations suisses dans le pays en question, mais celles-ci sont elles-mêmes fréquemment dépourvues d'expérience et il leur est difficile de renseigner les cantons dans la mesure souhaitée. En particulier, le contrôle des coûts et des aspects pratiques des procédures est éminemment difficile à assurer pour les autorités centrales cantonales. Le souhait des cantons de voir certaines tâches, notamment de contrôle des documents, assumées à l'avenir par l'OFJ prend tout son sens dans les procédures avec des pays non-conventionnés.

### 4.3.4.3 Phase de l'adoption et post-adoption

Les réflexions menées ci-dessus (cf. supra ch. 4.3.3.4) sur les rapports de suivi post-adoptif ainsi que le soutien post-adoption sont valables également dans le cadre des adoptions d'enfants originaires de pays n'ayant pas ratifié la CLaH93.

Lorsqu'un enfant est adopté d'un Etat non conventionné, l'adoption, même si elle a été prononcée dans le pays d'origine de l'enfant, ne sera pas reconnue automatiquement en Suisse<sup>225</sup> et devra ainsi être prononcée dans notre pays aux conditions du droit suisse. Cela implique que tous les documents requis par la législation suisse (en particulier le **consentement** des parents biologiques à l'adoption plénière de leur enfant) devront figurer au dossier de l'enfant et que les cantons devront être particulièrement attentifs à ce point dès leur décision sur le matching, étant donné qu'ils sont seuls à contrôler cet aspect-là<sup>226</sup>. L'adoption ne peut, selon l'art. 264 CC, être prononcée que si les parents adoptifs ont fourni des soins à l'enfant pendant au moins une année. Il serait donc particulièrement préjudiciable aux intérêts de l'enfant que l'adoption ne puisse finalement pas être prononcée en raison de motifs formels alors qu'il vit déjà auprès des futurs parents adoptifs depuis plus d'une année.

Des doutes ont par ailleurs été exprimés sur la **précarité du statut juridique de l'enfant** durant l'année de placement qui précède le prononcé de l'adoption en Suisse. La législation

---

<sup>224</sup> La Conférence de la Haye de droit international privé et les Etats parties recommandent en effet à tout Etat partie à la CLaH93 d'appliquer, dans la mesure du possible, les principes généraux de la convention aux procédures se déroulant hors du cadre de la CLaH93, voir le Guide de bonnes pratiques n°1, chapitre 10.3, disponible sur le site de la Conférence de la Haye <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf> ainsi que les conclusions de la Commission spéciale de 2000 (« Reconnaissant que la Convention de 1993 est fondée sur des principes acceptés de manière universelle, et que les Etats parties sont « convaincus de la nécessité de prévoir des mesures pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants », la Commission spéciale recommande aux Etats parties d'appliquer les standards et les garanties contenus dans la Convention, dans toute la mesure du possible, aux adoptions internationales effectuées dans les relations avec des Etats non contractants », <https://assets.hcch.net/docs/2982f416-c49c-48d1-8061-df1bfde00720.pdf>. Cette position a été confirmée dans les recommandations de la Commission spéciale de 2005 (recommandation n° 19, [https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05\\_f.pdf](https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05_f.pdf) [https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05\\_f.pdf](https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05_f.pdf)).

<sup>225</sup> A moins que les parents adoptifs possèdent eux-aussi la nationalité du pays d'origine de l'enfant et requièrent la reconnaissance de l'adoption sur la base de l'art. 78 LDIP, cf. chapitre 4.3.4.3 supra.

<sup>226</sup> D'aucuns ont exprimé la crainte que, en insistant pour avoir un consentement des parents biologiques au dossier, l'on favorise inconsciemment la réapparition de pratiques douteuses du passé, où de fausses mères (« acting mothers ») étaient engagées pour se faire passer pour les mères biologiques et donner le consentement à l'adoption devant le juge.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

suisse prévoit que si l'adoption prévue n'a pas lieu, l'enfant a droit à la prolongation de son autorisation de séjour et cinq ans après son arrivée, à l'octroi d'une autorisation d'établissement, puis aura la possibilité d'une naturalisation facilitée en cas d'apatridie<sup>227</sup>.

Il arrive enfin que des personnes originaires de pays du Maghreb se voient confier un enfant en **kafala**<sup>228</sup> par les autorités de leur pays d'origine et requièrent par la suite des autorités suisses le prononcé d'une adoption plénière. La pratique des autorités cantonales à cet égard n'est pas uniforme, certaines refusant la conversion si un consentement à l'adoption plénière ne figure pas en bonne et due forme au dossier, d'autres argumentant sur l'intérêt supérieur de l'enfant à obtenir un statut stable et sûr auprès de sa famille en Suisse pour prononcer une adoption plénière. Le Royaume du Maroc a indiqué il y a quelques années ne plus vouloir que des kafalas soient converties en adoption par les Etats d'accueil<sup>229</sup>, contrairement à ce qui était jusqu'alors toléré par les autorités marocaines. Dès lors, les procédures d'accueil d'enfants marocains au titre de la kafala doivent se dérouler conformément à la procédure prévue par l'article 33 de la Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (CLaH96)<sup>230</sup>. Les autres Etats du Maghreb n'ayant, à ce jour, pas ratifié cette convention, il n'est pas possible d'en appliquer la procédure pour l'accueil des enfants en kafala.

### 4.3.5 Intermédiaires privés

#### 4.3.5.1 Rôle

Le droit suisse définit les intermédiaires en matière d'adoption comme étant des entités proposant en Suisse des services d'intermédiation entre des enfants déclarés adoptables et de futurs parents adoptifs<sup>231</sup>. Il est parfois difficile de distinguer une activité d'intermédiaire soumise à accréditation d'une simple activité de conseil et d'accompagnement, par exemple de la part de parents adoptifs qui souhaitent faire profiter d'autres candidats à l'adoption de leur expérience. Une rémunération pour le travail accompli n'est pas un critère déterminant à cet égard. L'intermédiaire agréé doit être un garant de la sécurité et de l'adéquation de la procédure grâce à ses connaissances du cadre légal et culturel du pays d'origine, à ses contacts sur place et à son expérience. Les intermédiaires ne réalisent pas l'évaluation des futurs parents adoptifs ni ne prennent les décisions d'agrément ou de matching, qui sont de la compétence des autorités centrales cantonales. En revanche, ils renseignent les candidats à l'adoption sur les spécificités du pays d'origine choisi, les soutiennent dans la préparation de leur dossier et, dans certains cas, transmettent ce dernier à l'autorité centrale du pays d'origine de l'enfant<sup>232</sup>, ils accompagnent la procédure d'adoption et en organisent les différentes étapes, ils reçoivent la proposition d'enfant de la part des autorités étrangères et, après approbation de l'autorité centrale cantonale, la soumettent aux futurs parents adoptifs<sup>233</sup>, ils préparent ces

---

<sup>227</sup> L'art. 48 de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20) prévoit qu'un enfant placé en Suisse en vue d'adoption a droit à une autorisation de séjour. Si l'adoption prévue n'a pas lieu, l'enfant a droit à la prolongation de son autorisation de séjour et, cinq ans après son arrivée, à l'octroi d'une autorisation d'établissement. Un enfant apatride aurait de plus la possibilité de former une demande de naturalisation facilitée au bout de cinq ans de séjour en Suisse (art. 23 Loi sur la nationalité suisse, RS 141.0).

