



**MINISTÈRE  
DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET EUROPÉENNES**

Paris, le 3 décembre 2010

**DIRECTION DES FRANÇAIS A L'ÉTRANGER  
ET DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE**

**SERVICE DE L'ADOPTION  
INTERNATIONALE**

Autorité Centrale pour la Convention de La Haye  
du 29.05.1993

**JOURNÉE D'ÉCHANGES ET DE PARTAGE D'INFORMATIONS  
Centre de Conférences Ministériel  
16 novembre 2010**

**LES CONSEILS GÉNÉRAUX : ACTEURS DE L'ADOPTION INTERNATIONALE**

*Avec la participation de*

**M. Yves ACKERMAN**

Président du conseil général de Belfort  
Vice-président de la commission Europe, relations internationales, culture, éducation, jeunesse et sport  
de l'Assemblée des départements de France

**M. Pierre-Yves EYRAUD**

Chef du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence  
de la Direction générale de la cohésion sociale  
Ministère des Solidarités et de la cohésion sociale

**M. Fabrice HEYRIES**

Directeur général de la Cohésion sociale,  
Ministère des Solidarités et de la cohésion sociale

**M. François SAINT-PAUL**

Directeur des Français à l'Étranger et de l'Administration consulaire  
Ministère des Affaires Étrangères et Européennes

## Discours d'ouverture

En ouverture de cette journée d'échanges et de partage d'information, qui se déroule en présence des représentants du Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale et du Ministère de la Justice, **M. François SAINT-PAUL** souhaite mettre en évidence le rôle des conseils généraux dans l'adoption internationale.

**M. Fabrice HEYRIES** souhaite également rappeler les quatre points suivants :

- L'adoption est une mesure de protection de l'enfance, susceptible de créer des liens de filiation, notamment en cas d'adoption plénière.
- Des référentiels sur l'adoption, recommandés par le rapport Colombani, ont été rédigés par *un groupe de travail* auquel le SAI a été associé. Diffusés dans les semaines à venir, ces référentiels doivent présenter des outils communs à l'ensemble des départements.
- La mise en place de réunions d'informations préalables obligatoires à l'attention des candidats à l'adoption est nécessaire.
- La question de l'agrément ne doit pas faire oublier que l'adoption, qu'elle soit internationale ou nationale, est une succession d'étapes qui méritent notre attention afin de prévenir les échecs à l'adoption.

**M. Jean-Paul MONCHAU**, Ambassadeur chargé de l'adoption internationale et Chef du SAI, rappelle l'importance des échanges et des prises de parole au cours de cette journée, et introduit la première thématique :

## Une nouvelle approche de l'adoption internationale

Cette première intervention a donné lieu à des **échanges avec la salle** :

**Le Conseil Général (CG) du Val d'Oise** soulève trois questions relatives à la forme que pourrait prendre un partenariat entre le SAI et les conseils généraux, à la formation qui est donnée aux Volontaires de l'Adoption internationale (VAI) et au travail de contrôle et de régulation exercé par le SAI sur les Organismes Agréés pour l'Adoption internationale (OAA).

En réponse, **le SAI** mentionne qu'il est ouvert aux propositions de partenariat avec les conseils généraux. Il précise qu'il rencontre deux fois par an les VAI, qui sont formés lors de séminaires au cours desquels interviennent de nombreux acteurs de l'adoption internationale. Enfin, le SAI explique qu'il est de son devoir de contrôler les OAA et d'examiner l'affectation des fonds destinés aux structures d'accueil. **M. MONCHAU** souligne que « si l'adoption internationale n'est pas une affaire d'argent, il faut de l'argent pour réaliser une adoption internationale ».

**Le CG du Vaucluse** questionne le SAI sur la liste noire des rapports de suivi exigés par la Russie et plus généralement, sur le devenir des procédures individuelles dans ce pays.

