International Social Service
Service Social International
Servicio Social Internacional
General Secretariat • Secrétariat général • Secretariado General

HAÏTI

Procédures d'adoptions internationales accélérées suite à une catastrophe naturelle... Quelles leçons à tirer ?

Mia Dambach et Christina Baglietto

Août 2010

Préface

Le tremblement de terre de janvier 2010 à Haïti a été l'un des désastres les plus graves de notre époque, avec plus de 220'000 morts et plus de 300'000 blessés pour un seul pays, déjà très fragilisé. Les situations d'urgence de cette ampleur constituent non seulement un défi pour les interventions humanitaires internationales, mais ont également une fonction de test dans l'application des normes sensées guider les actions internationales.

Ce rapport se concentre sur un aspect particulier des actions post-tremblement de terre menées par la communauté internationale, et sur la manière dont les règles applicables ont été, ou auraient dû être, suivies dans le cadre particulier du transfert d'enfants à l'étranger en vue d'adoption. Le but de l'exercice est d'ouvrir la réflexion sur ce qui s'est passé à Haïti et d'ainsi documenter les actions qui interviendraient dans le futur.

Deux instruments principaux posent les règles et encadrent les initiatives dans ce domaine : la Convention de 1989 des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant (CDE) qui est entrée en vigueur il y a vingt ans, et la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (ClaH-93). La ClaH-93 s'appuie sur la CDE pour poser des obligations et mettre en place un système de coopération entre pays d'origine et pays d'accueil. Elle est conçue pour assurer un processus éthique et transparent, grâce à des garanties et des procédures uniformes, permettant ainsi de respecter les droits des enfants, des parents adoptifs et des parents biologiques dans le cadre des procédures d'adoptions internationales.

Les dispositions de la CDE doivent être respectées en tout temps et en toutes circonstances – aucune dérogation n'est prévue permettant une suspension des obligations créées par ce texte en période d'urgence. De même, la ClaH-93 exclut explicitement la possibilité pour les Etats contractants d'émettre des réserves quant à son applicabilité. De plus, les deux instruments sont aujourd'hui globalement reconnus comme étant des références, dans leurs domaines respectifs, au regard desquelles les politiques et les décisions doivent être évaluées, y compris pour les états non-ratifiant.

Sur cette base, et en utilisant un large éventail de sources intergouvernementales, gouvernementales, non-gouvernementales ainsi que les médias, ce rapport, préparé par le Service Social International, constitue un effort sans précédent afin de documenter et de tirer les conclusions préliminaires du cours des évènements liés aux adoptions internationales depuis Haïti dans la première moitié de l'année 2010.

Ce rapport met en exergue plusieurs sujets de préoccupation qui mériteront une attention approfondie et objective si l'on veut pouvoir éviter à l'avenir les problèmes identifiés. Certaines de ces problématiques ont par ailleurs été abordées lors de la Commission spéciale qui s'est tenue à La Haye en juin 2010 afin d'analyser la mise en œuvre de la ClaH-93. Parmi les éléments cruciaux, deux sont particulièrement inquiétants dans ce contexte : premièrement, les approches ont été très différentes parmi les pays impliqués – et, dans une certaine mesure, elles ont également évolué dans le temps – malgré les standards et les obligations communément admis. Deuxièmement, le contexte d'urgence a donné lieu à des actions précipitées, « expéditives », la supposée urgence conduisant finalement à contourner les règles et les principes qui, en temps normaux, sont considérés comme des garanties essentielles et indispensables.

Nous accueillons ce rapport comme une contribution importante aux efforts continus visant à identifier et résoudre les sujets de préoccupation liés à l'adoption internationale, et à renforcer la coopération entre tous les acteurs concernés, de telle sorte que les prochaines interventions dans un contexte de ce type puissent bénéficier des leçons apprises ici, et éviter ainsi les erreurs qui ont été commises.

Hans van Loon,
Secrétaire Général de la Conférence
de Droit International Privé
La Haye, Pays-Bas

Table des matières

Préface **2**
Table des matières **3**
Abréviations **5**
Remerciements **6**
Résumé **7**
Quel est le sens des mesures dites « accélérées » **10**
Chronologie des évènements, par pays ayant réalisé des adoptions internationales accélérées **13**
Buts du rapport **14**
Structure du rapport 14
PREMIERE PARTIE : Le contexte haïtien **15**
1. Situation avant et pendant le tremblement de terre **15**
1.1. Le système de protection de l'enfance 15
1.2 La situation de l'adoption 16
1.2.2 Commentaires sur la procédure d'adoption avant le tremblement de terre 18
1.3. Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 et la situation des enfants présents à Haïti 20
2. Standards internationaux **21**
2.1. Conventions internationales 21
2.2 Lignes directrices internationales 22
2.2.1 Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants 22
2.2.2 Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant : Commentaire Général No 6 22
2.3 Examen des réponses internationales à Haïti et l'adoption d'enfants 23
3. Questions liées à l'adoption internationale après le tremblement de terre **25**
3.1. Transferts accélérés – dossiers avec un jugement d'adoption 26
3.1.1. Priorité de l'adoption sur l'aide d'urgence 27
3.1.2. Les enfants doivent avoir le temps de récupérer du tremblement de terre dans un environnement familier 27
3.1.3. Les mesures d'identification et d'enregistrement étaient inadéquates lors du transfert des enfants 27
3.2. Adoptions accélérées – dossiers sans jugement d'adoption 29
3.2.1 Autorité compétente (article 4 CLaH) 30
3.2.2. L'adoptabilité de l'enfant (article 4a CLaH-93) 31
3.2.3. Examen des solutions alternatives dans le pays (article 4b CLaH-93) 32
3.2.4. Consentement des parents biologiques, des gardiens, etc. (article 4c CLaH-93) 33
3.2.5. Assurer que les candidats à l'adoption sont aptes à adopter (article 5 CLaH-93) 34
3.2.6. Assurer que l'enfant est ou sera autorisé à entrer et à résider de manière permanente dans l'Etat d'accueil (article 5C CLaH-93) 34
3.2.7. Utilisation de l'aide au développement dans un contexte d'urgence 35
3.2.8. Coordination entre « Etats d'accueil » 36
3.3. Conditions relatives au transfert des enfants 37
3.3.1 Utilisation de pays de transit 38
3.4. Conditions relatives à l'arrivée des enfants dans les pays d'accueil 38
3.4.1. Atterrissage des avions 38
3.4.2. Préoccupations observées parmi les enfants haïtiens au moment de leur arrivée 39
3.4.3. Préoccupations liées aux parents adoptifs 41
3.4.4. Préoccupations relatives aux conditions de travail des professionnels 42
Conclusions **42**

PART 2: **44**
DETAILED OVERVIEW OF ADOPTION RESPONSES IN HAITI BY COUNTRY/REGION **44**
4. Receiving countries that were undertaking intercountry adoptions in Haiti prior to the earthquake and expedited transfers and/or adoptions **44**
4.1 Belgium 44
4.2 Canada 45
4.2.1 Historic involvement with Haiti 45
4.2.2 Main actors involved with Haiti 45
4.2.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 45

4.2.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 45
4.2.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb) 46
4.2.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March) 47
4.2.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March) 48
4.3 France 48
4.3.1 Historic involvement with Haiti 48
4.3.2 Main actors involved with Haiti 48
4.3.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 48
4.3.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 49
4.3.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb) 49
4.3.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March) 50
4.3.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March) 51
4.4 Germany 51
4.4.1 Historic involvement with Haiti 51
4.4.2 Main actors involved with Haiti 51
4.4.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 52
4.4.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 52
4.4.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb) 53
4.4.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March) 53
4.4.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March) 53
4.5 Luxembourg 53
4.6 Netherlands 54
4.6.1 Historic involvement with Haiti 54
4.6.2 Main actors involved with Haiti 54
4.6.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 54
4.6.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 55
4.6.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb) 55
4.6.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March) 55
4.6.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March) 56
4.7 Switzerland 56
4.8 USA 57
4.8.1 Historic involvement with Haiti 57
4.8.2 Main actors involved with Haiti 57
4.8.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 57
4.8.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 59
4.8.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb) 59
4.8.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March) 60
4.8.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March) 61
4.8.9 Legislative initiatives 62
4.8.9a Families for Orphans Act of 2009 62
4.8.9b Haitian Orphan Placement Effort (HOPE) Act 63
4.8.9c Adoption Fairness Act 63
4.8.9d Concurrent planning for children as part of legislative initiatives in the USA 63
5. Countries that had suspended adoptions in Haiti prior to the earthquake and expedited the transfer of the last pipeline cases 65
5.1 Italy 65
5.1.1 Historic involvement with Haiti 65
5.1.2 Main actors involved with Haiti 65
5.1.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 65
5.1.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 66
5.1.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb) 67
5.2 Spain 67
5.2.1 Historic involvement with Haiti 67
5.2.2 Main actors involved with Haiti 67
5.2.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 67
5.2.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 68

6. Other regions and countries that expressed opinions on adopting children 69
6.1 Asia/Pacific 69
6.1.1 Australia 70
6.1.2 New Zealand 70
6.2 Africa 71
6.2.1 Historic involvement with Haiti 71
6.2.2 Main actors involved with Haiti 71
6.2.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan) 71
6.2.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb) 71
6.3 Latin America 72
6.3.1 Historic involvement with Haiti 72
6.3.2. Main actors involved in Haiti 72
6.3.3 Immediate response to earthquake (First week: 12 – 18 January 2010) 72
6.3.4 Response to earthquake (Second and third weeks: 19 January – 1 February 2010) 73
6.3.5 Response to earthquake (Fourth and fifth weeks: 2 – 16 February 2010) 74
6.4 Europe 75
6.4.1 Austria 75
6.4.2 Cyprus 75
6.4.3 Denmark 75
6.4.4 Hungary 76
6.4.5 Monaco 76
6.4.6 Northern Ireland 76
6.4.7 Norway 76
6.4.8 Romania 76
6.4.9 Scotland 77
6.4.10 Sweden 77
6.5 Middle East 77
6.5.1. Historic involvement with Haiti 77
6.5.2. Main actors involved in Haiti 77
6.5.3. Immediate response to earthquake (First week: 12 – 18 January 2010) 77
6.5.4. Response to earthquake (Second and third weeks: 19 January – 1 February 2010) 78
6.5.5 Response to earthquake (Fourth and fifth weeks: 2 – 16 February 2010) 79

Abréviations

CDE	Convention de 1989 des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant
CLaH-93	Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale
CLaH-96	Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants
Conférence de La Haye	Conférence de La Haye de Droit International Privé
IBESR	Institut du Bien-Etre Social et de Recherche (autorité centrale pour l'adoption à Haïti)
OAA	Organisme d'adoption agréé
SSI	Service Social International

Remerciements

Nous sommes particulièrement reconnaissantes à Nigel Cantwell, Hervé Boéchat et Cécile Maurin pour leurs commentaires constructifs dans la réalisation de ce rapport. Nous sommes également redevables envers la Conférence de La Haye, en particulier Jennifer Degeling, et envers les autorités centrales pour nous avoir fournit des informations complémentaires concernant leurs réponses à cette situation particulière. Enfin, nous souhaitons remercier les professionnels qui nous ont apporté des compléments d'informations concernant les mesures de réception des enfants mises en place dans différents pays d'accueil, en particulier Thierry Baubet, Fanny Cohen Herlem, Johanne Lemieux, Pierre Levy-Soussan et Sophie Marinopoulos.[1]

Mia Dambach
Christina Baglietto

Ce rapport a été rédigé de façon indépendante par Mia Dambach[2] et Christina Baglietto[3], au nom du SSI. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques et opinions des organisations, gouvernements et autres organismes mentionnés dans ce rapport.

Note

Le présent document est une traduction française du rapport original réalisé en anglais. Dans un souci d'économie, seule la première partie du rapport original a été traduite. Elle présente la situation prévalant à Haïti en matière d'adoption avant la catastrophe, les normes applicables et une analyse des problèmes liés à l'adoption internationale après le tremblement de terre. La seconde partie du rapport original offre un panorama complet des décisions et actions prises par chaque pays concerné, de près ou de loin, par cette problématique.

Les coûts de la traduction française ont été pris en charge par le Service de l'Adoption Internationale, autorité centrale française pour l'adoption internationale. Le SSI/CIR remercie chaleureusement le Gouvernement Français de son appui qui donnera à ce rapport une plus large diffusion.

La version anglaise originale du rapport est librement accessible sur le site du SSI à l'adresse : http://www.iss-ssi.org/2009/index.php?id=49

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

SERVICE DE L'ADOPTION INTERNATIONALE
Autorité Centrale pour la Convention de La Haye du 29.05.1993

1 Photo de couverture : Nora Lis, pour les activités de Relaf à Haïti (www.relaf.org)
2 Mia Dambach a travaillé 5 ans en Australie comme avocat de l'enfance, avant de rejoindre la SSI à Genève comme Spécialiste en Droits de l'enfant.
3 Christina Baglietto, après avoir travaillé comme Spécialiste en droit de l'enfant au SSI travaille actuellement comme consultante en droits de l'enfant en Amérique latine et est basée à Mexico.

Résumé

Il est aujourd'hui largement admis qu'à la suite d'une catastrophe, l'adoption internationale ne peut être une réponse valable, tant que tous les efforts visant à localiser la famille biologique de l'enfant concerné n'ont pas été mis en œuvre. Un problème spécifique se pose dans des pays comme Haïti, où de nombreuses procédures d'adoption – dans ce cas plusieurs centaines- étaient en cours, à différents stades, lorsque le tremblement de terre est intervenu. Il est important de parvenir à un accord quant à la manière de traiter les cas qui se trouvaient à des étapes très différentes, depuis ceux pour lesquels un jugement d'adoption avait été rendu à ceux pour lesquels l'apparentement avait eu lieu, et même ceux où l'enfant avait seulement été déclaré adoptable de manière informelle. Tous les intervenants avaient la responsabilité de définir une politique compatible avec les principes et obligations internationaux, la loi nationale haïtienne, l'intérêt supérieur et les autres droits de l'enfant, et les droits de la famille d'origine.

Au 30 mai 2010, au moins 2'107 cas en cours ont été traités suite au tremblement de terre du 12 janvier 2010, doublant ainsi le nombre total d'enfants haïtiens adoptés en 2009. Les Etats-Unis à eux seuls ont traité 1'200 cas tandis que la France, le Canada, les Pays-Bas et l'Allemagne ont organisé le transfert d'environ 850 enfants. Environ 50 enfants ont été envoyés en Suisse, en Belgique et au Luxembourg. Durant cette période, l'Espagne et l'Italie ont reçu l'autorisation finale pour que 9 enfants quittent Haïti. Il s'agissait des cas restés en suspens depuis 2007, date à laquelle ces deux pays avaient suspendu les adoptions depuis Haïti.

Alors qu'il est en principe dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'accélérer une *procédure en cours pour laquelle un jugement d'adoption a été rendu*, de telles mesures expéditives devraient toutefois être prises dans le cadre des standards internationaux. La priorité accordée aux adoptions internationales ne devrait pas intervenir au détriment des efforts de secours d'urgence. Les adoptions internationales ne devraient pas non plus être envisagées avant que les enfants aient eu suffisamment de temps pour se remettre du désastre dans un environnement qui leur est familier. De plus, compte tenu du très haut risque d'exploitation des enfants à la suite d'une catastrophe, des mesures appropriées d'identification et d'enregistrement devraient être mises en place afin d'éviter que des enfants soient déplacés par erreur et de manière illégale hors des frontières.

En ce qui concerne toutes les autres procédures en cours, c'est-à-dire celles pour lesquelles aucun jugement d'adoption n'a été rendu, on réalise avec le recul que l'accumulation des risques cumulés pour les enfants dépasse de loin les bénéfices des mesures tendant à accélérer les procédures d'adoption. De telles procédures ne devraient être accélérées que lorsqu'il existe des impératifs de santé, médicaux ou de sécurité nécessitant l'évacuation immédiate de ces enfants.

Rappelons que les procédures d'adoptions internationales à Haïti sont depuis longtemps connues pour les abus systématiques, la corruption, leur manque de transparence et un système de contrôle inexistant. La situation dans laquelle le pays se trouve depuis le tremblement de terre n'a pu que détériorer encore plus ce système déjà fragile. L'accumulation de mesures expéditives a conduit à une situation que l'on ne peut que qualifier de chaos, et ce, pour toutes les parties concernées:

1. Aucune autorité compétente n'existait afin de s'assurer que les procédures nationales étaient respectées ; ainsi, par exemple, des parents adoptifs qui avaient des enfants biologiques ont été autorisés à adopter et des enfants de plus de 16 ans ont été adoptés, en violation des lois haïtiennes. De même, la « sur-approbation » de procédures devant être accélérées est un autre exemple de cette lacune. Aucune autorité compétente n'a été désignée pour contrôler les importantes sommes d'argent qu'impliquait l'adoption de très nombreux d'enfants. A ce titre, il convient de préciser qu'en moyenne, les frais et honoraires pratiqués à Haïti peuvent atteindre, au minimum, 10,000 $ par enfant. L'autorité centrale haïtienne (IBESR), déjà fragile, a été davantage affaiblie par le tremblement de terre.

2. Ni Haïti, ni les pays d'accueil ne furent en position de s'assurer que les mesures de réintégration familiale et les autres solutions nationales avaient été épuisées avant de mettre en place des mesures expéditives. En d'autres termes, nul n'a pu s'assurer que le principe de subsidiarité avait été respecté. Le strict respect de ce principe requiert normalement du temps ; il est, par conséquent, inquiétant que des bébés de 2 mois aient été adoptés à l'étranger. Ce type de cas montre clairement que le principe de subsidiarité a très probablement été mis de côté.

3. Peu d'efforts ont été entrepris pour s'assurer de l'adoptabilité de l'enfant ; de plus, les enfants n'ont été ni consultés ni préparés avant d'être transférés vers d'autres pays. D'un point de vue matériel, les enfants manquaient de vêtements appropriés leur permettant d'affronter la saison hivernale dans certains pays d'accueil. Au niveau psycho-social, ils n'étaient pas préparés à rencontrer leurs parents adoptifs ; il s'agissait, en outre, pour beaucoup d'entre eux de leur première rencontre.

4. Avant d'envisager le déplacement d'un enfant hors des frontières, spécialement de manière permanente, le consentement des parents biologiques doit être confirmé. Ceci est d'autant plus important à Haïti, où la proportion d'enfants adoptables ayant encore un parent biologique est estimée à 80%. De plus, alors que certains parents biologiques ont bénéficié de l'opportunité de refuser l'adoption qui leur a été proposée, beaucoup d'autres ont été privés de la possibilité de donner ou de confirmer leur consentement.

5. En tant qu'Etats parties à la CLaH-93, tous les Etats d'accueil avaient l'obligation de s'assurer que la Convention était mise en œuvre pendant cette situation d'urgence. Malgré cette responsabilité, les Etats d'accueil ne sont parvenus ni à garantir que les parents adoptifs étaient tous éligibles et aptes à adopter un enfant ayant vécu un traumatisme, ni à les préparer de manière adéquate.

6. Afin de minimiser l'éventuel stress et le traumatisme éprouvés durant la période de transfert, il aurait été judicieux de retarder tout déplacement d'enfants, au moins jusqu'à la reprise des vols commerciaux, lesquels ont été opérationnels quelques semaines après le tremblement de terre. Cette démarche aurait permis aux parents adoptifs d'accompagner personnellement les enfants dans leur nouveau foyer et découvrir par eux-mêmes le pays d'origine de l'enfant.

7. Les efforts fournis par plusieurs pays afin de soutenir Haïti durant cette période d'urgence sont louables. Cependant, compte tenu de la nécessité de bien distinguer l'aide au développement des adoptions internationales, il y a lieu de s'inquiéter lorsque cette aide est destinée à reconstruire des orphelinats entiers, lesquels sont également une « source » d'enfants. On peut également s'interroger sur l'aide financière apportée aux tribunaux qui traitent 90% des adoptions.

8. L'absence de coordination entre les pays d'accueil dans leurs différentes approches des adoptions internationales à Haïti est également un sujet de préoccupation. En continuant les adoptions internationales à une grande échelle, certains Etats ont implicitement persisté à accepter les failles bien connues du système haïtien plutôt que de travailler ensemble afin d'en pointer les défauts récurrents.

9. Peu de gouvernements étaient suffisamment préparés pour accueillir d'aussi importants groupes d'enfants dans leurs aéroports, et ce, en termes de professionnels capables de traiter non seulement les situations d'urgence mais également les problématiques liées à l'adoption. Les conditions d'accueil étaient inadéquates, les familles manquant d'intimité pour la première rencontre avec les professionnels et les enfants. De plus, la qualité des services de suivi post-adoption offerts aux familles reste sujette à questionnement.

10. L'afflux d'initiatives législatives émanant des Etats d'accueil afin d'accélérer les procédures d'adoption en réponse au tremblement de terre est également perturbant. Contrairement aux

processus de réformes législatives classiques et basés sur la consultation, les réponses hâtives émotionnelles risquent d'intervenir, au détriment des droits de l'enfant. De nombreuses propositions se sont basées sur l'idée fausse selon laquelle les enfants ont besoin d'être adoptés et ont reflété le peu de compréhension de la priorité à donner aux solutions nationales.

Quel est le sens des mesures dites « accélérées »

« Accélérer » signifie agir rapidement, sans délai, dans la réalisation d'une tâche ou d'une procédure, la rendant ainsi aussi rapide et aussi efficace que possible, sans délai inutile, tout en respectant les règles et procédures que l'accomplissement correct de l'objectif doit impliquer[4].

Dans le cadre des conséquences du tremblement de terre à Haïti, le terme « accéléré » a été en particulier utilisé au sujet de deux sujets principaux : le transfert d'enfants adoptés vers leurs pays d'accueil respectifs, et la procédure d'adoption en tant que telle. Dans les deux cas, le terme a en fait été appliqué à toutes sortes d'initiatives qui ne correspondaient pas toujours à la définition ci-dessus.

Transfert accéléré

On aurait pu s'attendre à ce que les « transferts accélérés » concernent le déplacement d'enfant haïtiens pour lesquels un jugement d'adoption avait déjà été prononcé par un tribunal, et qui, au moment du tremblement de terre, n'attendaient plus que l'émission de l'autorisation et des documents de voyage afin de se rendre dans le pays d'accueil. La décision française du 18 janvier de procéder uniquement au transfert accéléré des dossiers où un jugement avait été rendu illustre bien ce point.