<sup>228</sup> La kafala est une institution du droit musulman correspondant à une tutelle (sans filiation), mais qui peut avoir des conséquences en matière de nom ou encore de droit successoral, se rapprochant ainsi de l'adoption simple.

<sup>229</sup> Voir la Directive du 3.10.2012 de l'autorité centrale fédérale relative aux agréments en vue de l'accueil, <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

<sup>230</sup> RS 0.211.231.011

<sup>231</sup> Art. 12 OAdo par renvoi de l'art. 269c CC

<sup>232</sup> Voir la directive de l'autorité centrale fédérale en matière d'adoption internationale du 17.03.2020 sur la procédure relative à la transmission des dossiers d'adoption aux autorités centrales étrangères par les intermédiaires agréés et à la réception des dossiers des enfants, <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

<sup>233</sup> Art. 16 OAdo

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

derniers à la rencontre avec leur enfant adoptif et à l'adoption et les entourent de leurs conseils, aussi bien avant qu'après l'arrivée de l'enfant au sein du foyer. La plupart d'entre eux fournit également une aide dans le cadre de la recherche des origines des enfants adoptés<sup>234</sup>. Pour son travail, l'intermédiaire a droit à une indemnisation adaptée<sup>235</sup>.

### 4.3.5.2 Accréditation et surveillance

Depuis 2003, l'accréditation et la surveillance des intermédiaires suisses a été centralisée et attribuée à l'OFJ<sup>236</sup>. La volonté du législateur était d'assurer une certaine uniformité de pratique et de réunir les connaissances auprès d'une seule entité au lieu de les éparpiller auprès de 26 autorités cantonales comme c'était le cas auparavant.

Une autorisation est nécessaire pour chaque pays avec lequel l'intermédiaire entend collaborer. Les conditions sont définies à l'art. 13 OAdo<sup>237</sup>. La procédure d'accréditation repose sur la documentation écrite, des entretiens personnels ainsi que, en règle générale, un voyage dans le pays d'origine en compagnie de l'intermédiaire. La durée et les conditions éventuelles auxquelles l'autorisation est soumise seront déterminées au cas par cas suivant les risques relevés<sup>238</sup>. Le renouvellement de l'accréditation fait l'objet d'une procédure similaire mais n'implique en général pas de voyage dans le pays d'origine, faute de ressources.

Pendant la durée de validité de l'autorisation, la surveillance ordinaire se fait par la soumission d'un rapport annuel (qui est transmis pour information aux cantons)<sup>239</sup>, d'un rapport de voyage pour chaque déplacement dans le pays d'origine, par l'obligation d'informer l'OFJ de tout changement important<sup>240</sup> ainsi que la fourniture, sur demande, de toute autre information. L'OFJ a, en outre, des contacts réguliers avec les responsables des intermédiaires pour discuter des dossiers courants, des difficultés ou de leurs doléances. L'OFJ organise, en moyenne tous les trois ans, une rencontre de formation et d'échange pour tous les intermédiaires. Il profite enfin des retours réguliers des cantons lors des réunions (trois fois par an) avec les autorités centrales cantonales.

Il se peut qu'une autorité centrale cantonale ou des candidats à l'adoption s'adressent à l'OFJ en sa qualité d'autorité de surveillance pour dénoncer un agissement de l'intermédiaire. La plainte peut viser un problème de communication, des questions sur le contrat ou sur les frais et honoraires, voire, dans les cas graves, des agissements susceptibles de sanctions. L'OFJ détermine la marche à suivre et les mesures à prendre suivant la situation individuelle. Dans tous les cas, les parties concernées devront être consultées afin de disposer de tous les éléments nécessaires et de respecter le droit d'être entendu. Il peut tenter de concilier les parties, par ex. si le conflit porte sur le paiement ou remboursement de frais. L'OFJ devra évaluer si une sanction au sens de l'art. 23 OAdo s'avère nécessaire. Celle-ci peut aller du simple avertissement au retrait de l'autorisation dans les cas les plus graves. Toute décision de l'OFJ, qui peut être assortie d'un retrait de l'effet suspensif, peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral dans les trente jours dès notification. Dans les cas de

---

<sup>234</sup> Voir chap. 3.5.2 supra.

<sup>235</sup> Art. 32 CLaH93 et art. 18 OAdo

<sup>236</sup> Art. 2 al. 1 let. b OAdo

<sup>237</sup> L'intermédiaire doit notamment justifier d'une expérience appropriée et des qualifications professionnelles nécessaires, de connaissances du droit et des procédures suisses et étrangères, du contexte culturel du pays d'origine, et présenter ses tarifs.

<sup>238</sup> Selon l'art. 14 OAdo, l'autorisation peut être délivrée pour une durée de 5 ans au maximum. Toutefois, en cas de collaboration avec un nouveau pays ou en cas de requête de la part d'un nouvel intermédiaire, une durée plus courte sera de mise, afin d'évaluer les principales difficultés et l'efficacité de la collaboration.

<sup>239</sup> Art. 20 OAdo

<sup>240</sup> Art. 15 OAdo



## Rapport Po. Ruiz 17.4181

moindre gravité, l'OFJ peut restreindre l'autorisation ou ne la renouveler qu'à certaines conditions<sup>241</sup>. Tout agissement relevant potentiellement de la compétence des autorités de poursuite pénale leur sera signalé<sup>242</sup>.

