



N° référence: COO.2180.109.7.148405 / 346.0/2015/00017

Rapport sur la mission en Haïti (11 - 14 février 2015)

1. Contexte

La ratification de la Convention de La Haye par Haïti en avril 2014 a occasionné de grands changements dans la procédure. L'OFJ en tant qu'autorité centrale fédérale est désormais impliquée dans les procédures qui se déroulent sous l'égide de la Convention de La Haye. Haïti a réformé en profondeur son système et mis en place de nouvelles procédures (le changement le plus notable étant que l'apparement est fait par l'IBESR et non plus par les crèches et les intermédiaires). Le système souffre toutefois du manque de moyens (financiers et en personnel qualifié) de l'IBESR et du très faible système de protection de l'enfance dans le pays. La reconstruction suite au séisme est toujours en cours et les infrastructures mauvaises, la corruption élevée. L'IBESR doit de plus faire face à de nombreuses pressions internationales (notamment USA et France) et internes (de la part des intermédiaires et des directeurs de crèches) pour accélérer les procédures et liquider les dossiers transitoires, alors que leurs nouvelles procédures ne sont pas encore complètement en place.

La Suisse fait partie du « Groupe de Montréal », un groupe d'Etats d'accueil d'enfants adoptés en Haïti, réunissant la France, le Canada, l'Espagne, la Belgique (communauté flamande), le Chili, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, les USA et la Suisse, formé afin d'accompagner Haïti sur la voie de la réforme de son système d'adoption. Ce groupe est toujours actif afin de soutenir le gouvernement et envisage actuellement une démarche commune auprès des autorités haïtiennes afin de soutenir la pérennisation des moyens humains et matériels mis à disposition de l'IBESR pour mener à bien sa mission.

Un intermédiaire suisse (Timoun) travaille depuis de nombreuses années à Haïti. Un nouvel intermédiaire (Mani per l'Infanzia, déjà actif en Ethiopie) a obtenu son accréditation dans les deux pays, et devait encore effectuer un voyage sur place afin de pouvoir commencer son activité. La mission de l'OFJ s'inscrit ainsi également dans le cadre de la surveillance des deux intermédiaires accrédités suisses.

La délégation suisse, composée d'un représentant de l'Autorité centrale cantonale de Neuchâtel (M. Christian Fellrath) et de deux représentantes de l'Autorité centrale fédérale (Mme Joëlle Schickel-Küng et Mme Ke Ro Vallon), a procédé à diverses rencontres et visites pour obtenir une image complète de la situation sur place. La rencontre avec l'IBESR et certaines des crèches s'est faite avec Mme Lucchini de Mani per l'infanzia, et de son représentant à Haïti, M. Daniel Demayo (d'origine argentine). Ce dernier ne maîtrise pas très bien la langue française ce qui est quelque peu inquiétant. Il parle par contre l'italien et l'anglais.

2. Contenu de la mission

a. Rencontre avec l'Ambassade de Suisse à Haïti

Dîner avec M. Virchaux, Ambassadeur, et M. Zaugg, directeur de coopération suppléant. L'Ambassade suisse à Haïti est une « ambassade intégrée » dont la majorité des collaborateurs travaille pour la coopération internationale (DDC). Il n'y a pas de consulat, c'est le consulat de Santo Domingo qui est compétent pour Haïti (et notamment pour délivrer les docu-

ments de voyage des enfants adoptés par des citoyens suisses).

M. Zaugg travaille depuis plusieurs années à Haïti et connaît un peu le domaine de l'adoption. Il est en poste jusqu'en juin prochain puis rentre à Berne. L'Ambassade est disposée à apporter son soutien et participer aux rencontres du Groupe de Montréal lorsqu'elles sont organisées sur place. M. Zaugg a également indiqué que leur programme pourrait soutenir un projet d'assistance technique (visite de l'IBESR en Suisse pour leur expliquer le fonctionnement de la Convention et de la protection de l'enfance en Suisse, et les aider à mettre en place leurs procédures).

b. Visites de crèches

La délégation suisse a pu visiter les 5 institutions pour enfants („crèches“) suivantes :