Toutefois, cette notion s'est rapidement étendue pour couvrir en fait des transferts d'enfant dont l'adoption n'avait pas fait l'objet d'une décision de justice. Ainsi, la Belgique a annoncé l'arrivée d'enfants « engagés dans un processus d'adoption avant le tremblement de terre, même si la procédure n'est pas terminée ». Le Canada déclarait : « ces enfants sont à des étapes différentes- la plupart ayant été considérées comme bien avancées dans le processus adoptif avant que le tremblement de terre ne survienne… » :

Les « transferts accélérés » ont, peu de jours après, été étendus à des enfants qui n'avaient pas encore été apparentés avec des adoptants en particuliers[5], et même à des enfants dont l'adoptabilité elle-même n'avait pas encore clairement été établie. Dans ces cas, les faits considérés ne peuvent être que qualifiés « d'évacuation d'enfants ». Par ailleurs, et dans de nombreux cas, la justification et les circonstances entourant de tels transferts ne semblent pas correspondre aux critères internationalement reconnus sur lesquels les décisions d'évacuation doivent être fondées.

De plus, plusieurs opérations de transfert ont été présentées de manière fallacieuse et extrêmement émotionnelle par certains gouvernements et plusieurs autres acteurs. Il s'est par exemple agit de faire référence au « rapatriement » des enfants et à leur « réunion » avec leurs futures famille adoptives, ce qui ne correspondait en rien à leur situation. Aucun de ces enfants n'est retourné dans son pays de résidence habituelle, et, dans la majorité des cas, ils n'ont pas été réunis avec leurs futurs parents adoptifs après une séparation. L'usage injustifié de ces termes a placé une charge psychologique supplémentaire sur le chemin de ceux qui essayaient de mettre en question la légitimité des transferts accélérés dans les conditions qui prévalaient à ce moment.

[4] Au sens de l'obligation faite aux Etats qui « doivent procéder d'urgence dans toutes procédures » (Convention de La Haye de 1980 sur l'enlèvement). Voir également la notion de « Jugement rapide et équitable » (Statuts de la Cour Pénal Internationale).

[5] Ministère de la Justice, 'Group of Nine Haitian Children May Also Come to the Netherlands', 17 janvier 2010, http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives-2010/100117group-of-nine-haitian-children-may-also-come-to-the-netherlands.aspx?cp=35&cs=1578

Adoption accélérée

Le but d'accélérer une adoption consiste à éliminer les laps de temps entre les différentes étapes du processus qui ne sont pas causés ni justifiés par des actes devant assurer que les procédures sont respectées et que les garanties nécessaires ont été appliquées. Dans le cas d'Haïti, où le retard dans le traitement des cas était invariablement d'origine administrative et non pas liés à la recherche active d'éléments constitutifs dossier, accélérer ces dossiers-là pouvait sembler justifiable. Il y avait toutefois deux réalités dans le contexte post-tremblement de terre qui doivent être rappelées ici.

Certaines parties du pays n'ont pas – du moins directement- été affectées par la catastrophe au niveau de la capacité fonctionnelle de leurs institutions, comme les tribunaux par exemple. Dans la mesure où la proportion des enfants considérés comme étant « dans le processus adoptif » était relativement faible dans ces régions en comparaison de ceux hébergés dans les crèches à Port-au-Prince, les procédures auraient pu, dans ces cas, être menées à leur terme, soit jusqu'au jugement d'adoption. De son côté, l'IBESR annonçait avoir repris le traitement des dossiers dès le début de février. Ainsi, « accélérer » ces adoptions aurait pu impliquer, dans un premier temps, de réduire les délais procéduraux jusqu'à cette étape. Il apparaît toutefois, et d'une manière générale, que les procédures d'adoption accélérées l'ont été dans les mêmes conditions que celles menées dans les zones sinistrées.

Concernant Port-au-Prince et les autres zones directement touchées, l'appareil judiciaire ne fonctionnait plus. Si les adoptions devaient y être accélérées dans les semaines qui ont suivi la catastrophe, il aurait été nécessaire d'accélérer le processus en modifiant les règles et les procédures plutôt que d'éliminer des retards.

Du côté haïtien, il y a eu tout d'abord une annonce générale de la part du Président déclarant : « seuls les enfants pour lesquels une procédure d'adoption internationale a été entamée – c'est-à-dire une procédure régulière, peuvent être considérés pour l'adoption internationale ». Cette position, par son contenu plutôt vague relatif à une « procédure entamée » a été largement comprise comme une tentative d'apaiser la communauté internationale (pour ne pas dire qu'elle ait été faite à sa demande). Elle ne cherchait qu'à exclure, à ce moment, le traitement de nouvelles demandes d'adoption. Elle n'avait pas, en soit, de valeur judiciaire intrinsèque ou de relais dans la pays lui-même, et les procédures légales étaient sensées rester en vigueur. Néanmoins, il semble qu'elle ait permis à certains acteurs de tirer profit d'une interprétation la plus large possible, de sorte que les enfants simplement étiquetés comme adoptables par les crèches (mais n'ayant pas encore été apparentés avec des futurs adoptants, ni faits l'objet d'un jugement d'adoption prononcé par, ou juste pendant devant, une cour de justice) pouvaient faire partie de ceux pour lesquels une « procédure était entamée ».

Cet élément doit être mis en relation avec l'annonce que, dans la mesure où le système judiciaire et administratif ne fonctionnait plus, toutes les adoptions internationales devaient être approuvées par le Premier Ministre. S'en est suivi une première période durant laquelle, au dire de chacun, pratiquement n'importe quelle signature de représentant officiel était considérée comme suffisante pour « accélérer » une adoption et de garantir l'autorisation de quitter le pays pour l'enfant concerné. De manière très claire, l'approbation rapide du Premier Ministre ne pouvait en aucun garantir que les normes de protection minimum étaient appliquées. Dans ce cas, « accélérer » n'a signifié que passer par-dessus les normes (légales) procédurales habituelles.

Une question d'urgence ?

La justification la plus souvent exprimée quant à la nécessité d'accélérer les procédures était fondée sur « l'urgence » et « l'insécurité » auxquelles les enfants étaient confrontés. Ainsi, Michele T. Bond, reconnaissait le besoin quant à la manière de déterminer « comment

accélérer les adoptions de sorte que les enfants puissent être ramenés chez eux en toute sécurité, aux Etats-Unis[6] ». Le Gouvernement Belge relevait que « au vu des circonstances dramatiques dans lesquelles se trouve Haïti, et en tant que mesure exceptionnelle, la procédure va être considérablement allégée pour les enfants concernés », et Evelyne Huytebroeck (Ministre de l'Aide à la jeunesse, Communauté française) « justifiait les opérations en cours au vu de l'urgence de la situation[7] ».

Personne ne contestera le fait que juste après le tremblement de terre, les conditions de vie pour de nombreux enfants étaient terribles, et que de sérieuses préoccupations existaient concernant, entre autres, des possibles enlèvements en vue d'exploitation. Au même moment, les enfants vivant dans des institutions étaient parmi les premiers à recevoir de l'assistance, même si toutes ces structures n'ont pas toutes été sérieusement endommagées. Au moment où le tremblement de terre a frappé, il y avait manifestement un besoin « urgent » à fournir de l'assistance de toute sorte à la population touchée, y compris à s'assurer de sa sécurité.

La question est donc savoir si la meilleure réponse à apporter dans ces conditions extrêmes était de déplacer des enfants à l'étranger de manière si précipitée, même si, dans de nombreux, voire dans la plupart des cas, cela impliquait un non-respect des normes internationales reconnues relatives tant à l'adoption qu'aux mesures d'évacuation. Cette question est d'autant plus importante dans la mesure où les procédures d'adoption en place étaient déjà tristement connues pour leur incapacité à protéger les droits des enfants et ceux de leurs parents biologiques.

Il faudra du temps pour rassembler tous les éléments nécessaires pour répondre à cette question de manière appropriée. Pour le moment, nous pouvons toutefois dire sans en douter que ce qui s'est passé pour de nombreux enfants déplacés d'Haïti est bien loin de ce qui est normalement acceptable en matière « d'adoptions accélérées ».

[6] U.S. Department of State, Interview on the Situation in Haiti and the Adoption of Haitian Children: Michele T. Bond, Deputy Assistant Secretary for Overseas Citizens Services, 19 janvier 2010, http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2010/135396.htm.
[7] 'Pas de nouvelles adoptions', La Libre Belgique, 19 janvier 2010, http://www.lalibre.be/actu/international/article/556549/pas-de-nouvelles-adoptions.html

Chronologie par pays ayant réalisé des adoptions internationales accélérées

Date	Évènement et acteurs impliqués
12 janvier 2010	Le tremblement de terre frappe Haïti
14 janvier 2010	La **France** annonce qu'elle ne procédera pas à des adoptions accélérées.
15 janvier 2010	Les **Pays-Bas** annoncent que le transfert de 56 enfants avec jugement d'adoption sera accéléré.
16 janvier 2010	Les **Pays-Bas** annoncent que l'adoption de 44 enfants sans jugement mais ayant faits l'objet d'un matching sera accélérée. Le **Canada** annonce qu'il va accélérer le transfert dans les cas où seul manque le visa et où il y a un jugement d'adoption.
17 janvier 2010	Des candidats à l'adoption en **France** manifestent pour mettre la pression sur le Gouvernement. Les **Pays-Bas** annoncent que 9 enfants non encore apparentés seront transférés dans le pays.
18 janvier 2010	La **France** annonce qu'elle va accélérer le transfert des adoptions avec jugement. Les **USA** annoncent que la « parole humanitaire[8] » sera accordée aux enfants en cours d'adoption au bénéfice d'un jugement ou d'un apparentement. L'éventualité d'une troisième catégorie d'enfants était laissée ouverte au moment de l'annonce. La **Belgique** décide d'accélérer les procédures pour 14 dossiers.
19 janvier 2010	Le **Luxembourg** est autorisé par Haïti à transférer 14 enfants. 53 enfants arrivent à Pittsburg **USA.**
20 janvier 2010	L'**Allemagne** reçoit le feu vert des autorités haïtiennes pour accélérer l'adoption de 63 enfants, certains avec jugement, d'autres avec matching.
21 janvier 2010	9 enfants arrivent à Zürich, **Suisse**. Deux cas de transferts accélérés et 7 cas de procédures accélérées.
24 janvier 2010	Le Gouvernement Haïtien approuve l'adoption accélérée de 217 dossiers pour le **Canada**. 24 enfants arrivent le même jour à Ottawa.
29 janvier 2010	L'**Allemagne** annonce que 60 enfants sont arrivés dans le pays.
9 février 2010	La **France** annonce que 326 enfants sont arrivés dans le pays.
11 février 2010	La **France** annonce qu'au total, 371 enfants sont arrivés dans le pays. 910 autres familles sont concernées par une procédure d'adoption pendante.
15 février 2010	La compagnie INSEL reprend les vols commerciaux sur Haïti.
16 février 2010	Les **USA** annoncent que la « parole humanitaire» a été accordée à 750 enfants.
19 février 2010	Air France reprend les vols commerciaux sur Haïti.
23 février 2010	Le **Canada** annonce que le Gouvernement Haïtien a approuvé l'accélération de 250 dossiers, mais qu'à cette date, seuls 202 enfants étaient arrivés dans le pays.
25 février 2010	La **France** annonce qu'en date du 12 janvier il y avait 1011 procédures d'adoption en cours, parmi lesquelles 80% des enfants avaient au moins un parent biologique. La France allait procéder au transfert de 489 enfants au bénéfice d'un jugement d'adoption.
4 mars 2010	L'Autorité centrale française communique que les tribunaux en dehors de Port-au-Prince sont fonctionnels et que l'autorité centrale haïtienne pour l'adoption a repris ses activités. Des juges haïtiens se rendent à Paris pour discuter de l'avenir de l'adoption internationale avec le Gouvernement.
16 avril 2010	Les **USA** mettent fin au programme de « parole humanitaire » qui a à ce stade concerné plus de 1000 enfants. Il est prévu que le programme couvre environ 1200 enfants au total, bien qu'il traite 1340 cas en cours.
29 avril 2010	L'autorité centrale haïtienne (IBESR) informe le Gouvernement américain qu'elle accepte de nouveaux dossiers pour des enfants haïtiens qui étaient déclarés orphelins avant le 12 janvier 2010, ou qui ont été abandonnés par leurs parents après le tremblement de terre.

[8] « Humanitarian parole » : procédure utilisée occasionnellement pour autoriser quelqu'un qui est normalement inadmissible aux les Etats-Unis, à y séjourner pendant une période provisoire, en raison d'un cas d'urgence.
http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=accc3e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=accc3e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD

Buts du rapport

Ce rapport examine les pratiques d'adoption internationales à la suite du tremblement de terre à Haïti. Haïti a été un pays d'origine 'populaire', dans la mesure où des milliers d'enfants étaient à une certaine étape du processus d'adoption – y compris simplement "identifié" comme potentiellement adoptables - quand le tremblement de terre a frappé. Des réponses diverses et contrastées ont été apportées par les pays d'accueil et par d'autres acteurs à l'adoption des enfants déplacés à l'étranger. Ce rapport documente et passe en revue l'importante gamme de réponses et de mesures exceptionnelles mises en œuvre par quelques pays, premièrement dans l'accélération du transfert des cas (avec un jugement d'adoption), et deuxièmement, pour les adoptions elles-mêmes et les autres procédures (sans jugement d'adoption).

Dans le contexte de ces mesures exceptionnelles, l'objectif principal de ce rapport est d'identifier des leçons à tirer de cette situation pour essayer de prévenir tout mal futur. Ce n'est pas l'intention du rapport de dénoncer un pays particulier, mais plutôt de fournir une analyse objective des mesures de procédures accélérées mises en œuvre, à l'encontre des normes internationales.

Structure du rapport

Le rapport est divisé en deux parties, la première présentant une vue d'ensemble de la protection de l'enfance et la situation d'adoption à Haïti avant, pendant et après le tremblement de terre et la seconde examinant de manière très détaillée les réponses individuelles des pays et des régions apportées aux adoptions internationales en Haïti après le tremblement de terre. Cette deuxième partie n'a pas été traduite en français.

La partie 1 est divisée en trois sections. Le premier présente brièvement le contexte prévalant à Haïti avant le tremblement de terre et le processus d'adoption internationale. La section suivante examine les normes internationales traitant des adoptions internationales, en particulier leur application dans le contexte d'une catastrophe naturelle. La troisième section fournit une analyse critique des questions liées à l'adoption internationale qui ont surgi suite aux réponses variées qui ont fait suite au tremblement de terre.

La partie 2 est divisée en trois sections, présentant les diverses réponses apportées par les pays: ceux qui menaient des adoptions internationales avec Haïti au moment du tremblement de terre et ont accéléré les procédures ensuite; ceux qui avaient déjà suspendu les adoptions internationales avec Haïti et ont traité les cas ouverts; et ceux qui ont uniquement pris position sur la question des adoptions internationales avec Haïti, regroupés par la région. Cette section aspire à fournir un compte-rendu factuel objectif des actions gouvernementales et des diverses réactions, et a servi de référence de base à l'analyse qui est présentée dans la partie 1.

PREMIERE PARTIE : Le contexte haïtien

1. Situation avant et pendant le tremblement de terre

Dans le but de présenter le contexte dans lequel les activités dites de procédures accélérées ont pris place, il est important d'examiner en premier lieu le système général de protection de l'enfance et d'adoption en place à Haïti avant le tremblement de terre. Cette section montre que le système en place était plutôt fragile et clairement déficient.

1.1. Le système de protection de l'enfance

Avec une population de 9,2 millions d'habitants, Haïti est l'un des pays les plus pauvres du monde, dont 80% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, et 54% en condition de « pauvreté extrême »[9]. En 2007, l'UNICEF estimait le nombre d'enfants à environ 4,2 millions, parmi lesquels 1,25 million[10] était âgé de moins de 5 ans. En 2003, le Comité de l'ONU sur les Droits de l'Enfant a soulevé un certain nombre de sujets de préoccupation concernant par exemple les enfants et leur environnement familial, le nombre élevé d'enfants séparés et la manque d'évaluation périodique du système de prise en charge alternative[11].

Les statistiques 2007 de l'UNICEF indiquaient que seuls 82% des enfants nés à Haïti étaient enregistrés à la naissance, les autres enfants étant particulièrement exposés au trafic, aux abus et à l'exploitation. Entre 1999 et 2007, l'UNICEF estimait que 21% des enfants étaient impliqués dans différentes formes de travail des enfants ; le taux de mariage des mineurs s'établissait à 30% entre les années 2000 et 2008. En 2007, toujours selon UNICEF, environ 380'000 enfants avaient perdu l'un ou leurs deux parents, toutes causes confondues. Le nombre d'enfants ayant perdu leurs deux parents avant le tremblement de terre était estimé à 50'000[12].

Dans son rapport de 2003 au Comité de l'ONU sur les droits de l'Enfant, le Gouvernement Haïtien détaillait les différentes formes de séparation des enfants de leurs familles, incluant entre autres les parents plaçant leur enfant comme domestique dans d'autres familles, leur placement auprès de la famille élargie lorsque les parents vivent ou travaillent à l'étranger, et les décisions administratives ou judiciaires de placement en cas d'abus ou de mauvais traitement.

Très souvent, les parents confient leur enfant à une crèche en croyant – ou en ayant été amenés à croire- qu'ils y seront mieux. Ainsi, plusieurs enfants dans les crèches ne sont pas du tout orphelins. En pratique, l'IBESR n'a pas les ressources pour vérifier quelles procédures ont été suivies pour accepter un enfant dans une institution, ni pour savoir ce qui a été expliqué aux parents biologiques.[13] Dans une étude intitulée « situation des orphelins à Haïti », on constatait que « ni le nombre d'institutions, ni le nombre d'enfants en institution, n'est officiellement connu. Mais la Chambre de l'Enfance Nécessiteuse Haïtienne (CENH) indiquait qu'elle avait reçu des demandes d'assistance de près de 200 orphelinats à travers le pays pour plus de 200'000 enfants. ».[14]

Le 6 février 2010, le New-York Times décrivait le système de prise en charge alternatif à Haïti dans les termes suivants : « Aux premières lignes du système se trouvent les orphelinats (plus

---

[9] Central Intelligence Agency, The World Factbook: Haiti, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html.
[10] UNICEF, Information by country: Haiti, Statistics, http://www.unicef.org/infobycountry/haiti_statistics.html.
[11] UNCRC, Concluding Observations: Haiti, CRC/C/15/Add.202, 18 mars 2003, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0993aafea549a989c1256d2b00526ce9/$FILE/G0340876.doc.
[12] UNICEF, Statement on Child Protection in Haiti, New York, 28 janvier 2010, http://www.crin.org/docs/HFJ%20NY%20statement%20for%20distribution_FINAL.docx.
[13] Extraits de rapports présentés à la réunion des autorités centrales francophones tenue à La Haye en juin 2009.
[14] Eveillard, R and Hunter, S, The situation of orphans in Haiti: A summary assessment, Family Health International and USAID IMPACT Project, http://www.fhi.org/NR/rdonlyres/ehbzuqgt73edzijin3rcxfahwkcdbqwcj5c3adjm7zufa4bgnyl565hxib5ol4sqqtwrdlretneote/haitiovcassessmentenhv.pdf

connus sous le nom de crèche) qui couvrent un spectre très large, allant des institutions bien équipées grâce aux financements internationaux, aux taudis d'une seule pièce dans un bidonville où une femme seule s'occupe d'enfants abandonnés du mieux qu'elle peut. Selon les autorités, la plupart de ces enfants ne sont pas orphelins mais sont placés parce que leurs parents ne sont pas capables de leur assurer la subsistance. Pour ces parents désespérés, l'orphelinat est une bénédiction, une solution temporaire pour aider un enfant à survivre dans un contexte de tensions économiques particulièrement difficile. Plusieurs orphelinats organisent des visites des familles de manière régulière et, lorsque leur situation s'améliore, les parents ont la possibilité de reprendre leurs enfants à la maison. Les autorités craignent toutefois qu'au lieu de protéger la population haïtienne la plus vulnérable, certains orphelinats soient devenus les outils de l'exploitation. « Il y a de nombreux pseudo-orphelinats qui ont ouvert ces dernières années et qui ne sont en fait pas du tout des orphelinats », déclare Frantz Thermilus, le chef de la police judiciaire nationale d'Haïti. « Ils constituent une couverture pour les organisations criminelles qui tirent avantage du fait que les gens sont sans foyers et affamés. Et avec le tremblement de terre elles voient clairement l'opportunité de profiter de la situation »[15].

C'est dans le cadre de ce système de protection de l'enfance dysfonctionnant que l'adoption internationale est offerte comme solution.

1.2 La situation de l'adoption

Deux décrets principaux régulent le système de l'adoption à Haïti : le décret du 4 avril 1974 (Formes et conditions relatives à l'adoption), et le décret du 24 novembre 1983 (Création de l'IBESR). Au vue de l'âge de ces textes, le Gouvernement est actuellement dans le processus de rédaction d'une nouvelle loi sur l'adoption, avec l'aide de l'UNICEF, de la Conférence de La Haye et d'autres experts internationaux. Haïti n'a pas encore ratifié la *Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale* (ci–après: CLaH-93).

Ces dernières années, Haïti a été l'un des pays d'origine les plus attrayants. En 2009, Haïti était la plus grande « source » d'enfants pour la France, la seconde pour le Canada et la huitième pour les USA. Le tableau ci-dessous présente les chiffres pour les principaux pays d'accueil, et montre entre autre que l'Italie et l'Espagne ont arrêté d'adopter des enfants depuis ce pays en 2007 (à cause du manque de garanties concernant les droits de l'enfant dans le processus). On peut également observer que le Canada et les USA entreprennent habituellement un nombre important d'adoptions intrafamiliales liées à la population migrante haïtienne.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	**Total**
Canada	150	159	115	123	88	148	89	**872**
Belgique	7	6	4	1	0	3	1	**21**
France	542	507	475	571	403	731	651	**3.880**
Allemagne[16]	NA	35	37	23	31	61	30	**217**
Italie	6	9	13	2	2	0	0	**32**
Luxembourg	NA	NA	1	1	7	8	3	**20**
Pays-Bas	69	42	51	41	28	91	60	**382**
Espagne	17	36	24	15	22	0	0	114
Suisse	9	7	8	10	12	4	9	**59**
USA	250	356	231	309	190	301	380	**2,017**
Total	**1,050**	**1,157**	**959**	**1,096**	**783**	**1,347**	**1,223**	**7,614**

[15] 'Bleak Portrait of Haiti Orphanages Raises Fears', The New York Times, 6 février 2010, http://www.nytimes.com/2010/02/07/world/americas/07trafficking.html

[16] Ces chiffres approximatifs sont fournis par l'Autorité Centrale Fédérale allemande qui déclare ne pas avoir de statistiques officielles relatives à l'adoption internationale. Les organismes agréés doivent cependant fournir un rapport aux autorités sur chaque cas d'adoption internationale finalisée – non pas pour un contrôle statistique mais pour faciliter la recherche de la famille biologique par l'enfant. Le problème est que la finalisation ne se produit pas toujours la même année que celle durant laquelle la décision d'adoption a été prononcée.