### 4.3.5.3 Difficultés et défis

L'autorité centrale fédérale est dotée de 1,9 postes<sup>243</sup>, l'équipe étant composée de juristes et de collaboratrices administratives<sup>244</sup>. Au vu de l'étendue des tâches de l'OFJ et de la complexité de la surveillance, notamment au niveau des flux financiers et des diversités en fonction des pays d'origine pour lesquels les intermédiaires sont accrédités, il est difficile, avec ces moyens, d'assumer ces tâches sous tous leurs aspects<sup>245</sup>.

L'OFJ n'étant pas impliqué dans les procédures d'adoptions nationales ou en provenance de pays non contractants de la CLaH93, la surveillance des intermédiaires actifs dans ces pays pose des difficultés supplémentaires et demande une coopération accrue avec les ACC.

Alors que l'on comptait 19 intermédiaires en matière d'adoption au moment de l'entrée en vigueur de la CLaH93 pour la Suisse<sup>246</sup>, ils sont moins de dix en 2020. De nombreux organismes ont cessé leur activité au cours de la dernière décennie, notamment parce qu'il s'agissait de petites structures, portées par une ou deux personnes, ne traitant que quelques cas d'adoption par année en parallèle à une activité lucrative. La plupart des personnes responsables de ces intermédiaires étaient eux-mêmes parents adoptifs et avaient voulu aider d'autres enfants en besoin d'adoption à trouver une famille adoptive. Si l'intention était bonne, l'on a pu parfois déplorer un manque de professionnalisme, d'expérience et de temps à consacrer à cette activité, alors que le paysage de l'adoption et de ses procédures devenait de plus en plus complexe. Les intermédiaires se sont donc professionnalisés au fil du temps, en ayant notamment des locaux destinés à leur activité et des salariés. Malgré tout, vu le déclin de l'adoption internationale ces dernières années, les intermédiaires peinent à assurer leur survie financière<sup>247</sup>. Il leur est parfois également plus difficile de maintenir un niveau de connaissances suffisamment élevé pour exercer leur activité de manière satisfaisante au vu du faible nombre d'adoptions réalisées et des changements, potentiellement fréquents ou rapides, de la législation dans les pays d'origine et en Suisse. Malgré une professionnalisation toujours plus grande des intermédiaires en Suisse, certains ont néanmoins encore fréquemment besoin d'un soutien de l'OFJ pour des questions d'ordre légal ou procédural. A la lumière de la baisse du nombre d'intermédiaires ainsi que des adoptions, l'analyse du rôle et de l'avenir de ceux-là devra se faire dans le cadre de l'analyse plus globale de l'organisation en Suisse et des procédures applicables.

---

<sup>241</sup> Il est par exemple possible de limiter le nombre de nouveaux contrats que l'intermédiaire est habilité à conclure avec des candidats à l'adoption ou requérir un changement du représentant à l'étranger ou encore une modification de certaines dispositions du contrat.

<sup>242</sup> Cf. en particulier les dispositions pénales spécifiques au domaine de l'adoption (art. 22-25 LF-CLaH).

<sup>243</sup> 1,5 postes jusqu'au 31.08.2020

<sup>244</sup> Il convient de relever que le Message du Conseil fédéral du 19.05.1999 concernant la Convention de la Haye du 29.05.1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ainsi que la loi fédérale relative à ladite convention (FF 1999 5129) prévoyait que 2,5 postes seraient nécessaires à l'accomplissement des tâches de l'autorité centrale fédérale à créer (voir en particulier le chap. 31, p. 5174). Si le nombre d'adoptions internationales a fortement diminué au cours des deux dernières décennies, le travail s'est considérablement complexifié. De plus, l'OAdo (entrée en vigueur au 1er janvier 2012) a étendu les compétences de l'OFJ en matière de coordination du domaine de l'adoption à toutes les adoptions internationales, et non seulement celles relevant de la CLaH93, sans toutefois que des ressources supplémentaires lui soient allouées.

<sup>245</sup> Ainsi, l'OFJ ne peut se rendre qu'une voire deux fois par an dans les pays d'origine des enfants adoptés, alors que les intermédiaires suisses collaborent actuellement avec 10 pays différents, état au 31.08.2020.

<sup>246</sup> Voir le Message du Conseil fédéral du 19.05.1999 concernant la Convention de la Haye du 29.05.1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ainsi que la loi fédérale relative à ladite convention, FF 1999 5129, chap. 22.2 p. 5157s.

<sup>247</sup> Il est extrêmement rare qu'un intermédiaire privé perçoive une subvention étatique (contrairement à ce qui se pratique dans d'autres pays; le Danemark a pour sa part soumis l'obtention de subside à la fusion des deux intermédiaires en place afin de créer des synergies). Quant aux sponsors privés, ils sont également difficiles à trouver.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

Il arrive enfin que des futurs parents adoptifs fassent appel à un intermédiaire en matière d'adoption étranger pour les soutenir dans leur procédure. Cette façon de faire n'est pas sans danger, étant donné qu'un intermédiaire étranger ne sera ni accrédité ni surveillé par l'OFJ et qu'en cas de problème ou de conflit, celui-ci ne pourra en aucun cas intervenir. En l'état actuel, rien dans la législation suisse n'interdit de recourir aux services d'un intermédiaire étranger. C'est pourquoi l'OFJ a édité une prise de position<sup>248</sup> sur le sujet, afin de rendre attentifs les futurs parents adoptifs aux limites et dangers de faire appel à un intermédiaire étranger.

### 4.3.6 Questions financières

*La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* conclut dans son rapport que "[l]un des principaux facteurs qui favorisent les adoptions illégales est le montant des gains financiers que peut procurer la fourniture d'enfants à des fins d'adoption internationale. Tant que les frais d'adoption et les coûts associés ne seront pas raisonnables et transparents, et tant qu'il y aura des contributions et des dons, l'incitation aux adoptions illégales restera forte."<sup>249</sup> L'art. 32 CLaH93 prévoit que "nul ne peut tirer un gain matériel indu en raison d'une intervention à l'occasion d'une adoption internationale" et que "seuls peuvent être demandés et payés les frais et dépenses, y compris les honoraires raisonnables des personnes qui sont intervenues dans l'adoption". Le Guide de bonnes pratiques N° 1 de la Conférence de La Haye<sup>250</sup> insiste sur le fait que les frais, contributions et dons dans le cadre de l'adoption internationale doivent être transparents, première condition pour prévenir les gains matériels indus.