- Maison d'Espérance, dirigée par Mme Marie Espérance : elle a en ce moment 19 enfants qui ont été placés chez elle par l'IBESR. Cela ne fait pas longtemps qu'elle est sur la liste des foyers accrédités pour l'adoption et n'a pas encore fait d'expérience en ce domaine. Lors de notre visite, les enfants se trouvaient en majorité dans leurs lits et ne semblaient recevoir que peu voir pas du tout de stimulation.
- Maison d'Espoir, dirigée par Mme Myrlande Jean: elle a 30 enfants, placés par l'IBESR. Un couple allemand était présent pour la période de socialisation avec l'enfant qui leur a été attribué. Les enfants se déplaçaient librement dans la maison et la cour et jouaient.
- Maison Coeur d'enfants, dirigée par Mme Viviane Alcide: elle a actuellement 50 enfants, placés par l'IBESR. Elle est très satisfaite de la nouvelle procédure (apparemment par l'IBESR), plus sûre et plus transparente.
- Maison Au Bonheur des enfants, dirigée par Mme Sonja André : elle a actuellement 50 enfants placés par l'IBESR, dont deux enfants qui ont été apparentés avec des parents suisses qui ont déjà fait la socialisation l'année dernière. Ils attendent depuis que le maire de Port-au-Prince, qui est le tuteur légal de ces enfants abandonnés, donne son accord à la poursuite de la procédure. En ce moment se trouve également dans la crèche une fillette handicapée pour laquelle il faut effectuer des évaluations médicales. La plupart des pièces sont fermées par des barreaux et grilles qui ne peuvent être ouvertes qu'avec des clés. Apparemment ce serait pour protéger les enfants plus jeunes des mauvais traitements plus âgés. Cela donne une impression de prison à l'ensemble.
- Maison des Anges, dirigée par Mme Gladys Maximilien: ce foyer a une capacité de 80 enfants, mais il y en a actuellement 118 (!) placés par l'IBESR. Le foyer est plein à craquer. Il y a une grande pièce commune dans laquelle environ 50 enfants se trouvent et jouent au son d'une musique forte. Beaucoup d'enfants sont simplement assis par terre et laissés à eux-mêmes. Dans une autre pièce se trouvent des enfants plus âgés qui se déguisaient (en vue du carnaval) et dansaient.

La situation est devenue très difficile pour toutes les crèches, surtout financièrement.

L'IBESR place toujours plus d'enfants dans les institutions accréditées, et les enfants restent plus longtemps qu'avant en raison des nouvelles procédures. Quasiment toutes les directrices de crèches se sont plaintes du manque de dialogue entre elles et l'IBESR. Ils doivent accepter de nouveaux enfants, des fois également des enfants handicapés pour lesquels ils ne disposent pas des structures ou moyens adéquats, et le tout sans soutien financier de l'IBESR. La longue période d'attente entre la phase de socialisation et le départ effectif de l'enfant et de ses parents est considérée comme bien trop long et intolérable pour les enfants.

c. Rencontre avec UNICEF

Discussion avec Mme Kristine Peduto, qui travaille pour UNICEF à Haïti. L'UNICEF soutient financièrement l'IBESR et leur donne également des formations. Le financement de ce soutien n'est toutefois pas assuré ; elle espère toutefois que cela sera possible de continuer cette année. Elle essaye également d'obtenir le soutien des USA et de la France, et souhaite surtout que les pays d'accueil arrêtent leurs pressions sur Haïti et laissent simplement l'IBESR travailler (elle évoque de nombreux voyages en Europe sur invitation). Le problème principal de l'IBESR est le manque de ressources, et il est très important que les Etats d'accueil continuent de se mobiliser pour les soutenir. Mme Peduto souligne le grand effort et bon travail de l'IBESR au niveau du recensement et accréditation des crèches.

d. Rencontre avec l'IBESR

Nous avons été très bien accueillis par Mme Villedrouin, cheffe de l'IBESR (Institut du bien-être social et de la recherche, Autorité centrale pour Haïti) et par M. Andolphe Guillaume, juriste auprès de l'IBESR et qui a piloté la réforme. Mme Villedrouin a souligné l'importance de la confiance mutuelle et des relations personnelles afin de pouvoir coopérer au mieux sous la Convention de La Haye, dans l'intérêt des enfants touchés. Elle nous expose les réformes des dernières années ayant abouti à la ratification de la convention et la mise en place de nouvelles lois et procédures. Une des nouveautés majeures est le fait que l'IBESR se charge des rapports sur les enfants et de l'apparement, qui autrefois était fait par les crèches et les intermédiaires. Ceci implique que les OAA et les crèches ne travaillent plus directement (comme autrefois) et que les frais sont mieux surveillés et définis.

