



HAL
open science

Les spécificités de l'adoption internationale dans la zone Océan Indien

Éléonore Cadou

► **To cite this version:**

Éléonore Cadou. Les spécificités de l'adoption internationale dans la zone Océan Indien. Revue juridique de l'Océan Indien, 2014, 18, pp.179-194. hal-01697315

HAL Id: hal-01697315

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-01697315v1>

Submitted on 24 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les spécificités de l'adoption dans la Zone Océan indien¹

Éléonore CADOU

Maître de conférences en droit privé, Université de La Réunion

Résumé :

Il y a encore quelques années, les candidats réunionnais à l'adoption internationale se trouvaient dans une position plutôt favorable par rapport à leurs homologues métropolitains. La proximité géographique et culturelle de La Réunion avec des pays "d'origine" d'enfants adoptables comme Madagascar ou l'île Maurice permettait en effet de réduire les difficultés traditionnelles du parcours de l'adoptant. La situation a changé depuis que la Convention internationale de La Haye sur l'adoption internationale a étendu son emprise : elle postule en effet la suppression à terme des démarches individuelles, ce qui met les Réunionnais en difficultés puisque qu'aucun Organisme autorisé par l'adoption (OAA) n'est habilité sur le département, et qu'ils ne peuvent avoir recours à l'Agence française de l'adoption (AFA) que dans les pays où celle-ci est agréée ; la mise en conformité des pays d'origine avec la Convention de La Haye entraîne par ailleurs un allongement considérable des délais de procédure, et une importante diminution du nombre d'enfants adoptables.

Summary :

A few years ago, reunionese candidates to international adoption were in a favorable position compared to their mainland counterparts. The geographic and cultural proximity of Reunion Island with countries such as Madagascar and Mauritius where lots of children are available for adoption made adoption easier. Things have changed since the Hague international convention on international adoption broadened its range. Eventually, it will advocate for the suppression of individual procedures, which will put the reunionese in a difficult position since no authorized institution for adoption (OAA) received the agreement on the island. Besides, resorting to the French Adoption Agency (AFA) is only possible for countries from whom it received the agreement.

Furthermore, the lengthy procedures these countries of origin will have to implement to comply with the Hague Convention will increase the wait times for adoption, all the while reducing the number of adoptable children.

¹ Le style oral de la contribution a été conservé.

Lorsque l'on parle d'adoption, on se réfère à différentes procédures qui vont d'abord varier selon que l'adoption se déroule dans un cadre strictement national, ou dans un cadre international. D'après ce que nous avons pu constater, il semble qu'à La Réunion l'adoption nationale – ou locale – ne présente pas de particularité juridique notable par rapport aux autres départements : elle met en œuvre des conseils de famille qui sont composés et fonctionnent de la même façon qu'en métropole, et sont soumis aux mêmes contraintes et, globalement, aux mêmes difficultés. Les seules particularités sont plutôt d'ordre sociologique, et tiennent notamment à l'origine des enfants adoptables à La Réunion.

Si l'on s'intéresse spécialement à l'adoption internationale, on peut dire que les postulants réunionnais bénéficient à première vue de plusieurs avantages :

D'abord leur localisation géographique, qui fait de La Réunion le principal pays « d'accueil » dans une zone qui compte plusieurs pays « d'origine » – selon la terminologie utilisée par la Convention de La Haye. La proximité de Madagascar et de l'Île Maurice place a priori les Réunionnais aux premières loges de l'adoption internationale dans la zone Océan Indien, dès lors que les principaux pays « d'adoptants » (États-Unis, France métropolitaine, Espagne, Italie et autres pays européens) se trouvent au minimum à plus de 10.000 km de nos côtes.

Les atouts de cette proximité se vérifient à travers deux chiffres : il s'avère d'abord que, sur les huit adoptions réalisées par des Français en 2011 à l'Île Maurice, cinq adoptions ont été prononcées au bénéfice de résidents réunionnais ; on constate ensuite que 38 % des adoptions internationales réalisées par les Réunionnais depuis 2007 ont concerné des enfants originaires de la zone Océan Indien.

À cette proximité géographique il convient d'ajouter la proximité ethnique et culturelle, qui provoque sans doute, bien que ce soit difficilement quantifiable, un accueil favorable des autorités des pays de la zone Océan indien à l'égard des candidatures réunionnaises.

On doit citer enfin le gros avantage de la langue commune : qu'il s'agisse de Madagascar, Maurice, les Comores ou les Seychelles, la langue française est comprise et pratiquée partout. Sur un terrain aussi délicat que celui de l'adoption internationale, le fait de pouvoir communiquer sans trop de malentendus est un atout majeur.

Ces avantages indéniables sont toutefois contrebalancés par plusieurs « handicaps », que l'on observe autant dans les conditions de l'adoption internationale (I), que dans ses effets (II). Ils résultent également de l'évolution de la conjoncture dans les pays d'origine de la zone (III).

