

Éléments indicatifs d'adoptions illégales d'enfants de 10 pays d'origine en Suisse, des années 1970 aux années 1990

Etat des lieux des documents conservés aux Archives fédérales suisses

Rapport établi sur mandat de l'Office fédéral de la justice

Novembre 2023

DOI 10.21256/zhaw-2426

Nadja Ramsauer, Rahel Bühler, Katja Girschick
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft (ZHAW)
Département Travail social
Institut pour l'enfance, la jeunesse et la famille

Traduction des chapitres 1.1, 1.2, 15, 15.1 et 15.2

Note concernant l'anonymisation des données personnelles (cf. ch. 1.4 du rapport):

Les noms et autres références à des personnes concrètes sont anonymisés dans le rapport. Cela concerne notamment les enfants adoptés, les parents biologiques, les parents adoptifs et les personnes intéressées par l'adoption. Il en va de même pour les collaborateurs et les supérieurs hiérarchiques des autorités fédérales et autres autorités ainsi que pour l'ensemble du personnel des représentations suisses à l'étranger. Les représentants des organismes intermédiaires sont également anonymisés, tout comme les individus dans le pays d'origine et en Suisse qui ont placé des enfants en vue d'une adoption. Les conseillères et conseillers fédéraux sont des personnes d'intérêt public et sont nommément cités dans le rapport, de même que les politiciens élus en relation avec des interventions parlementaires. Pour les protagonistes que nous avons certes anonymisés dans le rapport, mais qui ont agi dans des contextes différents et qui doivent donc être reconnaissables dans ces différents contextes, nous avons utilisé des pseudonymes que nous avons identifiés par un astérisque lors de leur première mention dans de nouveaux chapitres. Nous avons également utilisé des pseudonymes lorsqu'il était important de pouvoir distinguer les personnes dans un contexte spécifique.

1 Introduction

1.1 Situation initiale et mandat

Dans son rapport « Adoptions illégales d'enfants du Sri Lanka : étude historique, recherche des origines, perspectives »¹, publié le 11 décembre 2020, le Conseil fédéral conclut qu'il est nécessaire de poursuivre les recherches historiques, notamment sur d'autres pays d'origine. Il a donc décidé d'octroyer un mandat supplémentaire, qui se limitera à un état des lieux des documents conservés aux Archives fédérales suisses (AFS). L'objectif est d'avoir un premier aperçu historique des adoptions illégales dans une sélection de pays d'origine autres que le Sri Lanka. Ce rapport fournira, pour la période allant des années 1970 aux années 1990, une vue d'ensemble des sources disponibles aux AFS qui peuvent être consultées pour analyser l'histoire des adoptions internationales. Le travail de la communauté scientifique pourra en être facilité lors de futurs projets de recherche.

Pour le présent état des lieux, qui constitue un mandat de recherche indépendant, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a sélectionné, en qualité de mandant, dix pays de provenance d'enfants placés en Suisse en vue d'adoption : le Bangladesh, le Brésil, le Chili, la Colombie, la Corée, le Guatemala, l'Inde, le Liban, le Pérou et la Roumanie. Ce choix se fonde sur deux critères : soit le nombre élevé d'enfants adoptés issus de ces pays (c'est le cas du Brésil, de l'Inde et de la Colombie), soit l'existence d'indices avérés d'adoptions illégales et de problèmes de procédure².

1.2 Sujet et problématique

À travers l'exemple de dix pays d'origine (Bangladesh, Brésil, Chili, Colombie, Corée, Guatemala, Inde, Liban, Pérou et Roumanie), cet état des lieux présente des documents éclairants sur l'histoire des adoptions à l'étranger, désormais conservés aux AFS³. Le mandat de recherche confié par l'OFJ s'articule autour de deux questions centrales :

¹ 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. Berne, 2020. Cf. <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/ge-sellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>, consulté le 2 mai 2022.

² Office fédéral de la justice (OFJ), *Forschungsauftrag «illegale Adoptionen», Pfllichtenheft zusätzliche Forschung illegale Adoptionen*, n° 246.1-358/13, 22 janvier 2021

³ Cf. le site Internet des Archives fédérales suisses (AFS) : <https://www.bar.admin.ch/bar/fr/home.html>, consulté le 18 janvier 2022.

1. Quels indices de pratiques d'adoptions illégales peut-on trouver aux AFS en rapport avec des pays autres que le Sri Lanka, en particulier le Bangladesh, le Brésil, le Chili, la Colombie, la Corée, le Guatemala, l'Inde, le Liban, le Pérou ou la Roumanie ?
2. De quelles informations disposaient les autorités fédérales concernées à Berne ainsi que les représentations suisses dans les dix pays d'origine étudiés, et qu'en ont-elles fait ? De quelles sources provenaient leurs connaissances ?

Le présent rapport s'appuie sur des exemples pour retracer les informations détenues par les autorités compétentes et les actions qui en ont découlé⁴. La période étudiée englobe trois décennies, depuis les débuts des adoptions internationales dans les années 1970 jusqu'à la fin des années 1990, où la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale⁵ a entraîné une rupture dans la pratique des adoptions internationales, désormais axée sur une meilleure protection contre la traite des enfants.

S'il n'est pas possible, dans le cadre du mandat, d'effectuer une analyse historique complète pour répondre aux questions posées, l'état des lieux permet de dresser un inventaire des documents d'archives conservés aux AFS. Le travail se concentre essentiellement sur les représentations suisses au Bangladesh, au Brésil, au Chili, en Colombie, en Corée, au Guatemala, en Inde, au Liban, au Pérou et en Roumanie. Il se base sur les documents disponibles pour montrer les informations dont disposaient les représentations concernant les adoptions illégales, de même que les problèmes de procédure auxquels elles étaient confrontées. Parmi les autorités fédérales à Berne, l'ancien Office fédéral des étrangers (OFE) – appelé Police fédérale des étrangers jusqu'en 1978 et désormais Secrétariat d'État aux migrations (SEM) – était un acteur central dans le domaine des adoptions internationales. À l'aide d'exemples, nous mettons en évidence la réaction de l'OFE lorsque des couples souhaitant adopter contournaient les procédures prévues. L'OFE a également lancé des campagnes de sensibilisation sur les procédures d'adoption afin d'améliorer le niveau de connaissance des autorités cantonales compétentes et des couples intéressés. L'OFJ, pour sa part, était impliqué dans le processus législatif, ce qui revêt une importance marginale pour les questions examinées ici. Il en va de même pour la tâche de surveillance des intermédiaires actifs en Suisse exercée depuis 2003 par l'OFJ, qui a donc été mise en place après la période définie pour le mandat

⁴ Office fédéral de la justice (OFJ), *Forschungsauftrag «illegale Adoptionen», Pflichtenheft zusätzliche Forschung illegale Adoptionen*, n° 246.1-358/13, 22 janvier 2021. Une importance particulière est accordée dans le cahier des charges aux documents émanant du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), notamment des représentations suisses à l'étranger, ainsi que du Département fédéral de justice et police (DFJP), notamment du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et de l'OFJ.

⁵ La Convention conclue à La Haye le 29 mai 1993 est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2003. Cf. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/99/fr>, consulté le 2 mai 2022.

de recherche. En ce qui concerne l'Office fédéral de l'état civil (OFEC), le Secrétariat général du DFJP et la centrale du DFAE à Berne, le présent rapport se contentera de décrire les fonds d'archives consacrés au sujet que l'on peut trouver aux AFS.

Retracer l'histoire des adoptions internationales nécessite de se pencher sur les événements survenus tant en Suisse que dans les pays d'origine. Parmi les pratiques illégales observées figurent ainsi, d'une part, les procédures d'adoption enfreignant le droit en vigueur en Suisse et, d'autre part, les agissements de certains intermédiaires dans les dix pays d'origine considérés, par lesquels des parents et des enfants vivant dans des situations socio-économiques particulièrement difficiles ont été victimes de traite des enfants. Les activités d'intermédiaires qui reposaient par exemple sur la falsification systématique des données d'identité et dissimulaient donc, de manière planifiée, l'origine des enfants adoptés constituent tout autant des indications d'adoptions illégales en lien avec du trafic d'enfants que les frais très élevés que les futurs parents adoptifs devaient payer sur place à des intermédiaires motivés par le profit. Une autre question consiste à savoir comment les représentations suisses dans les dix pays de résidence des enfants ainsi que les autorités fédérales ont réagi aux allégations directes de traite des enfants portées à leur connaissance par le biais des médias ou par les services compétents sur place. Dans certains cas, elles ont elles-mêmes utilisé le terme de « traite des enfants ».

Dans le mandat de recherche, l'OFJ emploie l'expression « adoptions illégales » comme un terme générique englobant les pratiques non conformes à la loi, parmi lesquelles la traite (ou le trafic) des enfants, mais aussi, par exemple, les falsifications de documents qui constituent des infractions punissables mais ne sont pas associées à un profit financier comme dans le cas du trafic. Il a également existé des pratiques irrégulières et problématiques qui n'étaient pas nécessairement illicites, sans compter que les procédures légales elles-mêmes n'étaient pas, à cette époque, conçues de manière à protéger suffisamment l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous souhaitons rendre compte ici de l'éventail complet des difficultés passées, depuis les pratiques et les procédures problématiques jusqu'à la traite des enfants. Pour chacun des dix pays d'origine étudiés, nous faisons par conséquent une distinction entre, d'un côté, la connaissance concrète de trafic d'enfants et de scandales et, de l'autre, les irrégularités et les problèmes de procédure auxquels devaient faire face les représentations suisses dans les différents pays⁶.

