

LOI REFORMANT L'ADOPTION EN HAÏTI

UN ACTE DECISIF DE PROTECTION DE
L'ENFANT EN CONFORMITE AVEC LES
CONVENTIONS INTERNATIONALES

Note d'information

Patrick Camille¹, Annie Chen¹, et Andolphe Guillaume²

¹ HPP ASKE, Futures Group, ² Conseiller juridique IBESR

Introduction

Si l'on se réfère au cadre légal, la lutte pour la protection des enfants a fait des avancées remarquables au cours de ces cinq dernières années en Haïti, notamment grâce aux efforts des acteurs de la chaîne Protection de l'enfance et en première ligne l'Institut du Bien-être Social et de Recherche (IBESR) avec l'appui de ses partenaires de la coopération internationale.

L'IBESR, cette entité du Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST), entend faire de l'intérêt supérieur de l'enfant sa principale boussole. En ce sens, depuis l'année 2009 un ensemble de chantiers de réforme ont été ouverts afin de renforcer le cadre légal et institutionnel en faveur de la protection des enfants.

Ainsi des Conventions ont été introduites au Parlement pour leur ratification de même qu'un ensemble de lois pour être votées. Parmi les Conventions, on peut citer le Protocole de Palerme pour la répression et la punition de la traite des personnes particulièrement des femmes et des enfants.

Ce protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée qui était en discussion dans le pays depuis les années 2003 a été finalement ratifié en mars 2009. On peut citer également la Convention de la Haye (1993) sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale, les Conventions 138 et 182 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur l'âge minimum et le travail des enfants, pour ne citer que celles-là.

Sur le plan de la législation interne, on peut citer : la loi sur la paternité responsable qui a été votée en 2012 puis promulguée et publiée le 4 juin 2014, la loi sur la lutte contre la traite des personnes qui a été votée par les deux Chambres en avril 2014 et promulguée et publiée le 2 juin 2014.

Enfin, la loi réformant l'adoption du 29 août 2013 qui fait l'objet de la présente publication.

Le Projet de Politique Sanitaire (HPP AKSE) de Futures Group, financé par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), a développé ce document dans le but d'informer les acteurs impliqués, les personnes visées sont les Juges eux-mêmes, les dirigeants des maisons d'enfants, les avocats impliqués dans l'adoption, des changements majeurs apportés par la nouvelle loi dans le secteur de l'adoption en Haïti. Cette note d'information est également rédigé pour leur permettre de se familiariser avec la nouvelle procédure et les intervenants clés tels les Organismes Agréés d'Adoption (OAA), le Juge pour Enfant et son nouveau rôle, ainsi que les effets juridiques de l'adoption en vertu de la nouvelle loi.

Contexte

L'adoption internationale d'Haïti vers les autres pays a également connu une croissance exponentielle. « En 2010, après le tremblement de terre du 12 janvier, deux mille quatre cents (2,400) enfants haïtiens ont été adoptés, ce qui représente 6% de la totalité des adoptions enregistrées dans le monde cette année-là », a révélé Jean Zermatten, Président du comité des Droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies (ONU) après une mission conjointe avec la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) en Haïti (Alterpresse, 2012).

L'adoption en Haïti a toujours préoccupé les acteurs de la Protection de l'enfant qui ont constaté non seulement des signes d'irrespect de la dignité de l'enfant dans le processus d'adoption mais aussi des failles procédurales qui comportent des risques de violation des droits de l'enfant et de son intérêt supérieur.

La notion d'adoption a été introduite dans la législation haïtienne par la loi de 1966. Malheureusement, cette loi ne prenait pas en compte le cas des enfants abandonnés par leurs parents biologiques. En pareil cas, il n'était pas indiqué si le consentement de ces derniers était obligatoire ou pas. En 1973, le Magistrat communal devenait le représentant légal du mineur abandonné mais c'est la loi du 4 Avril 1974 qui va tracer les procédures d'adoption sous l'égide de laquelle l'adoption était pratiquée en Haïti avant la réforme. Entre temps, la loi de 1983 portant fonctionnement du Ministère des Affaires Sociales et du travail crée également au sein de l'IBESR le Service d'Adoption qui allait faire de cette Direction technique du MAST, l'autorité compétente en la matière.