En droit suisse, la LF-CLaH<sup>251</sup> prévoit des conséquences pénales pour quiconque procure un gain matériel indu en vue d'obtenir que lui soit confiée la garde d'un enfant en vue d'adoption ou que celle-ci soit confiée à une personne résidant habituellement en Suisse. Enfin, l'OAdo<sup>252</sup> précise que l'intermédiaire en adoption a droit à une indemnisation adaptée pour son travail et ses frais. La législation suisse ne précise en revanche pas si, et le cas échéant dans quelle mesure, des dons ou contributions en lien avec la procédure d'adoption sont admis.

Même si une donation intervenant après l'adoption, par exemple pour l'institution dont provient l'enfant adopté, est qualifiée d'acceptable<sup>253</sup> si elle est faite de manière transparente et dûment comptabilisée, il est dans la pratique très difficile d'en assurer le contrôle, étant donné notamment que le transfert d'argent se fait rarement par l'intermédiaire d'un virement bancaire mais généralement directement en argent comptant lorsque les parents adoptifs vont chercher leur enfant.

La plupart des pays d'origine n'interdit pas les contributions à visée humanitaire mais n'ont pas non plus les moyens de contrôler la comptabilisation et l'utilisation de l'argent. Même dans les cas où les donations sont interdites<sup>254</sup> ou mal vues, il arrive que les institutions en charge des enfants demandent des contributions aux frais d'entretien de l'enfant particulièrement élevées, dont une partie est selon toute vraisemblance destinée à remplacer une donation illicite. Dans d'autres cas, ce sont les frais médicaux des enfants ou de services de tiers

<sup>248</sup> Prise de position du 09.05.2016 : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/weisungen/stgn-adoptionsvermittlungsstelle-ausland-f.pdf>

<sup>249</sup> *Rapport* du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, avec recommandations : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

<sup>250</sup> Guide de bonnes pratiques N° 1 sur la mise en oeuvre et le fonctionnement de la CLaH93, disponible sur le site de la Conférence de La Haye sous <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>.

<sup>251</sup> Art. 23 et 24 LF-CLaH

<sup>252</sup> Art. 18 OAdo

<sup>253</sup> Voir le Guide de bonnes pratiques N°1, § 224.

<sup>254</sup> Certains Etats d'accueil, comme par exemple le Danemark, ont décidé d'ancre l'interdiction de toute donation dans leur propre ordre juridique.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

(traducteurs, avocats, etc.) qui semblent disproportionnés, ce qui est toutefois délicat à prouver. Les intermédiaires suisses ont par ailleurs souvent créé une association sœur de l'organisme d'adoption qui se consacre à des projets humanitaires dans le pays d'origine. Ces associations ne sont pas soumises à la surveillance de l'OFJ, bien qu'elles se trouvent en Suisse, car elles n'exercent pas l'activité d'intermédiaire. L'appel des autorités centrales à renoncer à toute donation en lien direct avec l'adoption (quand bien même elle serait transparente et postérieure à l'adoption) se heurte à l'opposition des acteurs sur le terrain et à une pratique longuement établie.

Le thème est si complexe qu'il est extrêmement difficile d'avoir une image précise des montants qui sont payés à quel stade de la procédure, à quelle autorité ou organisme, ainsi que de savoir si ces montants sont raisonnables. Cela est particulièrement compliqué pour les procédures qui ont lieu dans des pays d'origine non conventionnés et dans le cas où les futurs parents adoptifs ne travaillent pas avec un intermédiaire accrédité en Suisse. La Conférence de La Haye de droit international privé a constitué un Groupe d'experts afin d'examiner la question des coûts de l'adoption internationale. Les travaux de ce groupe réunissant des experts tant de pays d'origine que de pays d'accueil, des experts indépendants ou d'organisations inter- ainsi que non gouvernementales, a finalisé ses travaux en 2014 sous la forme d'une Note sur les aspects financiers de l'adoption internationale<sup>255</sup>, d'une liste récapitulative de bonnes pratiques concernant les aspects financiers de l'adoption internationale<sup>256</sup> ainsi que de tableaux sur les coûts associés à l'adoption internationale<sup>257</sup>.

L'on constate en Suisse aussi une difficulté à assurer la transparence des coûts d'une procédure d'adoption internationale. En effet, les frais administratifs peuvent être différents dans chaque canton, qui est souverain pour fixer ses tarifs dans des ordonnances. Il s'agit là d'une décision politique et une comparaison des chiffres bruts peut donner lieu à un sentiment d'injustice. En outre, les tarifs des différents intermédiaires sont également difficilement comparables étant donné la diversité des prestations offertes par les intermédiaires et le nombre d'intervenants et de démarches dans les pays d'origine. Dans ce sens, les tableaux développés par le Groupe d'experts sur les aspects financiers de l'adoption internationale ne sont pas utilisables tels quels dans notre pays. Il semble toutefois essentiel d'entreprendre les démarches nécessaires à la transparence totale de ces frais, comme recommandé par la Conférence de La Haye, ainsi que d'examiner la thématique des questions financières de manière approfondie et de mettre en œuvre dans la mesure du possible les outils développés au niveau international, comme par ex. les tableaux sur les coûts ou encore une enquête systématique en fin de procédure auprès des adoptants. Il importe également de développer des lignes claires concernant les donations et contributions financières.

Enfin, la pratique des USA représente un cas particulier : il y est en effet prévu que les futurs parents adoptifs sont censés subvenir aux besoins de la femme enceinte qui les a choisis pour accueillir son enfant après sa naissance (cas du « birth mother's choice », cf. 4.3.3.3). Si ces frais<sup>258</sup> sont généralement transparents, cela pose néanmoins des problèmes éthiques,

---

<sup>255</sup> [https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015\\_fr.pdf](https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf)

<sup>256</sup> [https://assets.hcch.net/upload/wop/list33fa2015\\_fr.pdf](https://assets.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_fr.pdf)

<sup>257</sup> <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6310>

<sup>258</sup> Définition de ces frais: "Living Expenses: In some cases, living expenses can also be covered for the prospective birth mother. Living expenses could include things like housing costs and groceries for the potential birth mother. The amount of living expenses depends on the birth mom's unique situation and the laws of the state she lives in. This can change the total price to adopt a child", voir <https://www.americanadoption.com/adopt/types-of-adoption-fees>.

en particulier car la mère biologique peut être tenue de rembourser cet argent au cas où elle renonce au projet d'adoption et décide de garder son enfant<sup>259</sup>.