⁶ Pour plus de détails sur la terminologie relative aux adoptions illégales et à la traite des enfants, cf. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, pp. 11 et 193 à 195. Dans leur ouvrage (Berthet, Falk 2022, pp. 56 s.), Danielle Berthet et Francesca Falk emploient, en lieu et place de la notion de « traite des enfants », celle d'« adoptions commerciales » pour la période durant laquelle il n'existait

15 Résultats et besoin de recherche

Durant la période allant de 1970 à la fin des années 1990, les dix pays d'origine sélectionnés pour ce rapport (Bangladesh, Brésil, Chili, Colombie, Corée, Guatemala, Inde, Liban, Pérou et Roumanie) ont vu leur situation évoluer en matière d'adoptions internationales. Dans les années 1970, la plupart des enfants auxquels la Suisse a octroyé une autorisation d'entrée étaient originaires d'Asie. Au cours des années 1980, le nombre total d'autorisations d'entrée a presque doublé, atteignant 6157 titres, contre 3520 pendant la décennie précédente. Bien que toujours en tête, le continent asiatique était suivi de près par l'Amérique du Sud, qui s'est ensuite hissée en haut du classement durant la décennie 1990, avec des chiffres globaux légèrement inférieurs à ceux des années 1980. Le nombre d'enfants en provenance d'Europe de l'Est était lui aussi en hausse. Parmi les dix pays sélectionnés, le plus grand nombre d'autorisations d'entrée octroyées à des enfants entre 1970 et 1999 revient à l'Inde, avec 2799 permis, devant la Colombie (2122), le Brésil (1222) et la Corée (1065). Avec 130 autorisations d'entrée, le Guatemala occupe la dernière place du classement, juste après le Bangladesh et le Liban (chacun comptant moins de 200 enfants concernés)⁷. Lorsque les adoptions ont été interdites pendant un laps de temps, en raison de pratiques illicites, dans l'un des pays d'origine – par exemple au Pérou –, les autorités suisses se sont efforcées de trouver des solutions avec les services responsables afin de pouvoir permettre à nouveau les placements en Suisse en vertu des nouvelles lois, ou, à défaut, la demande des couples suisses souhaitant adopter s'est reportée sur un autre pays, comme cela s'est produit dans le cas de la Corée.

Pour dresser le présent état des lieux, nous n'avons pas consulté de dossiers individuels, mais uniquement des dossiers spécialisés conservés aux AFS. Les sections suivantes se concentrent sur la question centrale de ce rapport, à savoir ce que savaient les représentations suisses dans les dix pays d'origine retenus ainsi que les autorités fédérales à Berne (notamment la Police fédérale des étrangers et l'OFE, qui a pris la suite à partir de 1979) au sujet des adoptions illégales et la façon dont elles ont réagi face à ces événements, dans la mesure où il est possible de le reconstituer à partir des documents contenus dans les dossiers spécialisés. Elles disposaient en effet, pendant la période étudiée, d'indices de pratiques irrégulières

encore aucune base légale sanctionnant la traite des enfants en Suisse. La Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, entrée en vigueur pour la Suisse en 2003, prévoit, à l'art. 1, let. b, d'instaurer un système de coopération entre les États contractants pour prévenir, notamment, « la vente ou la traite d'enfants ». Cf. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/99/fr>, consulté le 2 mai 2022. La notion d'irrégularité permet d'évoquer non seulement les pratiques d'adoptions illicites, mais aussi d'autres pratiques dérogatoires. Le présent état des lieux a pour but d'esquisser une appréciation historique des événements passés et non de fournir, à partir de cas d'espèce, une vision juridique d'infractions pénales précises.

⁷ Concernant les chiffres, cf. les annexes 1 à 3. Sur le fait qu'il n'existe toujours pas de données statistiques fiables sur l'histoire des adoptions d'enfants étrangers en Suisse, cf. le point 2.1.

et problématiques dans un grand nombre de pays de provenance des enfants. Les représentations suisses et les autorités fédérales ont échangé régulièrement sur des manquements dans les procédures. Lorsque des actes illégaux ont été révélés dans un pays précis, les autorités fédérales ont appelé à la prudence et Stefan Koch* de la Police fédérale des étrangers, par exemple, a réclamé dès les années 1970 le respect des lois et des directives, dont la mise en œuvre incombait aux cantons.

Si chaque représentation suisse avait une vision d'ensemble limitée à ce qu'il se passait dans son pays de résidence, les autorités fédérales à Berne recevaient des informations sur des adoptions illégales concernant différents pays d'origine d'enfants entrés en Suisse en vue d'adoption. Des problèmes structurels apparaissent à toutes les étapes des procédures d'adoptions internationales en Suisse. Les réactions des représentations suisses et des autorités fédérales face aux irrégularités ont souvent été comparables : compte tenu de leur champ de compétence, elles ne se considéraient comme responsables que d'une partie des processus. C'est la raison pour laquelle les informations recueillies sur les adoptions illégales pouvaient difficilement être regroupées en corpus complets de connaissances sur des problèmes dépassant les frontières de chaque pays. En cas d'irrégularités telles que des documents manquants, elles ont donc recherché des solutions au cas par cas.

Cette attitude des autorités fédérales et des représentations suisses s'explique, pour commencer, par des procédures complexes avec beaucoup de parties prenantes quasiment impossibles à contrôler, par la multitude de compétences et par le caractère transfrontalier des dispositions légales. Il faut également mentionner la conviction dominante à l'époque, selon laquelle les enfants adoptés seraient mieux lotis en Suisse que dans leur pays d'origine – une opinion partagée avec les futurs parents adoptifs et les intermédiaires. Un autre élément déterminant, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée, réside dans la réaction pragmatique des représentations suisses et des autorités fédérales face à la persistance d'une forte pression de la demande : elles ont, dans l'ensemble, donné davantage de poids aux besoins des couples désireux d'adopter qu'aux intérêts des enfants adoptés. Enfin, les agentes et agents craignaient d'avoir mauvaise presse et de passer pour des fonctionnaires dépourvus d'humanité en renvoyant des enfants dans leur pays. La souplesse accordée à l'entrée en Suisse était justifiée par le bien de l'enfant, car on considérait alors que le pays d'origine de l'enfant refuserait de le reprendre. Un enfant arrivant sur le territoire suisse avec un dossier incomplet plaçait ainsi les autorités concernées devant un dilemme entre garantie de l'intérêt de l'enfant et conformité de la procédure.

Notion essentielle dans le code civil suisse, le bien de l'enfant était un point central des justifications, des procédures, des motivations et des expériences des parties prenantes dans le contexte des adoptions. Cette notion reflète bien le changement des valeurs sociales qui sous-tendent les adoptions et les modèles de famille qui y sont associés, ainsi que les représentations des cellules familiales intactes classiques. Les documents consultés dans les dossiers spécialisés révèlent une dissonance entre le postulat de considération du bien de l'enfant, d'une part, et la pratique d'autre part, cette dernière ayant souvent été guidée par d'autres intérêts que ceux des enfants adoptés. Cela confère aux enfants un statut d'objet⁸. Il n'est pas rare que l'on parle d'eux comme s'ils étaient des marchandises, par exemple en utilisant le terme d'« importation d'enfants » ou, de manière plus subtile, lorsque les parents adoptants formulaient des souhaits quant aux caractéristiques de l'enfant qu'ils voulaient accueillir.

Le présent état des lieux des archives relatives à dix pays d'origine fournit, après les deux études consacrées respectivement au Sri Lanka et au canton de Saint-Gall⁹, des repères supplémentaires pour de futures études historiques. Les deux premières parties de cette synthèse récapitulent les résultats obtenus pour les pays sélectionnés et les représentations suisses, ainsi que pour les autorités fédérales. La troisième partie ouvre une perspective en montrant le besoin de recherche que nous avons identifié.

15.1 Résultats pour les dix pays d'origine et les représentations suisses

Les représentations suisses au Bangladesh, au Brésil, au Chili, en Colombie, en Corée, au Guatemala, en Inde, au Liban, au Pérou et en Roumanie, de même que les autorités fédérales à Berne, ont évoqué de manière récurrente le fait que la majorité des couples intéressés par l'adoption recherchaient par leurs propres moyens un enfant à l'étranger, sans recourir à des intermédiaires officiels. Ces couples contournaient parfois les formalités d'entrée sur le territoire et ramenaient les enfants en Suisse sans l'autorisation de la Police des étrangers, sans évaluation préalable, par les autorités tutélaires, de leur aptitude à accueillir un enfant en qualité de futurs parents nourriciers ou encore sans passeport valable. Certains candidats à l'adoption qui tentaient de trouver un enfant directement sur place se sont retrouvés en contact avec la traite des enfants. C'est la raison pour laquelle le Pérou a gelé les adoptions à compter de 1993, imposant la signature d'un accord de réciprocité avec un intermédiaire agréé par le gouvernement étranger. Si aucune convention de ce type n'a été conclue entre le Pérou et les

⁸ Sur le sujet, cf. aussi Gabriel 2023.

⁹ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020 ; Berthet, Falk 2022

intermédiaires suisses, un accord a en revanche été signé en 1997 dans le cas similaire de la Roumanie entre l'Office roumain pour les adoptions et le Bureau genevois d'adoption ainsi que Terre des hommes Lausanne.

Par ailleurs, tant les représentations suisses que les autorités fédérales ont été confrontées de façon répétée à des documents manquants, incomplets ou falsifiés, par exemple lorsque les futurs parents adoptifs étaient inscrits comme parents biologiques sur l'acte de naissance des enfants, une pratique courante au Brésil. Il arrivait qu'il manque des éléments essentiels tels que la date de naissance de l'enfant, les informations relatives à la mère biologique ou encore la déclaration de consentement des parents biologiques. Les dossiers spécialisés que nous avons consultés font état d'agissements illégaux¹⁰. Les autorités ont parfois excusé un comportement illicite de la part des parents adoptants en leur prêtant un manque de connaissances, de la naïveté ou une forme de romantisme lié à leur jeune âge. Il s'agissait d'une erreur d'appréciation, en particulier lorsque les couples avaient tout tenté pour pouvoir adopter un enfant, allant vraisemblablement jusqu'à commettre des actes répréhensibles. Il existe ainsi plusieurs cas documentés, relatifs au Chili et au Brésil, dans lesquels une naissance a été feinte afin de faire passer un bébé étranger pour un enfant biologique, avec des inscriptions au registre d'état civil falsifiées ou même achetées.