L'IBESR est également chargé de faire les rapports sociaux sur les enfants et s'assurer de leur adoptabilité (préparation et accords des parents biologiques), et d'accompagner les parents adoptifs lors de la période de socialisation. Pour Mme Villedrouin, le but du système de protection de l'enfance est la désinstitutionnalisation des enfants, que ce soit par un placement familial ou adoption à Haïti, ou par une adoption internationale. L'IBESR est en charge de surveiller et accréditer les quelques 800 crèches du pays. Un classement en listes vertes, oranges et rouges est en cours, et la nouvelle liste des crèches accréditées devrait être bientôt publiée. Les crèches ne sont pas financées par l'IBESR, qui verse uniquement le montant prévu par la nouvelle procédure pour la prise en charge des enfants adoptés.

Les directives sur les nouvelles procédures sont en cours de finalisation et nous seront transmises dès que possible. Ils vont appliquer la Convention de La Haye à tous les dossiers reçus après le 01.10.2014 à l'IBESR. Leur but est de finir de traiter les dossiers transitoires jusqu'en septembre.

Le quota pour la Suisse (12 dossiers par intermédiaires) est par année fiscale, du 1^{er} octobre au 30 septembre. Les intermédiaires peuvent envoyer jusqu'à 5 dossiers hors quota pour des enfants à besoins spéciaux. Il est possible de ne pas envoyer de dossier en février, mais deux en mars – le plus important est de ne pas dépasser les 12 sur l'année.

L'envoi de dossiers sans intermédiaire est possible uniquement pour des cas très particuliers (adoption intrafamiliale) et après discussion avec l'AC de Haïti.

Ils acceptent les femmes célibataires (mais avec réticence, moins de priorité) et les couples avec enfants biologiques. Les haïtiens habitant à l'étranger n'ont pas de traitement préférentiel.

L'âge des parents adoptifs est réglé par la loi, max. 50 ans (= 50 ans et 12 mois, avant le 51^{eme} anniversaire).

Les enfants sont considérés comme « Special needs » dès 6 ans.

Il faut envoyer 1 original et deux copies du dossier à l'IBESR. Le rapport psychologique doit être séparé du rapport social, pas de critères particuliers. Il faut expliquer la méthodologie et les résultats. La preuve du concubinage (5 ans) peut être apportée de diverses manières (copie du bail commun, factures, etc).

La période de socialisation dure deux semaines, puis l'IBESR fait son rapport finale et la procédure judiciaire peut commencer – cette phase est longue, elle devrait prendre quelques mois (le but est de 4 mois) mais pour l'instant peut prendre 12 mois voir plus. Les blocages sont à divers niveaux : durée longue de la procédure de l'IBESR, maires (tuteurs des enfants abandonnés) ne donnant pas leur accord, etc. Le fait qu'il y ait une si longue coupure entre la période de socialisation et la fin de la procédure ne semble pas poser de problème particulier à l'IBESR, mais nous avons souligné que selon nous ce n'était pas dans l'intérêt de l'enfant.

Pour les rapports post-adoption, ceux-ci doivent être faits par un expert indépendant mandaté par l'intermédiaire, et reconnu par les autorités suisses.

Dans l'ensemble, l'IBESR nous a fait bonne impression, mais de nombreux défis l'attendent pour mettre en œuvre la Convention et les nouvelles procédures.