I.- Spécificités relatives aux conditions de l'adoption internationale

La particularité réunionnaise la plus marquante est sans doute l'absence d'Organisme autorisé pour l'adoption (OAA) implanté dans le département (A). Cela constitue à la fois un frein à l'adoption et un encouragement aux démarches individuelles, avec les risques que ces démarches comportent (B).

A.- L'absence d'OAA implantée localement

Si l'absence d'OAA à La Réunion est un handicap tangible (1), les postulants locaux demeurent admis à recourir aux services de l'Agence française de l'adoption (2).

1/ La mission des Organismes autorisés pour l'adoption

Rappelons que les OAA sont des personnes morales de droit privé contrôlées par les pouvoirs publics, autorisées par les départements, et habilitées par le ministère des Affaires étrangères à intervenir dans un ou plusieurs pays déterminés comme intermédiaires pour l'adoption internationale.

Héritières des anciennes « Œuvres pour l'adoption », les OAA sont des acteurs majeurs de l'adoption internationale : en 2011, 49 % des adoptions internationales ont été réalisées par cet intermédiaire.

Sur le plan matériel, la mission des OAA varie en fonction de leur niveau d'agrément. S'ils sont simplement « autorisés » cette mission consistera :

- d'abord, à aider les adoptants pour préparer leur projet d'adoption, en leur donnant toutes les informations et conseils relatifs aux aspects techniques et juridiques de la procédure, tant dans le pays d'origine de l'enfant qu'en France ;

- ensuite, à accompagner les familles après l'arrivée de l'enfant.

La procédure dans le pays d'origine de l'enfant échappe donc aux OAA lorsqu'ils sont simplement autorisés pour l'adoption.

Si l'Organisme autorisé pour l'adoption a sollicité et obtenu « l'habilitation », il sera en outre amené :

- à déterminer les modalités de choix de la famille adoptive, en relation étroite avec les autorités du pays d'origine ;

- à acheminer les dossiers des candidats vers les personnes ou organismes compétents pour prononcer l'adoption,

- surtout à suivre, voire à conduire la procédure dans le pays conformément au droit applicable.

Sur le plan territorial, la compétence des OAA est limitée à un double titre. D'abord, ces organismes ne peuvent servir d'intermédiaire qu'auprès des pays dans lesquels ils sont spécialement accrédités. Certains OAA ne sont habilités que pour un seul pays, la plus grosse OAA (Médecins du Monde) est habilitée pour 11 pays. Ensuite, les OAA ne sont autorisés à intervenir auprès des postulants à l'adoption que dans les départements où ils ont été spécialement autorisés par le Conseil Général. Certains OAA sont accrédités sur l'ensemble du territoire métropolitain, mais la plupart le sont uniquement sur leur département d'implantation et quelques autres départements où ils ont pu faire une déclaration d'activité.

Or il se trouve qu'aucun OAA n'est actuellement implanté à La Réunion. Cela est d'autant plus ennuyeux que tous les OAA métropolitains habilités sur l'ensemble du territoire français voient La Réunion exclue du champ de leur compétence.

Il existe bien, dans les Bouches du Rhône, la Seine et Marne et dans l'Orne, trois OAA autorisés à recevoir des dossiers d'adoptants résidents à La Réunion. Ces OAA reçoivent de temps à autre des demandes émanant de La Réunion. Mais il est clair que l'éloignement géographique rend les choses beaucoup plus difficiles pour les postulants réunionnais.

C'est surtout le nombre restreint d'OAA habilités pour notre département qui réduit considérablement la possibilité pour les postulants réunionnais d'obtenir le soutien de ces organismes.

Il faut savoir en effet que la plupart des OAA imposent des critères particuliers de sélection. Dans la mesure où ils reçoivent nettement plus de candidatures qu'ils n'ont de moyens à leur disposition (leurs membres sont souvent bénévoles, et leurs budgets réduits), ils effectuent donc une présélection, en tentant de ne retenir que les dossiers ayant, selon eux, les plus grandes chances d'aboutir dans le pays considéré. Par exemple, certains OAA n'acceptent que les couples mariés ou les personnes de moins de quarante ans, ou celles qui n'ont pas eu d'enfant biologique. Ces critères sont souvent dénoncés par les postulants, mais chacun semble s'accorder pour reconnaître qu'ils sont rendus nécessaires par la faiblesse des moyens humains et financiers dont disposent les OAA.

À titre de comparaison, les résidents du Finistère et de l'Oise – dont la population est quantitativement équivalente à celle de La Réunion – peuvent s'adresser respectivement à vingt-sept et vingt-huit OAA, ce qui évidemment multiplie leurs chances de voir leur dossier accepté par un tel organisme.

Cela étant, on n'ose se plaindre, lorsque l'on observe qu'aucun OAA n'est habilité pour la Martinique ou la Guadeloupe. Avec trois OAA, même s'ils sont

implantés en métropole, les adoptants réunionnais demeurent mieux lotis que leurs homologues antillais.