Les autorités ont aussi eu affaire à des intermédiaires ayant amené des enfants en Suisse dans des circonstances opaques. Les dossiers spécialisés renferment par exemple des informations sur Margret Bucher*, une religieuse catholique du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures qui a placé sans agrément des enfants originaires d'Inde et qui œuvrait également en Colombie sans que les autorités aient connaissance des personnes avec qui elle coopérait là-bas. D'autres exemples montrent que les contacts dans le pays d'origine des enfants, pourtant prescrits par l'ordonnance fédérale, n'ont pas été contrôlés en détail dans les cantons responsables au moment de l'accréditation.

Avant de présenter les principaux résultats de recherche pour chaque pays d'origine, nous mettons en évidence les similitudes constatées entre les réactions des différentes représentations suisses face à la traite des enfants et aux pratiques d'adoptions illégales, ainsi que les schémas de comportement récurrents de la part de ces services. Les faits n'étaient toutefois pas toujours clairement illicites ; dans ces cas aussi, les représentations suisses se sont exprimées sur les erreurs présumées liées à la procédure d'adoption.

¹⁰ Une analyse des dossiers individuels permettrait de recueillir des informations supplémentaires.

Externalisation de la problématique et mise à distance par le langage

Pour commencer, on constate que les représentations suisses dans les pays hôtes ont déplacé vers l'extérieur la problématique des adoptions illégales. La plupart ne se sentaient pas responsables des pratiques illicites lorsque celles-ci ne relevaient pas directement de leur compétence. Bien souvent, les représentations se sont inquiétées uniquement des aspects entrant dans leur champ de compétence, et non, de façon générale, des éventuels procédés illégaux dans le pays de résidence. Ce domaine de responsabilité était en outre défini de manière restreinte : elles estimaient ainsi qu'il n'était pas du ressort des ambassades « de rechercher elles-mêmes la vérité matérielle des actes de l'état civil étrangers qui leur sont présentés concernant des citoyens suisses »¹¹.

Les représentations suisses ont fréquemment réagi avec réserve lorsqu'elles ont été confrontées à la traite des enfants. En cas de critiques directes sur leur façon de procéder, elles ont tantôt rejeté ces critiques, tantôt souligné qu'elles respectaient les instructions en provenance de Berne et ne pouvaient pas avoir beaucoup d'impact sur place. Il leur est arrivé de renvoyer l'affaire à l'OFE ou à d'autres autorités fédérales. Elles ont également réclamé à Berne des consignes adéquates. Après la découverte de trafic d'enfants dans le pays hôte, elles se sont parfois contentées d'indiquer que le gouvernement concerné prévoyait des réformes législatives qui mettraient un terme aux dérives et seraient communiquées aux autorités fédérales en temps voulu avec d'autres informations des médias. C'est ce qui s'est produit par exemple au Brésil et au Pérou. Il n'est arrivé que rarement que l'ambassade entreprenne elle-même des recherches sur le sujet de la traite des enfants et qu'elle envoie les rapports correspondants aux autorités fédérales compétentes, comme dans le cas de l'Inde ou de la Corée. Dans ce dernier pays, c'est une demande de clarification émise au milieu des années 1970 par Stefan Koch, de la Police fédérale des étrangers, qui est à l'origine des recherches.

Cette réaction face à la traite des enfants s'est également traduite dans certains cas par une mise à distance à l'aide d'un langage administratif. Confrontées à des documents manquants ou erronés, les représentations suisses ont en effet préféré parler de « faits accomplis » plutôt que d'adoptions illégales. En Colombie, la vente d'enfants a par exemple été qualifiée de « très étonnante, même pour la Colombie », une formulation qui minimise fortement le problème, tandis qu'au Pérou, l'ambassade a évoqué des « difficultés » là où il s'agissait manifestement

¹¹ AFS, E4300C-01#1998/299#607*, Office fédéral de l'état civil au Consulat général de Suisse à São Paulo, 18 mars 1980

de traite des enfants. Les représentations suisses ont également mis de la distance dans leur discours en plaçant entre guillemets les termes utilisés en lieu et place de la notion de traite des enfants : en Colombie, il était question des « adoptions et 'adoptions' », et l'ambassade au Pérou a mentionné une « 'exportation d'enfants' illégale » et des « avocats 'spécialisés' ». Des enfants brésiliens ont été « 'légalisés' au moyen d'une fausse inscription au registre des naissances ». Les autorités fédérales ont également utilisé des expressions de ce type. Vis-à-vis du Consulat général de Suisse à São Paulo, l'OFEC a ainsi qualifié en 1980 une adoption illégale d'« 'adoption' informelle ». L'OFE, pour sa part, employait également les guillemets dans les formulations suivantes : « 'initiative personnelle' des parents adoptants », « acquisitions 'sauvages' » d'enfants et « 'faits accomplis' »¹².

Des réactions réservées face aux adoptions illégales et la presse comme déclencheur des demandes de recherches

En cas de trafic d'enfants, les représentations suisses ont souvent fait remarquer que d'autres pays d'accueil étaient concernés ou que les rares adoptions organisées vers la Suisse avaient été effectuées de manière conforme, comme dans le cas du Pérou. Lorsqu'en 1981, un réseau de traite des enfants a été mis au jour en Colombie, les 22 placements effectués cette année-là ont suffi à déclencher des investigations pour déterminer si la Suisse était également concernée. Ces enquêtes n'ont toutefois pas été menées de manière approfondie. L'OFE souhaitait savoir si des couples suisses étaient impliqués dans la vente d'enfants survenue en 1981. L'ambassade s'est contentée de signaler que les documents seraient contrôlés plus strictement suite au scandale. Les représentations suisses se sont parfois décidées à agir uniquement lorsque la réputation de la Suisse était en jeu. En Colombie, en lien avec la traite des enfants de 1981, il semble que les autorités aient voulu éviter une atteinte à la réputation de la Confédération. Cette motivation était également importante dans le cas du Sri Lanka. Des indices laissent penser qu'il en est allé de même en Inde et en Équateur.

Régulièrement, ce sont des articles de la presse internationale, locale ou suisse qui ont été à l'origine d'une réaction. Lorsque les médias suisses ont fait état de traite des enfants, les autorités à Berne ont demandé aux représentations sur place de fournir de la documentation et de déterminer si la Suisse était impliquée, comme dans le cas de la Colombie. Si ce sujet apparaissait dans les journaux du pays hôte, les représentations suisses recueillaient ces articles

¹² Traductions libres. Concernant les sources citées, cf. plus haut les chapitres 3 à 14 sur les dix pays d'origine et les autorités fédérales.

de presse, parus par exemple au Guatemala, en Inde, en Colombie ou au Pérou, et en envoyaient des extraits aux autorités fédérales à Berne. Elles s'en sont souvent tenues à cette documentation constituée d'articles de journaux, et ce bien que la traite des enfants ait fait l'objet d'une couverture médiatique ininterrompue sur une longue période, notamment au Brésil, au Guatemala ou au Pérou. Les dossiers spécialisés des représentations suisses contiennent de nombreuses coupures de presse sur le sujet.

C'est principalement par le biais de ces articles que les représentations suisses ont eu connaissance de trafics d'enfants ou d'intermédiaires peu scrupuleux. Il leur était en revanche plutôt difficile d'obtenir des preuves, notamment parce qu'elles ne pouvaient pas vérifier en détail les documents relatifs à des cas d'espèce¹³. En Inde et en Corée, les représentations suisses ont cependant procédé à des vérifications approfondies sur place, comme on sait que cela a été fait au Sri Lanka. Elles ont alors envoyé leurs constatations aux autorités fédérales. Au Pérou, *a contrario*, c'est l'ambassadeur qui a rédigé un rapport sur la traite des enfants, parlant de pots-de-vin et de contournement des formalités administratives ; ce rapport a été versé au dossier spécialisé en tant que projet mais n'a, à la demande de l'auteur, pas été transmis aux autorités fédérales.

En situation de crise, il est arrivé que les représentations étrangères s'organisent sur le terrain. En 1995 au Guatemala, le Canada a ainsi initié un échange entre les ambassades à un moment où le trafic d'enfants devenait indéniable afin de discuter de mesures susceptibles de stopper la traite des enfants, telles que l'établissement d'une liste de noms d'avocats douteux. Soit l'Ambassade de Suisse a rapidement cessé de participer à ces réunions, soit celles-ci n'ont plus eu lieu – les dossiers correspondants ne permettent pas d'en savoir plus sur la question. En Roumanie, les ambassades étrangères ont intensifié leurs contacts après la chute du régime en 1989.

Les archives consultées fournissent des indications laissant penser que les représentations suisses ont incité les autorités à Berne à mieux informer les services cantonaux sur les réalités et les écueils rencontrés dans certains pays, par exemple au Brésil, au Pérou et en Roumanie. Pour les représentations suisses, il était souvent difficile de recueillir des informations appropriées sur les avocats suspects. Le présent état des lieux confirme ce problème notamment pour les pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale. Même sur des foyers d'enfants suspectés de manquements, par exemple au Liban, les ambassades ont trouvé peu de

¹³ Concernant cette question, il serait utile d'analyser également les dossiers individuels disponibles aux AFS, ce qui n'entre pas dans le mandat du présent état des lieux.

renseignements, sachant qu'elles se sont contentées d'interroger les sœurs en charge de l'établissement. Les recherches sont souvent restées fragmentées. En Colombie et en Corée, néanmoins, les représentations suisses et les autorités fédérales ont œuvré comme au Sri Lanka pour dresser un tableau complet de la collaboration entre les personnels des hôpitaux, des foyers d'enfants, des cabinets d'avocats, des études de notaires et des tribunaux en matière de traite des enfants.