### 4.3.7 Contournement de la CLaH93 et de l'OAdo

La reconnaissance en Suisse d'une adoption intervenue à l'étranger est régie à l'**art. 78 LDIP**. Cette disposition, adoptée bien avant l'entrée en vigueur pour la Suisse de la CLaH93 et de la législation topique sur l'adoption (LF-CLaH et OAdo), entre en conflit avec la procédure élaborée en matière d'adoption sensée préserver le bien l'enfant (cf. not. art. 4 OAdo, selon lequel quiconque réside habituellement en Suisse et veut adopter un enfant doit obtenir une autorisation de l'autorité cantonale). En effet, selon l'art. 78 LDIP, le simple rattachement par la nationalité à l'Etat ayant prononcé une adoption permet de reconnaître cette dernière en Suisse, quand bien même la procédure prévue par la LF-CLaH et/ou l'OAdo n'aurait pas été respectée. Les autorités en charge de la reconnaissance des adoptions n'étant par ailleurs pas les mêmes que celles en charge de la procédure d'adoption, ces cas peuvent passer inaperçus. Le droit international privé suisse suit le principe *favor recognitionis*<sup>260</sup>. Le seul garde-fou se situe au niveau de la violation de l'ordre public (qui peut se baser sur le fait que le bien de l'enfant n'a pas été correctement évalué). La jurisprudence du Tribunal fédéral à ce sujet est assez peu fournie et, en partie, ancienne. Pour les autorités suisses en charge de la reconnaissance d'une telle adoption, il est très difficile d'estimer si l'intérêt supérieur de l'enfant a été correctement évalué dans son pays d'origine. Il apparaît qu'une reconnaissance quasi-automatique comme le prévoit l'art. 78 LDIP n'est plus adaptée de nos jours. Une révision de cette loi semble ainsi s'imposer afin de supprimer la nationalité des parents adoptifs comme critère de rattachement permettant la reconnaissance d'une adoption.

**Certains Etats tiers se considèrent compétents** pour mener à bien une procédure d'adoption pour leurs ressortissants, quand bien même ces derniers seraient domiciliés en Suisse (dès le début de la procédure)<sup>261</sup>. Il arrive dès lors régulièrement que ces Etats prononcent une adoption (nationale ou internationale) en faveur de leurs ressortissants. Les autorités suisses sont par la suite sollicitées au moment de délivrer une autorisation d'entrée à l'enfant. L'art. 78 LDIP impose dans ces cas une reconnaissance de l'adoption quand bien même la CLaH93 et les dispositions légales suisses n'auraient pas été respectées, à moins que l'on constate une violation manifeste de l'ordre public<sup>262</sup>. Certains parents adoptifs en ont conscience et utilisent cette voie délibérément, afin de conclure une procédure d'adoption plus rapidement ou à des conditions plus avantageuses (notamment en matière de limitation d'âge). Cette forme de tourisme des procédures d'adoption internationale est incompatible avec les principes de sécurisation des procédures consacrés par la CLaH93.

Une autre difficulté courante concerne le **déménagement en Suisse** de futurs parents adoptifs alors qu'ils ont démarré la procédure d'adoption dans leur ancien Etat de résidence. Il arrive régulièrement que les couples ne mettent pas à jour leur dossier dans le pays d'origine de l'enfant à adopter (nouveau lieu de résidence, nouveau travail, complément d'évaluation sociale et agrément de la part des autorités suisses) ni même n'informent les autorités centrales suisses de leur projet d'adoption en cours. Ces dernières se retrouvent alors confrontées à une demande de délivrance d'autorisation d'entrée en Suisse pour un enfant étranger

---

<sup>259</sup> Pour un exemple, voir le tableau des frais établi par une agence américaine travaillant avec des candidats à l'adoption résidant en Suisse, [http://www.foreverfamielsthroughadoption.org/downloads/fee\\_agreement.pdf](http://www.foreverfamielsthroughadoption.org/downloads/fee_agreement.pdf).

<sup>260</sup> Principe selon lequel il convient, en l'absence de motifs de refus impérieux, de favoriser la reconnaissance d'une décision étrangère, afin d'éviter les rapports de droit boiteux; Message du 10 novembre 1982 concernant une loi fédérale sur le droit international privé (loi de DIP), FF 1983 I 255 316.

<sup>261</sup> Le domicile suisse est parfois connu des autorités locales, parfois tu par les parents adoptifs qui invoquent une résidence dans cet Etat.

<sup>262</sup> Cf. art. 25 à 27 LDIP.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

alors que la proposition d'enfant a déjà été acceptée par les futurs parents adoptifs et par l'autorité centrale du pays de leur dernière résidence. Cette façon de faire va à l'encontre de la procédure prévue par la CLaH93 et est due tantôt au manque de connaissance des autorités locales dans le pays de la dernière résidence, tantôt à son ordre juridique<sup>263</sup>.

Les cas dans lesquels les procédures selon l'OAdo et la CLaH93 ont été contournées sont particulièrement délicats lorsque l'enfant se trouve déjà en Suisse, mettant les autorités (administratives et civiles) devant le **fait accompli**. L'enfant ayant été légalement adopté dans son pays d'origine, un retour vers ce dernier n'est guère envisageable. Il appartient alors aux autorités suisses d'évaluer s'il est dans l'intérêt de l'enfant de rester dans sa famille adoptive ou si un placement dans une autre famille devait s'imposer.

### 4.3.8 Pratiques illicites

Les pratiques illicites ont vu le jour probablement en même temps que les débuts de l'adoption internationale. Par définition, de telles pratiques vont demeurer cachées et il est la plupart du temps très difficile voire impossible pour les autorités suisses d'identifier un problème dans le processus d'adoption, que ce soit en matière financière (cf. supra 4.3.6), dans la collaboration avec l'intermédiaire, avec les autorités étrangères, avec les institutions d'enfant à l'étranger ou avec les autorités suisses. La CLaH93 a permis de mettre un cadre à la coopération interétatique et a instauré des garde-fous pour les procédures. Les documents sont vérifiés de manière rigoureuse à divers stades de la procédure. En outre, l'activité des intermédiaires est soumise à surveillance. Malgré tout, une sécurité totale ne peut exister et il demeure possible de nos jours de conclure une procédure d'adoption internationale entachée de composantes illicites<sup>264</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que la découverte de telles pratiques repose en grande partie sur les informations que transmettent les parents adoptifs qui ont été confrontés à une irrégularité ou l'intermédiaire, seuls acteurs à suivre toutes les étapes de la procédure d'adoption et à se rendre dans les pays d'origine. Les personnes les plus à même de découvrir et dénoncer des pratiques illicites sont ainsi celles ayant le plus à y perdre. En effet, de futurs parents adoptifs qui constateraient des irrégularités, que ce soit dans la pratique des autorités suisses, des autorités étrangères ou de leur intermédiaire, et voudraient les dénoncer verraient probablement leur procédure d'adoption prendre fin avant d'avoir pu réaliser leur projet d'avoir un enfant. Pour mieux répondre à cette faiblesse inhérente du système, d'autres États ont mis en place des mécanismes de plainte, parfois anonyme. Une sensibilisation plus systématique des parents adoptifs à ce sujet ainsi qu'une procédure spécifique de suivi (par le biais d'un formulaire de retour d'expérience ou un entretien avec l'ACC) serait également souhaitable. .