On mesure bien les conséquences de cette « pénurie » d'OAA lorsque l'on sait que, depuis 2007, sur un total de quarante-deux adoptions internationales ayant abouti à La Réunion, seules deux procédures ont pu bénéficier du soutien d'un tel organisme.

Il faut toutefois souligner que, à défaut d'OAA implantée localement, les Réunionnais peuvent néanmoins avoir recours aux associations d'adoptants. On doit saluer notamment le travail accompli par la branche départementale de l'association Enfance et familles d'adoption (EFA), très active et compétente dans le département comme ailleurs. Mais cette association n'agit pas en tant qu'OAA et ne peut donc qu'apporter soutien et conseils, sans intervenir à aucun niveau de la procédure d'adoption.

2/ Le recours possible à l'Agence française de l'adoption

Il reste évidemment, pour chacun, la possibilité d'avoir recours à l'Agence française de l'adoption. Créée en 2006, l'AFA a pour mission d'informer, de conseiller et d'accompagner les familles qui font appel à ses services, vers l'un des 35 pays où elle est accréditée. Elle travaille avec des correspondants départementaux rattachés aux Conseils Généraux. Contrairement aux OAA, l'AFA n'accomplit pas d'autre sélection que celle qui correspond aux critères posés par le pays d'origine. Si le dossier est complet, elle transmet à l'autorité centrale du pays, qui opérera sa propre sélection.

Les postulants réunionnais ont donc toute liberté pour requérir l'aide de l'AFA, ce qui a priori pourrait parfaitement pallier le désavantage lié à l'absence d'OAA dans le département. Mais il faut savoir que depuis le 4 avril 2012, l'AFA n'accepte plus qu'un seul dossier par adoptant, ou couple d'adoptants. Les candidats à l'adoption, quel que soit leur département de résidence, n'ont donc plus la possibilité de mener grâce à l'AFA plusieurs procédures de front dans plusieurs pays différents.

Cette stratégie était autrefois très répandue, et rendue nécessaire par le temps moyen d'une procédure (quatre ans) et la durée limitée de l'agrément (cinq ans, renouvelables). Dans cette nouvelle configuration, les postulants ont intérêt à ne pas se tromper dans le choix du pays... sachant que même s'ils visent juste, ils peuvent difficilement anticiper sur les bouleversements politiques, sociaux, climatiques, voire telluriques, qui peuvent du jour au lendemain entraîner le blocage de leur procédure. On se souvient que les adoptants en Haïti en ont péniblement fait les frais depuis janvier 2010, avec le tremblement de terre, l'épidémie de choléra qui s'en est suivie, sans compter le durcissement des conditions d'admission de la demande de conversion en adoption plénière. Les candidats français à l'adoption au Mali viennent pour leur part de subir l'arrêt total

et a priori définitif de leurs procédures en cours, suite au coup d'État militaire du début de l'année, et à l'entrée en vigueur d'une loi réservant désormais l'adoption aux seuls ressortissants maliens. Plus près de nous : la situation de crise politique à Madagascar est certainement pour beaucoup dans la chute du nombre des adoptions dans la Grande-Île.

Si, pour une raison ou pour une autre leur dossier n'est pas recevable dans les pays correspondants de l'AFA, ou s'ils veulent multiplier les chances de faire aboutir leur démarche, les postulants réunionnais n'ont pas d'autre choix que d'adopter la démarche dite « individuelle ».

B.- Conséquences : le « choix » de la démarche individuelle

Il faut tout de suite souligner que la démarche individuelle n'est pas forcément une solution de dernier recours. Le choix d'une telle démarche peut être délibéré, pour les postulants qui souhaitent vivre personnellement leur démarche d'adoption, conduire eux-mêmes la procédure, visiter les orphelinats, aller chercher eux-mêmes leur enfant et partager avec lui, sans intermédiaire, quelque temps dans son pays d'origine (certaines OAA sont tellement bien organisées qu'elles vont jusqu'à réserver pour les adoptants les billets d'avion et les chambres d'hôtel dans les pays d'origine). La démarche individuelle peut donc être un véritable choix.

On constate qu'à La Réunion, 80 % des adoptions internationales réalisées depuis 2007 l'ont été au terme d'une démarche individuelle. On peut douter qu'il s'agisse véritablement d'un choix, lorsque l'on sait que, dans le même temps, la part de démarches individuelles est passée en métropole de 48 % à 32 %. Il paraît difficile de démontrer scientifiquement que cette différence tient au caractère particulier des adoptants réunionnais, qui seraient naturellement plus braves et entreprenants que les autres. Il est malheureusement plus probable que cette différence résulte simplement pour eux de l'absence de solution alternative.

En tout état de cause, qu'il soit délibéré ou pas, ce choix de la démarche individuelle implique différentes contraintes.