**Le SAI** explique que les Russes se font violence avec l'adoption car ils sont confrontés à un problème démographique. Très soucieux de savoir ce que deviennent leurs enfants, les Russes demandent impérativement la communication des rapports de suivi post-adoption. Les autorités russes ont donc dressé une liste noire des départements français dans lesquels un ou plusieurs rapports de suivi sont manquants. Concernant les procédures individuelles, **le SAI** mentionne que le futur accord franco-russe rendra obligatoire le passage par un OAA. La ratification de cet accord par le Parlement russe aura lieu probablement fin 2011.

**Le CG de Seine-Saint-Denis** interpelle le SAI sur le rôle et le positionnement de l'Agence Française pour l'Adoption (AFA) par rapport à l'autorité centrale ainsi que sur le devenir de l'adoption individuelle. En réponse, **le SAI** rappelle qu'il est l'autorité centrale en charge de l'adoption internationale au sens de la Convention de la Haye de 1993 (CLH), tandis que l'AFA n'est qu'un opérateur public en charge de l'adoption. Par ailleurs, il souligne que la France est le seul pays ayant ratifié la CLH à avoir recours massivement à la procédure d'adoption individuelle, normalement

proscrite par ce texte conventionnel. A cet égard, on observe que les autres pays européens d'accueil, comme l'Italie, ont pris des mesures drastiques pour supprimer l'adoption individuelle. Si une telle suppression n'est pas encore à l'ordre du jour en France, il est inévitable qu'elle intervienne à plus ou moins long terme. C'est pourquoi, le SAI encourage, aujourd'hui, les pays d'origine n'ayant pas ratifié la CLH (comme Haïti ou la Russie) à interdire l'adoption individuelle dans leur législation interne.

**Le CG du Val-de-Marne** demande des précisions quant aux études réalisées par le SAI. **Ce dernier** affirme qu'il est ouvert à toutes propositions des conseils généraux et les invite à lui faire part de leurs demandes.

**Le CG du Val-d'Oise** attire l'attention sur les candidats à l'adoption qui ignorent ou contournent les procédures. Par exemple, quand ils obtiennent un jugement d'adoption d'un pays d'origine et sollicitent, a posteriori, un agrément. **Le SAI** confirme qu'il s'agit d'un sujet très préoccupant, notamment sur la fraude aux documents civils et administratifs. Il rappelle qu'en aucun cas, les conseils généraux ne doivent délivrer d'agréments a posteriori. Les familles peuvent engager une action (exequatur ou requête en adoption plénière) auprès des juridictions françaises pour faire transcrire le jugement d'adoption, rendu dans le pays d'origine, en droit français. C'est à l'issue de cette transcription, qu'un visa long séjour adoption (VSLA) pourra être délivré pour un enfant adopté sans agrément. **Mme Marianne SCHULTZ**, représentante du Ministère de la Justice, précise que les juridictions sont de plus en plus vigilantes et refusent de prononcer une adoption s'il y a eu détournement de procédure à l'étranger. Par ailleurs, elle rappelle qu'un Tribunal de Grande Instance (TGI) par ressort de Cour d'Appel est spécialisé dans les questions relatives à l'adoption internationale depuis le début de l'année 2010.

A la suite d'une interpellation du **Conseil Général de l'Aude** sur la création d'un réseau professionnel SAI-conseils généraux, **M. EYRAUD** mentionne qu'un espace dédié uniquement aux professionnels de l'adoption est en cours de création sur le site internet : [www.adoption.gouv.fr](http://www.adoption.gouv.fr).

Enfin, **le CG de l'Isère** souhaite savoir si des enquêtes sur les échecs à l'adoption sont prévues dans l'avenir. A ce propos, **Mme Laure NEILLAZ**, rédactrice à la Direction générale de la cohésion sociale, précise qu'en 2011 une nouvelle enquête sur le suivi des enfants en post adoption est prévue, en collaboration avec le SAI et les conseils généraux.