Concentration sur les parents adoptants

Bien qu'aucun dossier individuel mais seulement les dossiers spécialisés des représentations suisses aient été consultés pour les besoins de cet état des lieux, il est possible d'affirmer que certaines adoptions internationales ne se sont pas déroulées de manière conforme à la loi. Dans ce type d'affaires, on observe la transformation progressive, au fur et à mesure de la longue procédure, d'un enfant obtenu et amené à l'étranger illégalement en un enfant adopté légalement. Parfois, les irrégularités commencent dès l'inscription au registre des naissances ou cette inscription est falsifiée, comme le montre clairement le cas du Brésil. Les représentations suisses en avaient certes conscience, mais elles portaient généralement du principe qu'elles ne pouvaient pas juger les événements survenus dans le pays hôte. Dans leurs efforts pour empêcher la traite des enfants, les représentations se sont par conséquent focalisées sur les mauvaises personnes, à savoir principalement sur les parents candidats à l'adoption plutôt que sur les parents biologiques et sur l'enfant. Les dispositions du droit suisse exigeant qu'un enfant soit orphelin ou abandonné pour pouvoir être adopté nécessitaient d'être interprétées dans la pratique et ont eu de graves conséquences dans le cas des adoptions internationales. Il semblait en effet aller de soi que l'on ne pouvait pas disposer de documentation suffisante sur les enfants que les acteurs suisses impliqués avaient présumés avoir été abandonnés. Dans les cas qui nous occupent, cette présomption a eu pour conséquence que l'origine des enfants n'a pas été recherchée de manière approfondie. De temps à autre, les représentations suisses ont été informées du fait que des enfants prétendument orphelins avaient encore des parents. En Corée, par exemple, le chargé d'affaires *ad interim* de la Suisse a évoqué une traite de « pseudo-orphelins »¹⁴.

Il est également frappant de constater qu'en se penchant sur les pays d'origine des enfants proposés à l'adoption, les représentations suisses et les autorités fédérales se sont rarement

¹⁴ AFS, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann*, chargé d'affaires *ad interim* de la Suisse à Séoul, à la Police fédérale des étrangers, 24 octobre 1977

préoccupées de l'existence potentielle d'une famille élargie ou d'une autre structure sociale de soutien au sein du village ou du quartier. Elles ont négligé l'éventualité qu'il y ait sur place un réseau de personnes ayant un lien de parenté avec l'enfant ou un environnement social élargi qui aurait pu l'élever avec un soutien économique adéquat. _ formes familiales acceptables, il faudrait prendre en compte les différents contextes sociétaux et normatifs en vigueur dans les pays d'origine, ce que nous ne pouvons pas faire dans le cadre de l'état des lieux. Nous avons cependant trouvé, dans des documents relatifs à plusieurs pays, des remarques montrant que des mères célibataires avaient été stigmatisées et confiaient pour cette raison leur enfant à l'adoption.

Il ressort régulièrement des documents d'archives que les collaboratrices et collaborateurs des représentations suisses comme des autorités de la Confédération et des cantons avaient à l'esprit l'image d'une famille nucléaire, avec une répartition classique des rôles entre le père et la mère, lorsqu'ils pensaient au bien-être des enfants étrangers susceptibles d'être adoptés. Cela les a empêchés de se montrer ouverts à d'autres façons d'élever les enfants dans le pays d'origine, liées à des facteurs culturels, et d'envisager par conséquent des solutions alternatives à l'adoption. Combiné au postulat de base selon lequel les enfants avaient été abandonnés dans leur pays, cet état d'esprit a abouti à la construction d'un récit, devenu peu à peu hermétique aux conséquences de la traite des enfants : les enfants abandonnés, défavorisés, pouvaient être amenés dans un monde meilleur, dans lequel ils grandiraient au sein de familles nucléaires, choyés par des mères au foyer. La poursuite de cette finalité a incité les représentations et les autorités suisses à détourner le regard des différentes étapes de la procédure dans le pays d'origine des enfants. Cette posture traduit également une mentalité teintée d'eurocentrisme et de post-colonialisme au sein de la société suisse d'après-guerre¹⁵. L'opinion selon laquelle un soutien sur place pouvait constituer une solution alternative à l'adoption était peu répandue à l'époque. C'était cependant, par exemple, le point de vue de Stefan Koch, de la Police fédérale des étrangers, au milieu des années 1970.

Les archives des représentations suisses mentionnent rarement les enfants et leurs besoins, se concentrant plutôt sur les parents candidats à l'adoption ainsi que sur l'épreuve qu'ils traversaient, sur les coûts élevés liés à l'adoption et sur la patience dont ils devaient faire preuve. En général, les représentations et les autorités suisses prêtaient aux futurs parents adoptifs, a priori, des intentions vertueuses et un comportement correct. Les erreurs observées dans

¹⁵ Concernant les adoptions comme phénomène résultant d'un ordre mondial colonial après la Seconde Guerre mondiale, cf. Michaelsen 2022, p. 110. Cf. aussi Berthet, Falk 2022, pp. 58-59.

l'accomplissement des formalités étaient souvent excusées en invoquant un manque de connaissance de la part des personnes intéressées par l'adoption. Les autorités agissaient dans l'ensemble sous la forte pression exercée par certains des futurs parents adoptifs, qui les plaçaient devant le fait accompli. Du point de vue des autorités fédérales, une fois qu'un enfant était arrivé en Suisse, il n'était plus question de le renvoyer dans son pays d'origine. Le fait que le personnel d'ambassade, à de nombreuses reprises, s'excuse presque de l'aspect fastidieux, chronophage et coûteux des procédures montre que des couples désireux d'adopter ont pu aller jusqu'à harceler les ambassades suisses en raison de leur fort désir d'enfant. Lorsque les pays d'origine ont engagé des réformes pour empêcher la traite des enfants, la procédure est devenue plus compliquée – voire impossible – pour les couples intéressés, auxquels les ambassades et les consulats ont alors demandé de faire preuve de compréhension. Mais sans faire figurer en tête des arguments les objectifs visés par les réformes, à savoir une sécurité juridique accrue et une meilleure protection des enfants adoptés. Les membres des ambassades et des consulats ont rarement déconseillé de manière explicite d'adopter un enfant du pays de résidence concerné.

Au Pérou, la pression des parents désireux d'adopter a conduit l'Ambassade de Suisse, à partir de 1993, à œuvrer au plus haut niveau par la voie diplomatique pour trouver de nouvelles solutions face à la suspension de fait des adoptions. Les autorités à Berne ont soutenu, voire suscité cette approche : le chef de file en la matière a été la section Droit international privé de l'OFJ, influencée notamment par la position de la conseillère fédérale Elisabeth Kopp, qui avait favorisé des solutions bilatérales en 1988 en qualité de cheffe du DFJP. Globalement, ces constats sont surprenants dans la mesure où l'ambassade aurait pu informer les couples suisses que les adoptions au Pérou n'étaient plus possibles en raison d'un trafic d'enfants. Au lieu de quoi, on a même essayé de convaincre la Fondation Terre des hommes Lausanne de reprendre son activité d'intermédiaire au Pérou, la motivation ouvertement affichée par l'ambassade suisse étant de canaliser les demandes des couples candidats à l'adoption. Terre des hommes Lausanne s'y est refusée à ce moment-là, préférant, face aux allégations de traite des enfants, attendre et observer la situation effective au Pérou. Finalement, la Convention de La Haye, entrée en vigueur en 2003 pour la Suisse, a abouti à une solution internationale plutôt que bilatérale.

Il est arrivé que les relations personnelles jouent un rôle dans le processus. Des représentants des milieux économiques et scientifiques, des membres des autorités ainsi que du personnel d'autres ambassades et consulats se sont parfois adressés aux représentations suisses pour eux-mêmes ou au nom de connaissances et de proches intéressés par une adoption. Ils ont

souvent reçu des renseignements plus complets et un appui plus marqué que les autres couples désireux d'adopter mais inconnus des collaborateurs de l'ambassade. Certains ambassadeurs ont œuvré en faveur d'intermédiaires et de foyers d'enfants dans leur pays de résidence, par exemple en Colombie. Des intermédiaires ont également été soutenus en Suisse par des personnalités, à l'instar de Terre des hommes Lausanne, dont les activités d'intermédiaire en vue d'adoption au Brésil ont été appuyées par un conseiller national du Parti socialiste.

Barrières linguistiques et manques de connaissances

Pour finir, nous avons constaté l'existence de facteurs structurels ayant favorisé les adoptions illégales au lieu de les empêcher. Il s'agit notamment des barrières linguistiques : les membres des représentations suisses en Inde ou en Corée, par exemple, ne maîtrisaient en effet pas la langue du pays et communiquaient avec les autorités locales majoritairement en anglais. En Corée, il arrivait donc que le personnel d'ambassade doive se reposer entièrement sur les déclarations d'un traducteur pour la vérification d'un acte de naissance. De plus, le personnel diplomatique ne disposait bien souvent que de connaissances rudimentaires sur le droit en matière d'adoption du pays hôte. Une situation qui se compliquait encore davantage lorsque, comme en Inde, les structures fédérales étaient synonymes de différences dans les dispositions légales locales ou que, à l'instar des événements survenus en Roumanie, des bouleversements politiques donnaient lieu, temporairement, à des situations de non-droit.