Mani per l'Infanzia, présent lors de la rencontre avec l'IBESR, a reçu son accréditation de leur part à cette occasion.

e. Rencontre avec Mme Silvia Lidon

Mme Silvia Lidon est la représentante à Haïti de Timoun. Elle travaille également avec d'autres OAA étrangers. Elle est d'origine espagnole. Elle nous a accompagnés pour les deux dernières visites de crèches.

Il y a bcp de lenteurs et d'incertitudes liées à la nouvelle procédure. Elle ne comprend pas non plus les difficultés faites par les autorités suisses au niveau des documents (surlégalisation nécessaire ; déplacement en République dominicaine pour le visa). Elle pense que le délai annoncé par l'IBESR pour régler les dossiers transitoires n'est pas réaliste. Il y a encore beaucoup de questions ouvertes.

L'IBESR a parlé en bien de Mme Lidon. Cette dernière nous a fait une bonne impression.

f. Rencontre avec Me Fischl et Me Conand Massé

Me Fischl est l'avocate-conseil de l'Ambassade nous a reçu avec son confrère Me Conand Massé, qui a une longue expérience de l'adoption internationale, et qui a également été impliqué dans la procédure de révision des lois nationales en matière d'adoption. Me Fischl est régulièrement mandatée pour surlégaliser les documents d'état civil haïtiens. A ce propos, elle nous indique qu'il n'y a pas de gros problèmes avec ces documents. En tant qu'avocats ils ne peuvent que vérifier l'authenticité des signatures, et non pas le contenu de l'acte (par ex. consentement ou identité du parent biologique). La nouvelle procédure a entraîné un rallongement de la procédure et des délais, ce qui est très critiqué. Selon Me Conand Massé si un couple a un bon avocat cela permet d'accélérer les procédures, il faut être tenace et bien connecté.

g. Rencontre avec l'Ambassade de Suisse en République dominicaine

Comme le consulat suisse de Santo Domingo est compétent pour Haïti, les parents suisses qui adoptent à Haïti doivent se présenter avec leur enfant à Santo Domingo pour obtenir le laissez-passer leur permettant de rentrer en Suisse. Ceci implique d'obtenir un passeport de Haïti pour l'enfant et un visa pour venir en République dominicaine. Si les parents ont au préalable envoyé tous les documents nécessaires au consulat (par email, directement de

l'avocat qui a surlégalisé), cela ne prend qu'un jour à Santo Domingo pour établir le visa. Pour les futures procédures entièrement sous la CLaH le visa n'est pas apposé sur le passeport haïtien, car les doubles nationaux suisses ne peuvent pas avoir de visa suisse dans un passeport haïtien.

Avec la procédure selon la Convention de La Haye, un laissez-passer pourrait être délivré, mais il y a deux problèmes : l'Ambassade à Haïti n'a pas les compétences pour le faire (il faut donc passer par Santo Domingo, et donc avoir un passeport haïtien pour l'enfant) et les autorités haïtiennes (ou plutôt : les compagnies aériennes) n'acceptent pas un laissez-passer pour sortir du territoire. Se pose également le problème des escales (particulièrement des USA).

L'ACF organisera un rdv avec le DFAE (section consulaire) pour discuter de ce problème. Il faut également discuter avec EAZW de la nécessité de surlégaliser les documents de Haïti (pour les nouvelles procédures sous la CLaH).

3. Décisions, conclusions, tendances

La mission à Haïti a permis de rencontrer tous les acteurs et partenaires importants en matière d'adoption internationale et de clarifier des questions importantes (quota, recours à un intermédiaire, procédure pour dossiers transitoires) et exercer la surveillance sur les intermédiaires.

Depuis la dernière mission à Haïti en 2011 d'énormes progrès ont été effectués, en particulier la ratification de la Convention de La Haye et les réformes qui l'ont accompagnée. Les nouvelles procédures offrent une meilleure protection aux enfants et réduit le rôle des crèches, ce qui était nécessaire. L'IBESR souffre toutefois d'un manque de ressources, financières et humaines, qui va rendre la mise en œuvre des nouvelles procédures difficiles. Il faut surtout les laisser travailler et être patient pour les dossiers transitoires. Il est également important de bien surveiller le quota attribué à la Suisse et travailler sur une relation de confiance avec l'IBESR.