De plus, comme souligné par le rapport du 22 décembre 2016 sur les adoptions illégales de la *Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, les adoptions indépendantes (cf. supra 4.3.4.1) devraient dans tous les cas être interdites<sup>265</sup>.

L'OFJ participe activement aux travaux du Groupe de travail de la Conférence de La Haye sur la prévention des pratiques illicites en matière d'adoption internationale et la manière d'y

---

<sup>263</sup> En Italie, par exemple, la loi prévoit que si les citoyens italiens résident dans un pays tiers depuis moins de 2 ans, ils doivent impérativement respecter les lois et procédures italiennes et doivent obtenir le certificat d'aptitude à l'adoption du tribunal du lieu de leur dernière résidence en Italie, voir [www.commissioneadozioni.it/linea-cai/faq/sezione-b/b2/](http://www.commissioneadozioni.it/linea-cai/faq/sezione-b/b2/).

<sup>264</sup> Par exemple si les documents authentiques présentés dans le dossier de l'enfant contiennent de fausses données, il n'est pas possible aux autorités suisses ni aux intermédiaires de s'en rendre compte.

<sup>265</sup> Disponible sous <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>

remédier<sup>266</sup>. Divers outils sont en préparation, comme une procédure modèle et une checklist pour le traitement des dossiers, qui soutiendront les autorités dans leur travail et qu'il s'agira le moment venu d'adapter et d'intégrer aux procédures en Suisse. En effet, aucun outil ou procédure spécifique n'a pour l'instant été développé en Suisse à cet égard<sup>267</sup>.

### 4.4 Quelle place pour l'adoption internationale de nos jours?

Force est de constater que malgré des améliorations notables des législations et pratiques en la matière, des scandales similaires à celui du Sri Lanka dans les années 80 continuent d'apparaître régulièrement dans les médias<sup>268</sup>. Même avec des mécanismes efficaces de contrôle disponibles dans les pays d'accueil, le système atteint vite ses limites. En effet, dans la mesure où une grande partie de la procédure (et notamment des étapes cruciales comme la déclaration d'adoptabilité de l'enfant) se déroule à l'étranger, souvent dans des Etats où les structures étatiques sont faibles, la pauvreté endémique et le taux de corruption élevé, les pays d'accueil n'ont pas la possibilité d'assurer des contrôles donnant une garantie absolue. Le rapport du 22 décembre 2016 sur les adoptions illégales de la *Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* illustre bien les divers problèmes et facteurs incitatifs contribuant à la perpétuation de pratiques illicites et en appelle à la responsabilité conjointe des pays d'origine et des pays d'accueil à s'attaquer aux problèmes systémiques<sup>269</sup>. Fortes de ce constat, des voix vont plus loin et réclament de mettre fin à l'adoption internationale, l'estimant dépassée et nocive pour les systèmes de protection de l'enfance des pays en voie de développement<sup>270</sup>. L'UNICEF, dans une prise de position officielle à ce sujet, appuie l'adoption internationale comme mesure de protection de l'enfant, pour autant qu'elle se déroule selon les normes et principes de la CLaH93<sup>271</sup>. Chaque enfant en besoin de protection a ainsi droit à ce que la meilleure protection de remplacement soit trouvée pour sa situation individuelle, le cas échéant par le biais d'une adoption internationale<sup>272</sup>.

Il convient par ailleurs de relever que l'arrêt total des adoptions internationales ne serait pas, en soi, la solution unique et définitive à tous les problèmes d'exploitation de l'enfance en détresse. En effet, la problématique du trafic d'enfants se retrouve par exemple dans l'exploitation des orphelinats à des fins lucratives<sup>273</sup> ou du "volontourisme"<sup>274</sup>.

La définition d'une réelle politique de l'adoption internationale en Suisse permettrait d'appuyer toute réforme du système actuel sur des principes forts, afin de garantir des adoptions non seulement légales mais surtout éthiques selon les standards actuels (cf. liste de sources en annexe) et de préserver ainsi le bien de l'enfant. Une mise en place de quotas et une limitation des pays d'origine, par exemple, permettrait ainsi de réduire la pression sur ces pays,

<sup>266</sup> Les informations sur les travaux de ce groupe sont disponibles sous <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>.

<sup>267</sup> Il convient de noter qu'en cas de placement sans autorisation, l'art. 19 LF-CLaH prévoit les mesures à prendre par les autorités suisses (placement auprès d'une autre famille, voire retour dans le pays d'origine).

<sup>268</sup> Ainsi notamment les cas du Guatemala (<https://www.letemps.ch/opinions/adoption-illegale-lenfant-devient-une-marchandise>; <https://www.courrierinternational.com/article/2013/10/31/enfants-raffles-enfants-adoptes>), du Népal (<https://www.courrierinternational.com/article/2009/03/10/trafic-d-enfants>; <https://www.youtube.com/watch?v=1B5QiFFxAu4>) ou plus récemment de l'Uganda (<https://www.reuters.com/article/us-uganda-adoptions/exclusive-fraud-and-deceit-at-the-heart-of-uganda-adoptions-to-united-states-idUSKBN0OD2NP20150528>; <https://www.aljazeera.com/programmes/faultlines/2018/10/adoption-baby-business-181009062851663.html>).

<sup>269</sup> Disponible sous <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/IllegalAdoptions.aspx>

<sup>270</sup> Ainsi le Conseil pour l'administration de la justice criminelle et de la protection de la jeunesse des Pays-Bas à l'intention du Ministère de la sécurité et justice, [https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption\\_RSJ\\_2016.11.02.pdf](https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf)

<sup>271</sup> <https://www.unicef.org/fr/media/adoption-internationale>

<sup>272</sup> Voir à ce sujet la Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 24.02.2010, <https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=fr>.