1.2.1 Résumé de la procédure d'adoption avant le tremblement de terre[17]

Cette section examine brièvement les étapes clés du système d'adoption haïtien avant le tremblement de terre, et présente les différents moyens de protection mis en place avant qu'une procédure d'adoption internationale soit entamée. Des détails complémentaires sur cette procédure sont présentés de manière exhaustive dans le rapport préparé par Marlène Hoffstetter et Fernando Freire, fondé sur une évaluation pour l'UNICEF en 2005 (ci-après : rapport UNICEF 2005), ainsi que dans les rapports présentés à la réunion des autorités centrales francophones qui s'est tenue à La Haye en juin 2009.

Autorité compétente

L'autorité compétente pour les adoptions à Haïti est l'Institut du Bien-Etre Social et de Recherches (ci-après : IBESR). L'IBESR est en charge de l'examen de toutes les demandes d'adoption, des autorisations d'adoptions, des accréditations et des contrôles des crèches et de la recherche de solutions de placement pour les enfants abandonnés dans la rue ou dans les hôpitaux.

Consentement

Avant qu'un enfant soit déclaré adoptable, le Juge de paix est responsable du recueil du consentement des père et mère de l'enfant, en présence d'un responsable de la crèche. Si les droits parentaux ont été retirés, le consentement du Conseil de Famille est nécessaire. Si les parents sont inconnus, c'est le maire le plus proche de l'endroit où l'enfant a été trouvé qui donnera le consentement.

Enfants proposés à l'adoption

Selon le Décret de 1974, seuls les enfants de moins de 16 ans peuvent être adoptés, lorsqu'il y a « des raisons qui le justifient et des avantages évidents pour l'enfant ».

Candidats à l'adoption

Selon le droit haïtien, les candidats à l'adoption doivent être âgés de 35 ans au moins. Pour les couples mariés, l'un des conjoints peut avoir moins de 35 ans si le couple a été marié depuis 10 ans et qu'il n'a pas d'enfant biologique. Les candidats à l'adoption doivent être âgés d'au moins 19 ans de plus que l'enfant qu'ils souhaitent adopter. Les adoptions par les couples mariés nécessitent le consentement des deux époux. Certaines de ces conditions peuvent être levées avec la permission du Président d'Haïti.

Prise en charge et apparentement des enfants

Les crèches sont au cœur de la procédure d'adoption. Elles sont en contact direct avec les familles biologiques et fournissent les premiers soins aux enfants. Avant que l'enfant ne soit déclaré adoptable, les crèches doivent organiser une évaluation psychologique de l'enfant afin d'évaluer son adoptabilité. Les professionnels qui préparent ces rapports n'ont aucun moyen de savoir si leurs recommandations seront prises en compte au moment de la décision d'adoption. Les crèches vont ensuite allouer un enfant aux candidats à l'adoption figurants sur leurs listes de clients, réalisant ainsi l'étape de l'apparentement. Les crèches choisissent également les avocats qui vont mener la procédure d'adoption. Les avocats sont responsables de la préparation du dossier d'adoption. Ils doivent présenter ces dossiers à l'IBESR et au Tribunal civil.

Le jugement d'adoption

Après que l'avocat ait préparé le dossier d'adoption avec les consentements nécessaires, l'IBESR donne son accord à la poursuite de la procédure. Une fois qu'il a obtenu cet accord, l'avocat va soumettre le dossier complet d'adoption au Tribunal civil. Le Tribunal civil va examiner et vérifier que le dossier est conforme à la loi (articles 26-27, Décret de 1974). Si le Tribunal civil estime que toutes les conditions sont remplies, il prononce le jugement d'adoption qui sera ensuite enregistré à l'Etat civil. L'Ambassade du pays d'accueil sera ensuite en charge de préparer le passeport et de délivrer le visa pour l'enfant.

[17] Ce résumé est basé sur une analyse des lois et rapports existants présentés à la réunion des autorités centrales francophones qui s'est tenue à La Haye en juin 2009.

1.2.2 Commentaires sur la procédure d'adoption avant le tremblement de terre

Le système d'adoption prévalant à Haïti avant le tremblement de terre était caractérisé par un cadre légal inadéquat, des procédures faibles et un manque de transparence dans les coûts de l'adoption.

Cadre légal inadéquat

Il est largement reconnu que la législation haïtienne relative à l'adoption est tout-à-fait inadéquate. Depuis plusieurs années, des efforts ont été consentis pour rédiger une nouvelle loi sur l'adoption qui tienne compte à la fois des nouvelles réalités influençant l'adoption internationale depuis le Décret de 1974 actuellement en force, et du développement de standards internationaux réalisé depuis.

Les problèmes concernant le cadre législatif actuel relatif à l'adoption sont nombreux et sérieux. Si certains d'entre eux découlent directement du contenu du Décret de 1974, les plus dérangeants sont sans aucun doute ceux que ce texte ignore complètement.
Ainsi, par exemple, il n'y a aucune référence – ni même une allusion- aux principes de subsidiarité qui doit s'appliquer aux adoptions internationales. L'enfant n'a pas le droit d'exprimer son opinion au sujet de l'adoption envisagée, et son consentement n'est pas requis. De plus, il n'y a aucune référence concernant le besoin d'informer de manière complète les parents biologiques quant aux conséquences de leur consentement, ni de s'assurer que ledit consentement a été donné librement, sans incitation ni paiement.[18]

Dans le Décret, trois absences sautent particulièrement aux yeux. La première est celle de l'apparentement dont la non régulation permet aux crèches d'exercer un contrôle total sur l'octroi des enfants aux candidats adoptants (voir également « procédures faibles» ci-dessous). La seconde concerne les acteurs étrangers : il n'est fait aucune mention des agences d'adoption et de leurs rôles. Il n'existe par ailleurs aucune restriction ni condition quant aux activités des candidats à l'adoption, y compris leur capacité à agir de manière indépendante. Le dernier élément clé est celui des coûts des donations qui n'est pas du tout traité.

Au moment de rédiger ce rapport, le projet de législation sur les adoptions est passé devant la Chambre Basse Haïtienne et est soumis au Sénat. Malheureusement, ce texte ne couvre pas toutes les lacunes du décret actuel et n'est pas conforme à toutes les conditions de la CLaH-93. Les crèches en particulier essaient par tous les moyens de conserver leur rôle tel qu'il existe dans le système actuel, et ont essayé d'influencer les rédacteurs et les autres acteurs en vue de bloquer le projet de nouvelles normes qui pourrait mettre en danger leurs prérogatives dans le contexte de l'adoption internationale.

Procédures faibles

Il découle de ce système légal imparfait que les procédures d'adoption en Haïti sont bien connues pour être exposées aux risques et aux abus. En 2003 déjà, le Comité de l'ONU pour les Droits de l'Enfant soulignait « qu'il s'inquiétait de l'augmentation du nombre d'adoptions internationales sans qu'un système de surveillance adéquate soit mis en place »[19]. Le rapport UNICEF/Terre des Hommes de 2005 pointe quant à lui des abus graves et systémiques dans le processus d'adoption haïtien.

Il est ainsi particulièrement inquiétant que plusieurs crèches existent uniquement dans le but de réaliser des adoptions internationales, et qu'elles n'obtiennent leurs revenus de cette seule source. Ces crèches jouent un rôle clé tant au moment de s'assurer du consentement des parents

[18] Ce point est d'autant plus crucial dans le contexte haïtien où la grande majorité des enfants adoptés a au moins un parent, et où l'adoption simple est la forme d'adoption qui prévaut. Dans tous les cas, une adoption internationale sera convertie en adoption plénière, et il est donc vital que les personnes qui donnent leur consentement comprennent que ce dernier implique la rupture complète de la relation parents-enfant et la cessation probable de tout contact dans le futur.
[19] Comité des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant, Concluding Observations, op. cit.

biologiques qu'à celui de l'apparentement de l'enfant aux candidats adoptants. Elles confient le traitement des cas aux avocats qu'elles choisissent et qu'elles emploient à cette fin. Il est dérangeant qu'en pratique, les candidats puissent soumettre leurs demandes directement auprès des crèches et qu'ils entrent ensuite en contact avec elles pour « choisir » leur enfant – le rapport UNICEF/Terre des Hommes 2005 indiquait que certaines crèches vont encore plus loin et vont chercher dans la communauté l'enfant qui répondra le mieux à la demande des candidats. Cette procédure de mise en lien remplace entre autre l'étape essentielle du « matching » qui doit normalement être réalisée par un groupe de professionnels qui puisse identifier les besoins de l'enfant et sélectionner une famille appropriée.

L'IBESR joue un rôle très faible en pratique étant donné que le processus d'adoption est principalement entre les mains des crèches, des avocats et des juges. L'IBESR n'est pas équipé de manière adéquate pour remplir les tâches d'une autorité centrale d'adoption au sens des normes internationales. Ses ressources sont insuffisantes pour vérifier l'adoptabilité de l'enfant, y compris l'état civil de l'enfant et de ses parents biologiques, la véracité des déclarations d'abandon, et les circonstances dans lesquelles l'adoption a été donnée. L'IBESR n'a pas la capacité de superviser les crèches et les avocats, et n'a pas non plus le mandat de prévenir les gains illicites.[20]

Par conséquent les dossiers de propositions d'adoption qui arrivent à l'IBESR par l'intermédiaire des avocats sont en fait des faits accomplis. Leur passage par le Tribunal et le processus administratif jusqu'à l'approbation finale prend en général beaucoup de temps même si cela ne reflète pas de réels efforts de vérifications, au-delà des contrôles formels que les documents prescrits figurent dans le dossier et soient en ordre. Ainsi, les procédures hautement questionnables telles que le recueil du consentement sont légalisées de manière routinières pour devenir des adoptions internationales.

Responsabilité des pays d'accueil et manque de transparence dans les coûts

Les agences d'adoptions internationales et les pays d'accueil doivent endosser une part importante de responsabilité quant à la situation problématique de l'adoption à Haïti. Ceux qui ont continué de réaliser des adoptions depuis ce pays ont implicitement cautionné des pratiques qui – autant que nous sachions- sont en complète contradiction avec les standards internationaux, et permettant à un système gouverné par la demande de devenir la norme.

Ce manque de surveillance du processus adoptif inclus l'absence de transparence sur les « frais et les coûts » dans le pays exigés par les acteurs haïtiens et payés par les candidats à l'adoption, directement ou à travers leurs agences. Les montants impliqués (à l'exclusion du voyage, de l'hébergement et des frais administratif dans le pays d'accueil) sont considérables et ne correspondent en rien à des frais raisonnables au vu du coût de la vie et de la moyenne des salaires à Haïti. Ainsi, si nous prenons par exemple les deux principaux pays d'accueil que sont la France et les USA, il apparaît qu'à de rares exceptions près les adoptants français se sont vus demander de payer entre 7'000.- et 9'000.- dollars en frais locaux ; les américains un petit peu plus : entre 8'600.- et 12'000.- dollars. A côté de leurs programmes « classiques », au moins trois agences américaines ont été approchées par des crèches qui pouvaient « accélérer » les adoptions, mais avec des frais d'au moins 16'000.- dollars.[21]

Ces frais sont essentiellement payés aux crèches (les frais demandés par l'IBESR sont de 140.- dollars). Une partie constitue des « frais de dossiers » (qui avoisinent en général 5'000.- dollars), dont une partie est versée à l'avocat en charge du dossier. L'utilisation de ces fonds est à l'entière discrétion du directeur de la crèche sans aucune supervision. La seconde partie est ouvertement désignée comme servant à couvrir les « frais de soins » de l'enfant pendant son séjour à la crèche. Les sommes varient entre 350 et 550 dollars par mois, à nouveau sans aucun contrôle de leur utilisation. De plus, depuis que la durée des procédures d'adoption s'est allongée à deux voir

[20] Extrait des rapports présentés à la réunion des autorités centrales francophones qui s'est tenue à La Haye en juin 2009.

[21] Decolores Adoptions (http://www.decoloresadoptions.com), Global Adoption Services (http://www.adoptglobal.org/) and Wasatch International Adoptions (http://www.wiaa.org/).

trois ans, les crèches ont la possibilité de facturer des montants additionnels pour couvrir ces périodes.

Le manque de transparence dans la ventilation des « coûts et frais dans le pays » est un problème qui n'est en aucune manière limité à Haïti.[22] Mais où que cela se produise, il met en évidence les relations particulièrement malsaines entre l'adoption internationale et les gains financiers, avec toutes les conséquences que cela peut avoir.

1.3. Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 et la situation des enfants présents à Haïti

C'est dans un contexte d'extrême pauvreté conjuguée à un système précaire de protection de l'enfance et d'adoption que « le 12 janvier 2010, un tremblement de terre d'une magnitude de 7.0 a frappé Haïti, dont l'épicentre se situait à environ 15 km au sud-ouest de la capitale Port-au-Prince. La population vivant dans les zones ayant été touchées de manière sévère à modérée s'élevait à 2 millions de personnes. Le tremblement de terre a été décrit comme le pire qu'ait connu la région au cours des 200 dernières années [23]». Une semaine après la catastrophe, les experts des Nations Unies déclaraient : « que le risque augmentait de voir à Haïti des mineurs non accompagnés, y compris des orphelins et des *restaveks* être enlevés, réduits en esclavage, vendus ou trafiqués à cause de l'insécurité en constante augmentation dans le pays [24]».

Cinq semaines après le tremblement de terre, l'UNICEF a publié un court rapport résumant la situation des enfants présents à Haïti[25]. Le rapport souligne que « selon le Gouvernement, le tremblement de terre a occasionné la mort d'au moins 212'000 personnes (soit 2% de la population haïtienne), et blessé plus de 300'000 personnes de manière plus ou moins sévère, parmi lesquelles au moins 1'000 personnes ont du être amputées d'un membre ».

Toujours selon l'UNICEF, plus de 1'260'000 enfants ont été directement affectés par la catastrophe, parmi lesquels trois groupes particulièrement vulnérables que sont les enfants vivant avec leur famille dans des lieux d'hébergement temporaires, ceux vivant à la zone frontière avec la République Dominicaine, et ceux qui s'étaient déjà déplacés vers les communautés rurales, fragilisant encore un peu plus ces dernières. L'UNICEF souligne également qu'à ce moment, la première priorité est de fournir des abris (seuls 23% des besoins sont couverts), de même que la mise à disposition d'eau potable, la vaccination rapide des enfants contre la rougeole, l'amélioration des mécanismes de prévention de l'exploitation et des abus ainsi que le développement et la reprise de l'enseignement.

> *Le tremblement de terre a eu de profondes répercussions non seulement sur le système de protection de l'enfance haïtienne, mais aussi sur les processus d'adoption internationale. Le contexte déjà problématique de l'adoption avant le tremblement de terre à Haïti s'est encore plus détérioré. C'est bien dans ce cadre préoccupant que les normes internationalement acceptées deviennent encore plus pertinentes et doivent être perçues comme point de référence pour assurer que les droits de l'enfant ne soient pas oubliés au milieu du chaos.*

---

[22] Voir par exemple le Viet Nam: « Adoption au Vietnam : Conclusions et recommandations d'une évaluation » 2009, pp. 55-56, http://www.iss-ssi.org/2009/assets/files/news/vietnam%20report_ENG.pdf.

[23] Central Intelligence Agency, The World Factbook: Haiti, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html.

[24] Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Separated Haitian children risk being sold, trafficked or kept in slave-like conditions - UN human rights experts', 2 février 2010, http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9799&LangID=E.

[25] UNICEF, Children in Haiti: One month later, UNICEF Monthly Situation Report: 12 février 2010, http://www.crin.org/docs/UNICEF%20HAITI%20One-Month%20Sitrep%2012%20Feb%20(updated,%20compressed).pdf.

2. Standards internationaux

Cette section examine les conventions internationales et les directives traitant des adoptions internationales, ainsi que les questions liées aux situations d'urgence. Le but est de mettre en lumière la manière dont les enfants « à adopter » peuvent être protégés du mieux possible après une catastrophe naturelle.

2.1. Conventions internationales

La **Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant** (CDE)[26] est la convention la plus largement ratifiée au monde. Ses articles 20 et 21 sont consacrés à la problématique des enfants privés de famille et aux solutions alternatives telles que l'adoption.

Reconnaissent que l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé (article 21b CDE).

Lorsque des mesures sont envisagées « il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique » (article 20 alinéa 3). Pour l'adoption, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale (article 21). Le principe de subsidiarité ancré dans la CDE est un élément essentiel qui doit être respecté avant d'engager une procédure d'adoption internationale. En pratique, ce principe a deux composantes. Tout d'abord, l'adoption nationale est subsidiaire à toute mesure permettant de maintenir l'enfant, ou de le retourner, dans sa famille d'origine, les mesures visant à prévenir l'abandon devant être prioritaires. Les Gouvernements et la société civile doivent tout entreprendre afin d'encourager et de permettre aux familles biologiques de prendre soin de leurs enfants. Le second aspect du principe de subsidiarité implique que l'adoption internationale ne soit prise en compte que lorsque les possibilités d'adoptions nationales ont été examinées.

Ces principes de base sont développés dans la **Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale** (CLaH-93) qui traite spécifiquement des adoptions internationales. Son principal objectif figure dans son préambule qui souligne « la nécessité de prévoir des mesures pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants ».

Au 21 avril 2010, 81 pays avaient signé et ratifié la CLaH-93, parmi lesquels tous les pays qui ont procédé à des adoptions internationales accélérées après le tremblement de terre. Malgré le fait qu'Haïti ne soit pas partie à la CLaH-93, le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye de Droit International Privé a démontré que les principes de la convention s'appliquaient néanmoins dans les relations avec ce pays : « **Haïti est partie à la CDE,** mais ne l'est pas à la CLaH-93. Cependant, en 2000, la Conférence de La Haye a adopté une recommandation priant les Etats parties d'appliquer les standards et garanties contenues dans la Convention, dans toute la mesure du possible, aux adoptions internationales effectuées en relation avec des Etats n'ayant pas encore adhéré à la Convention. Plus de 80 Etats, y compris la majorité des Etats d'accueil, sont parties à cette Convention. **Par conséquent, même si Haïti n'est pas partie à la CLaH-93, tous les Etats d'accueil devraient appliquer ces normes et garanties**[27] ».

[26] Disponible à : http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm

[27] Conférence de La Haye, Note informative aux Etats et autorités centrales : le tremblement de terre à Haït et les adoptions internationales, 20 janvier 2010. http://hcch.e-vision.nl/upload/haiti_infonote_f.pdf

2.2 Lignes directrices internationales

2.2.1 Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Les Lignes Directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants[28] ont pur but de clarifier les droits inclus dans la CDE, en particulier ceux traitant des enfants privés de leur famille. Une de ces sections traite de la prise en charge des enfants dans les contextes d'urgence. Elle met la priorité sur le soutien aux possibilités de prise en charge à l'intérieur même de la communauté de l'enfant, et souligne qu'avant qu'une adoption puisse être considérée dans ce type de situation il doit être établi que la réintégration familiale est impossible, ce qui ne peut être vérifié qu'après un certain temps (paragraphe 160).

Dans les situations d'urgence, un enfant ne devrait pas être envoyé dans un pays autre que celui où il réside habituellement pour y recevoir une protection de remplacement sauf, à titre temporaire, pour des raisons impératives de santé, des raisons médicales ou des raisons de sécurité. Dans de tels cas, l'enfant devrait être envoyé dans un pays situé aussi près que possible de son lieu de résidence et être accompagné d'un de ses parents ou d'une personne responsable connue de lui, et un plan de retour devrait être clairement établi (§160).

2.2.2 Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant : Commentaire Général No 6

En 2005 le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant a publié son Commentaire Général No 6 relatif au traitement des enfants non accompagnés et séparés en-dehors de leur pays d'origine[29]. L'un de ses principes fondamentaux est que « les enfants non accompagnés ou séparés ne doivent pas être adoptés de manière précipitée au cœur d'une situation d'urgence ». De plus, l'adoption ne doit pas être envisagée « sauf si une période de temps raisonnable s'est écoulée durant laquelle toutes les démarches possibles ont été entreprises pour localiser les parents et d'autres membres de la famille survivants. Cette période peut varier selon les circonstances, en particulier selon les possibilités de réaliser de réelles recherches; toutefois le processus de recherche doit être conduit dans un laps de temps raisonnable ». Il est par ailleurs important que l'enfant participe à toute décision en relation avec l'adoption et qu'il soit « conseillé et dûment informé des conséquences de cette dernière et de celle de son consentement à l'adoption, lorsqu'un tel consentement est requis ».

2.2.3 Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)[30]

En mai 2008, le HCR a développé des lignes directrices sur la manière de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant pour les mineurs non accompagnés ou séparés de leur famille. Ces lignes directrices soulignent le besoin d'avoir des garanties procédurales en place « dans le but d'identifier laquelle parmi les options disponibles répondra à l'intérêt supérieur de l'enfant. Selon la CDE, des garanties procédurales strictes sont requises pour les adoptions ». Fondamentalement, une autorité compétente est essentielle pour s'assurer que les garanties en place sont appliquées. Pour être compétente, l'autorité doit bénéficier des ressources adéquates et avoir la capacité de remplir ses fonctions. Dans un contexte d'urgence, les capacités de n'importe quelle autorité sont évidemment diminuées et leur capacité à conduire leurs fonctions « normales » sont sévèrement réduites. De plus, de strictes conditions procédurales doivent être en place pour assurer un maximum de protection aux droits des enfants. En principe, ces conditions ne devraient pas être allégées en cas d'urgence, car c'est malheureusement lorsqu'un pays n'a pas la capacité de vérifier que les droits des enfants sont bels et bien respectés que certaines organisation ou individus vont en tirer avantage.

[28] Disponible à : www.ap.ohchr.org/documents/F/HRC/d_res_dec/A_HRC_11_L_13.pdf
[29] Disponible à : http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2005/6
[30] Disponible à : http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html

2.2.4 Autres lignes directrices internationales

La Conférence de La Haye, le SSI et l'UNICEF ont chacun préparé des guides relatifs à l'adoption internationale qui trouvent également application dans les contextes d'urgence. En 2009, la Conférence de La Haye a publié l'ouvrage intitulé «La mise en œuvre et fonctionnement de la Convention sur l'adoption internationale de 1993 : Guide de Bonnes Pratiques »[31] qui contient d'importantes informations sur les opérations pratiques de la CLAH-93 et sur la meilleure manière de protéger les droits des enfants. Le SSI a également développé un guide éthique[32] sur les droits des enfants dans l'adoption qui fournit également des informations complémentaires au Guide de Bonnes Pratiques.