Plus tard, la Convention relative aux Droits de l'Enfant, ratifiée par Haïti en 1994, introduit une nouvelle donne en matière d'adoption par l'introduction de la notion de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Décret de 1974 devient alors obsolète ne répondant plus aux normes internationales édictées par les Conventions internationales relatives à la protection de l'enfance. Pour combler cette lacune, la Chambre des Députés a voté la Loi réformant l'adoption en 2010. Sur la même lancée, la Convention de la Haye a été signée par le Gouvernement haïtien en mars 2011 puis ratifiée par le Parlement en juin 2012. Par le même arrêté de ratification, l'IBESR est désignée Autorité centrale en matière d'adoption. Depuis le mois de janvier 2013, l'IBESR avait mis en application une série de mesures intérimaires pour le traitement des demandes d'adoption.

En 2012, un Arrêté présidentiel interdit l'adoption directe, indépendante, et privée et renforçait les nouvelles procédures d'adoption en vue de protéger les enfants contre l'adoption frauduleuse et la traite des enfants adoptées par l'IBESR. Enfin, la nouvelle Loi réformant l'adoption a été votée par la Chambre des Députés dans les mêmes termes que le Sénat le 29 août 2013, promulgué par l'Exécutif le 28 octobre 2013 et publié dans le journal officiel *Le Moniteur* # 213 en date du 15 novembre 2013.

Une soixantaine (60) d'Organismes Agréés pour l'Adoption (OAA) a été agréée et une quinzaine de maisons d'enfant a reçu l'agrément pour intervenir en tant qu'intermédiaire à l'adoption. Par ailleurs, les parents biologiques ont été reçus par la Cellule Multidisciplinaire créée en vue de les accompagner dans leur projet de confier leur enfant en adoption et les préparer à consentir à l'adoption de façon éclairé.

De l'élaboration a la dissémination de la loi

Plusieurs institutions ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de ladite loi, au plaidoyer pour son vote et aujourd'hui à sa dissémination. Nous pouvons citer entre autres : l'UNICEF qui a apporté à l'IBESR un soutien technique notamment en formation et conseils; Le Bureau Permanent de la Conférence de la Haye qui a fourni depuis 2010 à l'Etat haïtien un appui par le biais de l'IBESR, à travers son programme d'assistance technique en matière d'adoption Internationale (ICATAP) ; l'Ambassade de France qui a aidé par la formation continue des cadres de l'IBESR et la mise

en place de la Cellule multidisciplinaire; le Groupe de Montréal qui a appuyé l'État haïtien dans la formation des acteurs impliqués dans l'adoption, entre autres : agents de l'IBESR, responsables des maisons d'enfants et autres professionnels impliqués dans l'adoption ; le Service d'Adoption Internationale (SAI) des Etats-Unis qui a accueilli l'Assistant légal de l'IBESR dans le cadre de visites d'échanges sur la justice juvénile, l'adoption, et la prévention de la traite ; enfin, le projet HPP AKSE qui a participé au plaidoyer pour le vote de la Loi et contribue à sa dissémination notamment à travers des publications et l'organisation d'ateliers au niveau national et départemental avec les principaux acteurs : Juges, avocats, responsable de maisons d'enfants, universitaires, en vue de favoriser l'application de cette nouvelle loi.

Pourquoi une nouvelle loi sur l'adoption en Haïti?

Le plaidoyer pour une nouvelle loi sur l'adoption ne date pas d'hier. Plusieurs organisations tant nationales qu'internationales avaient élevé la voix pour dénoncer les faiblesses relevées au niveau de la procédure d'adoption telle que régit en Haïti sous l'égide du Décret de 1974. On peut citer en exemple une évaluation commanditée par l'UNICEF et rédigée par Marlène Hofstetter et Fernando Freire (2005) qui a documenté les faiblesses et limites de cette loi : « *Le droit en vigueur date de 1974. Le constat s'impose qu'il est largement dépassé et ne répond plus aux besoins de l'actualité, surtout en ce qui concerne l'adoption internationale* ». Les arguments généralement avancés peuvent se résumer en six (6) raisons majeurs qui expliquent le pourquoi d'une nouvelle loi (voici Box 1).*

Cette Convention, conclue dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé en 1993 a été élaboré puis signée « *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.* » Cette Convention est obligatoire et contraignante selon son article 2, elle s'applique dès lors qu'un projet d'adoption repose sur le déplacement d'un enfant de moins de 18 ans entre deux Etats contractants. Par cette Convention les Etats signataires ont cherché à établir des dispositions communes.