Une autre difficulté résidait dans le fait que le personnel des représentations suisses changeait régulièrement d'affectation selon le principe de rotation. Si cela aidait à réduire les implications personnelles indésirables, cette pratique a aussi entraîné, de façon répétée, la disparition des connaissances acquises sur le processus d'adoption dans le pays hôte. Les adoptions n'étaient par ailleurs, pour les représentations suisses, qu'un domaine d'activité restreint parmi l'ensemble des autres affaires dont elles s'occupaient. Il n'existait en outre aucun service centralisé regroupant les compétences sur le sujet en Suisse, ce qui créait une asymétrie des connaissances entre les autorités et les intermédiaires. Ces derniers étaient en effet souvent bien plus au fait de la situation dans le pays d'origine des enfants que les autorités suisses. C'est en tout cas ce que supposaient les employés des ambassades ainsi que les fonctionnaires fédéraux et cantonaux, qui souhaitaient par conséquent entretenir une bonne collaboration avec les intermédiaires. Quitte à laisser passer des manquements sans la moindre critique, comme en témoigne par exemple le fait que les autorités de surveillance cantonales ne

vérifiaient pas toujours de façon approfondie les contacts sur place des intermédiaires avant de leur octroyer une accréditation pour un pays spécifique. Quant aux autorités fédérales, elles se fondaient elles aussi sur une vision binaire problématique : les difficultés posées par les parents souhaitant adopter qui recherchaient un enfant par leurs propres moyens étaient, selon elles, beaucoup plus préoccupantes que celles liées aux couples qui agissaient correctement en s'adressant à un intermédiaire en Suisse. Cette vision des choses a manifestement occulté le risque que l'approche « classique » soit parfois entachée de graves irrégularités et que le recours à un intermédiaire ne garantisse pas, en soi, le respect de la procédure.

Les représentations diplomatiques étaient chargées, en dépit du principe de rotation, de mettre en place des réseaux sur le terrain. Si les chefs de mission changeaient bien régulièrement d'affectation, les avocats-conseils restaient souvent, pendant des décennies, les premiers interlocuteurs des représentations suisses sur place pour les questions juridiques et étaient même parfois recommandés aux futurs parents, créant une situation de confusion d'intérêts. Lorsque l'on demandait aux représentations suisses si une institution ou une personne impliquée dans des adoptions était digne de confiance, elles manquaient généralement de possibilités de vérifier et en restaient donc fréquemment à des déclarations très générales concernant la réputation d'un intermédiaire. Une situation qui pouvait s'avérer problématique lorsque les ambassades et les consulats faisaient savoir aux autorités de surveillance cantonales, par le biais de l'OFE, que le contact de l'intermédiaire suisse sur place était en règle et que les autorités de surveillance se fondaient sur cette information pour octroyer une autorisation supplémentaire en vue d'exercer l'activité d'intermédiaire dans un pays spécifique.

Bangladesh

L'application de l'ordonnance de 1972 sur les enfants abandonnés (*Bangladesh Abandoned Children (Special Provisions) Order*), une réglementation spéciale destinée à faciliter les adoptions internationales, a entraîné des abus dans le pays dès le début des années 1970, qui ont été dénoncés dans les médias internationaux. Sous la pression médiatique, le gouvernement bangladais a abrogé le texte en 1982. L'élaboration d'une nouvelle loi a pris un tel retard qu'elle n'était toujours pas terminée à la fin de la période étudiée par le présent rapport. Cette insécurité juridique a mis en difficulté les autorités et les intermédiaires suisses. À la fin des années 1980, la représentation suisse a déconseillé expressément l'adoption d'enfants provenant du Bangladesh.

Brésil

L'exemple du Brésil montre clairement la multitude de pratiques d'adoptions problématiques, voire illégales, parmi lesquelles des falsifications de documents et d'inscriptions au registre des naissances, des enfants échangés juste avant la sortie du pays à destination de la Suisse et, enfin, des acteurs agissant sur place sans autorisation pour placer des enfants en Suisse. Pendant toute la période sous revue, les médias ont souvent relaté des faits de traite des enfants. Les Consulats généraux de Suisse à Rio de Janeiro et à São Paulo ont été confrontés à des cas dans lesquels les couples suisses candidats à l'adoption avaient été inscrits comme parents biologiques sur les actes de naissance des enfants. Ils ont alors demandé la marche à suivre aux autorités fédérales, qui ont considéré qu'il était de la responsabilité des autorités et des juges brésiliens de vérifier l'authenticité des informations.

La Fondation Terre des hommes Lausanne œuvrait à l'époque comme intermédiaire au Brésil. En 1987, elle a conclu un accord avec le tribunal des mineurs de Curitiba, qui avait fait l'objet d'accusations de traite des enfants quelques années plus tôt seulement. Les autres intermédiaires suisses opérant au Brésil étaient Pro Kind Adopt Inform et, un peu plus tard, Bras Kind, ainsi que des particuliers tels que le pasteur Paul Noser* à São Paulo.

Certains éléments laissent penser que d'autres circonscriptions consulaires, dont les dossiers spécialisés n'ont pas été consultés pour le présent état des lieux, ont été confrontées à la traite des enfants, par exemple le Consulat de Suisse à Fortaleza, dans l'État brésilien du Ceará, ou celui de Recife, dans l'État du Pernambouc.

Chili

Après une première phase d'orientation, au cours de laquelle l'Ambassade de Suisse a comblé les lacunes du personnel en connaissances linguistiques et juridiques, les problématiques de falsifications de documents et d'activités d'intermédiaires non autorisées sont passées au premier plan des préoccupations sur place. Sous la dictature de Pinochet, entre 1973 et 1990, la couverture médiatique critique sur l'adoption internationale d'enfants chiliens semble avoir été quasi inexistante, puisque les dossiers spécialisés des représentations suisses ne contiennent que peu de coupures de journaux de l'époque. D'autres documents d'archives montrent que

le personnel de l'ambassade était au courant de pratiques abusives dans les années 1980. La Suède s'apprête justement à réaliser une analyse historique de la période de la dictature¹⁶.

En Suisse, comme dans d'autres pays occidentaux, les enfants chiliens étaient appréciés en raison de leur peau claire. L'Ambassade de Suisse a reçu de nombreuses demandes de couples désireux d'adopter. Le personnel aidait ces derniers à limiter au minimum les formalités administratives – en apportant parfois un soutien plus appuyé aux connaissances, aux collaborateurs d'autres ambassades ou aux personnalités qu'à d'autres couples suisses candidats à l'adoption. Au milieu des années 1980, une autorité cantonale de poursuite pénale a ouvert une procédure dans une affaire où une Suissesse avait simulé une grossesse et fait ensuite passer l'enfant d'une mère chilienne pour son propre bébé.

C'est en 1990, avec 52 autorisations d'entrée sur le territoire suisse, qu'a été atteint le pic du nombre d'adoptions organisées avec le Chili. La même année, un journal de Suisse romande a rapporté qu'une agence promettait d'amener des enfants chiliens en Suisse rapidement et sans paperasse, et qu'elle souhaitait faire publier une annonce en ce sens dans ledit journal. Après la chute de la dictature de Pinochet, à partir de 1990, les articles faisant état de documents falsifiés et d'agissements illégaux se sont multipliés dans les médias chiliens. La réaction de l'Ambassade de Suisse a consisté à se montrer de plus en plus réticente en matière de recommandations, par exemple pour le recours à certains avocats sur place. Dans le même temps, elle a évoqué le fait que les modifications apportées aux lois chiliennes en vue d'une meilleure protection des enfants compliquaient la procédure pour les parents souhaitant adopter.

L'Association d'aide à l'adoption (*Vereinigung für Adoptionshilfe*) et Pro Kind Adopt Inform ont exercé des activités d'intermédiaires pour placer des enfants chiliens en Suisse. La Fondation Terre des hommes Lausanne, quant à elle, a déclaré ne pas avoir voulu se rendre complice de la dictature. L'Ambassade de Suisse recommandait également aux candidats à l'adoption de s'adresser à une Suissesse au statut pourtant indéfini. Lorsque l'Association d'aide à l'adoption a demandé à l'autorité cantonale compétente une autorisation supplémentaire pour placer des enfants provenant du Chili en indiquant comme contact la Suissesse en question, l'autorité s'est renseignée auprès de la représentation suisse au Chili, laquelle n'a pas émis de réserves. Le canton a donc octroyé à l'association l'autorisation supplémentaire spécifique pour le Chili, malgré le fait que ses contacts sur place n'aient pas été clarifiés avec certitude.

¹⁶ Cf. <https://www.nzz.ch/international/schweden-adoptionen-aus-chile-werden-endlich-untersucht-ld.1659431?reduced=true>, consulté le 10 août 2022.

Guatemala

La traite des enfants révélée au Guatemala concernait majoritairement des adoptions aux États-Unis, au Canada et dans divers pays européens. La Suisse n'a accueilli qu'un petit nombre d'enfants guatémaltèques durant la période sous revue. Il s'est toutefois avéré, dans certains de ces rares cas, que les documents de naissance avaient été falsifiés. L'Ambassade de Suisse considérait que les affaires d'adoption relevaient de la responsabilité des autorités fédérales et cantonales. Elle a par ailleurs longtemps recommandé aux couples demandeurs les noms de certains avocats, et ce en dépit du fait qu'elle était au courant de la présence de personnes corrompues parmi les conseils juridiques guatémaltèques. Pendant les périodes où la traite des enfants faisait les gros titres de la presse guatémaltèque, l'ambassade a fait preuve de réserve dans ses recommandations.