D'abord, il suppose d'avoir le temps et l'énergie nécessaires pour assumer ces démarches très longues, qui sont d'autant plus éprouvantes qu'elles sont conduites en terre étrangère, parfois dans une langue inconnue. Même si, dans le meilleur des cas, ils sont parfaitement bien informés, polyglottes et habitués à voyager, les postulants en démarche individuelle ne pourront pas bénéficier du rôle « d'écran neutre » que peuvent jouer les OAA. De fait, ces organismes ne se contentent pas de délivrer conseils et informations, ils ont également la vertu d'absorber les surplus d'émotion, et la part d'irrationalité pouvant surgir dans ces situations psychologiquement difficiles. On peut craindre en effet que les postulants en démarche individuelle, livrés à eux-mêmes en pays étranger, soient plus fragiles et susceptibles de tomber dans les pièges d'éventuels trafiquants, ou de

céder à des pratiques non conformes à l'éthique sans faille qui doit régner en la matière. L'entremise d'un intermédiaire autorisé, même si elle n'est pas une garantie absolue contre tous les abus possibles, permet de limiter les écueils d'une telle procédure.

Il faut signaler ensuite que ce choix de la démarche individuelle entraîne nécessairement une exclusion : le nombre de pays étrangers qui acceptent les démarches individuelles se réduit sans cesse. Ainsi la part d'adoptions internationales réalisée en France par démarche individuelle est-elle passée entre 2004 et 2011 de 60 % à 32 %.

Cette diminution est principalement liée à l'augmentation du nombre de pays ayant ratifié la Convention de La Haye, qui exclut *de facto* les démarches individuelles. Elle est également due à la forte suspicion qui plane, à tort ou à raison, sur les démarches individuelles. Les deux éléments sont d'ailleurs étroitement liés, nombre de pays d'origine ratifiant la CDH pour acquérir une légitimité sur le plan international, sans pour autant mettre en œuvre les moyens matériels requis par cette ratification – nous aurons l'occasion de le voir à propos de la situation à Madagascar.

On voit donc que la situation des adoptants réunionnais, qui était il y a encore quelques années un peu plus favorable que celle de leurs homologues métropolitains, est donc devenue bien moins confortable : privés pour l'essentiel de la faculté d'avoir recours à une OAA, ils n'ont d'autre possibilité que de déposer, au mieux, un seul dossier à l'AFA, et de conduire éventuellement en parallèle une démarche individuelle dans l'un des rares pays qui l'acceptent encore.

II.- Spécificités relatives aux effets de l'adoption internationale

Une fois que l'adoption est prononcée, la situation des adoptants réunionnais reste spécifique à trois égards. Cette spécificité tient à la proximité (A) à l'insularité (B), et à l'absence de consultation spécialisée (B).

A.- Les facilités résultant de la proximité

Il est clair d'abord que, si l'enfant est adopté dans la zone Océan Indien, la proximité géographique et culturelle facilitera son intégration à La Réunion. L'enfant sera sans doute moins « saisi » par le climat, la nourriture, les sons, la lumière, les odeurs, les couleurs... que s'il est adopté par une famille de Dunkerque ou du VII^e arrondissement à Paris. Il sera en outre moins soumis à l'ostracisme

voire au racisme dans les écoles et la société réunionnaises, qui sont fondamentalement multiethniques.

B.- Les difficultés liées à l'insularité

La tâche des adoptants réunionnais sera en revanche rendue plus ardue en raison de l'insularité et de l'éloignement de la métropole. Cela se vérifiera lorsque l'adoption prononcée à l'étranger est une adoption simple, qui n'emporte pas acquisition de la nationalité française. Une fois le visa longue durée expiré (visa d'un an), il faudra obtenir un DCEM, Document de circulation pour étranger mineur, en attendant que le jugement étranger soit transcrit, ou qu'une éventuelle conversion de l'adoption simple en adoption plénière aboutisse devant les tribunaux réunionnais.

À vrai dire le DCEM est également requis pour les enfants adoptés sur le territoire métropolitain, mais ceux-ci ne seront pas contrôlés à chaque sortie du département, comme c'est le cas à l'aéroport Roland Garros pour le moindre déplacement d'un petit Réunionnais.

C.- L'absence de consultation spécialisée

Le deuxième inconvénient d'habiter dans le département est qu'il n'y a pas de COCA à La Réunion – cet acronyme désigne les Consultations d'orientation et de conseils en adoption. Ce sont des consultations médicales spécialisées, accomplies par une équipe pluridisciplinaire (pédopsychiatre, psychologue, orthophoniste, puéricultrice, etc.). Elles sont animées généralement par des pédiatres qui ont une expérience particulière en matière d'adoption et connaissent les pathologies spécifiques des principaux pays d'origine des enfants adoptés.

Cette compétence particulière facilite le repérage des difficultés et l'orientation des familles vers une prise en charge adaptée. Elle met en œuvre des professionnels avertis, qui ne cèderont pas à la tentation de mettre toutes les pathologies de l'enfant sur le compte de l'adoption.