<sup>273</sup> <https://www.letemps.ch/opinions/enfants-nepal-ont-besoin-soutien-dorphelinats>

<sup>274</sup> Le volontourisme est une forme de tourisme alternatif consistant à proposer ses services à des populations défavorisées au cours d'un séjour à l'étranger via les services d'une agence de voyage ; <https://www.rts.ch/info/monde/8342569-le-tourisme-dorphelinat-un-business-aux-lourdes-consequences.html>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

d'intensifier les collaborations et mieux contrôler les procédures, et de faciliter le travail des autorités suisses. Une piste serait ainsi de faire la différence entre trois catégories de pays d'origine. Tout d'abord les pays ayant ratifié la CLaH93<sup>275</sup> ou dans lesquels un intermédiaire accrédité suisse est actif : une requête d'adoption pourrait y être déposée sans autre restriction. Ensuite les Etats non-conventionnés dans lesquels aucun intermédiaire suisse n'est actif et pour lesquels il conviendrait de requérir l'accord préalable<sup>276</sup> de l'OFJ pour y déposer une demande d'adoption : ceci permettrait aux autorités suisses de clarifier les conditions d'une procédure d'adoption en amont tout en conservant une certaine flexibilité pour procéder, notamment, à des adoptions intrafamiliales ou des adoptions d'enfant inconnu en provenance du pays d'origine des futurs parents adoptifs. Enfin, les Etats dans lesquels il ne serait pas possible pour les candidats suisses de déposer une requête d'adoption, soit parce que l'Etat d'origine lui-même a prononcé un moratoire<sup>277</sup>, soit parce que la Suisse proscrit les adoptions dans ce pays sur la base d'une directive de l'OFJ<sup>278</sup>.

D'autres points essentiels doivent en outre être définis ou clarifiés en s'appuyant notamment sur les travaux de la Conférence de La Haye de droit international privé : la définition et l'application conséquente du principe de subsidiarité ; les questions financières (notamment en ce qui concerne les donations et contributions) ; les moyens à disposition pour lutter contre les pratiques illicites et le contournement de la CLaH93 ; ou encore le rôle des diverses autorités (fédérales et cantonales).

### 4.5 Conclusion et recommandations

L'adoption internationale a grandement évolué depuis ses débuts dans les années 60-70 jusqu'à aujourd'hui. Des traités multi- et bilatéraux ont été conclus par la Suisse, de nouvelles lois et ordonnances ont été adoptées, les procédures et les compétences définies, dans le but de mieux préserver le bien des enfants adoptés. L'adoption est clairement reconnue comme une mesure de protection de l'enfant qui s'insère dans le système général de protection de l'enfance. Malgré des améliorations indéniables, le système connaît des limites, aussi bien sur notre territoire, en raison notamment du fédéralisme, qu'à l'international, où les moyens d'action et de contrôle se trouvent très limités étant donné la souveraineté dont jouit chaque Etat. De plus, le paysage de l'adoption internationale a changé en raison de la forte baisse du nombre des adoptions ainsi que l'évolution des profils d'enfants en besoin d'adoption. Le présent rapport identifie les faiblesses du système actuel, qu'il conviendra d'examiner plus en détail afin d'y apporter des améliorations. Dans ce but, le DFJP sera chargé d'établir un groupe d'experts afin de procéder à une analyse en profondeur et de proposer des solutions, y compris par le biais de réformes législatives, notamment dans les domaines suivants :

- Définir la politique suisse en matière d'adoption internationale (cf. ch. 4.3.1 et 4.4 supra) et, en particulier, prendre position sur le système le plus à même de préserver l'intérêt de l'enfant;
- Optimiser l'organisation institutionnelle (répartition des tâches entre cantons et Confédération, centralisation), y compris la place des intermédiaires accrédités (cf. ch. 4.3.2 et 4.3.5 supra);

---

<sup>275</sup> Au nombre de 102 au 30.09.2020, voir <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69>.

<sup>276</sup> C'est la solution actuellement pratiquée par l'Australie, qui travaille avec un nombre limité (13) de pays partenaires mais permet dans certains cas spécifiques (par ex. adoption intrafamiliale) la collaboration avec d'autres pays, cf. les informations sur leur site internet <https://www.inter-countryadoption.gov.au/countries-and-considerations/apply/other-types-overseas/>.

<sup>277</sup> Voir par ex. la position de la Chine <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslaender/china.html> ou du Cambodge <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslaender/kambodscha.html>.

<sup>278</sup> Voir à ce sujet les directives de l'OFJ se rapportant à un pays <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

- Harmoniser le traitement des procédures hors convention avec les procédures menées en application de la CLaH93 (cf. ch. 4.3.4 supra);
- Réviser le chapitre de la loi sur le droit international privé consacré à l'adoption (cf. ch. 4.3.7 supra);
- Examiner les questions financières autour de l'adoption et intégrer les outils et recommandations élaborés au niveau international (cf. ch. 4.3.6 supra);
- Examiner les questions autour des pratiques illicites et intégrer les outils et recommandations élaborés au niveau international (cf. ch. 4.3.8 supra).

Suivant les conclusions des travaux du groupe de travail CCDJP/OFJ sur la recherche des origines, des changements législatifs pourraient également être étudiés dans ce domaine (cf. ch. 3.8 supra).

Dans tous les cas, il paraît essentiel que les travaux incluent les divers milieux touchés, y compris les personnes adoptées ainsi que les familles adoptives.

## 5 Résumé et perspectives

Il y a presque 40 ans éclatait dans tous les médias suisses le scandale des enfants victimes d'un trafic à l'adoption du Sri Lanka vers la Suisse. Ces enfants ont grandi, veulent savoir d'où ils viennent et connaître la vérité sur les allégations de l'époque. C'est dans ce contexte que le 16 mars 2018, le parlement a adopté le postulat 17.4181 Ruiz qui charge le Conseil fédéral de faire la lumière sur les adoptions illégales en Suisse dans les années 1980 d'enfants venant du Sri Lanka.

Sur plus de 250 pages, la recherche historique de la ZHAW détaille clairement que toutes les procédures d'adoption examinées ont été entachées à divers degrés d'irrégularités, à la fois au Sri Lanka et en Suisse. Le constat du Rapport ZHAW est sans appel: les autorités suisses étaient informées des problèmes mais n'ont pas pris les mesures nécessaires à les contrer, chaque autorité se retranchant derrière les limites de son champ de compétence. Dans la perspective actuelle, cette inaction semble difficile à comprendre. Comme le souligne le Rapport ZHAW, tout cela démontre qu'au fond, on cherchait des enfants pour des parents plutôt que des parents pour les enfants.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral prend acte des conclusions du Rapport ZHAW, reconnaît les manquements des autorités suisses, fédérales et cantonales, et exprime ses regrets envers les personnes adoptées et leurs familles.