En 1992, après plusieurs articles parus dans la presse, les autorités suisses ont à leur tour abordé le sujet de la traite des enfants au Guatemala. Le Tribunal des mineurs du canton de Vaud s'est inquiété des agissements d'un avocat guatémaltèque qui servait d'intermédiaire pour le placement d'enfants en Suisse et avait reconnu ouvertement gagner une somme de 8000 dollars américains par adoption. Les documents consultés permettent d'attester que l'OFE a demandé des éclaircissements à l'Ambassade de Suisse à la suite de l'intervention du tribunal vaudois. L'ambassade a transmis en retour les informations qu'elle avait pu recueillir sur l'avocat concerné.

Début 1994, la traite des enfants est à nouveau à l'ordre du jour : les implications remontent jusqu'aux plus hautes sphères du gouvernement, contraignant les responsables au Guatemala à agir. À l'initiative de l'autorité guatémaltèque compétente en matière d'adoption, les ambassades étrangères, dont celle de la Suisse, se réunissent dans la capitale Ciudad de Guatemala afin de discuter de la manière dont on pourrait arrêter les abus, la corruption des avocats et les enlèvements d'enfants. Un important pilier concerne la sensibilisation des futurs parents adoptifs. Les documents contenus dans les dossiers spécialisés ne permettent pas de savoir si les rencontres se sont poursuivies et si les mesures prévues ont été mises en œuvre en tout ou partie.

La traite des enfants au Guatemala est restée un sujet d'actualité. L'Ambassade de Suisse a reçu en 2000 des informations à ce sujet, notamment par le biais d'un rapport complet des Nations Unies sur les droits des enfants au Guatemala. Les auteurs de ce rapport se

montraient préoccupés du nombre élevé – par rapport à la population totale du pays – d'enfants guatémaltèques envoyés à l'étranger en vue d'adoption, ce qui constituait un indice clair de la subsistance d'un trafic d'enfants.

Inde

Dans les années 1970, l'Inde était, après la Corée et la Colombie, le troisième pays de provenance des enfants auxquels la Suisse a octroyé une autorisation d'entrée en vue d'une adoption ultérieure. Le sous-continent a cependant durci progressivement, au fil des années 1980, les dispositions régissant les adoptions à l'étranger. À partir de 1984, seules les adoptions passant par des organisations reconnues en Inde comme intermédiaires ont été autorisées, et depuis 1989, les adoptions internationales ne sont plus possibles que dans des cas exceptionnels.

Les archives de l'Ambassade de Suisse à New Delhi et du Consulat de Suisse à Bombay montrent que ces deux représentations ont dû, sur place, s'intéresser de manière récurrente au sujet de la traite des enfants et qu'elles ont été confrontées à différents événements scandaleux en lien avec des adoptions d'enfants indiens par des Suisses. L'OFJ a ainsi mis en garde l'OFE en 1981 contre un trafic d'enfants en Inde. Le fait que les représentations suisses dans ce pays aient été au courant de pratiques d'adoptions à des fins commerciales est attesté par les nombreux articles de la presse indienne qu'elles ont recueillis sur le sujet. En 1978 et en 1982, la Suisse est devenue elle-même la cible de critiques des médias : des journaux indiens ont alors affirmé que Terre des hommes faisait venir des enfants indiens en Suisse pour des expérimentations médicales. Ces accusations ont conduit à des investigations de la part des autorités fédérales et des polices cantonales des étrangers.

Le scandale de la traite des enfants au Sri Lanka a eu de fortes répercussions dans l'Inde voisine en 1982, année durant laquelle, en outre, une religieuse catholique de nationalité suisse qui plaçait des enfants indiens en Suisse en vue d'adoption s'est révélée impliquée dans des opérations en lien avec du trafic d'enfants. Ce contexte a poussé l'Ambassade de Suisse à New Delhi à rédiger un rapport sur la situation sur place. L'ambassadeur, qui n'excluait pas l'éventualité d'un scandale du même type qu'au Sri Lanka, a demandé à ce que les autorités cantonales informent mieux les couples intéressés par l'adoption. Le vice-consul de Suisse à Bombay a, pour sa part, rédigé un rapport d'expérience sur les adoptions d'enfants indiens. Les deux rapports affichaient leurs distances avec les pratiques d'adoptions illégales

en insistant sur le respect des lois indiennes et suisses par les représentations suisses, mais aussi sur le fait que la traite des enfants avait lieu à des niveaux qui ne relevaient pas de la compétence des autorités suisses. Ils plaçaient également les couples candidats à l'adoption face à leurs responsabilités.

Les autorités se sont régulièrement penchées sur le problème des couples qui venaient en Inde pour trouver un enfant à adopter sans faire appel à un intermédiaire agréé. Selon elles, ils étaient en effet quasiment prêts à tout et devenaient ainsi des victimes potentielles des trafiquants d'enfants. Les dossiers mentionnent en outre de manière répétée des irrégularités dans la procédure. Des intermédiaires se sont également retrouvés à maintes reprises sous le feu des critiques, de même qu'un avocat indien longtemps recommandé par l'ambassade comme conseil juridique aux personnes désireuses d'adopter. De manière générale, il était manifestement difficile de contrôler et de vérifier les activités d'intermédiaires.

Colombie

Un réseau de traite des enfants a été mis au jour en Colombie en 1981. Les autorités suisses se sont penchées sur ce scandale après la publication d'une brève sur le sujet dans la *Neue Zürcher Zeitung*. Elles souhaitaient vérifier si cela touchait aussi des enfants colombiens amenés sur le sol suisse et s'il fallait, par conséquent, craindre une atteinte à la réputation de la Confédération. Lors de leurs recherches, les autorités fédérales ont obtenu des informations détaillées sur le mode opératoire des avocats, fonctionnaires et juges colombiens impliqués. Les documents que renferme le dossier spécialisé correspondant ne permettent pas d'établir si la question initiale avait été clarifiée, à savoir si le scandale concernait également des placements d'enfants en Suisse ; il faudrait consulter d'autres sources comme les dossiers individuels.

Avant et après cette retentissante affaire de traite des enfants, les falsifications de documents ont régulièrement fait partie des graves manquements constatés dans le respect des procédures en Colombie. Certains couples mettaient les agents devant le fait accompli lorsqu'ils arrivaient en Suisse avec un enfant colombien sans disposer des documents requis ou en présentant des papiers entachés d'irrégularités. La représentation n'a pas déconseillé les adoptions en Colombie, et ce même lorsque de futurs parents adoptifs exprimaient leurs inquiétudes d'être impliqués dans un trafic d'enfants.

Des problèmes sont survenus à divers moments avec les intermédiaires suisses qui opéraient en Colombie, même si les documents conservés dans les dossiers spécialisés permettent seulement d'en retracer des fragments. Les activités des intermédiaires disposant d'une autorisation supplémentaire spécifique à la Colombie, à savoir Terre des hommes Lausanne, Adoption International et le Bureau genevois d'adoption, pourraient faire l'objet d'investigations basées sur d'autres archives, telles que les dossiers d'adoption des communes compétentes ou les documentations des intermédiaires eux-mêmes.

Corée

Pendant longtemps, la Corée était le principal pays avec lequel les Suisses réalisaient des adoptions internationales. C'est dans les années 1970 que le plus grand nombre d'enfants coréens ont été amenés en Suisse en vue d'adoption. Ce pays d'Asie de l'Est a ensuite stoppé dans une grande mesure l'adoption d'enfants coréens dans différents pays, dont la Suisse. À partir de 1988, le gouvernement coréen a limité drastiquement les possibilités d'adoptions internationales au point de quasiment les supprimer.

Les archives de l'Ambassade de Suisse à Séoul sont plutôt réduites et ne répondent que de manière approximative aux questions posées dans le présent rapport. On trouve en revanche des informations plus complètes sur les irrégularités liées aux adoptions d'enfants coréens dans le fonds d'archives de l'OFE, qui contient un dossier spécialisé sur les placements et les adoptions d'enfants originaires de Corée. Un échange de lettres entre la Police fédérale des étrangers et l'Ambassade de Suisse à Séoul portait notamment sur des enfants confiés à l'adoption dont les parents biologiques réclamaient la restitution. Des investigations avaient été suggérées par Stefan Koch, de la Police fédérale des étrangers. L'office avait reçu, de la part d'une collaboratrice de l'Ambassade de Suisse à Séoul, un rapport que cette dernière avait rédigé au milieu des années 1970 sur le « problème des enfants coréens adoptés ». Le rapport révélait différentes pratiques problématiques, voire illégales en matière de placement. Les critiques étaient adressées en particulier au Korea Social Service, avec lequel Terre des hommes Lausanne coopérait pour faire venir des enfants en Suisse, et reprochaient à cette organisation d'avoir un caractère commercial et de considérer le placement d'enfants comme une « activité lucrative »¹⁷. D'autres intermédiaires coréens travaillant avec Terre des hommes ont également été soupçonnés de trafic d'enfants vers 1977. L'ambassade a signalé à ses

¹⁷ AFS, E4300C-01#1998/299#1489*, rapport d'une collaboratrice de l'Ambassade de Suisse à Séoul, *Das koreanische Adoptivkinderproblem*, non daté, vers 1975 ou 1976

interlocuteurs en Suisse que l'on avait fait passer des enfants coréens pour des orphelins afin de faciliter leur adoption. Le chargé d'affaire *ad interim* de la Suisse a évoqué un « trafic » impliquant des « pseudo-orphelins »¹⁸.

La correspondance entre l'OFEC et l'Ambassade de Suisse mentionnait notamment que des informations telles que le nom, le lieu et la date de naissance des enfants étaient souvent manquantes ou erronées. La barrière de la langue a également joué un grand rôle dans la situation en Corée : l'ambassade devait souvent recourir sur place à des traducteurs qui ne maîtrisaient pas toujours suffisamment l'anglais. Les archives montrent également à quel point il était difficile de contrôler et d'évaluer le sérieux des intermédiaires.