Dans la prise de position de l'UNICEF sur les adoptions[33], il est noté qu'en temps de guerre ou de catastrophes naturelles, on ne peut pas partir du fait que les enfants affectés n'ont plus de parents ni de membres de leur famille encore vivants. Même si leur deux parents sont décédés, les chances de trouver un membre de la famille encore vivant subsistent, de même que la possibilité pour l'enfant de retourner dans sa communauté après le conflit. Ainsi, ces enfants ne devraient pas être pris en compte pour l'adoption internationale et c'est bien la recherche des familles qui doit être une priorité. Cette position est partagée par le HCR, la Fédération Internationales des Croix Rouge et les ONG internationales comme l'Alliance internationale « Save the Children ».

2.3 Examen des réponses internationales à Haïti et l'adoption d'enfants

Les réponses de la communauté internationale ont été en totale contradiction avec l'interprétation des standards internationaux. Le Conseil des Droits de l'Homme a tenu une session spéciale dédiée à Haïti et a adopté une résolution appelant à une protection maximale des enfants les plus vulnérables[34]. Le 15 janvier 2010, le Comité de l'ONU sur les droits de l'enfant a publié une prise de position au sujet de la situation des enfants à Haïti, qui souligne la vulnérabilité des enfants privés de leur famille. La question de l'adoption internationale n'a pas été soulevée[35].

Dans les toutes premières semaines, les réponses des autres acteurs internationaux à l'adoption internationale étaient diamétralement opposées. L'Espagne, au nom de l'UE, appelait à l'accélération des adoptions[36], comme d'autres groupes soutenant les adoptions internationales[37]. À l'inverse, d'autres organes comme « Save the Children », « World Vision » et le « Disasters Emergency Committee » appelaient à un moratoire immédiat sur les adoptions internationales[38].

---

[31] Disponible à : http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69

[32] Disponible à : http://www.iss-ssi.org/2009/index.php?id=137

[33] http://www.unicef.org/french/media/media_41918.html

[34] Conseil des Droits de l'Homme, Session spéciale sur Haïti (anglais) http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9788&LangID=E.

[35] Comité des Droits de l'Enfants, 15 janvier 2010 (anglais), http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/statements/CRC_Statement-Haiti.pdf.

[36] 'EU urged to fast-track adoptions from Haiti: Spanish presidency', EUbusiness, 22 janvier 2010, http://www.eubusiness.com/news-eu/haiti-quake-spain.2e4/, et 'No EU plan foreseen to fast-track adoptions of Haiti children', M&C, 25 janvier 2010, http://www.monstersandcritics.com/news/americas/news/article_1528204.php/No-EU-plan-foreseen-to-fast-track-adoptions-of-Haiti-children#ixzz0dhkIEI70.

[37] 'The paperwork can wait: everybody wins with adoption', The Times, 21 janvier 2010, http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/melanie_reid/article6995752.ece.

[38] 'Les directeurs exécutifs de Save the Children UK et de World Vision UK répondent à l'article du Times UK "The paperwork can wait: everybody wins with adoption"', 21 janvier 2010, http://www.crin.org/docs/Chief%20Executives%20of%20Save%20the%20Children%20UK%20and%20World%20Vision%20UK%20respond%20to%20Times%20UK%20article.docx ; et le Disasters Emergency Committee, 'les agences membres du DEC appellent à la fin de toute nouvelle adoption d'enfants séparés de leur famille après le tremblement de terre à Haïti. L'aide doit se concentrer sur les recherches et la réunification des familles, 20 janvier 2010, http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/VVOS-7ZVMKD?OpenDocument&RSS20=03

Entre ces deux types de réponse, la Conférence de La Haye soulignait, le 20 janvier[39], que des mesures spéciales devaient être appliquées aux cas en cours. La Conférence de La Haye notait qu'il pouvait être dans l'intérêt supérieur de l'enfant de voir la procédure d'adoption accélérée dans deux cas : premièrement lorsqu'il y avait un jugement d'adoption et deuxièmement lorsque l'enfant avait déjà été apparenté avec ses futurs parents adoptifs et que sa sécurité nécessitait une évacuation.

Le SSI est allé encore plus loin que le Bureau Permanent dans sa réponse du 18 janvier relative aux types de dossiers en cours qui pouvaient être accélérés[40]. Le SSI déclarait qu'une accélération ne pouvait survenir que dans les cas où il y avait un jugement d'adoption et auquel s'ajoutait un certain nombre d'autres conditions préalables.

Le 10 février, le Parlement Européen adoptait une résolution[41] qui incluait notamment : «Prie instamment l'Union Européenne de soutenir l'instauration d'un moratoire temporaire sur les nouvelles adoptions d'enfants en provenance d'Haïti pour une période de deux ans après le lancement des actions de recherche; Demande que l'Union Européenne intervienne d'urgence pour répondre aux besoins élémentaires des enfants, installer des établissements scolaires provisoires et mettre en place un accompagnement psychologique ».

Le 12 février, un grand nombre d'ONG internationales a préparé une prise de position appelant le Parlement Européen a soutenir à la fois un moratoire sur les adoptions internationales et les mesures visant à prévenir la séparation des enfants et de leur famille à Haïti.

Au même moment, plusieurs initiatives législatives étaient prises, en particulier aux USA appelant à l'accélération d'encore plus de cas d'adoption y compris de nouvelles demandes (voir section 4.8). Il y avait dès lors une séparation très nette entre les deux camps, d'un côté ceux qui pensaient que la meilleure manière de protéger les enfants haïtiens était d'accélérer le plus d'adoption possible, et de l'autre ceux qui pensaient que ce type de réponse devait être limité afin de prévenir les abus.

> *À la lumière de ces positions si divergentes, la question est de savoir si l'accélération des procédures d'adoption internationale après le tremblement de terre était en conformité avec les normes internationales. C'est ce qui fait l'objet du prochain chapitre.*

[39] Tremblement de terre en Haïti et adoption internationale d'enfants - Note d'information et Communiqué de presse http://www.hcch.net/index_fr.php?act=publications.details&pid=4933&dtid=28

[40] Disponible à : http://www.iss-ssi.org/2009/index.php?id=171

[41] Résolution du Parlement européen du 10 février 2010 sur le séisme en Haïti http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0015+0+DOC+XML+V0//FR

3. Questions liées à l'adoption internationale après le tremblement de terre

Le tableau ci-dessous montre qu'il y a eu une augmentation rapide et brusque des adoptions après le tremblement de terre, en comparaison avec les tendances des sept années précédentes à Haïti. Les chiffres paraissent stupéfiants au vu de l'augmentation disproportionnée des adoptions dans une période d'un mois, qui à lui seul a totalisé 900 adoptions internationales de plus que l'année 2009, même s'il faut prendre en compte le fait que des procédures aient pu être pendantes depuis 2 ou 3 ans (y compris parfois une année pour obtenir un passeport), créant ainsi une importante accumulation de dossiers.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Tremblement de terre 2010	Total
Canada	150	159	115	123	88	148	89	203	**1,075**
Belgique	7	6	4	1	0	3	1	14	**36**
France	542	507	475	571	403	731	651	489	**4,369**
Allemagne[42]	NA	35	37	23	31	61	30	62	**279**
Italie	6	9	13	2	2	0	0	2[43]	**34**
Luxembourg	NA	NA	1	1	7	8	3	14	**34**
Pays-Bas	69	42	51	41	28	91	60	107	**489**
Espagne	17	36	24	15	22	0	0	7[44]	**121**
Suisse	9	7	8	10	12	4	9	9	**68**
USA	250	356	231	309	190	301	380	1,200[45]	**3,217**
Total	**1,050**	**1,157**	**959**	**1,096**	**783**	**1,347**	**1,223**	**2,107**	**9,736**

Dans les trois mois qui ont suivi le tremblement de terre, le Canada, les USA, le Luxembourg et la Belgique ont pratiquement triplé leurs chiffres. L'Allemagne les a doublés. Seuls les chiffres de la France sont restés inférieurs à ceux de l'année précédente, un phénomène qui s'explique par sa prise de position politique selon laquelle seuls les cas avec un jugement d'adoption pouvaient être accélérés. D'autres pays ont accélérés les adoptions dans des cas où il y avait seulement un apparentement, et dans d'autres où les enfants n'avaient même pas encore été apparentés.

> *Cette augmentation sensible des chiffres montre que d'une manière très dérangeante, les adoptions internationales ont été « surpriorisées » pendant l'urgence.*

On aurait pu espérer que la retenue dont il a été fait preuve concernant les adoptions après le tsunami de 2004 et après d'autres catastrophes naturelles eut été la même pour Haïti, d'autant plus au regard de son histoire problématique de l'adoption internationale. Malheureusement la réponse émotionnelle « type » à une catastrophe a prévalu plus que jamais : « les enfants doivent êtres sauvés et adoptés », même si cela devait être en contradiction totale avec les normes internationales établies.

Les standards internationaux demandent de manière univoque que des raisons incontestables de nature « médicales, de santé ou de sécurité » soient établies avant qu'un enfant ne soit transféré hors de son pays dans une situation d'urgence. Bien peu de preuve à ce sujet ont été fournies pour justifier le transfert d'autant d'enfants haïtiens. Différents articles de presse indiquent par ailleurs que de nombreux orphelinats où séjournaient les enfants n'avaient pas été directement

---

[42] Ces chiffres approximatifs sont fournis par l'Autorité Centrale Fédérale allemande qui déclare ne pas avoir de statistiques officielles relatives à l'adoption internationale. Les organismes agréés doivent cependant fournir un rapport aux autorités sur chaque cas d'adoption internationale finalisée – non pas pour un contrôle statistique mais pour faciliter la recherche de la famille biologique par l'enfant. Le problème est que la finalisation ne se produit pas toujours la même année que celle durant laquelle la décision d'adoption a été prononcée.

[43] Voir section 5 pour les explications quant à la situation particulière de l'Italie et de l'Espagne.

[44] Ibid.

[45] U.S. Citizenship and Immigration Services, Special Humanitarian Parole Program for Haitian Orphan http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=6d5135f9b29d7210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=8a2f6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD.

affectés par le tremblement de terre, et n'étaient pas à Port-au-Prince[46]. Par exemple, parmi les 80 enfants transférés à Miami le 21 janvier, le directeur d'une des agences d'adoption impliquée déclarait : « tous ces enfants ont échappé à cette tragédie sans être blessés[47] ». Un autre article révèle que « le personnel du centre *Les Enfants de la Promesse* a environs 150 kilomètres de la capitale haïtienne, a à peine senti les secousses. Mais 39 des 50 enfants de ce centre ont été admis sur le programme de la *Parole humanitaire* (aux USA), même si aucun d'entre eux n'a été touché par le désastre et que l'orphelinat lui-même n'avait pas reçu d'autorisation pour placer des enfants[48] ». Un autre journal établit que « l'orphelinat n'a pas été endommagé et qu'aucun des 200 enfants qui y vivent n'a été blessé[49] ». Un autre journal note qu' « aucun des enfants n'a été blessé lors du tremblement de terre. Mais Macky Schouten, chef de la Fondation Adoption aux Pays-Bas déclarait qu'il était difficile d'emmener ces enfants depuis leurs orphelinats vers l'aéroport de Port-au-Prince très encombré[50] ».

> *Alors qu'il est accepté que des enfants nécessitaient une évacuation urgente pour d'incontestables raisons de santé, médicales ou de sécurité, un grand nombre d'enfants dont l'adoption a été accélérée n'étaient pas dans cette situation.*

Nous savons aujourd'hui que les conséquences de l'accélération d'un si grand nombre d'adoptions sans considérations suffisantes pour les normes internationales a déjà eu des conséquences très préoccupantes pour certains enfants. Il est à espérer que cette triste réalité puisse servir à informer les membres bien-pensants du public qui pensent naïvement que l'accélération des adoptions devrait être une priorité, sans se soucier de savoir si oui ou non, des procédures sont en place pour s'assurer que les enfants sont protégés.

La section suivante relative aux adoptions internationales est divisée en 4 catégories traitant premièrement des cas où des adoptions avec jugement ont été accélérées, deuxièmement où des adoptions sans jugement ont été accélérées, troisièmement des problèmes liés aux transferts d'enfants hors d'Haïti et dernièrement des préoccupations relatives à l'arrivée des enfants dans leurs pays d'accueil.

3.1. Transferts accélérés – dossiers avec un jugement d'adoption

Cette section traite exclusivement des dossiers en cours au bénéfice d'un jugement d'adoption et pour lesquels seul le visa et les passeports manquaient avant que l'enfant ne quitte Haïti. Il s'agit donc des cas où le transfert a été accéléré. Pour ces cas, en principe, on peut assumer que le Tribunal compétent n'aurait pas rendu de décisions qui ne seraient pas en accord avec le droit national. Dans ce contexte, dans la majorité des cas, il peut être dans l'intérêt supérieur des enfants d'être réunis avec leur famille adoptive aussi rapidement que possible ; il y a donc du sens à accélérer ce type de dossier.

Toutefois, ces mesures devraient être entreprises dans un cadre qui puisse garantir les droits des enfants et des autres personnes concernées. Donner la priorité aux adoptions internationales ne devrait pas se faire aux dépens du secours d'urgence. Elle ne devrait pas non plus être décidées dans la précipitation et empêcher ainsi les enfants d'avoir suffisamment de temps pour récupérer du tremblement de terre dans un environnement familier. De plus, au vu du risque avéré d'exploitation des enfants suite à une catastrophe, il aurait été prudent de s'assurer qu'une identification adéquate et que des mesures d'enregistrement aient été mises en place avant que les enfants ne soient transférés hors du pays.

---

[46] Voir par exemple: 'Adoptions of Haitian children thrown into chaos', National Post, 14 janvier 2010, http://www.nationalpost.com/news/world/story.html?id=2447400.
[47] 'Eighty Haitian Orphans Unite with Adoptive Families at Miami Hotel', PR Newswire, 21 janvier 2010, https://www.adoptioncouncil.org/images/stories/documents/2010/01%2021%20PR%20Newswire.pdf.
[48] After Haiti Quake, the Chaos of U.S. Adoptions', NY Times, 3 août 2010, http://www.nytimes.com/2010/08/04/world/americas/04adoption.html?_r=2&pagewanted=1
[49] 'N.S. couple reunited in Canada with two Haitian adoptees', The Canadian Press, 27 janvier 2010.
[50] 'Dutch adoption airlift brings 123 Haitian children into the Netherlands', The Canadian Press, 21 janvier 2010.

3.1.1. Priorité de l'adoption sur l'aide d'urgence

En donnant la priorité aux adoptions internationales, des moyens de secours pour la communauté haïtienne dans son ensemble ont été mis de côté. L'aéroport déjà congestionné l'est devenu encore plus suite à des initiatives privées. Par exemple, *Chinese Children Adoption international*, une organisation chrétienne basée au Colorado, a pu poser son jet privé à Port-au-Prince le 18 janvier, tout comme le groupe de secours *Bresma,* alors que l'avion-hôpital de Médecins Sans Frontières était détourné[51].

> *Dans une situation d'urgence, la priorité doit être donnée aux secours propres à répondre aux besoins immédiats de la communauté et ne doivent être compromis par une accélération des procédures d'adoption internationale.*

3.1.2. Les enfants doivent avoir le temps de récupérer du tremblement de terre dans un environnement familier

Lorsque l'on accélère des procédures d'adoption internationales, il convient de respecter le principe selon lequel durant une urgence « la prise en charge de l'enfant par sa propre communauté, y compris le placement familial, doit être encouragée, car elle permet une continuité dans le processus de socialisation et de développement (§ 158 des Lignes Directrices). En d'autres mots, les enfants ont besoin d'un environnement familier pour récupérer après une catastrophe. Le Dr. Pierre Lévy-Soussan qui a suivi l'arrivée de plusieurs enfants en France a souligné que le meilleur environnement pour les enfants, pour se remettre du choc d'un tremblement de terre, est leur propre pays où ils ont leurs repères familiers[52]. Nazir Hamad, un psycho-analyste, souligne également que les enfants ont besoin d'une occasion de faire le deuil et de dire au revoir à leurs parents et à leurs amis[53].

> *Les enfants doivent avoir le temps de récupérer du choc d'une catastrophe dans un environnement familier avant de changer de milieu de manière permanente dans un nouveau pays. Ils doivent également avoir l'occasion de faire leurs adieux à leurs proches.*

3.1.3. Les mesures d'identification et d'enregistrement étaient inadéquates lors du transfert des enfants

Dans un contexte d'urgence, il existe une certaine propension pour certains groupes et individus à tirer avantage de l'absence de garde-fous procéduraux en matière de mesures d'identification et d'enregistrement. Par exemple, le 21 janvier, un rapport signalait que les enfants faisaient l'objet d'une attention particulière dans les centres de soins d'urgence : « pour les jours suivants et jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de quitter l'hôpital, les enfants vont rester ensemble tout au fond de la tente, juste à côté de l'espace réservé aux médecins et aux infirmières. La raison pour se faire est que cette mesure permet au personnel médical de garder un œil sur ces enfants, car de nombreuses personnes ont déjà essayé d'emmener des enfants hors du pays[54] ». Dans un communiqué de presse, l'UNICEF a déclaré que depuis le tremblement de terre, environ 15 enfants ont disparu de centres médicaux[55].

Un autre exemple flagrant concerne le cas de missionnaires américains qui ont essayé le 31 janvier, d'emmener 33 enfants vers la République Dominicaine sans les papiers nécessaires[56]. Ces enfants étaient âgés entre 2 mois et 12 ans[57]. Dès que le groupe a été arrêté, les enfants ont été pris en charge par SOS Village d'Enfant International. En réalité, au moins 20 enfants sur 33

---

[51] 'The big business of haitian adoption', AlterPresse, 23 mars 2010, http://www.alterpresse.org/spip.php?article9376.
[52] 'Querelle de psy autour des enfants adoptés d'Haïti', Ouest France, 26 février 2010.
[53] Accueil No. 155, Enfants & Familles d'Adoption, mai 2010 p.15.
[54] 'Haiti: plight of orphaned children', Opinion – Blog by Tom Parry, Daily Mirror, 21 janvier 2010, http://blogs.mirror.co.uk/developing-world-stories/2010/01/haiti-plight-of-orphaned-child.html.
[55] 'Une quinzaine d'enfants haïtiens a disparu des hôpitaux', TDG, 22 janvier 2010, http://www.tdg.ch/haiti-quinzaine-enfants-disparu-hopitaux-2010-01-22
[56] 'Haiti arrests US nationals over child 'abductions'', BBC News, 31 janvier 2010, http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8489738.stm.
[57] 'Case Stokes Haiti's Fear for Children, and Itself', The New York Times, 1 février2010, http://www.nytimes.com/2010/02/02/world/americas/02orphans.html?ref=world.

avaient au moins un parent encore en vie[58]. Tous les enfants sauf un ont été réunis avec leur famille. Il a été rapporté que « tous les enfants avaient des parents vers lesquels rentrer. Chaque famille a reçu de la nourriture, des couvertures et 260 dollars lorsqu'elles sont venues rechercher leur enfant [59]». Certains enfants ont cru qu'ils partaient en vacances alors que pour d'autres leurs parents espéraient qu'ils aient un meilleur avenir aux USA. En réaction à ces événements, le New-York Times rapportait que : « le Premier Ministre Jean-Max Bellerive dénonçait de manière virulente [*ces personnes*] comme « des kidnappeurs qui savaient que ce qu'ils faisaient était mal ». Le Ministre de la Justice Paul Denis a déclaré « nous pouvons être affaiblis, mais sans lois, l'Etat d'Haïti va cesser d'exister ». Et le Chef de la Police nationale judiciaire Frantz Thermilus a quant à lui déclaré : « ce qui me surprend, c'est que ces personnes ne feraient jamais quelque chose comme cela dans leur propre pays. Nous devons être clairs quant au fait qu'il ne peuvent pas le faire dans le notre [60]».

Certains enfants ont également été autorisés à quitter Haïti en vue de leur adoption sans procédure d'identification adéquate. Par exemple, dans le cas du jet du Gouverneur de Pennsylvanie, affrété pour secourir les enfants de l'orphelinat *Bresma* « parmi les 54 enfants, 12 ont dû être placés en famille d'accueil car il a été découvert qu'ils ont été transférés aux USA sans papiers officiels et en violation des lois haïtiennes, de la CLaH-93 et de la CDE [61]». De plus, « un garçon de 12 ans qui a été autorisé à monter dans un avion militaire américain sans papier d'identité ni proche vivant aux USA est désormais « dans le brouillard » le temps que les fonctionnaires essayent de découvrir si l'enfant a encore de la famille à Haïti. Dans un autre cas, un garçon de 3 ans est arrivé sur un avion privé avec d'autres orphelins, alors même que la famille qui avait prévu de l'adopter avait changé d'avis et abandonné la procédure d'adoption [62]».

Ces quelques exemples démontrent bien le manque de mesures d'identification et d'enregistrement pendant la période d'urgence. Il a fallu trois semaines à l'UNICEF et aux autres acteurs pour les mettre en œuvre, ce qui a permis des déplacements illégaux des enfants à travers les frontières au mépris du droit national et international. Dans un pays touché par un tremblement de terre, les autorités haïtiennes avaient des capacités extrêmement limitées pour vérifier le respect de son droit national, ce qui a été confirmé par le délégué d'Haïti lors de la Commission spéciale de 2010 qui s'est tenu à La Haye du 17 au 25 juin 2010. Dans un contexte d'urgence, on peut dès lors attendre des pays d'accueil qu'au travers de leurs ambassades, ils endossent une obligation plus grande pour assurer que le droit national du pays d'origine est suivi, en particulier en ce qui concerne la vérification de l'identité de l'enfant et du dossier d'adoption. Les pays d'accueil ont échoué dans cette tâche, comme le démontre les exemples ci-dessus et les arguments qui suivent (voir section 3.2).

> *Après une catastrophe, les enfants sont particulièrement vulnérables aux risques accrus d'exploitation. Il est donc impératif que des mesures adéquates d'identification et d'enregistrement soient en place avant que les enfants ne soient transférés hors du pays, en vue d'adoption. Les pays d'accueil ont une obligation encore plus grande d'assurer que ces dernières existent au vu de l'affaiblissement de l'Etat dans un pays touché.*

---

[58] SOS Children's Villages, Statement of SOS Children's Villages: The needs of unaccompanied children in Haiti, 4 février 2010, http://www.sos-childrensvillages.org/News-and-Media/News/Pages/Need-of-unaccompanied-children-in-Haiti.aspx.
[59] Haiti 'orphans' returned to parents', BBC, 18 mars 2010, http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8574074.stm.
[60] 'Case Stokes Haiti's Fear for Children, and Itself', op. cit.
[61] 'The big business of haitian adoption', AlterPresse, 23 03 10 http://www.alterpresse.org/spip.php?article9376.
[62] 'Arrest of Americans deepens Haiti adoption debate', Associated Press, 1 février 2010, https://www.adoptioncouncil.org/images/stories/documents/2010/02%2001%20Associated%20Press.pdf.