Le Rapport ZHAW souligne le besoin supplémentaire de recherches historiques, à la fois au niveau cantonal et fédéral. Le Conseil fédéral salue les divers projets de recherche en cours ou annoncés à ce sujet. Au niveau de la Confédération, une recherche complémentaire limitée à une analyse des archives fédérales sera mandatée afin de dresser un premier état des lieux de la situation concernant d'autres pays d'origine, ce qui permettra de faciliter des recherches supplémentaires par la communauté scientifique. En effet, les adoptions du Sri Lanka ne représentent qu'une petite partie des adoptions internationales des dernières décennies.

Le Conseil fédéral est conscient que pour les personnes touchées, les conséquences des manquements des autorités de l'époque continuent de marquer leurs vies. Le soutien à la recherche des origines prend ainsi une importance toute particulière. Au terme d'un état des



## Rapport Po. Ruiz 17.4181

lieux de l'organisation et des prestations fournies par les différents acteurs, le présent rapport conclut que les besoins sont très importants, tant du point de vue des personnes concernées que de celui des autorités et des organismes privés. Il apparaît par conséquent urgent de développer ce secteur en Suisse. Les recherches d'origine au Sri Lanka démontrent les énormes difficultés auxquelles peuvent être confrontées les personnes adoptées: les démarches peuvent être longues, compliquées, coûteuses et psychologiquement éprouvantes, sans aucune garantie de succès. Ces difficultés sont exacerbées dans le cadre des recherches internationales, en particulier si le dossier est entaché d'irrégularités et contient de fausses informations. En l'absence de collaboration des parents adoptifs, des anciens intermédiaires ou des autorités étrangères, un grand nombre de recherches d'origine risque de ne jamais aboutir. Ces questions seront désormais approfondies dans le cadre d'un groupe de travail conjoint avec la CCDJP portant sur le thème de la recherche des origines et composé de représentants de la Confédération, des cantons, des personnes adoptées et des partenaires privés. Ce groupe devra approfondir la question du soutien des personnes concernées et formuler des propositions concrètes d'amélioration rapide et ciblée.

Bien que la situation ait heureusement évolué depuis les années 80, le rapport met en lumière les faiblesses actuelles du système et préconise la définition d'une véritable politique de l'adoption internationale en Suisse. Le rapport propose quelques pistes de solution : optimisation de l'organisation institutionnelle, restriction du nombre de pays d'origine, mise en œuvre conséquente des diverses recommandations internationales concernant les questions financières et la lutte contre les pratiques illicites de manière plus large, ou encore révision du chapitre de la LDIP. Afin de renforcer la protection des enfants dans ce domaine, le DJFP est chargé d'établir un groupe d'experts, qui sera chargé de procéder à une analyse en profondeur du système suisse et de proposer des solutions, y compris par le biais de réformes législatives, afin d'assurer que le bien de l'enfant soit au cœur des procédures d'adoptions internationales et de s'assurer que les événements de l'époque ne se répètent pas.

## 6 Annexe

Standards internationaux et sources choisies en matière d'adoption internationale

### 1. Conférence de La Haye de droit international privé

- Guide de bonnes pratiques 1 sur la mise en œuvre de la convention <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388>
- Guide de bonnes pratiques 2 sur les organismes agréés <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504>
- Note sur les aspects financiers de l'adoption internationale [https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015\\_fr.pdf](https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf)
- Nombreux autres documents de divers groupes de travail, commissions spéciales etc. disponibles sous <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption/>

### 2. Organisation des Nations Unies

- [Rapport](#) du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, avec recommandations : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>
- UNICEF : The best interests of the child in Intercountry adoption <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>
- Position générale d'UNICEF sur les adoptions <https://www.unicef.org/media/intercountry-adoption>
- [Recommandations](#) du 26.02.2015 du Comité des droits de l'enfant à la Suisse
- [Recommandations](#) du 18.11.2019 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

### 3. Organisations non-gouvernementales

- Rapport de Nigel Cantwell "The sale of children and illegal adoption" <https://defence-forchildren.org/fr/new-report-sale-children-illegal-adoption-nigel-cantwell/>
- Diverses publications du Service social international (SSI) <https://www.iss-ssi.org/index.php/fr/ressources/publications-ssi?layout=edit&id=306> :
  - Manifeste pour une éthique de l'adoption internationale
  - Vers une plus grande compétence: Apprendre des échecs de l'adoption
  - Faire face aux adoptions illégales : un manuel professionnel
  - Les zones grises de l'adoption internationale : [https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010\\_info6f.pdf](https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010_info6f.pdf)

## Rapport Po. Ruiz 17.4181

- Terre des Hommes : L'adoption à quel prix? [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/1650/pdf/5173\\_0.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/1650/pdf/5173_0.pdf)

### 4. Autres

- Rapport du 02.11.2016 Conseil pour l'administration de la justice criminelle et de la protection de la jeunesse des Pays-Bas à l'intention du Ministère de la sécurité et justice [https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption\\_RSJ\\_2016.11.02.pdf](https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf)
- Prof. David Smolin, Abduction, sale and traffic in children in the context of intercountry adoption <https://www.hcch.net/upload/wop/adop2010id01f.pdf>
- Dr. Benyam D. Mezmur, "The Sins of the 'Saviours' " : Child Trafficking in the context of intercountry adoption in Africa <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id02e.pdf>
- Conseil de l'Europe : Adoption and children – a human rights perspective <https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-com-missio/16806dac00>

## 7 Liste des abréviations

AACA	Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption
ACC	Autorité centrale cantonale
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
BGA	Bureau genevois d'adoption
CC	Code civil suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDE	Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant
CLACA	Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption
CLaH93	Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale
CLaH96	Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
CP	Code pénal suisse
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)
LDIP	Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé
LF-CLaH	Loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale
OAdo	Ordonnance du 29 juin 2011 sur l'adoption
Oaiad	Ordonnance du 28 mars 1973 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption
OFE	Office fédéral des étrangers (de 1980 à 2003)
OFEC	Office fédéral de l'état civil
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEE	Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption
PACH	Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
PNR	Programme national de recherches
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SSI	Service social international
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ZHAW	Haute école zurichoise spécialisée en sciences appliquées