Le Décret de 1974 ne définissait pas les critères d'adoptabilité. Le Décret était également resté muet sur les conditions d'adoptabilité. C'est à-dire que même s'il

Box 1 : Six raisons majeurs expliquent le pourquoi d'une nouvelle loi sur l'adoption

1. Le Décret de 1974 sur l'adoption ne répondait pas aux normes internationales et particulièrement aux principes de la Convention de la Haye
2. Le Décret de 1974 ne définissait pas les critères d'adoptabilité.
3. Aucun suivi n'était prévu après l'adoption.
4. L'Etat haïtien ne disposait pas d'une Autorité centrale en la matière.
5. L'Adoption plénière n'était pas prévue.
6. C'est la situation de pauvreté qui déterminait si un enfant doit être adopté et non son intérêt supérieur.

* Nous pouvons les résumer ainsi : Le Décret de 1974 sur l'adoption ne répondait pas aux normes internationales et particulièrement aux principes de la Convention de la Haye.

disait clairement qui devait donner le consentement pour l'adoption, il ne précisait pas le contenu de ce consentement, ni les conditions requises pour qu'un enfant soit éligible à l'adoption, encore moins pour quel cas l'adoption doit être envisagée. Selon la Convention, l'adoption doit être envisagée lorsque toutes les autres formes de prise en charge ont été évaluées et qu'il ne reste cette option.

Aucun suivi n'était prévu après l'adoption. En vertu du Décret de 1974, le travail des autorités haïtiennes était terminée une fois l'adoption conclue et l'enfant remis à ces nouveaux parents. Aucun suivi n'était prévu pour savoir comment évoluait l'enfant dans sa nouvelle famille ni pour s'enquérir que les motifs pour lesquels l'enfant a été adopté ont été comblés. L'enfant était en quelque sorte livré à lui-même, à la bonne foi ou aux caprices de ses nouveaux parents.

La loi de 1983 réorganisa l'IBESR et en fait l'organe de référence de l'Etat haïtien en matière d'adoption lui confiait un rôle limité. Le rôle attribué à l'IBESR se limitait à donner des autorisations alors que les maisons d'enfants, les avocats, les psychologues, les travailleurs sociaux, et les médecins étaient les principaux acteurs de l'adoption. De plus, les moyens matériels et humains de l'IBESR étaient nettement insuffisants pour lui permettre de jouer pleinement son rôle. Cette institution avait

besoin d'être renforcée et son autorité plus affirmée dans le secteur. Seule une nouvelle loi pouvait lui conférer de tels pouvoirs.

L'Adoption plénière n'était pas expressément prévue. On distingue généralement deux formes d'adoption. L'adoption simple dans laquelle l'enfant garde ses liens avec sa famille biologique et l'adoption plénière qui rompt tous liens avec ses parents biologiques mais lui permet de bénéficier de tous les privilèges attachés à cette filiation. Dans le cas d'Haïti, l'enfant gardait ses liens avec ses parents biologiques selon le Décret de 1974, mais inversement, les pays d'accueil généralement ne reconnaissent que l'adoption plénière. Donc l'enfant est objet de deux types d'adoption une fois arrivé dans le pays d'accueil. Est-ce que les parents biologiques en donnant leur consentement étaient conscients de cet état de fait ? Cette situation méritait d'être clarifiée.

Changements majeurs apportés par la nouvelle loi réformant l'adoption

Les raisons évoquées plus haut ont démontré qu'il fallait absolument introduire des changements afin de permettre aux enfants de jouir pleinement des droits qui leur reviennent en vertu des normes internationales en matière d'adoption. Cette nouvelle loi réformant l'adoption a introduit un ensemble de changement dans le domaine de l'adoption en Haïti. Désormais, seul l'intérêt supérieur de l'enfant justifie l'adoption. La situation de pauvreté des parents n'en est plus un motif suffisant. En ce sens, la loi stipule clairement en son article 42 que « *L'adoption internationale n'est envisagée que lorsque toutes les autres formes de prise en charge ont été évaluées* ».