3.2. Adoptions accélérées – dossiers sans jugement d'adoption

Cette section examine les dossiers accélérés qui ne présentaient pas de jugement d'adoption. Dans ces cas il est fait référence à la fois à l'accélération des différentes étapes de la procédure et celles du transfert de l'enfant. Comme cela a été dit dans le chapitre 2, ces démarches comprennent des cas où les enfants n'étaient pas encore apparentés (voir par exemple le Luxembourg et les Pays-Bas), et également ceux qui étaient au bénéfice d'un apparentement avec leurs futurs parents adoptifs (Belgique, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse et USA), mais en l'absence de tout jugement d'adoption.

> *Dans l'analyse de ces cas, il est important de se souvenir du sens de l'expression « accélérée » telle qu'elle est comprise par le droit international et présentée dans le résumé au début du rapport.*

Selon la pratique à Haïti, un enfant est apparenté à une famille très tôt dans le processus adoptif, malgré le fait qu'une à deux années supplémentaires soient nécessaires avant qu'un jugement d'adoption soit prononcé. Il est important de rappeler (comme présenté dans la section 1.2) que le processus d'apparentement est fondamentalement déficient puisqu'il consiste en général en un arrangement privé entre le directeur de la crèche et les candidats adoptants, sans qu'aucune participation professionnelle ou évaluation objective n'ait lieu. Par ailleurs, après l'apparentement, un certain nombre de contrôles sont mis en œuvre pour assurer un certain degré de protection à l'enfant. Malgré le fait que ces contrôles étaient inadéquats avant le tremblement de terre (voir le chapitre « lois et procédures ») leurs mises de côté ne peut que conduire à encore un peu plus de chaos. A la Commission spéciale de 2010, un délégué belge, tout en justifiant la manière dont les adoptions internationales ont été conduites par la Belgique, a néanmoins soulevé un certain nombre de questions pertinentes parmi lesquelles « si les pays d'accueil avaient accordés une attention minimale aux conditions dans lesquelles leurs candidats adoptaient à Haïti, auraient-ils vraiment accepté la manière dont la plupart des crèches travaillaient, qu'il s'agisse de la sélection de l'enfant selon son statut médical avant son acceptation dans le centre, ou qu'il s'agisse de donner la priorité aux enfants qui ont encore leurs parents biologiques au détriment des enfants abandonnés au prétexte que les procédures concernant ces derniers sont plus longues et plus compliquées ? [63]».

Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Dans les situations d'urgence, un enfant ne devrait pas être envoyé dans un pays autre que celui où il réside habituellement pour y recevoir une protection de remplacement sauf, à titre temporaire, pour des raisons impératives de santé, des raisons médicales ou des raisons de sécurité. Dans de tels cas, l'enfant devrait être envoyé dans un pays situé aussi près que possible de son lieu de résidence et être accompagné d'un de ses parents ou d'une personne responsable connue de lui, et un plan de retour devrait être clairement établi (§160).

Cette section examine les conséquences négatives liées à la mise de côté de ces garanties lorsque l'on accélère des procédures d'adoption qui ne bénéficient pas d'un jugement.

> *L'expérience nous enseigne aujourd'hui que l'accumulation de risques importants pour les enfants liée à l'absence de garanties nationales, ce qui était déjà le cas avant le tremblement de terre, dépasse de loin les bénéfices de l'accélération des cas lorsque l'adoption n'a pas encore été jugée. Ces dossiers ne devraient être accélérés qu'exceptionnellement, lorsqu'il existe des raisons essentielles liées à la santé, au statut médical ou à la sécurité de l'enfant qui nécessite son évacuation urgente.*

[63] Prise de position de M. Didier Dehou, au nom de l'Autorité Centrale de la Communauté francophone de Belgique, Commission spéciale 2010.

3.2.1 Autorité compétente (article 4 CLaH)

Article 4 CLaH-93

Les adoptions visées par la Convention ne peuvent avoir lieu que si **les autorités compétentes de l'Etat d'origine**:

a) ont établi que l'enfant est adoptable ;

b) ont constaté, après avoir dûment examiné les possibilités de placement de l'enfant dans son Etat d'origine, qu'une adoption internationale répond à l'intérêt supérieur de l'enfant ;

c) se sont assurées

1) que les personnes, institutions et autorités dont le consentement est requis pour l'adoption ont été entourées des conseils nécessaires et dûment informées sur les conséquences de leur consentement, en particulier sur le maintien ou la rupture, en raison d'une adoption, des liens de droit entre l'enfant et sa famille d'origine,

2) que celles-ci ont donné librement leur consentement dans les formes légales requises, et que ce consentement a été donné ou constaté par écrit,

3) que les consentements n'ont pas été obtenus moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte et qu'ils n'ont pas été retirés, et

4) que le consentement de la mère, s'il est requis, n'a été donné qu'après la naissance de l'enfant ; et

d) se sont assurées, eu égard à l'âge et à la maturité de l'enfant,

1) que celui-ci a été entouré de conseils et dûment informé sur les conséquences de l'adoption et de son consentement à l'adoption, si celui-ci est requis,

2) que les souhaits et avis de l'enfant ont été pris en considération,

3) que le consentement de l'enfant à l'adoption, lorsqu'il est requis, a été donné librement, dans les formes légales requises, et que son consentement a été donné ou constaté par écrit, et

4) que ce consentement n'a pas été obtenu moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte.

Idéalement, l'IBESR, en tant qu'autorité centrale pour l'adoption devrait être équipée pour garantir que les adoptions internationales sont réalisées de manière conforme aux normes internationales. Le Guide de Bonnes Pratiques[64] relève que « l'Autorité centrale doit disposer des pouvoirs suffisants pour pouvoir contrôler la procédure d'adoption (art. 14 à 22), lever les obstacles (art. 7(2) *b*) et empêcher toute pratique contraire aux objectifs de la Convention (art. 8). (…). Il est tout aussi important de doter l'Autorité centrale désignée du personnel et des ressources adéquats pour pouvoir fonctionner efficacement. Il convient également de préserver l'autonomie de l'Autorité centrale de toute pression politique ou diplomatique indue ». Comme relevé plus haut, l'IBESR avait déjà des capacités insuffisantes pour avoir une vue d'ensemble et un contrôle sur l'adoption internationale avant que ne survienne le tremblement de terre (voir section 1.2).

L'impossibilité d'avoir un organe compétent suffisamment équipé pour mener à bien les tâches mentionnées ci-dessous constitue la raison principale pour laquelle les adoptions ne devraient pas être entreprises dans un contexte d'urgence. A Haïti, des dossiers ont été perdus, des bâtiments endommagés et les autorités gouvernementales étaient paralysées, plusieurs fonctionnaires ayant été blessés ou tués dans la catastrophe. On peut dès lors se questionner sur la manière dont le Gouvernement Haïtien aurait pu être en mesure de respecter les conditions posées par l'article 4 CLaH-93[65]. La réponse à cette question étant presque évidente, les pays d'accueil qui ont ratifié la CLaH-93 ne pouvaient guère remplir les conditions nécessaires auxquelles ils s'étaient engagés au terme de ces mêmes obligations.

Aucune autorité compétente n'était en place pour garantir que le droit national était respecté. Ainsi, des candidats à l'adoption ayant des enfants biologiques ont pu adopter, et des enfants âgés de plus de 16 ans ont également été adoptés, ce qui est contraire au Décret de 1974[66].

Aucune autorité n'était en place pour surveiller les coûts de l'adoption pour un nombre d'enfants si important. Cela est d'autant plus inquiétant – et en particulier dans un pays connu pour son manque de transparence dans ce domaine – au vu des sommes conséquentes liées à l'adoption de tant d'enfants. En moyenne, les coûts « dans le pays » s'élèvent à 10'000 dollars par enfant. De plus, selon certaines allégations, des sommes additionnelles ont été payées : ainsi le 18 janvier,

---

[64] §148 et §149. Disponible à :http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69

[65] Même si Haïti n'a pas ratifié la CLaH-93, cette convention reflète les principes inclus dans la CDE, auxquels cet Etat est partie.

[66] Adoptive Families, 'Home from Haiti', http://www.adoptivefamilies.com/articles.php?aid=2034; 'Duncan family's Haitian adoptees safe, but family awaits reunion', Times Colonist, 17 janvier 2010; 'Local family welcomes twins who survived Haitian earthquake', The Star Phoenix, 29 janvier 2010; 'First post-quake adoptee from Haiti arrives in B.C', The Vancouver Sun, 25 janvier 2010; 'Alberta families who adopted Haitian orphans say kids adjusting to new life', The Canadian Press, 15 février 2010.

un groupe d'ONG, le « United Adoptees International » a sévèrement critiqué le gouvernement hollandais pour avoir payé aux autorités haïtiennes entre 1'000 et 1'500 euros de frais additionnels[67].

Parmi les autres conséquences liées à l'absence d'autorité compétente au sein du Gouvernement Haïtien, on peut également relever la « sur-approbation » des dossiers d'adoption accélérés. Durant la première semaine de l'adoption « n'importe quel Ministre du Gouvernement, concerné ou non par les adoptions, a pu signer des documents nécessaires au départ de l'enfant hors du pays, y compris le Ministre de l'Agriculture[68] ». À partir du 22 janvier, toutes les adoptions devaient être approuvées par le Premier Ministre Jean-Max Bellerive, et sans cette approbation les enfants n'étaient pas autorisés à quitter le pays. Cette décision était basée sur le fait que le Gouvernement Haïtien reconnaissait que « la population haïtienne souhaitait, dans la mesure du possible, que les enfants soient pris en charge à Haïti. Il s'agissait de sa préférence [69]».

Malgré cette tentative de reprendre le contrôle de la situation de l'adoption, le pays restait sous-équipé pour le processus d'approbation. Un autre exemple illustre ce fait lorsque le Président Haïtien a approuvé 250 adoptions pour le Canada parmi lesquelles seuls 203 étaient en fait « légitimes ». La liste préparée par les autorités canadiennes était inexacte car elle n'incluait pas l'approbation du Gouvernement provincial ou territorial pour les candidats à l'adoption. De plus, un certain nombre d'enfants à adopter étaient âgés de plus de 18 ans[70] et donc non adoptables; de même certains enfants n'avaient pas été apparentés avec une famille au Canada avant le tremblement de terre à Haïti.

> *Avant d'accélérer les adoptions internationales dans un contexte d'urgence, une autorité compétente doit être en place afin d'assurer que son droit national est bel et bien respecté, qu'il y ait une transparence dans les coûts et qu'un système d'approbation satisfaisant soit en place. Manifestement, tant Haïti en tant que pays d'origine, que certains pays d'accueil n'avaient pas à leur disposition un système d'approbation des adoptions adéquat après le tremblement de terre.*

	Nombre approuvés	Nombre adoptés
Canada	250	**203**
Belgique	14	**14**
France	489	**489**
Allemagne	63	**62**
Luxembourg	14	**14**
Pays-Bas	109	**107**
Suisse	9	**9**
USA	1,340[71]	**1,200**
Total	**2,288**	**2,098**

3.2.2. L'adoptabilité de l'enfant (article 4a CLaH-93)

Il n'est pas nécessairement dans l'intérêt supérieur de chaque enfant privé de soins parentaux de se voir proposer une adoption. Il est donc essentiel de procéder à une évaluation pointue de l'adoptabilité de l'enfant. Cette évaluation devrait comprendre une analyse psycho-sociale et médicale de sa situation. Une telle analyse est importante pour déterminer si une adoption est une option valable pour l'enfant et si ce dernier sera capable de former de nouveaux liens d'attachement.

---

[67] United Adoptees International, 'Dutch Government accept bribes to get Haitian Children', 18 janvier 2010, http://uai-news.blogspot.com/2010/01/dutch-government-accept-bribes-to-get.html.

[68] 'First orphans to arrive today', Toronto Star, 24 janvier 2010.

[69] 'Pedro Pan plan for Haiti unlikely to happen', Miami Herald, 20 janvier 2010, http://www.miamiherald.com/news/americas/story/1434664.html.

[70] Il est bien sûr important de noter que certains enfants pouvaient être âgés de moins de 18 ans lorsque la procédure d'adoption a commencé. Cependant, étant donné le temps usuel pris pour traiter une adoption, il est possible que ces enfants aient effectivement atteint l'âge de 18 ans au moment du jugement.

[71] The US Government stated that it is considering 1,340 adoption cases; U.S. Citizenship and Immigration Services, Special Humanitarian Parole Program for Haitian Orphan Fact Sheet, http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=6d5135f9b29d7210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=8a2f6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD.

La question de savoir si ce type d'analyse a été réalisé avant le tremblement de terre et avant que l'enfant soit apparenté reste ouverte. Comme mentionné plus haut, l'IBESR n'avait pas les ressources pour vérifier comment les enfants entraient dans le système de prise en charge alternative avant le tremblement de terre, sans parler de l'évaluation complète de leur adoptabilité (section 1.2)[72]. Un article du New-York Times fournit quelques exemples où des enfants ont été adoptés « sans que les documents légaux établissent qu'ils étaient orphelins et sans recherche de preuves qu'il ait pu s'agir de fraude. Dans au moins un cas, deux frères et sœurs ont été évacués malgré le fait que les autorités américaines avaient déterminé par tests ADN que l'homme qui les avait confiés à un orphelinat ne leur était pas parent[73] ».

De plus, il aurait été prudent d'entreprendre une analyse après le tremblement de terre pour évaluer si l'adoptabilité de l'enfant aurait pu être affectée par une expérience aussi forte. On ne peut guère assumer que l'adoptabilité n'en n'ait pas été affectée.

Il est par ailleurs inquiétant de constater que les enfants n'ont pas été consultés ou préparés à leur adoption, de quelques manières que se soit. La préparation de l'enfant à l'adoption joue également un rôle important et influence l'intégration de l'enfant dans son nouveau pays ainsi que sa capacité d'adaptation. Selon le Guide de Bonnes Pratiques[74] « il peut être nécessaire de préparer l'enfant à l'adoption et de lui offrir une aide psychologique. L'adoption brisera les liens étroits de l'enfant avec sa famille d'origine ou avec les autres enfants et le personnel de l'institution, et l'enfant peut se trouver très vulnérable et avoir besoin d'être aidé avant l'adoption ».

Un article de presse rapporte : « ils (2 enfants haïtiens) n'ont aucune idée de où ils vont », déclare Jackie Koehn, 19 ans, une de deux soignantes mennonites venue voir les enfants qui venaient de passer par l'expérience déconcertante de quitter leur pays natal[75] ». Un autre article de presse rapporte : « c'était vraiment dur, déclare une mère adoptive. C'est un autre changement d'environnement pour Woodson. Nous avons un chien et un chat, et il n'en avait pas avant ; il en est complètement effrayé. Il n'avait pas non plus rencontré les autres enfants ; il est toujours un petit peu distant avec eux. Il se réveille toutes les deux heures[76] ».

> *Les dossiers d'adoption ne doivent pas être accélérés dans un contexte d'urgence sans que l'adoptabilité de l'enfant n'ait été confirmée. De plus, l'enfant a le droit d'être consulté et préparé.*

3.2.3. Examen des solutions alternatives dans le pays (article 4b CLaH-93)

A l'évidence, il est toujours déroutant de voir de très jeunes enfants – et surtout de petits bébés – être adoptés hors de leur pays, sans qu'un période de temps appropriée n'ait été consacrée à tenter de les réintégrer dans leur famille biologique ou à la recherche de solution nationale de prise en charge, comme cela est dicté par le principe de subsidiarité. Cela est d'autant plus problématique à Haïti dont le droit national ne connaît pas ce principe (voir section 1.2.2.). Au vu des normes internationales, il est troublant que de très jeunes bébés (âges de 2 mois pour les Pays-Bas, de 3 mois au Canada et de 4 mois en Allemagne) aient été transférés hors de leur pays après le tremblement de terre.

Aucune indication n'est disponible qui permettrait de savoir si pour les enfants adoptés depuis Haïti les possibilités de rester dans leur pays ont été sérieusement envisagées pour eux. Comme mentionné plus haut, les enfants sont apparentés avec les candidats à l'adoption très tôt dans le processus adoptif. Ce n'est qu'une fois que le dossier arrive devant le juge compétent que cette question est vérifiée. Dans le contexte d'urgence, cette vérification essentielle n'existait pas.

Lors de la Commission Spéciale de 2010, un délégué d'Haïti remarquait que la seule option proposée par les états d'accueil aux nombreux enfants haïtiens après le tremblement de terre était

---

[72] Extraits de rapports présentés à la réunion des autorités centrales francophones à La Haye, juin 2009.
[73] After Haiti Quake, the Chaos of U.S. Adoptions', op. cit.
[74] § 80.Disponible à : http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69
[75] 'First orphans to arrive today', Toronto Star, 24 janvier 2010.
[76] 'First post-quake adoptee from Haiti arrives in B.C', The Vancouver Sun, 25 janvier 2010.

l'adoption internationale. Le délégué confirmait que les autorités haïtiennes n'avaient pas la possibilité de vérifier si le principe de subsidiarité avait été respecté, faisant référence au point 2 du résumé figurant en tête de ce rapport. Les délégués de la Thaïlande, de la Chine et du Kenya ont également noté que suite à une catastrophe d'origine naturelle ou humaine, leurs gouvernements respectifs avaient instauré des moratoires sur l'adoption internationale. Cette décision s'est avérée correcte dans la mesure où la grande majorité des enfants ont finalement pu être réunis avec leur famille, y compris ceux qui vivaient auparavant en institution. Plusieurs délégués ont également souligné la nécessité d'accorder la priorité aux solutions communautaires.

> *Des possibilités nationales ont pu être écartées dans la précipitation à évacuer des enfants, en particulier pour les très jeunes bébés âgés entre 2 et 6 mois. Avant qu'une adoption ne soit accélérée dans un contexte suivant une catastrophe naturelle, des preuves suffisantes doivent être fournies quant au respect du principe de subsidiarité.*

3.2.4. Consentement des parents biologiques, des gardiens, etc. (article 4c CLaH-93)

Avant que le jugement d'adoption ne soit prononcé, le consentement des parents ou du gardien doit être vérifié par le Juge de Paix. Comme mentionné ci-dessus, avant le tremblement de terre, l'IBESR n'avait pas les ressources pour vérifier ce qui avait été expliqué aux parents biologiques (voir section 1.2.)[77]. Il est d'autant plus nécessaire qu'une forme de contrôle puisse être exercée étant donné que la majorité des enfants adoptés à Haïti ont au moins un parent vivant. En pratique, de nombreux parents confient leur enfant à une crèche seulement pour des raisons liées à la pauvreté, et ils entretiennent des contacts réguliers avec eux[78]. Le Gouvernement Français relevait qu'à l'époque du tremblement de terre, 80% des 1011 enfants haïtiens identifiés pour des familles françaises avaient au moins l'un de leur parent biologique toujours en vie[79]. Ce type de vérification est donc clairement justifié : par exemple, 2 parents biologiques sont arrivés dans un orphelinat et ont décidé de s'occuper à nouveau de leurs enfants qui étaient destinés à l'adoption aux Pays-Bas. L'occasion d'une vérification n'aura pas été possible pour la majorité des autres enfants qui ont été déplacés très rapidement, même si on a pu prétendre qu'on ne peut pas attendre des parents biologiques qu'ils donnent leur consentement dans le contexte stressant d'une situation d'urgence.

Certaines autorités centrales, comme celle de la Belgique par exemple, sont tout à fait conscientes des problèmes qui peuvent surgir lorsque des enfants sont adoptés sans que le consentement de leurs parents biologiques soit confirmé. En avril, la Belgique a ainsi procédé à la vérification du consentement des parents biologiques de 3 enfants, malgré le fait que ces derniers étaient déjà arrivés en Belgique[80]. Avec le recul, il aurait évidemment été plus sage de ne pas bouger ces enfants sans les consentements nécessaires, et d'éviter ainsi ces vérifications *post facto*.

> *En principe, aucun enfant ne devrait être transféré hors de son pays sans la confirmation du consentement de ses parents, en particulier lorsqu'il s'agit d'une adoption. De tels mouvements à travers les frontières créent des obstacles inutiles aux démarches de recherche, sans parler des difficultés qui pourraient surgir si les parents de l'enfant ne sont pas retrouvés ou si, une fois retrouvés, ils ne confirmaient pas leur consentement.*

---

[77] Extraits de rapports présentés à la réunion des autorités centrales francophones à La Haye, juin 2009.
[78] Accueil No. 155, Enfants & Familles d'Adoption, mai 2010 p. 7-8.
[79] France Diplomatie, Haïti (Situation au 25 février 2010), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/haiti-situation-au-25-fevrier-2010_80381.html
[80] 16ème réunion informelle des autorités centrales européennes, Amsterdam, 27-28 avril 2010.

3.2.5. Assurer que les candidats à l'adoption sont aptes à adopter (article 5 CLaH-93)

Article 5 CLaH-93
Les adoptions visées par la Convention ne peuvent avoir lieu que si les autorités compétentes de **l'Etat d'accueil** :
a) ont constaté que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter ;
b) se sont assurées que les futurs parents adoptifs ont été entourés des conseils nécessaires ; et
c) ont constaté que l'enfant est ou sera autorisé à entrer et à séjourner de façon permanente dans cet Etat.

Les pays d'accueil ont également contourné un certain nombre de garanties liées à leurs obligations aux termes de la CLaH-93. Les pays d'accueil avaient la responsabilité de s'assurer que les futurs adoptants étaient aptes à accueillir des enfants d'Haïti. Si l'on peut présumer que les candidats ont bel et bien été évalués et déclarés aptes à adopter, l'évaluation n'a pas nécessairement pris en compte la capacité des candidats à prendre en charge un enfant qui venait juste de subir un traumatisme. Il n'est d'ailleurs pas sûr que tous les candidats soient bel et bien passés par les différentes étapes de préparation requises par leur propre droit national, ou qu'ils aient été préparés mentalement à assumer cette tâche[81]. Un journal canadien relate par exemple le cas d'une famille qui a eu 5 jours pour se préparer à l'arrivée de leurs enfants : « les Reimches avaient terminé la phase administrative au Canada, mais venaient juste de recevoir la proposition d'adoption des enfants. Ils ne s'attendaient pas qu'Haïti approuve l'adoption avant 14 ou 24 mois. Ils croyaient que Wilson et Mackenson auraient 2 ans avant qu'ils puissent être amenés au Canada. Vendredi dernier, ils ont été informés que leurs enfants seraient au Canada dans une semaine[82] ».

Avant de lancer des procédures d'adoption accélérées, les pays d'accueil ont l'obligation de s'assurer que les candidats à l'adoption sont aptes et correctement préparés à adopter des enfants qui ont survécu à un tremblement de terre et aux conséquences qui en découlent.

3.2.6. Assurer que l'enfant est ou sera autorisé à entrer et à résider de manière permanente dans l'Etat d'accueil (article 5C CLaH-93)

Dans le cadre des programmes d'adoption accélérés, les Etats d'accueil avaient l'obligation d'assurer que les enfants haïtiens seraient autorisés à entrer et à résider de manière permanente dans l'Etat d'accueil.