Elles sont généralement organisées au sein de centre hospitalier, ce qui permet de bénéficier de toute l'infrastructure nécessaire à l'établissement des bilans médicaux. À noter que ces consultations ne se substituent pas au suivi classique du médecin de famille. Elles peuvent, en fonction des besoins, être sollicitées aux différentes étapes de la vie familiale : lors de la proposition d'apparement (sur dossier médical), à l'arrivée de l'enfant, pendant sa période d'intégration familiale et sociale, à l'adolescence...

Actuellement trente-six COCA fonctionnent officiellement en métropole, on peut y ajouter une petite dizaine de structures qui ne sont pas estampillées COCA mais poursuivent les mêmes objectifs. À La Réunion, une consultation s'était mise

en place à l'Hôpital des enfants à Saint-Denis, et elle a bien fonctionné entre 2006 et 2008. Malheureusement, le pédiatre qui portait cette consultation spécialisée a quitté le département sans pouvoir trouver de successeurs.

Privés de COCA, les adoptants réunionnais sont à nouveau contraints de faire avec les moyens du bord, en identifiant eux-mêmes les praticiens tout à la fois sensibles à la question de l'adoption et conscients du risque de la cristallisation. Là encore, le réseau solidaire des adoptants, notamment celui soutenu par l'antenne locale de l'association EFA, s'avèrera une aide précieuse pour accompagner les Réunionnais dans cette belle et délicate aventure.

III.- Évolution récente de la situation dans les pays « d'origine » de la zone Océan indien

Aux difficultés tenant aux insuffisances structurelles françaises s'ajoutent celles qui résultent de l'évolution de la situation dans les pays « d'origine » de la zone Océan Indien.

A.- Situation à Madagascar

Madagascar fut autrefois le principal pays d'origine des enfants adoptés dans la zone Océan indien. La mise en conformité de la procédure avec la Convention de La Haye a considérablement réduit le nombre d'adoptions en provenance de l'Ile Rouge.

1/ L'évolution de la procédure

Jusqu'en 2008 les démarches accomplies ont été de type individuel. Les candidats à l'adoption se rendaient dans les orphelinats et les centres d'accueil à Madagascar, se présentaient, y déposaient leurs dossiers, puis attendaient que le responsable du Centre d'accueil leur notifie une éventuelle décision d'apparementement enfant/adoptant. La décision d'apparementement enfant/adoptant appartenait au responsable du Centre d'accueil. La procédure prenait ensuite un tour judiciaire. En cas d'issue favorable, le juge de première instance malgache prononçait alors un jugement d'adoption plénière. Il est difficile d'évaluer la durée de cette procédure, mais on peut l'estimer, lorsque tout se déroulait bien, à environ six mois. Il était donc possible d'adopter des enfants relativement jeunes.

Cette situation a perduré jusqu'au mois d'août 2006, date à laquelle Madagascar a suspendu toutes les procédures d'adoption pour mettre en place une procédure conforme avec la Convention internationale de La Haye, qu'elle avait signée en 2004. Les adoptions n'ont pu reprendre qu'en février 2008, selon une nouvelle procédure : depuis cette date, les démarches individuelles sont proscrites,

tous les contacts avec les orphelinats et Centres d'accueil sont rigoureusement interdits. Les candidats à l'adoption doivent désormais envoyer leur dossier soit à l'AFA à Paris, soit à une OAA agréée à Madagascar, qui transmettra le dossier à l'Autorité Centrale Malgache (ACM). C'est l'ACM qui décidera de l'apparement, en réfèrera à l'AFA ou à l'OAA, qui transmettra aux candidats retenus, lesquels devront signifier leur accord, toujours selon le même parcours. L'ACM aura alors deux mois pour donner un avis qui, s'il est favorable, permettra la poursuite de la procédure dans sa phase judiciaire.

Le Président du TPI commencera par fixer une période probatoire d'un mois pendant laquelle les adoptants devront vivre avec l'enfant à Madagascar, dans la région où se trouve l'enfant (même canal de transmission de l'information, avec une étape en plus : TPI /ACM /AFA, adoptant).

À l'issue de cette période probatoire, si elle est concluante (les adoptants peuvent se rétracter durant cette période) le juge prononcera l'adoption plénière. Les adoptants doivent ensuite respecter un délai de non-recours (un mois pour l'appel) pour pouvoir entreprendre les démarches permettant de rentrer en France avec l'enfant (passeport malgache, visa français). Au total les autorités estiment que les adoptants doivent envisager un séjour d'environ trois mois consécutifs en terre malgache.

2/ Les conséquences de cette évolution

La première conséquence de la nouvelle procédure est que la procédure a été considérablement allongée. Outre les délais de transmission des dossiers dans le circuit adoptant/AFA/ACM/juge malgache, il faut déjà compter au minimum neuf mois pour que le Centre d'accueil puisse commencer l'enquête sociale qui fixera l'adoptabilité de l'enfant qu'elle a recueilli. Au final, les délais ont été étendus à un tel point que les autorités malgaches informent les adoptants qu'ils ne peuvent désormais espérer adopter un enfant âgé de moins de deux ou trois ans.