Ces formes de prise en charge sont définies dans le même article. Par ailleurs, les critères d'éligibilité ont été assouplis. Autrefois, un couple devait être marié et vivre ensemble pendant 10 ans au moins et le moins âgé des deux devait avoir 35 ans. Avec la nouvelle loi, la durée de vie commune d'un couple au moment de l'adoption est passée à 5 ans. Il n'est pas nécessaire que le couple soit marié, il peut vivre en union libre pourvu que ce soit un couple hétérosexuel et l'âge minimal d'un des conjoints est passé de 35 ans à 30 ans mais ne doit pas dépasser 50 ans. Un autre changement majeur est la prise en compte de l'adoption plénière qui est introduite et clairement spécifiée à l'article 22 et suivants :

« *L'adoption nationale peut être simple ou plénière. L'adoption internationale est toujours plénière* ».

Autre nouveauté: le Juge pour Enfants remplace le Juge de Paix dans la réception du consentement des parents biologiques ; désormais pour lancer une procédure d'adoption, l'adoptant doit obligatoirement passer par un Organisme Agréé d'Adoption. Par-là, le législateur interdit expressément l'adoption directe permise par la législation antérieure. Une période de familiarisation et de socialisation de deux semaines est également introduite pour permettre d'évaluer les relations de l'enfant avec ses nouveaux parents. Ce n'est qu'à l'issue de cette période (si elle se révèle positive) que l'autorité centrale (IBESR) délivre une autorisation d'adoption qui devra être homologuée par le Tribunal de Première Instance. Les pouvoirs de l'IBESR deviennent en ce sens plus fort en devenant Autorité centrale en matière d'adoption au lieu du rôle d'autorité compétente que lui conférait la loi antérieure. Le suivi post-adoption est devenu obligatoire sur une période de huit (8) ans à compter du départ de l'adoptée. Enfin, cette nouvelle loi introduit les peines applicables en cas de fraudes sur l'identité de l'adoptant et de l'adopté, la pratique de l'adoption sans la permission de l'Autorité centrale, l'enlèvement et la vente d'enfants aux fins d'adoption, les gains matériels indus, le prélèvement d'organes sur mineurs, etc.