A ce sujet, il a par exemple été rapporté que le *US Department of Homeland security* « a reconnu que la priorité de l'administration était de mettre les enfants à l'abri, et non pas de garantir la mise en œuvre des obligations auquel les Etats-Unis sont liés selon le droit international [83]». Il n'est donc pas surprenant qu'Etats-Unis certains enfants dont les dossiers ont été accélérés aient eu des difficultés à obtenir les mêmes avantages que les enfants adoptés depuis d'autres pays. Cette anomalie a été expliquée par le fait que ces enfants sont entrés aux USA avec un visa humanitaire, qui autorise une entrée temporaire par opposition aux visas standards pour orphelins. Il a également été relevé que « par conséquent, ces enfants ne seront pas vraiment sous la garde légale de leur famille adoptive avant qu'ils aient été réadoptés dans leur nouvel Etat de résidence (…). Cela signifie que pour ces enfants en particulier, les avantages liés à l'assurance-santé familiale ne sont pas garantis [84]».

Un article du New-York Times fournit également des exemples d'enfants qui ont été amenés aux USA sans les documents officiels et sans apparentement. L'article décrit comment ces enfants « vont devoir faire face à des années durant lesquelles leur statut légal sera confus puisqu'ils sont arrivés avec très peu de preuves de leur identité, de la manière dont ils sont arrivés et des raisons pour lesquelles ils ont été placés en adoption, ce qui va conduire les Tribunaux à être peu enclins à finaliser les procédures[85] ». Par exemple, « un avocat du Kansas a répondu à une question du

[81] Adoptive Families, 'Home from Haiti', http://www.adoptivefamilies.com/articles.php?aid=2034
[82] 'Local family welcomes twins who survived Haitian earthquake', The Star Phoenix, 29 janvier 2010.
[83] 'After Haiti Quake, the Chaos of U.S. Adoptions', op. cit.
[84] Smith Rotabi, K, 'Unanswered Questions Abound on the Plight of Haitian "Adoptees" in the U.S.', Blog, Americas Quarterly, Karen Rotabi, Americas Quarterly 27 mai 2010, http://www.americasquarterly.org/user/3206 [visité le 15 juin 2010].
[85] 'After Haiti Quake, the Chaos of U.S. Adoptions', op. cit.

juge qui souhaitait savoir si le garçon haïtien adopté par ses clients était bien orphelin en faisant passer des annonces sur les stations radios haïtiennes pendant deux jours demandant à n'importe quel parent de l'enfant de se présenter s'il souhaitait le réclamer[86] ». De même, plusieurs enfants qui ont été transférés par le Gouverneur de Pennsylvanie en Pennsylvanie vivent désormais dans une institution, sans avoir de plans vraiment clairs pour leur futur, la Croix-Rouge ayant été chargée de procéder aux recherches des familles[87]. Ces enfants pourraient finalement être retournés à Haïti après que leurs familles auront été contactées. Cette absence de certitude n'est évidemment pas dans l'intérêt supérieur des enfants.

Concernant la Belgique, les familles qui n'étaient pas au bénéfice d'un jugement d'adoption ont toutes été assistées par un organisme agréé lors de la comparution devant le Tribunal de la Jeunesse afin de s'assurer que toutes les adoptions internationales seront reconnues selon le droit belge, et de garantir une résidence permanente aux enfants. En Allemagne, les organismes agréés ont également été chargés d'assister les familles concernant les questions liées à la résidence.

> *Avant d'entreprendre des procédures accélérées, les Etats d'accueil doivent garantir que l'enfant à adopter sera autorisé à entrer et à résider de manière permanente dans l'Etat d'accueil.*

3.2.7. Utilisation de l'aide au développement dans un contexte d'urgence

Les efforts de la communauté internationale pour soutenir Haïti grâce à une aide généreuse tant financière que matérielle pour reconstruire le pays sont évidemment louables. Il n'en demeure pas moins que certains doutes peuvent surgir quant à savoir si l'assistance fournie a été suffisamment séparée des objectifs liés aux adoptions internationales[88] et si elle a bien servi à rétablir ou à soutenir un système de protection de l'enfance dans son ensemble qui ne correspondrait pas forcément aux standards internationaux relatifs aux mesures de prises en charge alternatives des enfants (par exemple, priorité non justifiée au placement résidentiel)[89].

A ce sujet, la question peut être posée quant à savoir si une distance suffisante est respectée lorsque, par exemple, le Danemark soutient la reconstruction d'un orphelinat touché par le tremblement de terre, sachant que ce même orphelinat est également une « source » d'enfants adoptables. Le même type de question peut également être posé au sujet de l'assistance matérielle et financière fournit par le Gouvernement français devant permettre au Tribunal de 1ère Instance de Port au Prince d'être à nouveau opérationnel, le Gouvernement français reconnaissant lui-même que « le Tribunal de 1ère Instance de Port au Prince traite environ 90% des cas d'adoption à Haïti[90] ».

Il est tout à fait possible qu'à la réflexion, il n'y ait aucune raison de s'inquiéter concernant les deux exemples ci-dessus. Il est toutefois essentiel que ceux qui fournissent des secours ou de l'aide au développement se posent à chaque fois ce type de question avant d'entamer ces démarches.

> *Tout type d'aide au développement ne doit pas être directement lié aux services de l'adoption internationale. Une démarcation claire entre les efforts de secours après le tremblement de terre et les adoptions internationales n'a pas toujours été claire.*

---

[86] Ibid.

[87] Smith Rotabi, K, op. cit.

[88] Une des conclusions de la Commission Spéciale 2010 a à nouveau souligné « le besoin d'établir, dans tous les cas, une séparation claire entre les adoptions internationales et les contributions, les donations et l'aide au développement ».

[89] Lignes Directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, approuvées par l'Assemblée Générale de l'ONU (2009); voir aussi, par exemple, la 'Déclaration de Stockholm' 2ème Conference Internationale sur l'Enfant et la prise en charge résidentielle, 12-15 mai 2003.

[90] France Diplomatie, Déclaration de Bernard Valero, Porte-parole du MAEE (25.03.2010), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Declaration_du_Porte-parole.pdf

3.2.8. Coordination entre « Etats d'accueil »

Comme le montre clairement la seconde partie de ce rapport, les réponses des Etats d'accueil concernant l'adoption internationale ont été très diverses. Quelques jours après le tremblement de terre, le Luxembourg et les Pays-Bas ont eu le « réflexe de sauver des enfants » en demandant que les adoptions internationales soient accélérées. A la même période, le Canada et la France annonçaient clairement que les adoptions depuis Haïti seraient suspendues.

Cinq jours après le tremblement de terre, 10 pays avaient pris des positions politiques relatives à l'accélération des transferts d'enfants ou de leur adoption et les avaient rendues publiques. Il s'agit en particulier de la Belgique, du Canada, de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Suisse et des USA. Tous ces pays avaient des programmes d'adoption en cours avant le tremblement de terre. L'Italie et l'Espagne, qui ont également accéléré le transfert d'enfants après le tremblement de terre, sont dans une situation particulière dans la mesure où ils avaient déjà suspendu les adoptions en 2007, et que les cas en question concernaient des cas en cours. En dehors de ces pays, Israël a été le seul à manifester un intérêt à adopter des enfants après le tremblement de terre. Par solidarité, le Sénégal a également offert d'accueillir temporairement des enfants, si cela s'avérait nécessaire.

A l'opposé, au moins 30 pays ont pris des positions très claires contre l'adoption à Haïti après le tremblement de terre. Ces pays se fondaient sur les standards internationaux demandant de la retenue et un certain temps avant que cette mesure alternative puisse être envisagée. Il est important de souligner que des pays comme l'Autriche, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Royaume-Uni, le Danemark, la Norvège, l'Italie, l'Espagne, etc. ont chacun pris des positions claires refusant de mener des adoptions internationales avant le tremblement de terre à cause de l'absence de garanties. L'Espagne a de plus une loi nationale spécifique interdisant toutes adoptions internationales dans un contexte post catastrophe ou de guerre, une initiative qui ne peut être que saluée.

> *L'approche divergente des pays d'accueil a donné des signaux confus aux autorités haïtiennes, créant des problèmes pratiques pour ces dernières quant à la manière de répondre de manière appropriée aux problèmes identifiées.*

D'un côté, certains pays ont pointé les problèmes spécifiques et les manquements du système haïtien, conduisant à la mise en œuvre d'un moratoire, et de l'autre côté, d'autres pays ont continué d'adopter des enfants à Haïti, manifestant une certaine satisfaction avec les pratiques de l'adoption. Comme cela a été mentionné dans le rapport SSI concernant les adoptions avec le Vietnam[91], cette situation n'est pas nouvelle, et s'est répétée au Népal, au Guatemala, au Cambodge, etc.

Pendant la Commission Spéciale 2010, un large accord entre des États et des organisations internationales s'est dégagé quant au besoin d'avoir une approche commune dans l'approche des pays d'origine en ce qui concerne les adoptions internationales à la suite d'une catastrophe naturelle. Beaucoup d'États ont noté qu'une telle approche commune aiderait à soulager la pression exercée par le public, dont la réaction immédiate, dans de telles circonstances, consiste invariablement à appeler à l'adoption des enfants. Alors que les recommandations de cette Commission Spéciale n'ont malheureusement pas traité spécifiquement des cas en cours, la position selon laquelle, dans ces situations, de nouvelles adoptions ne devraient pas être entreprises avant que le pays d'origine ne soit en position d'assurer que de moyens de protections adéquates sont en place, a été fortement réaffirmée. À notre connaissance, comme noté ci-dessus, seule l'Espagne a une législation nationale qui respecte ce dernier principe.

> *Suite à ces signaux confus, le message inapproprié concernant l'adéquation du système haïtien a été envoyé et s'oppose à celui des pays d'accueil qui travaille ensemble en vue d'améliorer les obstacles existants. Les pays d'accueil devraient convenir d'une approche commune lorsqu'ils*

[91] SSI : « Adoptions au Vietnam : conclusions et recommandations d'une évaluation » ; http://www.iss-ssi.org/2009/index.php?id=49

traitent des adoptions internationales avec n'importe quel pays d'origine en particulier dans les situations d'urgence.

3.3. Conditions relatives au transfert des enfants

Article 19 CLaH-93
1. Le déplacement de l'enfant vers l'Etat d'accueil ne peut avoir lieu que si les conditions de l'article 17 ont été remplies.
2. Les Autorités centrales des deux Etats veillent à ce que ce déplacement s'effectue en toute sécurité, dans des conditions appropriées et, si possible, en compagnie des parents adoptifs ou des futurs parents adoptifs.
3. Si ce déplacement n'a pas lieu, les rapports visés aux articles 15 et 16 sont renvoyés aux autorités expéditrices.

Il a régné un certain chaos autour du transfert de centaines d'enfants quelques jours après le tremblement de terre. Différents types de propositions ont été avancés comme par exemple le déplacement par avion d'enfants vers la Floride dans le cadre d'un projet humanitaire semblable à ce qui eu lieu depuis Cuba pour fuir le régime de Castro (18 janvier[92]); des pétitions en France pour « rapatrier » des enfants (16 janvier[93]) ; un organisme agréé hollandais organisant des vols privés (15 janvier[94]) ; l'utilisation du Air Force 1 pour emmener des enfants vers Pittsburgh (19 janvier[95]) et même vers Guatanamo Bay (21 janvier[96]).

Il est important de rappeler que des standards internationaux existent concernant le transfert d'enfants entre différents pays : idéalement « les parents adoptifs devraient escorter l'enfant depuis le pays d'origine, ce qui leur permet de connaître et de comprendre la vie de l'enfant et ses conditions de vie avant l'adoption, et d'acquérir une certaine connaissance de son passé [97]». Tout de suite après le tremblement de terre, cette possibilité n'existait pas. Toutefois, étant donné qu'Air France a repris ses vols commerciaux le 19 février et qu'American Airlines l'a fait depuis le 15 février, il aurait certainement été plus sage d'attendre quelques semaines afin de donner aux parents la possibilité d'accompagner leurs enfants pour sortir d'Haïti et d'acquérir ainsi des informations de premières mains au sujet des conditions prévalant dans ce pays.

A ce sujet, le Guide de Bonnes Pratiques note également que « la préparation et le conseil concernant la remise de l'enfant et son transfert devraient être fournit aux candidats adoptants et à l'enfant, afin de réduire un possible stress ou un éventuel traumatisme pendant cette période ». On ne peut que relever que la préparation et le conseil fournis aux enfants et aux parents concernant le transfert ont dû être très limités à cause de la précipitation dans laquelle les enfants ont été conduits hors du pays. On peut également relever que le transfert précipité de ces enfants depuis un contexte d'urgence a causé un traumatisme additionnel pour ces derniers, même si cela est difficile à mesurer voir quasiment impossible aujourd'hui, concernant les ramifications à long terme que cette situation peut présenter (voir section 3.4).

Etant donné que les vols commerciaux ont été opérationnels quelques semaines après le tremblement de terre, il aurait été judicieux d'attendre au moins jusqu'à ce moment afin de donner aux parents adoptifs l'occasion d'accompagner personnellement leurs enfants vers leur nouveau foyer et d'acquérir ainsi des informations cruciales au sujet du pays d'origine de l'enfant.

---

92 'Haitian orphans could be airlifted to Miami for resettlement', The Guardian, 17 janvier 2010, http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/17/haitian-orphans-airlifted-miami-resettlement.
93 Pour l'évacuation de tous enfants en cours d'adoption en Haïti, pétition lancée par le Collectif SOS Haïti Enfants Adoptés, http://www.mesopinions.com/Pour-le-rapatriement-des-enfants-en-cours-d-adoption-en-Haiti-petition-petitions-953b1d275c02b507a709385480180828.html
94 United Adoptees International, 'Dutch Government allows new 'Babylift' operation to get children for adoption from Haiti', 15 janvier 2010, http://uai-news.blogspot.com/2010/01/dutch-government-allows-private-flights.html
95 'Haitian Orphans Arrive in Pittsburgh', CBS News, 19 janvier 2010, http://www.cbsnews.com/stories/2010/01/19/national/main6114410.shtml
96 'U.S. prepares Guantanamo Bay for possible influx of Haitians', CNN, 21 janvier 2010, http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/01/21/haiti.guantanamo/index.html
97 Guide de Bonnes pratiques, disponible à : http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69

3.3.1 Utilisation de pays de transit

L'utilisation de la République Dominicaine et d'autres territoires comme la Martinique ou la Guadeloupe dans le cadre du déplacement d'enfants hors d'Haïti en vue de leur adoption internationale soulève un certain nombre de questions. L'une d'elle réside dans l'application potentielle de la Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (CLaH-96[98]). Si Haïti n'est pas partie la CLaH-96, un certain nombre de pays qui ont procédé à des adoptions internationales accélérées ont à tout le moins signé cette convention (par exemple la Belgique, le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne et les USA) la Suisse l'ayant quant à elle ratifiée. Il est intéressant de noter toutefois que la République Dominicaine est elle partie à la CLaH-96. S'il est vrai que la CLaH-96 ne serait pas applicable puisque « les décisions relatives à l'adoption, aux mesures préparatoires l'adoption, ou à l'annulation ou la révocation d'une adoption » (article 4) ne sont pas couvertes par la Convention, la République Dominicaine, en qualité de pays de transit, aurait pu considérer avoir une certaine responsabilité à cet égard.

La CLaH-96 pourrait être applicable étant donné qu'au moment où certains de ces enfants (ceux qui n'avaient pas de jugement d'adoption) ont quitté Haïti, ils étaient sous la garde des directeurs d'orphelinats ou de certains organes gouvernementaux. Leur statut lié à l'adoption n'était pas encore établi. La convention couvre les questions suivantes : le droit de garde, comprenant le droit portant sur les soins de la personne de l'enfant, et en particulier celui de décider de son lieu de résidence, ainsi que le droit de visite, comprenant le droit d'emmener l'enfant pour une période limitée dans un lieu autre que celui de sa résidence habituelle (lit.b); la tutelle, la curatelle et les institutions analogues (lit.c); la désignation et les fonctions de toute personne ou organisme chargé de s'occuper de la personne ou des biens de l'enfant, de le représenter ou de l'assister (lit.d); le placement de l'enfant dans une famille d'accueil ou dans un établissement (lit.e).

> *L'un des buts de la CLaH-96 est d'assurer la reconnaissance de statut de l'enfant depuis son pays d'origine vers le pays où il est transféré. Il est donc possible que des actes contraires à la CLaH-96 aient pu survenir si le statut des enfants haïtiens n'était pas reconnu ou s'il avait changé une fois les enfants arrivés en République Dominicaine ou dans d'autres territoires de transition ou pays d'accueil.*

3.4. Conditions relatives à l'arrivée des enfants dans les pays d'accueil

Les efforts considérables des pays d'accueil en vue d'établir des conditions d'arrivée appropriées dans les aéroports dans une si courte période sont tout à fait louables. En même temps, il faut rappeler qu'il existe de nombreuses opinions divergentes parmi les professionnels concernant le caractère approprié de ces mesures et sur leurs possibles conséquences négatives pour les enfants et leurs familles. Néanmoins, les professionnels ont été d'accord concernant les points qui requéraient une amélioration. Cette section repose principalement sur les entretiens qui ont été aimablement accordés par des professionnels en France et au Canada et qui ont travaillé directement sur les conditions d'arrivée des enfants dans les pays d'accueil ou qui ont été impliqués directement dans ces dernières. Des informations ont également été glanées dans diverses sources d'information. S'il ne fait pas de doute que les sujets de préoccupation mentionnés ci-dessous ne s'appliquent pas de manière catégorique à tous les cas d'adoption, il apparaît néanmoins que le nombre d'enfants et de familles concerné ne doit pas être sous-estimé.

3.4.1. Atterrissage des avions

Les conditions d'arrivée des avions ont été très diverses entre les pays et parfois même à l'intérieur du même pays. Ainsi, pour certains enfants arrivant aux USA « du personnel s'est chargé de transporter les enfants depuis l'avion vers des bus qui les attendaient. Mais d'autres enfants se sont déplacés par eux-mêmes en faisant signe à ceux qui les regardaient. Certains enfants étaient emballés dans des couvertures en arrivant à Pittsburgh où les températures atteignaient -30° C, comparé au soleil et aux températures de plus de 28° C qu'ils venaient de

[98] http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=70

quitter. Le personnel médical de l'Université de Pittsburgh et dans quelques cas les familles adoptives étaient là et attendaient les enfants[99] ». Les enfants ont ensuite fait l'objet d'examens médicaux à l'hôpital. Comme les procédures d'adoption n'avaient pas été terminées à Haïti, un tribunal avec des juges avait été installé afin de terminer les procédures[100].

Au Canada, une pièce séparée était prévue pour les rencontres entre les enfants et leurs parents à l'écart des médias afin d'éviter un « freak show [101]». Au moment des premières arrivées, le Ministre de l'Immigration déclara : « nous sommes très heureux que ce premier groupe soit arrivé ici en sécurité. Tous ces enfants semblent être en bonne santé même si je pense qu'ils sont surpris par le froid de l'hiver canadien[102] ». Certains enfants ont reçu des couvertures de la Croix-Rouge ainsi que des jouets pour faciliter leur arrivée[103]. Un article de presse a décrit également l'arrivée des enfants de la manière suivante : « les enfants, âgés de 18 mois à 14 ans, sont arrivés soit en marchant, soit en étant portés par les volontaires d'Air Canada depuis le tarmac jusque dans les salons où leurs nouveaux parents les attendaient. Emballés dans les couvertures bleues de la compagnie aérienne, plusieurs d'entre eux portaient des T-shirts et des sandales ; une petite fille portait des sandales et un pantalon de coton très fin. Après leur arrivée, les enfants ont été auscultés par des médecins et des infirmières sur place ; ils ont reçu des habits chauds ainsi que des jouets de la part de l'Armée du Salut et des volontaires de la Croix-Rouge [104]».

En France, une chambre privée a été prévue pour les rencontres entre les enfants et leurs parents ; à l'intérieur il y avait des livres et des jouets d'enfants sur le sol ainsi qu'un sac avec des habits, si nécessaire[105].

> *Il est clair qu'au vu de ces quelques exemples, des enfants haïtiens n'étaient pas à ce moment vraiment préparés pour les dures conditions hivernales qui prévalaient dans les pays d'accueil. Comme déjà mentionné plus haut, la question de savoir si ces enfants étaient préparés psychologiquement à leur nouvelle vie reste également ouverte.*

3.4.2. Préoccupations observées parmi les enfants haïtiens au moment de leur arrivée

En 1977 déjà, Frederick soulignait l'existence de divers risques psychologiques et de réactions que les enfants peuvent présenter généralement après une catastrophe naturelle comme entre autre, le syndrome de stress post-traumatique, les cauchemars et les attaques de panique, qui le plus souvent apparaissent après plusieurs années[106]. Au vu de ce contexte, et dans l'idéal, les conditions de réception entourant les enfants qui arrivent de n'importe quelle situation de catastrophe devraient être bien préparées afin d'assurer leurs besoins basiques en matière de santé, d'équilibre psychosocial ou simplement matériel. De plus, si les enfants concernés doivent être adoptés, il est important de prendre en considération les particularités liées à la création d'un nouveau lien de filiation avec une famille adoptive, et ce dans le cadre des mesures d'accueil.

Lorsque les enfants sont arrivés dans les pays d'accueil, certains avaient clairement des besoins plus importants que d'autres. Le Dr. Thierry Baubet, qui était responsable avec la psychologue Hélène Romano des aspects médicaux et psychologiques lors de l'arrivée des enfants dans les aéroports français, a décrit ces conditions de la manière suivante : «Plusieurs enfants présentaient des tableaux de croissance et de développement inférieurs à ce qui était attendu pour leur âge.

---

[99] 'Haitian Orphans Arrive in Pittsburgh', CBS News, 19 janvier 2010, http://www.cbsnews.com/stories/2010/01/19/national/main6114410.shtml

[100] Ibid.

[101] Interview de Johanne Lemieux, 27 mai 2010.

[102] 'Haitian adoptees arrive in Canada', CBC News, 25 janvier 2010, http://www.cbc.ca/canada/ottawa/story/2010/01/24/haiti-orphans.html?ref=rss

[103] 'A 'happy day' as Haitian orphans arrive in Canada', The Star, 24 janvier 2010, http://www.thestar.com/news/world/haiti/article/755143--a-happy-day-as-haitian-orphans-arrive-in-canada?bn=1

[104] 'First post-quake adoptee from Haiti arrives in B.C', The Vancouver Sun, 25 janvier 2010.

[105] Interview de Sophie Marinopoulos et Pierre Lévy-Soussan, 16 mai 2010.