**Mme Edith SUDRE**, magistrate, adjointe au chef du SAI, prend ensuite la parole pour présenter la deuxième thématique :

### Les nouvelles réalités de l'adoption internationale

L'intervention est suivie d'une période d'échanges avec la salle :

**Mme Christine ROULLIERE LE LIDEC**, conseillère santé au SAI, souligne l'importance de la préparation des familles sur les nouveaux profils des enfants adoptables qui peuvent présenter des pathologies curables et non curables. **Mme Geneviève ANDRE-TREVENNEC**, Médecins du Monde (OAA), soulève l'importance de l'accompagnement des candidats dans la phase d'accueil. Elle estime qu'il faut travailler à une information complète des familles sur les réalités de l'adoption internationale (26 000 agréments en 2009 pour 3000 adoptions réalisées).

**Le CG du Puy-de-Dôme** témoigne du nombre grandissant de familles en grande détresse. Devant la gravité de certaines situations, elle s'interroge sur la préparation adéquate des services adoptions des conseils généraux et sur la prise en charge des enfants adoptés par les Consultations d'orientation et de conseil en adoption (COCA). **Le SAI** souligne que la France est le pays pionnier en matière de COCA. Malheureusement, et malgré les préconisations d'un groupe de travail dédié à ces dernières, leur fonctionnement reste basé sur le bénévolat. Le but de ces consultations est d'apporter une expertise médicale aux enfants adoptés et un accompagnement psychologique aux adoptants.

**La salle interpelle le SAI** sur l'avenir de l'adoption internationale quand les délais sont supérieurs à quatre ans entre la date d'agrément et l'arrivée de l'enfant. En réponse, **le SAI** reconnaît que les délais se rallongent. Par exemple, pour le Vietnam, les délais via l'AFA sont supérieurs à 15 ans. Les familles doivent savoir qu'elles ne pourront jamais y adopter un enfant. Dans certains cas, en Chine par exemple, lorsque les familles souhaitent adopter un enfant présentant des besoins spéciaux, les délais diminuent.

**Le CG de Seine-Saint-Denis** s'interroge sur le travail de renoncement. **Le SAI** a conscience que les conseils généraux sont confrontés à la souffrance des familles. Il y a effectivement un travail d'information important à faire auprès d'elles pour leur indiquer que les délais d'attente sont relativement importants pour l'adoption de très jeunes enfants.

Pour clore la première partie de journée, **Mme ANDRE-TREVENNEC** mentionne que chaque jour des agréments qui ne correspondent pas à la réalité de l'adoption internationale sont envoyés dans les pays d'origine. Médecins du Monde propose des modules avec les psychologues pour préparer les familles à des adoptions complexes.

La deuxième partie de la journée s'organise autour d'une table ronde sur le thème :

<b>L'agrément : une étape clé dans le processus de l'adoption</b>
---

**M. ACKERMAN** intervient tout d'abord pour exposer **les problématiques autour de l'agrément**. Il explique qu'avec la création de l'AFA en 2005, les départements jouent un rôle plus actif dans l'accompagnement des familles. Par ailleurs, il constate que les demandes d'agrément augmentent de façon exponentielle et que cette tendance se maintient avec les récentes catastrophes naturelles (tsunami, séisme en Haïti ...).

Il souligne trois points importants :

- Le rôle essentiel des conseils généraux dans la mise en œuvre de l'entretien d'information préalable qui doit être le plus complet possible.
- Un lien et un suivi doivent être conservés entre la famille et les services départementaux au cours de la période de validité de l'agrément. A cet égard, la rédaction de deux référentiels a été évoquée : le premier relatif à l'information préalable obligatoire ; le second sur l'évaluation.
- L'accompagnement post agrément offert par les conseils généraux.

En conclusion, il évoque la coopération déconcentrée des conseils généraux qui permet d'accentuer le soutien aux pays d'origine et le contexte budgétaire difficile qui impose aux conseils généraux un travail d'imagination pour aboutir à de nouveaux projets sans peser sur les finances publiques.