Liban

Pendant la période considérée pour le présent rapport, seul un petit nombre d'autorisations d'entrée ont été octroyées à des enfants libanais en vue d'une adoption ultérieure en Suisse. Les archives assez réduites de la représentation suisse ne donnent que peu d'informations sur un éventuel trafic d'enfants et sur des pratiques d'adoptions problématiques au Liban. Le plus instructif à cet égard est le dossier spécialisé sur le Liban qui est conservé aux archives de l'OFE.

Les procédures d'adoption étaient soumises à des règles différentes selon les communautés religieuses, voire totalement inexistantes dans le cas des communautés musulmanes. Les organisations chrétiennes ont joué un rôle essentiel dans le placement d'enfants libanais en Suisse. La crèche Saint-Vincent-de-Paul, par exemple, gérée par des religieuses et accordant une grande importance à l'éducation religieuse des enfants, a été un partenaire de terrain majeur du service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers, installé à Fribourg. La crèche a ainsi participé, entre 1976 et 1994, à près de la moitié des placements d'enfants libanais en Suisse. Il arrivait souvent que des mères célibataires y accouchent de leur bébé, certains de ces nourrissons étant alors donnés à l'adoption par les religieuses. L'origine des enfants n'était pas répertoriée par la crèche, comme l'ont montré les investigations menées en 2000 par le service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers auprès de la représentation suisse dans le contexte de la ratification de la Convention de La Haye. L'intermédiaire avait reçu à l'époque

¹⁸ AFS, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann*, chargé d'affaires *ad interim* de la Suisse à Séoul, à la Police fédérale des étrangers, 24 octobre 1977

des demandes de personnes adoptées du Liban, devenues adultes entre-temps, qui étaient à la recherche de leurs origines.

Un article de journal publié pendant la période sous revue a décrit un trafic de nouveau-nés au Liban, orchestré par des médecins, des sages-femmes et des infirmières. Dans ce contexte, la proposition faite par la crèche à l'Ambassade de Suisse, à savoir de s'occuper des formalités administratives lorsque des couples suisses avaient trouvé des nourrissons par leurs propres moyens, semble douteuse. Au milieu des années 1970, en lien avec un cas d'espèce, Stefan Koch (Police fédérale des étrangers) renvoyait aux procédures en vigueur et appelait à leur respect.

Pérou

Les archives de la représentation suisse au Pérou renferment des mentions de traite des enfants dans des documents de différentes décennies. La presse péruvienne comme la presse étrangère (y compris suisse) se sont régulièrement fait l'écho de pratiques d'adoptions illégales, d'irrégularités dans le respect des procédures sur place et de trafic d'enfants. La représentation suisse à Lima a rassemblé ces coupures de journaux et informé les autorités suisses ainsi que les couples intéressés par l'adoption des graves manquements observés, qu'elle ne qualifie toutefois souvent que de « difficultés ». Un rapport détaillé sur la traite des enfants au Pérou avait certes été rédigé en 1983 par l'ambassadeur de Suisse en fonction, mais il n'a jamais été transmis aux autorités fédérales compétentes.

Parallèlement aux cas manifestes de traite des enfants, les services concernés et les couples suisses intéressés n'ont eu de cesse de signaler des irrégularités de procédure telles que des abus de pouvoir de la part de notaires péruviens ou encore des déclarations de consentement falsifiées. Les nombreux scandales ont entraîné un arrêt de fait des placements au début des années 1990, à l'initiative des autorités péruviennes compétentes. Durant toute la décennie 1990, cependant, l'Ambassade de Suisse a continué de recevoir des demandes de couples suisses désireux d'adopter, ce qui l'a incitée, ainsi que les autorités fédérales, à trouver une solution bilatérale pour mettre fin à cette pause dans les adoptions. Malgré son intervention au plus haut niveau des services péruviens responsables, l'ambassade n'est pas parvenue – ni d'ailleurs les autorités fédérales – à convaincre Terre des hommes Lausanne de signer un contrat bilatéral avec les autorités péruviennes compétentes en matière d'adoption.

Un tel accord aurait été la condition requise pour poursuivre le placement en Suisse, en vue d'adoption, des enfants originaires du Pérou.

Rétrospectivement, l'Ambassade de Suisse à Lima a décrit de la manière suivante les possibilités d'adoption pour les couples suisses intéressés : « Jusqu'en 1992, il était possible, avec quelques difficultés, d'adopter des enfants du Pérou à condition de disposer d'un bon avocat (généralement onéreux) [sic], de moyens financiers et de suffisamment de temps, de patience et de volonté [sic] pour se battre avec les autorités compétentes pendant quelques mois. Ces démarches d'adoption étaient de plus en plus contournées et 'l'exportation d'enfants' illégale avait pris une ampleur considérable. La télévision et les journaux rendaient compte chaque semaine d'arrestations d'avocats 'spécialisés'. »¹⁹ Puis le gel des adoptions évoqué plus haut est intervenu. Parmi les archives de la représentation suisse au Pérou, de nombreux dossiers individuels, pour certains très complets, sont conservés aux AFS. Ils n'ont pas été consultés pour la rédaction du présent rapport.

Roumanie

Pendant toute la période sous revue, il a été continuellement question de traite des enfants et de pratiques irrégulières en Roumanie. Lorsqu'à la fin des années 1980, les procédures d'adoption ont été bloquées par les responsables roumains pour des raisons politiques, la représentation suisse et les autorités fédérales n'ont pas ménagé leurs efforts pour les faire aboutir. Le conseiller fédéral Pierre Aubert est intervenu personnellement auprès du président de la Roumanie, Nicolae Ceaușescu, afin de mettre un terme au blocage des procédures d'adoption. Juste après la chute du régime en 1989, l'Ambassade de Suisse s'est empressée de rechercher dans les orphelinats les enfants roumains qui devaient être accueillis par des couples suisses et de les faire venir en Suisse par avion une fois les formalités administratives expédiées de manière peu conventionnelle.

Après le changement de régime, de nombreux articles et reportages dans les médias ont fait état, dans les années 1990, de trafic d'enfants et de corruption. Un sujet dont les autorités fédérales ont été informées par l'Ambassade de Suisse et qui a donné lieu à de nombreux échanges sur place entre les représentations des pays occidentaux. L'Ambassade de Suisse estimait qu'il incombait en premier lieu aux autorités à Berne ou aux autorités roumaines d'agir

¹⁹ AFS, E2200.191#2010/252#50*, Ambassade de Suisse à Lima, note de dossier, 10 mai 1996

contre la traite des enfants et la corruption. À la fin des années 1990, le Bureau genevois d'adoption, Terre des hommes Lausanne et Pro Kind Adopt Inform ont cessé leurs activités d'intermédiaires en Roumanie. L'organisation RomAdopt, pour sa part, a continué de placer des enfants roumains en vue d'une adoption en Suisse. En 2004, cependant, une interpellation au Conseil national a demandé des éclaircissements sur l'activité d'intermédiaire de RomAdopt.

15.2 Résultats pour les autorités fédérales

Tout comme les représentations suisses sur place, les offices fédéraux à Berne compétents en matière d'adoptions internationales ont été informés très tôt de l'existence de problèmes de procédure, d'adoptions illégales et de traite des enfants. Leur réaction a été ambivalente : d'un côté, ils ont insisté sur le respect des directives tant auprès des représentations suisses et des autorités cantonales qu'auprès des candidats à l'adoption et des intermédiaires. De l'autre, lorsqu'ils ont été mis devant le fait accompli dans des cas concrets, ils se sont souvent montrés accommodants. Les couples fautifs n'ont ainsi presque jamais été sanctionnés (y compris par les autorités cantonales) pour leur comportement incorrect, voire illégal. Au fil de la consultation des dossiers spécialisés, nous avons trouvé une exception dans un cas d'adoption au Chili : confronté à l'acquisition illégale d'un enfant, le canton compétent a réagi en lançant des investigations pénales. Il ressort par ailleurs des dossiers spécialisés que les membres des autorités étaient pleinement conscients, dès le milieu des années 1970, de l'importance majeure du bien de l'enfant en droit civil. Les intérêts des enfants sont toutefois souvent passés au second plan parce que les parties prenantes, en Suisse comme dans les pays d'origine, agissaient sous la pression des couples intéressés par l'adoption.

Les offices fédéraux ont eu une attitude ambiguë à l'encontre des adoptions internationales. D'une part, l'OFE plaidait en faveur d'un soutien des enfants sur le terrain, comme en témoignent les prises de position de Stefan Koch. D'autre part, les différents acteurs souhaitaient offrir à des enfants abandonnés et orphelins la possibilité d'avoir une meilleure vie grâce à une adoption en Suisse. Ces deux approches contradictoires ont coexisté non seulement au sein de l'OFE, mais aussi très tôt chez Terre des hommes Lausanne et chez d'autres intermédiaires. La Fondation Terre des hommes Lausanne s'est en effet opposée à la traite des enfants et engagée en faveur d'une assistance sur place, notamment par le biais de parrainages, mais tout en continuant de servir d'intermédiaire pour des adoptions dans différents pays. D'autres organisations telles qu'Adoption International en Colombie, qui géraient des foyers

dans le pays d'origine des enfants afin de leur permettre de grandir dans leur environnement culturel familial, ont parfois placé en Suisse des enfants accueillis initialement dans ces établissements.