[106] Current thinking about crisis or psychological intervention in U.S disasters. Mass Emergencies, 1977 in Accueil No. 155, Enfants & Familles D'Adoption, mai 2010 at 11-12.

Beaucoup présentaient de petits problèmes de santé : malnutrition modérée, déshydratation, infections respiratoires, parasitoses… Quelques-uns ont dû être brièvement hospitalisés après l'évaluation des pédiatres. Quelques-uns avaient été blessés au cours du séisme. (…) Ces enfants avaient tous vécu des choses très différentes avant l'arrivée : certaines crèches n'avaient pas été affectées par le séisme alors que dans d'autres des enfants avaient été tués ou blessés. Tous avaient du faire face à la détresse extrême des adultes qui prenaient soin d'eux, ce qui est très perturbant »[107].

D'une manière générale, il a été relevé que le temps alloué aux premières rencontres entre parents et enfants était insuffisant pour permettre la création d'un lien de filiation[108]. Mais malgré ces limites de temps, le Dr Baubet relève que ces rencontres étaient positives et encourageantes[109]. Cependant, dans certains cas, les rencontres entre parents et enfants à l'aéroport ont été difficiles. Des enfants ont été décrits comme étant « distants, apeurés, pleurant beaucoup sans rien qui ne puisse les consoler, écartant les gens autour d'eux avec toute la force qu'ils pouvaient avoir [110]». En France, certains enfants – en particulier les plus grands – ont refusé de partir avec leurs parents adoptifs. Sophie Marinopoulos, une psychologue qui a travaillé avec les enfants arrivés à Paris, a déclaré : « J'ai vu des enfants traumatisés à plusieurs égards et ayant des difficultés à se mettre en relation avec les parents[111] ». Johanne Lemieux considère néanmoins que la tension émotionnelle entre parents et enfants est commune pour les adoptions « normales », et qu'elle n'est pas spécifique au contexte d'urgence qui prévalait à Haïti[112].

Concernant la préparation des enfants à leur rencontre avec les parents, le Dr Baubet a noté que « certains enfants semblaient être prêts, reconnaissant leurs parents adoptifs ou même leur voix ; pour d'autres, par contre, ce n'était manifestement pas le cas[113] ».

La question de savoir si les conditions dans lesquelles les déplacements depuis Haïti ont eu lieu peuvent avoir causé un choc supplémentaire à l'enfant déjà traumatisé est également ouverte[114]. Golse, le Chef de la Pédopsychiatrie à l'Hôpital Necker, soutient qu'il est important de ne pas projeter les craintes des adultes sur des enfants, qui peuvent, ou pas, avoir été en besoin d'un transfert[115]. Marinopoulos et Lévy-Soussan soutiennent que les transferts n'ont pas suffisamment pris en compte les conditions psychologiques des enfants[116]. Des liens importants avaient déjà été forgés avec Haïti, et ont été cassés par la sortie précipitée du pays, comme le caractère familier de la culture, de certaines personnes et de la langue, ce qui aurait fourni aux enfants un certain sens minimal de sécurité. Marinopoulos et Lévy-Soussan soutiennent fortement que l'on devrait avoir au moins donné aux enfants une occasion « d'absorber » les effets du tremblement de terre et du temps pour comprendre les effets des changements psychologiques qui ont suivi.

> *Si les mesures de réception mises en œuvre ont pu bénéficier de l'expérience acquise lors d'autres situations d'urgence, des mesures spécifiques auraient été nécessaires pour traiter des cas d'adoption. Les pays étaient mal préparés pour répondre aux besoins des enfants à adopter, ils n'étaient pas suffisamment équipés pour garantir la première rencontre entre les enfants et leurs familles adoptives.*

---

[107] Bulletin Mensuel SSI/CIR mai 2010, « Entretien avec Thierry Baubet », p. 6-7.
[108] Entretien avec Sophie Marinopoulos et Pierre Levy-Soussan, 16 mai 2010.
[109] 'L'adoption internationale en contexte traumatique: une étude sur des enfants haïtiens', Conference in Geneva, 4 mars 2010.
[110] Revue Enfance Majuscule, N° 110, janvier-février 2010.
[111] 'Querelle de psy autour des enfants adoptés d'Haïti', Ouest France, 26 février 2010.
[112] Interview de Johanne Lemieux, 27 mai 2010.
[113] 'L'adoption internationale en contexte traumatique: une étude sur des enfants haïtiens', op. cit.
[114] Interview de Thierry Baubet, 16 avril 2010, op. cit. et Accueil No. 155, op. cit.
[115] Accueil No. 155, op. cit.
[116] Entretien avec Sophie Marinopoulos et Pierre Levy-Soussan, 16 mai 2010.

3.4.3. Préoccupations liées aux parents adoptifs

Plusieurs psychologues qui ont travaillé avec les enfants au moment de leur arrivée à Paris et avec leurs familles adoptives respectives, ont remarqué un certain nombre de difficultés spécifiques. Le Dr. Baubet en particulier relève que plusieurs parents n'étaient jamais allé à Haïti et qu'ils n'avaient donc jamais rencontré leurs enfants adoptifs[117]. En conséquence, les membres de son équipe ont observé que certains enfants, de même que certains parents, gardaient leur distance les uns envers les autres. D'autres parents semblaient être dans un déni total de la réalité de l'enfant, agissant comme si l'enfant venait juste de naître (en employant immédiatement un nouveau prénom par exemple) ; alors que d'autres semblaient minimiser les réactions de défis des enfants comme la rage et la colère. Le Dr. Baubet a également relevé qu'un nombre significatif d'enfants semblaient se réfugier dans le sommeil (hypersomnie, fuite et évitement). Certains parents ne comprenaient pas ce comportement et ont très vite emmené leurs enfants. Par exemple, un parent est parti sans assistance avec une petite fille qui pleurait depuis 6 heures[118]. Le docteur pense que ces comportements sont inquiétants car les enfants vont se réveiller dans un nouvel environnement sans être passé par une période de transition[119].

Parmi les autres exemples inquiétants[120], on peut citer le cas d'une femme de 58 ans qui est venu chercher à l'aéroport ses deux enfants adoptifs âgés de 4 et 6 ans, avec l'intention de les confier à sa voisine le jour suivant à cause de ses obligations professionnelles. L'âge de certains parents adoptifs soulève également des questions. Ainsi deux couples différents âgés de plus de 60 ans, ont adopté des enfants âgés de 26 mois et 6 ans. Dans un autre chapitre, une mère haïtienne, directrice d'un orphelinat, était volontaire pour accompagner les enfants pendant leur vol en France dans le but de profiter de l'occasion pour visiter ses propres enfants biologiques en France pour lesquels elle avait elle-même donné son consentement à l'adoption.

Manifestement, pour toutes les familles ayant adopté des enfants en France, et en particulier pour celles qui sont dans des contextes inquiétants comme ceux décrits ci-dessus, les mesures de suivi post-adoption seront essentielles pour fournir un soutien complémentaire. A ce sujet, il apparaît que seules les familles vivant dans la région parisienne ont reçu une liste de COCAS (Consultations spécialisées d'Adoption) et les coordonnées du CUMP (Cellules d'Urgences Médico-Psychologiques)[121]. Toutefois, chaque famille s'est vu offerte la possibilité de garder un lien par téléphone avec la personne qui les avait vu à l'aéroport ; elles ont également été contactés de manière systématique afin de recevoir des nouvelles, de maintenir un lien et de les référer vers d'autres services en cas de besoin[122]. Concernant la Belgique, chacune des 14 familles a bénéficié de services de suivis de la part de leur organisme agréé, y compris une assistance psycho-sociale.

Les Drs. Fanny Cohen Herlem[123], Sophie Marinopoulos et Pierre Lévy-Soussan[124] recommandent qu'à l'avenir les parents soient mieux préparés et mieux encadrés par des professionnels du développement de l'enfant et des spécificités de l'adoption.

> *Les parents n'étaient pas préparés de manière adéquate à la rencontre de leurs enfants adoptifs, certains d'entre eux ne les ayant jamais rencontrés auparavant. Un suivi post-adoption devrait également être offert aux parents afin de les aider à gérer les besoins spécifiques des enfants qui ont pu être traumatisés par la catastrophe.*

---

117 'L'adoption internationale en contexte traumatique: une étude sur des enfants haïtiens', op. cit.
118 Interview de Thierry Baubet, 16 avril 2010, op. cit
119 'L'adoption internationale en contexte traumatique: une étude sur des enfants haïtiens', op. cit.
120 Revue Enfance Majuscule, op. cit.
121 Interview de Thierry Baubet, 16 avril 2010, op. cit
122 Idem
123 Entretien avec le SSI, 16 avril 2010
124 Entretien avec Sophie Marinopoulos et Pierre Levy-Soussan, 16 mai 2010.

3.4.4. Préoccupations relatives aux conditions de travail des professionnels

Les Drs. Baubet, Cohen Herlem, Lemieux, Marinopoulos et Lévy-Soussan ont tous salué les efforts des personnes en charge de l'accueil à l'aéroport dans ces circonstances difficiles[125]. Le Dr. Baubet souligne en particulier l'engagement des professionnels qui n'ont pas ménagé leurs heures de travail[126]. Les Drs. Marinopoulos et Lévy-Soussan ont également relevé que les professionnels du CUMP ont toujours été disponibles pour fournir une attention individuelle aux enfants, qu'ils ont été capables d'identifier rapidement les signes de détresse grâce à leur formation en matière d'accueil d'urgence[127].

D'une manière générale, le Dr. Baubet relève toutefois un important manque d'intimité entre les familles et les professionnels lors des rencontres[128]. Il n'est dès lors pas surprenant que Marinopoulos décrive les conditions de travail dans les aéroports français comme étant plutôt limitées de par leur nature, étant donné le peu de temps disponible pour préparer l'arrivée d'autant d'enfants dans ce contexte particulier[129].

Malgré une expérience en matière de situation d'urgence, il s'est dégagé un consensus parmi les professionnels concernant le fait que la majorité de ceux qui ont travaillé dans les zones de réception en France n'étaient pas du tout familiers des problèmes spécifiques à l'adoption. Le Dr. Baubet ajoute par ailleurs que les « outils classique post-adoption » ne touchent pas le problème des enfants qui viennent de vivre une catastrophe, et que ces outils doivent donc être adaptés. Le Dr. Lemieux note que l'inverse s'est produit au Canada concernant les professionnels qui ont travaillé sous la supervision du Dr. Chicoine[130]. Le Dr. Chicoine et son équipe, basés à l'Hôpital St-Justine, jouissent en effet d'une expérience de plus de 20 ans relative à l'adoption et aux mesures d'accueil en situation d'urgence.

> *Peu de gouvernement étaient préparés de manière adéquate pour gérer le flux important d'enfants arrivant dans leur pays. Avant de lancer des procédures d'adoption accélérées, les professionnels ainsi que les conditions d'accueil devraient être préparés dans chaque pays d'accueil. Cela comprend la formation des professionnels, de même que la mise à jour des outils post-adoption pour prendre en charge les enfants qui ont vécus une catastrophe.*

Conclusions

Ce rapport a souligné les questions qui ont soulevés des préoccupations (*voir tous les textes en orange et italique*) et la manière dont les adoptions ont été accélérées suite à une catastrophe naturelle. Ces différentes questions devront être prises en considération lorsqu'il s'agira d'évaluer les opérations de ce type, et devront être mise en relation avec les autres sources d'informations qui seront disponibles dans le futur, ceci en vu de tirer les leçons nécessaires pour l'avenir. Il est essentiel de trouver une approche commune, et elles devront y contribuer.

La Commission spéciale de 2005 reconnaissait que des délais inutiles devaient être évités, mais qu'ils pouvaient néanmoins être nécessaire afin d'assurer la préparation de l'adoption et de rendre une décision qui soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant[131]. Suite à une catastrophe naturelle, comme nous l'avons vu pour Haïti, il y a un besoin évident d'imposer certains délais afin de s'assurer que les mesures de protection appropriées soient en place avant de procéder à des adoptions internationales accélérées.

---

[125] Entretiens avec le SSI entre le 1er avril et le 27 mai 2010.
[126] Entretien avec Thierry Baubet, op.cit.
[127] Entretien avec Sophie Marinopoulos et Pierre Levy-Soussan, 16 mai 2010.
[128] 'L'adoption internationale en contexte traumatique: une étude sur des enfants haïtiens', op. cit.
[129] Entretien avec Sophie Marinopoulos et Pierre Levy-Soussan, 16 mai 2010.
[130] Entretien avec Johanne Lemieux, 27 mai 2010.
[131] Guide de Bonnes pratiques, disponible à : http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69

Si en principe il peut être dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'accélérer le transfert des cas en cours au bénéfice d'un jugement d'adoption, un délai d'attente approprié doit permettre que les mesures accélérées ne soient pas entreprises aux dépens de l'aide d'urgence et d'éviter que les enfants n'aient pas le temps nécessaire pour récupérer dans un environnement familier et d'éviter également que les mesures d'identification et d'enregistrement ne soient pas en place.

Pour les autres cas en cours, c'est à dire ceux sans jugement d'adoption, l'expérience démontre que l'accumulation des risques pour les enfants dépasse de loin les avantages potentiels de l'accélération des procédures en vue de leur déplacement rapide à l'étranger. Les règles et les procédures n'ont pas été suivies de manière plus efficace, alors que c'est bien là le sens des procédures dites accélérées. En pratique, des étapes essentielles du processus adoptif visant à fournir des garanties pour les enfants, pour les parents biologiques, et pour les futurs parents adoptifs ont été complètement ignorées. Selon les standards internationaux, le transfert d'enfant sans jugement d'adoption s'apparente plus à une évacuation, cette dernière ne devant être entreprise que sous certaines pré-conditions très claires (consentements, enregistrements, papiers nécessaires et si possible présence d'un parent accompagnant), lorsqu'il existe des conditions essentielles liées à la santé, au statut médical ou à la sécurité de l'enfant qui nécessitent le déplacement urgent de l'enfant à l'étranger. Ecarter les procédures essentielles en matière d'adoption et d'évacuation dans le but d'accélérer le transfert des « adoptés » n'est pas tolérable.

PART 2:

DETAILED OVERVIEW OF ADOPTION RESPONSES IN HAITI BY COUNTRY/REGION

This part examines in detail the chronological responses of countries and regions to the issue of adoptions and pipeline cases in the aftermath of the earthquake. Section 4 considers countries that were undertaking intercountry adoptions in Haiti at the time of the earthquake and then expedited transfers and/or adoption procedures. Section 5 discusses the particular cases of Italy and Spain as countries that had suspended intercountry adoptions in Haiti and processed the remaining cases post-earthquake, that is expedited transfers. The last section explores countries that expressed an opinion on intercountry adoptions, divided into the various regions.

4. Receiving countries that were undertaking intercountry adoptions in Haiti prior to the earthquake and expedited transfers and/or adoptions

4.1 Belgium

Summary of Belgium

- 14 adoption cases expedited
- One child had an adoption judgment
- All children had been matched
- Children aged between one and eight years
- Children transferred with those heading to the Netherlands
- 100,000 Euros given to the orphanage where children were living
- AABs involved in adoptions - Enfants de l'espoir and Sourires d'enfants

Since 2002, 73 children have been adopted from Haiti, which is the 8th largest source of children for Belgium[132]. On 15 January, Belgium's French-Community (Wallonia) Central Adoption Authority made a clear statement that they would not consider any new adoption applications[133]. On 18 January, the Government decided to expedite 14 adoption cases from Haiti[134]. Only one child had an adoption judgment, with all children having been matched. All the children were from the orphanage 'Enfant haïtien, mon frère' in Port-Au-Prince[135]. On 21 January, the Belgian Government noted that 100,000 Euros had been given for the rebuilding of that orphanage[136].

The Central Adoption Authority stated that three children were to be adopted into the Flanders region and 11 in Wallonia. As far as the 'Flemish' children were concerned, some matching had occurred but there was no adoption judgment yet. When the children first arrived, they had the status of being in foster care whilst waiting to be adopted. The children were reportedly aged between one and eight years old[137]. The responsible Minister noted that the majority of children would in fact only be able to join their families after Easter (4 April), over two months later[138]. In late April[139], the Belgian Central Authority clarified that the 11 children adopted in Wallonia did not have

---

132 Service public federal Justice, Statistiques globales, http://www.just.fgov.be/adoption/adoption_stat_global.html.

133 Communauté française de Belgique, Service de l'Adoption, 'Haïti – Tremblement de terre', 15 January 2010, http://www.adoptions.be/hors_menu/saac_actualite/saac_detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=243&tx_ttnews%5BbackPid%5D=753&cHash=a02d1dfba2.

134 Service public federal Justice, 'Communiqué commun des Ministres De Clerck (Justice), Van Ackere (Affaires étrangères), Wathelet (Famille et Migration), Vandeurzen (Welzijn, Communauté flamande) et Uyttebroek (Aide à la jeunesse, Communauté française)', 18 January 2010, http://www.just.fgov.be/communiques/2010/01/18.html and 'Enfants haïtiens adoptables bientôt en Belgique', RTBF, 19 January 2010, http://www.rtbf.be/info/monde/haiti/des-enfants-haitiens-adoptables-bientot-en-belgique-178929.

135 Evelyne Huytebroeck (Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale & Ministre du Gouvernement de la Communauté française), 'Les jeunes Haïtiens en cours d'adoption ont rejoint leur famille belge!', 16 January 2010, http://www.evelyne.huytebroeck.be/spip.php?page=article&id_article=675.

136 Evelyne Huytebroeck, 'La maison d'accueil "Enfant haïtien, mon frère" sera reconstruite', 21 January 2010, http://www.evelyne.huytebroeck.be/spip.php?page=article&id_article=669.

137 'Enfants haïtiens adoptables bientôt en Belgique', RTBF, 19 January 2010, http://www.rtbf.be/info/monde/haiti/des-enfants-haitiens-adoptables-bientot-en-belgique-178929.

138 Evelyne Huytebroeck, 'Les jeunes Haïtiens en cours d'adoption ont rejoint leur famille belge!', op. cit.

139 16th Informal Working Meeting of Central Authorities for Intercountry Adoption, op. cit.

biological parents and that the three children to be adopted in the Flanders region still had biological parents. Prior to formalising the adoptions of the latter, the Authorities intend to confirm the consent of the biological parents in Haiti. In the meantime, the children remain in foster care.

4.2 Canada

4.2.1 Historic involvement with Haiti

Haiti is the second largest 'source' of children for families living in Canada, after China. A large number of relative adoptions exist. The highest number of children ever received prior to the earthquake was in 2004, being 159 children.

Summary of Canada

- 203 children have been transferred to Canada
- Up to 250 children have been granted approval by the Haitian Government
- Ages ranged from three months to 18 years old
- Not all children had an adoption judgment
- All children had been matched
- At least 68 children were at the very beginning of the process – expedition adoption
- Breaches of national laws since children 16 years and older adopted out of Haiti and adoptive parents with biological children were able to care for Haitian children
- Canadian Government decides to waiver some adoption fees
- Problems identified, including children not having the required provincial/territorial government approval for adoption or parents unable to obtain provincial approval to adopt. In other cases, the prospective adoptees were over 18 and ineligible to be adopted, or were not matched with a family in Canada before the earthquake in Haiti.

4.2.2 Main actors involved with Haiti

Citizenship and Immigration Canada (CIC) is working closely with other federal departments, to monitor the situation and help those in need following the recent earthquake in Haiti[140]. CIC is responsible for working with the Haitian Government for the processing of adoption cases and transfer of children. The various provincial central authorities are responsible for working with the adoptive families and the immediate care of children. Given that Quebec has received almost 65% of the children from Haiti, the International Adoption Secretariat in Quebec has a significant role for processing adoptions in Canada. The two main accredited bodies working in Haiti are Soleil des Nations[141] and Corporation Accueillons un enfant[142].

4.2.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

On 13 January 2010, the Secrétariat à l'adoption internationale (International Adoption Secretariat in Quebec) released a statement recalling that before considering intercountry adoptions as a solution, everything should be done to ensure that separated children can be reunited with their families. On the same day, they stated that, until further notice from the Haitian Government, all intercountry procedures had been suspended.

On 16 January, the Minister for CIC announced that they would be accelerating the adoption procedure for children where only visas were left to be processed[143]. A newspaper reported that priority would also be given to families wanting to care for their Haitian relatives (family reunification) and specified that there were approximately 2,000 dossiers waiting to be processed[144].

4.2.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

On 20 January 2010, the International Adoption Secretariat in Quebec informed the public that new adoption applications for Haiti were not being accepted and for those with an ongoing procedure, information could be obtained from their accredited body or the Central Authority.

---

[140] Citizenship and Immigration Canada, Earthquake in Haiti, http://www.cic.gc.ca/english/haiti/index.asp.
[141] Soleil des Nations, http://www.soleildesnations.org/.
[142] Accueillons un enfant, http://www.accueillons.org/index.html.
[143] Citizenship and Immigration Canada, 'Government of Canada introduces special immigration measures in response to the earthquake in Haiti', 16 January 2010, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010-01-16.asp.
[144] 'Haiti : procédure d'immigration facilitée pour les victimes du séisme à Port-au-Prince', Immigrer.com, 16 January 2010, http://www.immigrer.com/page/outils_newsletter_haiti-procedure-d-immigration-facilitee-pour-le-parrainage-et-l-adoption-pour-victimes-seisme-port-au-prince.html.

On 20 January, a Canadian newspaper reported that CIC Minister Kenny, in the daily briefing on Haiti, had stated that 'regular processing fees will be waived and the federal government will cover health costs until they can be covered under provincial programs', and furthermore that Ottawa was sending additional staff to Haiti to process adoption cases as well as setting up an office in the Dominican Republic[145].

On 21 January, CIC Minister Kenney[146] stated that Canada had identified 150 cases — 100 that were somewhat advanced in the process when the earthquake hit and 50 at more recent stages. 'The list we will prepare to present to the Haitian government will be those cases where Haitian children have been matched to parents and there is some documentation to confirm the adoption is in process with Haitian authorities', Kenney said.

On 22 January[147], the Minister for CIC announced that the Haitian Government gave its authorisation so that 154 children could be adopted in Canada. 86 of the cases were already at an advanced staged and the Haitian authorities had already provided its preliminary authorisation. The other 68 children were at the very beginning of the process. The Federal Canadian Government stated that it was working with the Social Welfare Institution and provincial Governments to expedite the process.

Between 24 January 2010 and 1 February, three planes transferred 75 adopted Haitians to Quebec.

4.2.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb)

On 6 February[148], the Canadian Government announced that on 24 January 2010, the Haitian Government had in fact authorised 217 children to be adopted in Canada. The CIC stated that 'all of the children who were brought to Canada were already in the adoption process when the earthquake struck near Port-au-Prince. To date, all of the parents who received provincial/territorial approval to adopt have been united with their children. As more approvals are received, those children will also be able to come to Canada. We are only proceeding with cases where a match between the child and parents was made prior to the earthquake'[149].