L'autre conséquence est relative au fonctionnement des centres d'accueil, chargé d'héberger les enfants et de vérifier leur adoptabilité. D'après le dernier rapport de l'Agence Française de l'Adoption, « *de l'avis de tous, les centres d'accueil manquent de moyens pour constituer le dossier permettant d'établir si un enfant peut être adopté* ». L'une des lacunes du nouveau système est en effet le volet financier, qui a été totalement négligé : avant la mise en conformité avec la Convention de la Haye, les Centres d'accueil vivaient essentiellement des subsides envoyés par les familles d'adoptants. Les contacts autorisés par l'ancienne procédure permettaient en effet que se tissent des liens particuliers entre les familles et les Centres d'accueil. Tout au long de la procédure, les adoptants (notamment les voisins réunionnais) accomplissaient de nombreuses visites au Centre, y passaient souvent plusieurs jours, et venaient rarement les mains vides : sacs de riz, huile, gâteaux, cadeaux... même après leur retour en territoire français, les familles continuaient fréquemment d'envoyer des fonds de soutien au Centre

qui avait recueilli leur enfant. Or, en application des nouvelles normes découlant de la Convention de La Haye, les centres ont été désertés, et la manne financière représentée par les parents adoptants s'est tarie sans qu'aucun financement de substitution ne soit prévu, ni par les autorités malgaches ni par les autorités françaises.

Où l'on voit que l'objectif de coopération affiché par la CDH peut malheureusement être entendu sur un plan strictement administratif, excluant toute coopération matérielle ou financière.

Faute de moyens, les Centres d'accueil ont eu de plus en plus de mal à subsister, à accueillir de nouveaux enfants, et à accomplir les enquêtes sociales préalables à la déclaration d'adoptabilité des enfants. Au final le nombre d'enfants adoptables à Madagascar a été considérablement limité, sans que l'on puisse malheureusement attribuer cette diminution à une amélioration de la situation des enfants et de leurs familles.

3/ Illustrations chiffrées

Depuis février 2008, date de reprise des adoptions à Madagascar, seuls quatre-vingt-dix-neuf enfants ont pu être adoptés en France, la très grande majorité d'entre eux étant adoptée dans le cadre intrafamilial (oncle, tante, parent jusqu'au sixième degré).

À titre de comparaison, en 2005 (dernière année pleine avant l'arrêt des adoptions pour mise en conformité avec CDLH93), deux-cent-quarante-cinq visas français ont été accordés, deux-cent-quatre-vingt-douze l'avaient été en 2004.

Depuis 2011, aucun nouveau dossier n'est accepté par l'ACM. Seules les demandes d'enfants dits « à particularité » (c'est-à-dire, pour Madagascar, enfants âgés de plus de sept ans, ou problème grave de santé comme la Drépanocytose, ou trouble psychomoteur) peuvent encore être réceptionnées par l'ACM.

Deux-cent-soixante-dix-sept familles sont actuellement en liste d'attente, dont 8 ont déposé leur dossier à la reprise des adoptions en 2008, et n'ont toujours pas reçu d'annonce d'apparement en 2013.

Si l'on ajoute à cela le fait qu'aucun des huit OAA œuvrant à Madagascar n'est habilité pour La Réunion, on comprend que l'horizon des adoptants réunionnais, qui était autrefois largement ouvert, soit actuellement plutôt bouché. Il l'est en tout cas définitivement pour les postulants célibataires, puisque, sans que la CLH93 ne l'impose, le législateur malgache de 2005 a décidé de réserver les adoptions internationales aux seuls couples mariés.

B.- Situation aux Comores

Les Comores sont un État musulman qui, en tant que tel, ne pratique normalement que la circulation d'enfants (ou forestage : situation de fait où l'enfant sera confiée pour éducation à un membre de la famille) ou la kâfala (situation juridique qui emporte recueil légal de l'enfant, et délégation partielle ou totale de l'autorité parentale). La kâfala est organisée par les articles 111 et suivant du Code comorien de la famille et elle est réservée aux seules personnes de confession musulmane. La délégation n'emporte la création d'aucun lien de filiation ni de droits successoraux à l'égard du ou des délégataires. L'enfant conserve le nom de son père et ses liens de filiation avec sa famille d'origine. La kâfala est révocable.

En France, par application de l'article 370-3 du Code civil la kâfala ne peut être transformée en adoption plénière, ni même en adoption simple. La jurisprudence est constante sur ce point.

Toutefois, il nous paraît possible de soutenir que la loi comorienne ne se trouve pas dans la situation visée par cet article. Il est constant en effet que le Code civil interdit au juge français de prononcer l'adoption d'un mineur étranger si sa loi personnelle prohibe cette institution². Or, il se trouve que le Code de la famille comorien non seulement n'interdit pas expressément l'adoption (contrairement aux Codes de la famille algérien et marocain), mais il fait directement mention de l'adoption simple.