Office fédéral des étrangers (OFE)

Le vaste fonds d'archives de l'OFE (anciennement Police fédérale des étrangers) a, en complément de celui des représentations suisses, une importance majeure pour traiter la problématique au cœur du présent rapport. L'OFE était en effet chargé de valider les autorisations d'entrée accordées par les polices cantonales des étrangers et était, à ce titre, impliqué dans la procédure d'adoption au moment clé de l'arrivée en Suisse des enfants placés. Il assumait une fonction d'expert en matière d'adoptions internationales et servait de point de contact pour les questions provenant de diverses parties prenantes. L'office était en relation à la fois avec les représentations suisses dans les pays d'origine des enfants et avec les autorités cantonales, sans compter qu'il était parfois contacté directement par les personnes intéressées par l'adoption. Les documents conservés montrent que ces échanges lui permettaient d'avoir une vue d'ensemble des pratiques d'adoptions problématiques et illégales en lien avec différents pays. Lorsque l'adoption internationale a émergé en Suisse dans les années 1970, divers problèmes liés à l'application de la procédure étaient déjà connus, comme le fait que certains parents nourriciers ne respectaient pas les formalités d'entrée et amenaient les enfants sur le territoire suisse sans autorisation préalable.

Bien qu'il ait été sans cesse question des nombreux adoptants qui choisissaient de contourner les intermédiaires, les autorités n'ont pas mis en place de contrôles plus rigoureux. De même, l'idée de centraliser la surveillance des activités d'intermédiaires, comme cela avait été fait dans d'autres pays, n'a pas réussi à s'imposer à l'époque face aux structures fédérales de la Suisse. Les autorités ont préféré miser sur la sensibilisation et l'information. Pendant des années, l'OFE a essayé d'améliorer la situation au moyen de campagnes auprès des autorités cantonales et du grand public. Il s'est également adressé à de nombreuses reprises aux représentations suisses dans les pays hôtes, les appelant à la prudence et les mettant en garde contre la traite des enfants. Stefan Koch, par exemple, est intervenu auprès des représentations au Brésil, au Chili, en Inde, en Corée, en Colombie et au Liban lorsque des irrégularités étaient constatées dans les autorisations d'entrée. La Police fédérale des étrangers et son successeur, l'OFE, coopéraient alors avec l'unité Droit international privé de l'OFJ, qui mettait

à jour régulièrement – et en particulier dans les périodes marquées par des scandales – sa vision d'ensemble des législations dans les pays d'origine des enfants adoptés.

Une forme de centralisation a été opérée en la personne de Stefan Koch, adjoint au sein de la Police fédérale des étrangers, suscitant rapidement des critiques de la part des cantons, qui revendiquaient une compétence exclusive en matière d'autorisation et de surveillance dans le domaine des adoptions. Les cantons ont déploré l'ingérence, à leur sens injustifiée, de Stefan Koch sur des questions matérielles et de contenu, par exemple lorsqu'il critiquait l'exercice d'une activité lucrative par une mère nourricière ou la qualité d'un intermédiaire. Stefan Koch a continuellement insisté sur le respect des dispositions légales et sur la nécessité de suivre l'ordre de la procédure. Ses interventions ont été envoyées aux représentations suisses et publiées dans la Revue du droit de tutelle, dont le lectorat était constitué d'un large cercle de spécialistes de la Confédération et des cantons.

En 1983, l'OFE a précisé, dans une circulaire destinée aux représentations suisses et aux autorités cantonales compétentes en matière d'adoption, les dispositions en vigueur pour l'adoption d'un enfant étranger. L'objectif était de sensibiliser au problème des pratiques irrégulières et d'empêcher les abus. Les représentations ont été priées, avant l'octroi du visa, de vérifier la décision judiciaire et la validité de tous les documents requis pour la sortie du pays d'origine, ainsi que de s'assurer du respect des lois locales. L'enfant devait disposer d'un passeport national valable et d'un visa d'entrée. De plus, l'OFE a demandé aux représentations suisses à l'étranger d'« informer de manière périodique de tout » ce qui concernait l'adoption d'enfants étrangers. Il a réclamé des rapports sur les conditions qui prévalaient sur place, sur les abus mis au jour, sur les réactions de la presse et des autorités, ainsi que sur toutes les modifications des règles de droit en la matière nécessitant l'adaptation de la pratique suisse. Par ailleurs, l'OFE a demandé aux représentations de vérifier l'activité des intermédiaires dans le pays hôte et de signaler les personnes qui « enfreignent les lois locales »²⁰.

La problématique, maintes fois abordée, des couples désireux d'adopter qui faisaient venir un enfant en Suisse sans intermédiaire agréé, sans autorisation préalable ou encore sans les rapports d'évaluation sociale prescrits était connue des autorités fédérales et faisait l'objet de discussions récurrentes. En 1978, la Police fédérale des étrangers a annoncé que la plupart des couples adoptants choisissaient eux-mêmes leurs enfants à l'étranger. Il est frappant de constater, d'après les documents que nous avons consultés, qu'elle a autorisé presque

²⁰ Source des deux citations : AFS, E4300C-01#1960/27#577*, Circulaire n° 10/83 : *Adoption ausländischer Kinder*, 13 juin 1983. Sur le sujet, cf. aussi Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, p. 176.

systématiquement leur entrée sur le territoire, même en cas de réserves. De fait, les compétences de la Police fédérale des étrangers et celles de son successeur, l'OFE, étaient limitées. L'office n'avait pas la possibilité de rejeter des entrées pour des motifs relevant de la police des étrangers si les rapports préalables des polices cantonales des étrangers et des autorités de tutelle étaient favorables. L'OFE pouvait uniquement exiger des autorités cantonales compétentes d'établir des règles claires et de vérifier de manière rigoureuse l'aptitude des parents nourriciers à éduquer un enfant. Concernant le déroulement de la procédure, l'OFE avait en ligne de mire, compte tenu de son domaine de compétence, le moment de l'entrée des enfants sur le territoire suisse.

Office fédéral de la justice (OFJ) et autres autorités fédérales

L'OFJ a joué un rôle central lorsque les bases légales fédérales en matière d'adoption ont été révisées ou que la Suisse a signé les traités internationaux sur la question. Il a en effet mis en place des groupes d'experts et supervisé les consultations. Si bon nombre de dossiers spécialisés correspondants conservés aux AFS ne sont pas essentiels pour la problématique traitée par le présent rapport, ils revêtent toutefois une importance majeure pour l'analyse de l'histoire des adoptions nationales et internationales en Suisse. L'unité Droit international privé de l'OFJ s'est toujours efforcée de tenir à jour les connaissances sur les lois en matière d'adoption dans les pays d'origine des enfants, tout en veillant à leur compatibilité avec le droit suisse. Les représentations suisses dans les pays hôtes envoyaient à Berne des coupures de journaux et d'autres informations relatives à la traite des enfants. De nombreux indices de pratiques d'adoptions illégales se sont ainsi accumulés à l'OFJ, concernant par exemple l'Inde et les pays d'Amérique centrale et du Sud. L'office avait également connaissance de l'implication dans les procédures d'adoption de certains intermédiaires et particuliers suisses dont le statut n'était pas clairement établi. L'OFJ a transmis les informations sur les activités douteuses d'intermédiaires aux cantons responsables de la surveillance dans ce domaine.

Le fonds d'archives du Secrétariat général du DFJP renferme les réponses à la procédure de consultation au sujet de la révision de l'ordonnance sur le placement d'enfants. Les parents adoptifs et les couples intéressés ont exprimé leurs craintes que ces modifications rendent plus difficiles les adoptions internationales. Leurs courriers étaient parfois adressés directement aux conseillers et conseillères fédéraux compétents.

Les dossiers spécialisés qui ont pu être consultés dans le fonds d'archives de la centrale du DFAE donnent un aperçu de la collaboration entre les autorités fédérales et Terre des hommes Lausanne. La centrale du DFAE et les représentations suisses à l'étranger s'occupaient ainsi des problèmes rencontrés par la fondation. Dans ce cadre, elles savaient que les adoptions d'enfants du Bangladesh reposaient parfois sur des informations erronées dans les documents officiels. Par ailleurs, les dossiers spécialisés du fonds de la centrale du DFAE rendent compte de la manière dont les autorités ont aidé Adoption International Kreuzlingen à élargir son activité d'intermédiaire en Inde.

Autorités cantonales et communales

Nos déclarations au sujet des autorités cantonales ne peuvent être que marginales puisque le présent état des lieux considère exclusivement les documents relatifs aux représentations suisses et aux autorités fédérales. Les autorités cantonales et communales ont parfois demandé des renseignements très précis. L'examen des archives des cantons et des communes permettrait de retracer le déroulement des faits dans des cas concrets, par exemple lorsqu'un document requis manquait au dossier.

Certaines autorités cantonales semblent s'être montrées plus critiques que d'autres : c'est le cas, par exemple, du canton de Vaud, qui a assumé son obligation d'annoncer en signalant à l'OFE, à plusieurs reprises, des faits de trafic d'enfants et des irrégularités dans le cadre des adoptions internationales. Ce canton était un point de convergence des adoptions internationales, d'une part en raison de l'implantation de plusieurs intermédiaires comme Terre des hommes Lausanne (dont le champ d'action englobait de nombreux pays d'origine d'enfants adoptés), mais aussi du fait de la présence de particuliers ayant placé sans autorisation des enfants issus, par exemple, du Liban ou du Guatemala.

La surveillance cantonale des activités d'intermédiaires est un sujet majeur. Il est arrivé fréquemment que des autorisations supplémentaires soient octroyées sans que les contacts des intermédiaires sur place, dans le pays d'origine, aient été vérifiés, comme cela s'est produit par exemple dans les pays d'Amérique du Sud. Par ailleurs, certains intermédiaires qui se déclaraient eux-mêmes en tant que particuliers ne disposaient pas des autorisations requises ou leur statut n'avait pas été clarifié par l'autorité de surveillance cantonale compétente.