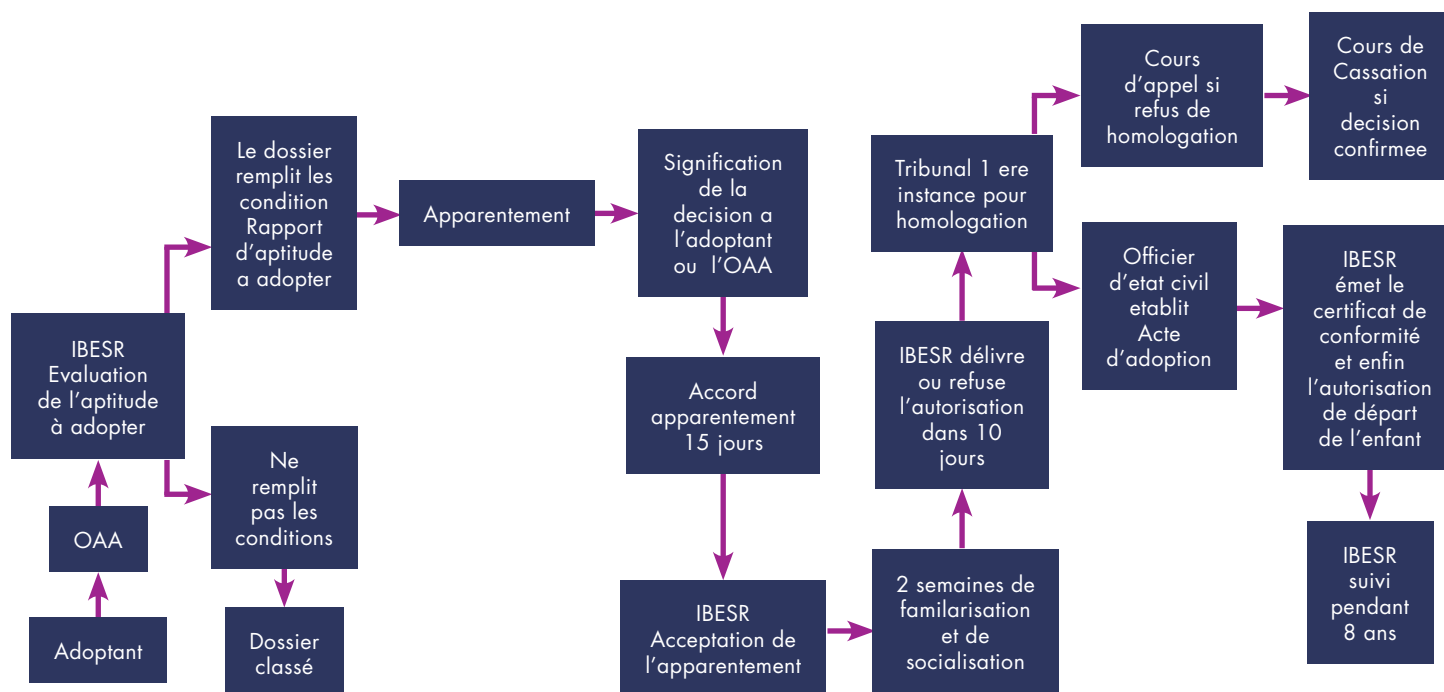
Implementation de la nouvelle loi

La procédure d'adoption selon la nouvelle loi

La procédure d'adoption tracée par la nouvelle loi se trouve au Chapitre IV et ses trois Sections : Articles 41 à 64. Elle débute par l'action des parents biologiques ou des représentants légaux d'un enfant qui déposent leur requête auprès de l'IBESR en sa qualité d'Autorité centrale qui analyse le dossier en essayant de maintenir l'unité familial. Au cas où ce n'est pas possible, l'IBESR procède à l'analyse sociale des parents biologiques ou représentants légaux et leur demande de donner leur consentement par devant le Juge pour Enfant. Une fois ce consentement donné, l'autorité parentale est transférée à l'IBESR.

Dans un deuxième temps, la personne qui souhaite adopter un enfant en Haïti dépose son dossier auprès de l'Autorité centrale (IBESR), dans le cadre de l'adoption nationale et via un Organisme Agréé d'Adoption (OAA)

Figure 1. Procédure d'adoption



dans le cadre de l'adoption internationale. L'autorité centrale procède à l'évaluation de l'aptitude à adopter des requérants et lui communique son rapport ou à l'OAA en cas d'adoption internationale. Une fois le rapport communiqué, l'Autorité centrale procède à l'apparement c'est-à-dire au processus visant à identifier parmi les personnes jugées qualifiées et aptes à adopter celles qui répondent aux besoins de l'enfant au vu des rapports relatifs à l'enfant et aux futurs adoptifs. L'Autorité centrale signifie ensuite la décision d'apparement à l'adoptant ou à l'OAA ainsi qu'à l'Autorité centrale du pays d'accueil. Ils disposent d'un délai de 15 jours pour donner leur adhésion à la proposition d'apparement. Il s'ensuit la période de familiarisation de deux semaines entre l'enfant à l'adoptant. L'IBESR délivre ou refuse l'autorisation d'adopter dans un délai de 10 jours. En cas d'autorisation le dossier est transmis au complet par l'avocat de l'adoptant au Tribunal de Première Instance pour homologation. Le Tribunal prononce ou refuse l'homologation par décision motivée après délibération du Commissaire du Gouvernement. En cas d'homologation, l'Officier d'Etat Civil inscrit le dispositif du jugement d'homologation dans ses registres et délivre

l'acte d'adoption. En cas de non homologation, l'avocat de l'adoptant peut interjeter appel et le cas échéant se pourvoir en Cassation. Suite à l'émission de l'acte d'adoption, l'IBESR délivre le certificat de conformité.

La procédure d'adoption ne s'arrête pas à l'établissement de l'acte et à la remise de l'adopté à l'adoptant. L'Autorité centrale doit assurer le suivi de l'intégration de l'adopté dans sa nouvelle famille sur une période de huit (8) ans à partir des rapports réguliers que les parents adoptifs doivent soumettre par le biais de l'OAA, ou directement à l'Autorité centrale dans le cas de l'adoption nationale.

Les acteurs clé de l'adoption

Plusieurs acteurs interviennent dans l'implémentation de la nouvelle loi:

L'Organisme Agréé d'Adoption. C'est un organisme étranger ou national spécialisé dans l'adoption ayant reçu un agrément de son pays d'origine et autorisé à travailler en Haïti qui, conformément à la Convention de la Haye et la loi du 29 août 2013, exerce certaines fonctions comme intermédiaire à l'adoption.

L'Institut du Bien-Etre Sociale et de Recherche. C'est l'Autorité centrale pour l'adoption en Haïti c'est-à-dire l'organe public désigné par l'Etat haïtien et chargé de manière exclusive de préparer les dossiers d'adoption nationale et d'analyser les dossiers d'adoption internationale, de contrôler les adoptions et de satisfaire aux obligations qui lui sont imposées tant par la Convention de la Haye sur l'adoption internationale que par la loi du 29 août 2013.