Ainsi, dans son article 1^{er} intitulé « Définition de la famille », le Code dispose : « *Au sens du présent code le terme d'adoption s'entend de l'adoption simple. Elle obéit aux règles des legs et donations. L'enfant adopté conserve tous ses droits dans sa famille d'origine notamment le nom et les droits héréditaires* ».

Une telle référence peut être liée à différentes particularités de l'histoire des pratiques comoriennes, qui singulariserait cet État par rapport aux autres pays musulmans. On constate en premier lieu que la « circulation » d'enfants est couramment pratiquée aux Comores. Il est en effet fréquent que des enfants soient confiés à un membre de la famille, à des fins d'entraide matérielle de l'adulte, d'éducation et d'entretien de l'enfant, ou pour pallier une stérilité mettant en jeu la survie d'une lignée. Même si la transmission successorale n'est pas légalement prévue, il arrive en fait que cette circulation aboutisse à une transmission successorale des biens à l'enfant ainsi recueilli.

Par ailleurs, la loi française sur l'adoption du 11 juillet 1966 a été déclarée applicable aux Comoriens ayant opté pour le statut civil de droit commun, et le juge comorien a eu récemment à prononcer l'adoption simple, puis l'adoption

² Article 370-3 al. 3 du Code civil.

plénière d'un enfant comorien au profit d'un couple franco-comorien établi à La Réunion.

La prohibition de l'adoption par la Charia doit donc, aux Comores, être relativisée par la pratique coutumière et l'influence historique du droit français.

En l'absence d'interdiction expresse par le Code comorien, il ne paraît donc pas déraisonnable de soutenir que l'adoption n'est pas à proprement parler « prohibée » par la loi personnelle de l'enfant comorien, ce qui permettrait d'éviter l'interdiction posée par l'article 370-3 du Code civil français.

En tout état de cause, l'enfant comorien recueilli par kâfala pourra faire l'objet d'une adoption simple une fois qu'il aura atteint sa majorité ou lorsqu'il aura obtenu la nationalité française après le délai de 5 ans prévu par l'art. 21-12 du Code civil. Hypothèse qui avait été approuvée par le ministre de la Justice, et qui vient d'être rappelée par la Cour EDH 4 octobre 2012, *Harroudj c/ France*.

On doit signaler que toutes ces hypothèses demeurent assez théoriques, puisqu'en pratique, et sauf l'unique cas cité, il semble qu'aucune adoption internationale n'ait été prononcée aux Comores au profit de ressortissants français depuis l'année 1995 (deux adoptions, quatre en 1994).

C.- Situation aux Seychelles

La Convention internationale de La Haye est officiellement entrée en vigueur aux Seychelles en 2008. En vérité la procédure y semble identique qu'à l'île Maurice³, ce qui devrait attirer les mêmes réserves que celles qui s'appliquent à la procédure mauricienne.

Toutefois, dans la mesure où les postulants doivent résider aux Seychelles, les adoptions internationales y sont particulièrement rares s'agissant des postulants français. Les statistiques françaises font état de une à deux adoptions par an jusqu'en 2008, date de l'entrée en vigueur de la Convention. Aucune adoption n'a été prononcée au profit d'un Français depuis cette date.

D.- Situation à l'île Maurice

1/ Exposé de la procédure mauricienne

La situation mauricienne est particulière en ce que la Convention internationale de La Haye y est officiellement en vigueur depuis 1999, mais

³ « *You must first of all identify a child. You can identify a child in an orphanage or any other means you wish. Then you must obtain the consent of the natural parent(s) of that child. Undergo medical test to determine medical fitness with regards to raising a child(ren). This applies to both applicant(s) as well as the child(ren) to be adopted. Apply to the Supreme Court of Seychelles* ».

qu'elle y est appliquée de façon assez personnelle, ce qui lui vaut la méfiance des autorités françaises.

Aucun organisme français (ni OAA, ni AFA) n'étant accrédité pour conduire les adoptions à l'Île Maurice, les adoptions se font uniquement par démarche individuelle.

Le National Adoption Council (NAC), qui joue le rôle d'autorité centrale à l'Île Maurice, a été créé en 1987 pour lutter contre une augmentation des adoptions suspectée de ne pas être toujours conduite dans l'intérêt des enfants. Ce conseil est rattaché au service du 1^{er} ministre mauricien. Contrairement à ce qui se passe généralement dans les pays appliquant la Convention de la Haye, le NAC ne procède à aucun apparentement d'enfants. Il en résulte qu'il incombe aux postulants à l'adoption de trouver leur enfant eux-mêmes. En théorie, il existe sur l'île sept orphelinats et centre d'accueils recommandés par le NAC et susceptibles de proposer des enfants à l'adoption internationale. En pratique, ces centres hébergent quasi exclusivement des enfants placés par la justice, et non adoptables. Les rares enfants adoptables qui y sont parfois hébergés sont proposés à des couples d'adoptants mauriciens, pour une adoption plénière.