Suit la présentation de **Mme SUDRE** sur **l'agrément à l'étranger : étude comparée**.

Puis, **M. EYRAUD** prend la parole pour présenter **les axes d'une réforme ?**

Au cours de son intervention, il présente la rédaction de deux référentiels par le groupe de travail composé notamment de 20 départements : l'un sur *l'information préalable obligatoire des candidats*, l'autre sur *l'évaluation des agréments*.

Le groupe des référentiels a émis des propositions autour de trois thématiques :

1. Inscrire pleinement l'agrément comme mesure de protection de l'enfance
2. Aller vers une réelle préparation des candidats
3. Encadrer la période post agrément (conditions de prorogation, situations de caducité et entretiens obligatoires)

A la suite de ces trois présentations, a lieu un temps **d'échanges avec la salle** :

**Le CG du Finistère** intervient sur deux points relatifs à la période postérieure à l'agrément : le contexte international ou/et les échanges avec les OAA qui amènent les postulants à faire évoluer rapidement leur projet. Souvent, alors qu'ils envisageaient initialement l'adoption d'un enfant très jeune, ils sollicitent auprès des conseils généraux un changement de notice leur permettant d'adopter un enfant plus âgé et/ou une fratrie. L'expérience démontre que cet écart avec le projet initial constitue un facteur de risque. Sur un autre point, il arrive que pour certains pays notamment, l'AFA demande aux postulants agréés de solliciter des compléments psychologiques et/ou sociaux auprès des conseils généraux. Ces sollicitations post-agrément posent problème aux évaluants et ne sont pas prévues par les textes. **Le SAI** explique qu'un travail d'information doit être fait avec les familles le plus tôt possible pour les informer des réalités de l'adoption internationale et pour éviter ainsi que les OAA demandent des extensions de notice et l'AFA des compléments psychologiques. A ce titre, les référentiels proposent des améliorations quant à la délivrance de l'agrément.

**Le CG de Seine-Saint Denis** demande à **M. ACKERMAN** s'il est intervenu au titre de l'ADF ou au titre de Président de Conseil Général. Son opinion est également souhaitée sur la possibilité de transférer la compétence décisionnelle en matière d'agrément du Président du Conseil Général à la commission d'agrément ou à une tierce personne/entité administrative. **M. ACKERMAN** répond que, selon lui, les élus doivent conserver cette compétence décisionnelle car, en raison de leur élection, ils sont légitimes et peuvent ainsi assumer leurs décisions en cas de recours juridictionnel. **Mme Anne d'ORNANO**, Présidente du Conseil Général du Calvados ajoute que l'avis d'un élu est primordial, notamment en cas de litige. Elle explique que dans son département, elle s'entretient personnellement avec toutes les familles pour lesquelles un refus est envisagé. Elle suit habituellement les décisions de ses services et demande parfois certaines évaluations complémentaires.

**Le CG des Bouches-du-Rhône** évoque sa participation au groupe de travail sur l'élaboration des référentiels et demande si ces derniers permettront de réduire le nombre de demandes d'extension d'agrément. Par ailleurs, une précision sur les conditions de caducité des agréments est demandée. Enfin, l'idée d'instructions visant à refuser toute modification de la notice au cours de la première année est soulevée. **M. EYRAUD** informe qu'au sujet des conditions de caducité, le Conseil Supérieur de l'Adoption (CSA) a estimé que la naissance d'un enfant ne faisait que reporter le projet d'adoption. **Mme NELIAZ** précise que la proposition de rendre impossible la modification de la notice pendant un délai d'un an n'a pas été retenue par le CSA. Celui-ci a estimé que les candidats pouvaient mûrir leur projet plus rapidement au contact des opérateurs.