Le Juge pour Enfant. Celui-ci remplace le Juge de Paix dans la réception du consentement du parent biologique ou du représentant légal du futur adopté.

Tribunal de Première Instance. C'est ce Tribunal qui est compétent pour homologuer la décision de l'autorité centrale et du Juge pour Enfant et confirmer l'adoption. Les dispositifs du jugement de ce Tribunal sont inscrits dans l'acte d'adoption.

La Cours d'Appel. Elle intervient seulement en cas de non homologation à la diligence de l'avocat de l'adoptant qui interjette appel.

Cour de Cassation. Intervient seulement si la Cour d'Appel confirme la décision de non homologation et si l'avocat de l'adoptant se pourvoit en Cassation.

Les Avocats. Ce sont les représentants de l'adoptant lorsque le dossier arrive à la phase judiciaire de la procédure.

L'Officier d'Etat Civil. Sur désignation du Juge qui accorde l'homologation, celui-ci inscrit les dispositifs du jugement dans ses registres et dresse l'acte d'adoption.

Le Maire. Il est le représentant légal des enfants abandonnés et donne le consentement pour l'adoption de son protégé devant le Juge pour Enfant.

Discussion/Conclusion

Avec l'ancienne législation sur l'adoption, l'enfant haïtien courait beaucoup de risques de violation de ses droits. Son intérêt supérieur n'était pas toujours pris en compte pour déclarer son adoptabilité. Les Autorités compétentes en matière d'adoption approuvaient des mesures d'adoption auxquelles elles n'ont pas participé préalablement.

Un flou persistait sur le type d'adoption pratiqué en Haïti en ce sens qu'il était simple selon la procédure mais plénière dans les pays d'accueil de l'enfant. Il fallait donc que l'Etat haïtien réagisse pour éviter que la législation prête le flanc aux violations répétées de la loi et garantir les droits fondamentaux de l'enfant conformément à la Convention de la Haye sur l'adoption internationale et la Convention relative aux Droits de l'Enfant qui consacrent toutes le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est ce que les autorités haïtiennes ont compris et qui est à l'origine de cette nouvelle loi réformant l'adoption : un pas décisif vers le renforcement du cadre légal de protection de l'enfant.

References

Alterpresse. 2012. Haïti-Adoption : Les Nations Unies réclament une meilleure régularisation : Le nombre d'enfants haïtiens, sujets d'adoption au niveau international, alarme les Nations Unies et la commission interaméricaine des droits humains (Cidh). Port-au-Prince : Alterpress. Downloaded from <http://www.alterpresse.org/spip.php?article12446#.U62g6WfjhrI>.

Bertrand, Marjorie. n.d. Factsheet adoption law for AKSE CARE project funded by USAID. Port-au-Prince: CARE.

Gallié, Camille et Mario Marcellus. 2013. Le système de protection de l'enfant en Haïti : Une étude réalisée entre février et juin 2013. Port-au-Prince : World Vision.

Hofstetter, Marlène et Fernando Freire. 2005. L'adoption en Haïti: Evaluation Rapide. Port-au-Prince : UNICEF et Terre des Hommes.

Johnston, Wm. Robert. 2012. Historical international adoption statistics, United States and world. Accessed June 25, 2014, from <http://www.johnstonsarchive.net/policy/adoptionstatsintl.html>.

Le Nouvelliste. Parenthèse juridique. *Tout savoir sur l'adoption.* Interview avec l'avocat Patrick Laurent. Janvier 29, 2014.

Contactez-nous

Health Policy Project
One Thomas Circle NW, Suite 200
Washington, DC 20005

www.healthpolicyproject.com
policyinfo@futuresgroup.com

Le Projet de Politique Sanitaire est un accord coopératif de 5 ans financé par l'Agence Américaine pour le Développement International sous l'égide de l'accord # AID-OAA-A-10-00067, qui a pris effet le 30 septembre 2010. Ce projet est mis en oeuvre par le Futures Group en collaboration avec le Plan International USA, Futures Institute, Partners in Population and Development, le Bureau Régional Afrique (PPD ARO), Population Reference Bureau (PRB), RTI International, et la l'Alliance du Ruban Blanc pour une Maternité sans Risque (WRA).

Les informations fournies dans ce document ne constituent pas des informations officielles émanant du Gouvernement américain et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les positions de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international.