Dans ces conditions les postulants doivent trouver un enfant adoptable sur place par leurs propres moyens, via les organisations caritatives, les associations paroissiales, ou les particuliers. On mesure bien les risques qu'une telle pratique peut générer, puisqu'elle met en contact direct les postulants, qui sont souvent pétris d'un désir d'enfant très fort, après une attente longue parfois ponctuée de FIV infructueuses... avec des familles mauriciennes en difficultés.

C'est ce qui explique que les autorités françaises déconseillent l'adoption à Maurice (c'est le cas de l'AFA, et officiellement du SAI), et que les demandes d'exequatur de jugements mauriciens soient généralement refusées par le juge français.

Pour autant la procédure d'adoption à Maurice n'est pas dépourvue de tout contrôle : une fois l'enfant identifié, les postulants doivent soumettre un dossier complet au NAC, qui vérifiera que les conditions d'adoptabilité sont remplies, conformément aux critères posés par l'article 4 de la Convention de la Haye : consentement éclairé des représentants légaux, absence de contrepartie financière ou en nature, agrément des postulants, intérêt de l'enfant et absence d'alternative au niveau national (ce dernier contrôle étant, ici comme ailleurs, assez théorique). Cet examen du dossier s'accompagne généralement d'une audition des adoptants et des représentants légaux.

Si le NAC approuve la poursuite de la procédure, les postulants doivent, par l'intermédiaire d'un avocat, saisir le juge en chambre mauricien, qui dans un premier temps recueillera en personne le consentement officiel des représentants légaux de l'enfant, puis diligentera une enquête sociale sur la foi duquel le

Ministère public rédigera son rapport. Si l'issue est favorable, le juge mauricien prononcera une adoption simple qui pourra, si les parents biologiques de l'enfant y consentent expressément, être convertie ultérieurement en adoption plénière par le juge français⁴.

2/ Analyse de la procédure mauricienne au regard des exigences posées par la Convention de La Haye

Au final on voit que la procédure d'adoption internationale conduite à l'Île Maurice prend quelques libertés avec celle qui a généralement cours dans les pays ayant ratifié la CLH. Mais cette procédure n'est pas pour autant dépourvue des garanties primordiales exigées par la convention.

Ainsi le consentement libre, éclairé et donné sans contrepartie par les parents biologiques de l'enfant après la naissance de celui-ci est-il vérifié à différentes reprises, d'abord par le National adoption council ensuite par le juge mauricien.

La régularité de l'agrément donné aux adoptants par le conseil général de leur département est également contrôlée à ces différentes étapes, et le jugement d'adoption n'est prononcé que sous la condition que le SAI français, qui lui aussi procède à la vérification des conditions relatives aux adoptants, s'engage à procurer un visa de longue durée à l'enfant sur le territoire français, conformément à l'article 5-c de la Convention de La Haye.

En vérité c'est surtout l'article 29 de la Convention de La Haye qui fait l'objet d'une interprétation assez personnelle par les autorités mauriciennes : en principe les contacts directs entre les postulants et les représentants biologiques de l'enfant sont prohibés avant que n'aient pu être vérifiés l'adoptabilité de l'enfant, le consentement des parents et l'agrément des adoptants. La procédure mauricienne paraît donc irrégulière à cet égard. On peut toutefois remarquer que l'article 29 de la Convention réserve expressément l'hypothèse où les conditions fixées par l'autorité centrale du pays d'origine ont été respectées. Il est permis de considérer que l'Île Maurice entre dans ce cas d'exception, puisque c'est le National Adoption Council lui-même qui demande aux postulants « d'identifier » eux-mêmes l'enfant à adopter avant de déposer leur dossier. La violation de la Convention n'est donc pas aussi flagrante qu'on pourrait le prétendre.

Bon an mal an, une quinzaine d'enfants mauriciens sont ainsi adoptés chaque année par des postulants français. Mais la pression diplomatique est forte, et les autorités mauriciennes annoncent depuis peu leur volonté de suspendre les procédures d'adoption pour se mettre entièrement en conformité avec la Convention de La Haye. Cela supposera la mise en place de plusieurs institutions susceptibles d'accueillir les enfants orphelins ou abandonnés, et qui soient à même

⁴ Article 370-5 du Code civil.

de vérifier l'adoptabilité des enfants, et en collaboration avec le National Adoption Council, de procéder aux apparentements.

On ne peut qu'espérer que les moyens financiers engagés par les autorités mauriciennes seront à la hauteur de l'objectif, et que cette réforme n'aura pas pour effet de geler, ici comme à Madagascar, les adoptions internationales, sans pour autant que la situation des enfants n'en soit localement améliorée.

CONCLUSION

Au final on voit que l'adoption internationale dans la Zone Océan indien présente des spécificités structurelles et conjoncturelles, qui autrefois s'équilibraient mutuellement, mais qui semblent tourner peu à peu au détriment des adoptants réunionnais. La création d'un OAA localement implanté, doté de moyens humains et financiers suffisants, et d'une Consultation spécialisée dans l'adoption, permettrait sans doute de rétablir l'égalité entre les adoptants réunionnais et leurs homologues métropolitains.