**Le CG de Seine et Marne** soulève l'idée d'une spécialisation des juridictions administratives pour le contentieux des décisions sur l'agrément ou, au moins, la sensibilisation du juge administratif sur ces décisions. Par ailleurs, **Le CG des Landes** pense que des critères plus précis permettraient d'éviter les recours contentieux, et ainsi les condamnations indemnitaires. Il témoigne qu'il a été condamné à verser 20 000 € pour réparer le préjudice subi à la suite d'un refus d'agrément jugé illégal. **Mme SCHULZ** explique que la question des contentieux n'a pas été abordée par les groupes de travail. Elle estime que la spécialisation des tribunaux administratifs n'est peut-être pas la bonne solution car ils sont beaucoup moins nombreux que les TGI. **Le SAI** complète en mentionnant l'importance de la motivation des refus afin d'éviter les annulations contentieuses.

**Le CG des Côtes d'Armor** demande si la question du certificat médical obligatoire pour la constitution du dossier a été abordée par le groupe de travail. **Mme NELIAZ** répond que des éléments de réponse se trouvent dans le référentiel. L'enjeu est désormais de travailler avec l'Ordre national des médecins au sujet du certificat médical.

**Le CG du Val d'Oise** exprime ses craintes quant à la mise en place d'un cadre trop normatif pour la préparation des candidats et sur la réduction du temps de l'enquête sociale. **La Confédération française pour l'Adoption** dit que les référentiels seront une aide à la rédaction des enquêtes.

Toutefois, elle prévient qu'il ne faut pas s'enfermer dans ces référentiels et prendre aussi en compte les conditions particulières exigées par les pays d'origine.

**Le CG de l'Isère** explique que le rythme des parents est important. Ces derniers recherchent souvent une reconnaissance de leur capacité à être parent, ce qui explique les grossesses post agrément. C'est pourquoi, il est important de respecter leur rythme.

**Mme Sandrine METIVIER (Chemin vers l'Enfance - OAA)** évoque le fait que certains conseils généraux n'ont plus de psychologues, ce qui pose des difficultés pour la constitution des dossiers. De plus, faute de moyens, certains conseils généraux doivent diriger les candidats vers un psychiatre libéral. Enfin, elle s'interroge sur la présence de mentions relatives à des restrictions ethniques dans certaines notices.

**Le CG de Loire Atlantique** insiste sur le travail extrêmement compliqué des conseils généraux. Elle entend les discours du SAI et des OAA, mais craint que les conseils généraux ne puissent pas répondre à tous ces enjeux.

**Le SAI** répond à l'ensemble de ces dernières questions en mentionnant le rapport Colombani qui reste une référence dans le domaine. Il existe peu de règles au moment de la délivrance de l'agrément, ce qui peut expliquer les difficultés rencontrées par les conseils généraux. Par ailleurs, les tribunaux administratifs donnent majoritairement raison aux adoptants requérants pour vice de forme (motivation insuffisante). Enfin, il précise que l'AFA est obligée d'accepter tous les dossiers, car c'est un service public, en dépit du nombre limité d'enfants adoptables. C'est la raison pour laquelle, il est important de faire des propositions concrètes aux élus et de fixer des critères précis pour l'adoption internationale.

## Conclusion

**M. MONCHAU** conclut en se réjouissant que cette journée ait permis à tous les acteurs de l'adoption internationale de se rencontrer. Il rappelle la place du SAI en tant qu'autorité centrale et son rôle de conseil auprès des conseils généraux. Si l'adoption est un exercice compliqué et que le cadre juridique de l'agrément doit évoluer, il souhaite souligner que son service met en place des outils, un site internet et des newsletters au service des conseils généraux notamment. Au cours de la journée, la singularité de la France a été mise en évidence. Il prend soin de rappeler que si les pays émergents privilégient l'adoption nationale, la France ne peut que s'en réjouir. Cette évolution doit conduire à une adéquation de l'adoption aux réalités de l'adoption internationale. Enfin, **M. MONCHAU** adresse ses félicitations aux conseils généraux pour leur travail au quotidien dans le domaine de l'adoption internationale, avant de remercier l'ensemble des participants présents au cours de cette journée.