On 8 February, the Quebec officials stated that they were now working on a procedure to finalise the adoption and regularise the immigration status of the children.

As of 10 February, 183 children had arrived in Canada. All of these children have been united with their adoptive families in Canada[150]. As of 16 February, 202 children had arrived in Canada[151].

- Two children, aged 5 and 9 years, arrived in Ottawa on February 10. They were destined for Quebec.
- A 16 year old child arrived in Ottawa on February 6.
- 31 children arrived in Ottawa on February 3. The children ranged in age from 6 months to 16 years old. One child was destined for Ontario, one for Alberta and the rest went to Quebec. These children were accompanied by Air Transat staff, CIC officials, and a medical team.
- 62 children arrived in Ottawa on January 30. The children ranged in age from 3 months to 17 years. Thirty-five of the children were destined for Quebec, and the rest went to British

---

[145] 'Canada eases restrictions, waives fees to speed some adoptions of Haitian kids', The Canadian Press, 20 January 2010.
[146] 'Adopted Haitian children may arrive soon: Kenney', CBC News, 21 January 2010, http://www.cbc.ca/canada/story/2010/01/21/haiti-canada.html.
[147] Citizenship and Immigration Canada, 'Canada gets agreement from Haiti to evacuate adopted children', 22 January 2010, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010-01-22.asp.
[148] Citizenship and Immigration Canada, 'Operation Stork: February 6, 2010 update', 6 February 2010, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/notice-haiti23.asp.
[149] Citizenship and Immigration Canada, 'Operation Stork: February 16, 2010 update', 16 February 2010, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/notice-haiti28.asp.
[150] Citizenship and Immigration Canada, 'Operation Stork: February 10, 2010 update', 10 February 2010, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/notice-haiti24.asp.
[151] Citizenship and Immigration Canada, 'Operation Stork: February 16, 2010 update', op. cit.

Columbia (11), Alberta (10), Saskatchewan (2), Manitoba (2) and Ontario (2). The children were accompanied by Air Canada staff, CIC officials, and a medical team.

- 52 children arrived in Ottawa on January 27. The children ranged in age from six months to 18 years of age. Twenty-four of the children were destined for Quebec and the other children went to British Columbia (4), Alberta (11), Saskatchewan (8), Ontario (1), New Brunswick (2), and Nova Scotia (2). These children were accompanied by Air Transat staff, CIC officials, and a medical team.
- One child arrived on a Canadian Forces evacuation flight on January 26 and another one was already in Canada.
- 24 children arrived in Ottawa on January 24. The children ranged in age from 11 months to 14 years in age, and were accompanied by Air Canada representatives, CIC officials, and a medical team.
- Nine children arrived through the United States having travelled on American evacuation flights.

The Canadian Government recognised that the processing of 202 cases 'was a monumental task – in just a month, the Government of Canada and the provinces and territories processed as many cases from Haiti as are normally done in about two years'[152].

For the Quebec region, the press release on 16 February[153] stated that measures were implemented at the various airports to ensure the best conditions for receiving the children. In the same release, it was noted that the Haitian situation « engendrait un stress énorme, car celles-ci ne connaissaient pas l'état de santé de l'enfant qu'ils se préparaient à accueillir » (had engendered enormous stress as the parents did not know the health status of the children that they were preparing to care for). Team work was essential to provide professional support to the families at the airports. Dr Chicoine, a paediatrician at the University Hospital Saint Justine led a team to ensure that the children received the necessary medical needs.

4.2.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March)

On 23 February, the CIC noted that the '*Government of Haiti has given permission for up to 250 children to come to Canada. These children were at different stages – most cases were considered advanced in the adoption process when the earthquake struck near Port-au-Prince*'[154].

The Government further stated that *'the majority of these children were able to come to Canada under the special immigration measures. While it is possible that a few more children will be able to come to Canada, this will not be possible for most of the remaining cases. The Government of Canada included as many names as possible on the list for approval by the Haitian government. After close review, some of these children do not have the required provincial/territorial government approval for adoption. In other cases, the prospective adoptees were over 18 and ineligible to be adopted, were not matched with a family in Canada before the earthquake in Haiti, or the parents were unable to obtain provincial approval to adopt*'[155].

As of 5 March, 203 children have arrived in Canada since the Haitian Prime Minister gave permission for up to 250 children to be allowed to travel to Canada for adoption[156].

- 127 children were destined for Quebec
- 27 children were destined for Alberta
- 21 children were destined for British Columbia
- 10 children were destined for Saskatchewan
- Eight children were destined for Ontario

---

[152] Citizenship and Immigration Canada, 'Operation Stork: February 23, 2010 update', 23 February 2010, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/notice-haiti31.asp.

[153] Gouvernement du Québec, 'Adoption internationale en Haïti – Rapatriement des enfants destinés au Québec : Mission accomplie!', 16 February 2010, http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Fevrier2010/16/c2216.html.

[154] Citizenship and Immigration Canada, 'Operation Stork: February 23, 2010 update', op. cit.

[155] Ibid.

[156] Citizenship and Immigration Canada, 'Conclusion of Operation Stork: March 4, 2010 update', 4 March 2010, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/notice-haiti35.asp.

- Six children were destined for New Brunswick
- Two children were destined for Manitoba
- Two children were destined for Nova Scotia

4.2.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March)

On 4 May, Accueillons un enfant, the AAB from Quebec stated on their website that the Quebec Central Adoption Authority had not given their authority to accept new dossiers for Haiti. Nevertheless, given that they had received news that adoption procedures had started again, they were willing to accept pre-inscription files ("nous avons eu confirmation par nos contacts en Haïti que les procédures d'adoption reprennent leur cours. Ceux qui respectent ces critères sont invités à nous envoyer une fiche de préinscriptions")[157].

4.3 France

Summary of France

- 487 children adopted by French families and in the process of being transferred into France.
- All 487 children had an adoption judgment - expedition transfer
- 489 cases have been approved for expedition
- Children between eight months and eight years, with the majority being between two and three years
- 1,100 prospective adoptive families waiting to adopt a child from Haiti
- 1,011 children involved in an adoption procedure
- Children transferred to Paris after stopping beforehand in Guadeloupe or Martinique.
- 326 millions Euros over two years, support for the reconstruction of the hospital and university in Port-au-Prince etc
- French Embassy has provided materials to the judiciary and their administration, in an effort to ensure the quickest possible re-installation
- Specific credit has been provided to the Court of First Instance at Port-au-Prince which handles 90% of intercountry adoption cases

4.3.1 Historic involvement with Haiti

France is the largest receiving country of Haitian children. As of the date of the earthquake, there were approximately 1,100 outstanding adoption procedures[158]. France expedited only the transfer of cases (i.e.: with an adoption judgment) and this totalled 487 adoptions.

4.3.2 Main actors involved with Haiti

The two main bodies working with the Haitian Government are the French Embassy (Haiti) and the Service de l'Adoption Internationale (SAI), which is the Central Adoption Authority.

4.3.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

On 14 January, the SAI stated that its priority would be to collect information about the children and crèches in Haiti[159]. It made a clear statement that 'le rapatriement de l'ensemble des mineurs haïtiens pour lesquels une procédure d'adoption a été engagée par des candidats français n'est pas envisagé à l'heure actuelle' (i.e.: at this time, they do not envisage the repatriation of children where an adoption procedure has started) [160].

On 17 January, numerous prospective adoptive parents held a demonstration in front of the Quai d'Orsay where they lined up semi-filled bottles of water, demanding that the Government expedite adoption procedures[161]. They also presented a petition (circulated by email) to this effect, with 12,000 signatures.

---

[157] Accueillons un enfant, http://www.accueillons.org/index.html.
[158] Service de l'Adoption Internationale, Actu, N° 2 – Spécial Haïti (March-April 2010), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/News2_VDEF23MAR.pdf.
[159] France Diplomatie, 'Communiqué Haïti', 14 January 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/communique-haiti-14.01.10_78992.html.
[160] France Diplomatie, 'Action du Service d'adoption internationale en Haïti', 14 January 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/action-du-service-adoption-internationale-haiti-14.12.10_79002.html.
[161] 'Adoption en Haïti: prudence des autorités face à l'impatience des familles', Le Matin, 17 January 2010, http://www.lematin.ch/flash-info/monde/adoption-haiti-prudence-autorites-face-impatience-familles.

On 18 January[162], the SAI stated that 'tous les enfants haïtiens qui seraient en grande difficulté médicale peuvent faire l'objet d'une évacuation sanitaire, y compris naturellement les enfants qui feraient l'objet d'une procédure d'adoption' (i.e.: evacuation of Haitians with serious medical needs and this includes children who are the object of an adoption procedure).

4.3.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

The Crisis Centre[163] stated that since 22 January, 13 Air France flights had been used to transfer children out of Haiti.

4.3.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb)

On 9 February[164], the SAI in collaboration with the French Embassy in Haiti stated that they had undertaken a brief assessment of the number of French families who had engaged in an intercountry procedure. The assessment identified 910 families. On this date, SAI with the French Embassy had managed to identify a number of adoption judgments that had been pronounced before the earthquake. 326 children have since arrived in France, on the basis that adoption judgments were being produced. The Crisis Centre (le Centre de Crise), in collaboration with SAI, SAMU and Red Cross (French) worked together to ensure that the children arrived in France under the best conditions.

On 11 February, the SAI announced that a total of 371 Haitian children had arrived in France for the purpose of adoption[165].

On 15 February, a French newspaper[166] noted that Nadine Morano, Secretary of State for the Family and Solidarity, had initiated a project where children leaving Haiti for France would now make a stopover in Guadeloupe. The purpose of the stopover, lasting approximately 15 days, would be to ensure that the children receive the necessary medical, psychological, pedagogical and legal follow-up before entering France. It was proposed that the children would be taken care of in a vacation centre, situated 15 minutes from the airport. The centre has the capacity to care for about 40 children as well as the French adoptive families.

This article also mentioned that in addition to the adoption dossiers already dealt with, there were approximately another 500 waiting to be processed.

The Crisis Centre[167] described the activities in Port au Prince by stating that the French Embassy as well as additional staff from Paris were being used to visit systematically the various crèches. Before children leave Haiti, they were being regrouped at the French high school (*Lycée français),* where their identity was checked and confirmed before receiving the formal permission of Haitian authorities to leave the country. With this permission, the children were then transferred to either Guadeloupe (vacation centre) or Martinique (sports centre), where health staff would examine their medical and psychological needs for one day[168]. The next day, the children would then leave for Paris with one person accompanying each child less than two years old and one person accompanying two children older than two. SAMU Psychologists and Red Cross staff also escorted children on the plane.

---

[162] France Diplomatie, 'Séisme en Haïti : situation des enfants haïtiens', 18 January 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/seisme-haiti-situation-enfants-haitiens-18.01.10_79104.html.

[163] France Diplomatie, 'Haïti : adoption', 12 February 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/haiti_513/france-haiti_1218/presentation_4655/haiti-adoption-12.02.10_79968.html.

[164] France Diplomatie, 'Haïti (Situation au 8 février 2010)', 8 February 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/haiti-situation-au-8-fevrier-2010_79360.html. Accessed 8 February 2010.

[165] France Diplomatie, 'Haïti (Situation au 11 février 2010)', 11 February 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/haiti-situation-au-8-fevrier-2010_79360.html. Accessed 11 February 2010.

[166] 'Bientôt un « sas » pour les enfants d'Haïti adoptés en France', Le Parisien, 15 February 2010, http://www.leparisien.fr/societe/bientot-un-sas-pour-les-enfants-d-haiti-adoptes-en-france-15-02-2010-816009.php.

[167] France Diplomatie, 'Haïti : adoption', 12 February 2010, op. cit.

[168] Ibid.

As for the conditions of the child's arrival in France, staff from the Central Adoption Authority as well as other bodies[169] assisted with the arrival (at least 150 persons were mobilised). Paediatricians would examine the children and give a personal report to the parents. A psychologist surveyed the first meeting in Paris.

The Ambassador for intercountry adoptions also visited Haiti during this period to meet with Haitian authorities to ensure the maximum security of children.

4.3.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March)

On 17 February, the French President also went to Haiti and announced that France would be donating 326 million Euros over two years to help with the reconstruction of the hospital and university at Port-au-Prince. Other material aid was also provided, such as tents, beds and vehicles etc[170].

On 19 February, Air France started flights to Haiti, stating that daily flights would be available as of 1 March[171]. On 24 February, the SAI noted that 372 children had now arrived in France, who had adoption judgments before the earthquake[172]. On this same day, the SAI stated that they would not be processing any 'new' adoption dossiers until the time the Haitian bodies were functioning properly.

On 25 February, a French Government communication noted that at the time of the earthquake, 1,011 Haitian children, 80% of whom had at least one of their two biological parents, were involved in an adoption process, but only 489 had been granted an adoption judgment[173]. The French Government stated that they were working to transfer the remaining 117 children out of Haiti into France.

On 5 March, the French Central Adoption Authority noted that they had received feedback on the difficulties encountered by some children and their families, which in turn led to the discontinuation of receiving other children from Haiti[174]. In this same communication, they noted that they had invited Haitian judges to Paris to discuss the future of intercountry adoptions and that the Government would not be processing any dossiers where an adoption judgment did not exist. The French Embassy had provided materials to the judiciary and their administration, in an effort to ensure the quickest possible re-installation[175]. Specifically, France has also exceptionally provided credit to assist in the reactivation of the Court of First Instance of Port-au-Prince, which handles about 90% of records for intercountry adoptions in Haiti[176].

The French Central Authority also sent a multi-disciplinary team to Haiti to assess the cases of a number of children in relation to whom there was an adoption judgment. The team identified 23 cases of concern, where the children's lives were not in danger but who should ideally be

---

169 Préfecture, Police de l'Air et des Frontières, Centre de crise, Caisse d'allocations familiales et Caisse d'Assurance maladie de l'Ile de France (afin que les parents puissent réaliser sur place les formalités, évitant ainsi d'avoir à se déplacer ultérieurement), SAMU avec un dispositif médical, deux postes de soins dirigés par des pédiatres et des infirmières, sous la coordination d'un directeur des secours médicaux, Cellule d'urgence médico-psychologique accompagnant les parents et les enfants, Croix-Rouge française...

170 France Diplomatie, 'Séisme en Haïti : bilan de l'intervention française', 19 February 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/haiti_513/france-haiti_1218/presentation_4655/seisme-haiti-bilan-intervention-francaise-19.02.10_80214.html.

171 Air France, 'Air France resumed operations to and from Haiti on 19 February', 22 February 2010, http://corporate.airfrance.com/en/press/press-releases/article/item/air-france-a-repris-sa-desserte-de-et-vers-haiti-le-19-fevrier/back/61/browse/1/.

172 France Diplomatie, 'Haïti (Situation au 24 février 2010)', 24 February 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/haiti-situation-au-8-fevrier-2010_79360.html.

173 France Diplomatie, 'Haïti (Situation au 25 février 2010)', 25 February 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/haiti-situation-au-25-fevrier-2010_80381.html.

174 France Diplomatie, 'Adoption en Haïti', 4 March 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/adoption-haiti-04.03.10_80583.html.

175 Service de l'Adoption Internationale, Actu, N° 2 – Spécial Haïti (March-April 2010), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/News2_VDEF23MAR.pdf.

176 France Diplomatie, Déclaration de Bernard Valero, Porte-parole du MAEE (25.03.2010), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Declaration_du_Porte-parole.pdf.

transferred out of Haiti to France. Measures were to be implemented so that the children could be cared for in France, after meeting their 'adoptive parents' in Guadeloupe as an intermediary stop.

As of 15 March, the Central Adoption Authority had identified 1,200 Haitian children being part of an adoption application by a French family. 492 children were in possession of an adoption judgment, of which 372 were evacuated to France, and 115 were being evacuated initially to Guadeloupe[177].

4.3.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March)

On 25 March, the Central Adoption Authority reminded French PAPs that no new dossiers had been accepted since 13 January and therefore no new attributions of a child by a crèche in Haiti were being processed for 'long séjour adoption' visas[178]. On 26 April, the Central Adoption Authority stated that it was in the middle of establishing a list of all cases where a matching had occurred and that could possibly be expedited with the agreement of Haitian authorities[179].

	Number
6 to 12 months	18
1 to 2 years	99
2 to 3 years	121
3 to 4 years	98
4 to 5 years	67
5 to 7 years	66
> 7 years	25
Total	**494**

On 26 May, the Central Adoption Authority provided disaggregated statistics about the children adopted post-earthquake, stating that of the 494 children who were being adopted, 233 were girls and 261 were boys.

On 23 July, the Central Adoption Authority noted that they had signed a special agreement with the Haitian government to expedite the processing of passports for children with an adoption judgment.[180]

4.4 Germany

4.4.1 Historic involvement with Haiti

For the last eight years, Germany has on average undertaken 35 adoptions from Haiti.

4.4.2 Main actors involved with Haiti

The Federal German Central Authority is the main body in charge of adoptions. There are two main adoption accredited bodies working in Haiti and in charge of the identification and transfer of children, being "Help a Child" and "Eltern für Kinder".

Summary of Germany

- 62 children have been transferred to Germany
- 63 children were approved by the Haitian Government
- Children are aged between four months and six years old
- Adoption of children with an adoption judgment and also those who had only been matched
- Two German Accredited Bodies were responsible for the transfer of children
- AABs are actively working to support the Haitian community with reconstruction of orphanage and provision of basic food/water
- Use of Dominican Republic as a transit country
- Concerns about identification of children (ex: problems with double matching of children identified)
- Government made formal references to the Guidelines on the Alternative Care of Children

[177] Service de l'Adoption Internationale (France), Actu, N° 2 – Spécial Haïti (March-April 2010), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/News2_VDEF23MAR.pdf.
[178] France Diplomatie, Déclaration de Bernard Valero, Porte-parole du MAEE (25.03.2010), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Declaration_du_Porte-parole.pdf.
[179] France Diplomatie, 'Communiqué Haïti', 26 April 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/communique-haiti-26.04.2010_81894.html.
[180] France Diplomatie, 'Communiqué Haïti', 23 July 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2010_19952/communique-haiti-23.07.2010_84496.html

4.4.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

During this period, the German Central Authority identified three categories of children, for whom the German Embassy would ask permission from the Haitian Government enabling them to leave the country. The initial list contained 63 children.

1. Children who were already adopted (decision made by the civil court) waiting for their papers to leave the country
2. Children who were in adoption procedure, not finalized.
3. Children who were not yet in adoption procedure but definitely matched to certain applicants who accepted the matching proposal

4.4.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

On 19 January[181], the German Central Authority stated on its website that even though the people of Haiti are currently in need of help, it should be noted, that the adoption of children out of the current situation were not an appropriate response for emergency humanitarian situations. Firstly, the current situation allows no detailed analysis of the family circumstances of individual children such as whether there are surviving relatives. Secondly, children are only given for adoption to those applicants who have gone through the necessary consultation and review by a specialized body. Even the transfer of a child into temporary care should only occur where persons are professionally prepared.

On 20 January, the German Central Authority received the approval of the Haitian Government to expedite 63 cases, which included for some children this involved fast tracking the transfer whereas others it involved the adoption procedure.

On 28 January, the evacuation of 61 children started, instead of the 63. One child had to stay in the Dominican Republic because of serious meningitis, and in the view of experts he would not survive the trip. Another child stayed in Haiti because it was not clear that this child was definitely matched to German prospective adoptive parents. This child had an adopted sibling in Germany and the prospective adoptive parents had agreed to adopt this child too. But it seemed that the child was already matched to Spanish prospective adoptive parents. The child was therefore left in Haiti pending further clarification about his status. The 61 children were brought to the Dominican Republic and left the country with a team from the German accredited bodies, paediatrics etc.

On 29 January[182], the evacuation of children from Haiti, whose adoption process has been completed or at least was at an advanced stage, was successfully completed. To explain this evacuation process, the Rhein-Zeitung has published a report[183]. This report states that 'the orphans of Haiti are aged between four months and six and a half years. "Especially the older children have consciously experienced the quake and are traumatized," said Garnier Merz. They had also grown accustomed to their carers in the orphanage. The new environment for a foreign family can be an additional shock.'

Help a Child, the German AAB provided further details of the travel conditions stating that the Condor Airline transferred the children with the help of a special medical team whose services were rendered during the flight and at Frankfort airport[184]. Eltern für Kinder stated that the children identified pre-earthquake in Haiti required a rapid transfer without stating precisely the need for such rapidity[185].

---

[181] Bundesamt für Justiz, Aktuelles, http://www.bundesjustizamt.de/cln_115/nn_257850/DE/Themen/Zivilrecht/BZAA/BZAAInhalte/Aktuelles.html.
[182] Ibid.
[183] 'Koblenzer Adoptionsverein holte Kinder aus Erdbebengebiet in Haiti', Rhein Zeitung, 29 January 2010, http://www1.rhein-zeitung.de/on/10/01/29/rlp/t/rzo666810.html.
[184] Help a child, http://www.helpachild.de/index.php/lang-fr/component/content/article/43-neuigkeiten/159-danke.
[185] Eltern für Kinder e.V., http://www.efk-adoption.org/presse/presseinfo/.

4.4.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb)

During this period, the Federal German Central Adoption Authority explained that the German accredited bodies would now have to deal with the Haiti Embassy in Germany to provide the children with appropriate documentation. In most of the cases, the Central Authority was of the view that they had enough papers to identify precisely the children. It can be noted that the baby who had meningitis and was left in the Dominican Republic was eventually brought to Germany, making the total of children with expedited adoption cases 62.

4.4.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March)

On 19 February 2010, the German Central Authority made the following public announcement *'the German authorities have received several requests by German citizens to bring Haitian children to Germany to be placed in temporary foster care. The authorities doubt whether providing shelter to Haitian children outside Haiti would truly be of a temporary nature or in the best interest of the children. United Nations General Assembly adopted a resolution on the Guidelines for the Alternative Care of Children. According to these Guidelines the primary goal is to trace and reunify children with their families to the maximum extent possible prior to any other permanent solution being pursued. Even in the worst disasters, such as this, most children have extended family members. No relief effort should inadvertently promote the separation of children from their immediate and extended family. In particular, children in emergency situations should not be moved to another country for the purpose of alternative care except temporarily for compelling health, medical or safety reasons. If the latter is necessary, the Guidelines stress that children should be moved as close as possible to their home, they should be accompanied by a parent or caregiver known to the child, and a clear return plan should be established. As the German government is aware of the particularly urgent humanitarian needs by children in Haiti, it has, though, concentrated its efforts in humanitarian aid on them and privileged funding for projects for traumatised children, safe spaces for children and food, water and health supplies for children's homes.'*

4.4.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March)

On 16 April, Help a Child (German AAB) reported on its ongoing activities in Haiti including rebuilding of children's homes and providing 400 people with food and water[186]. As of this date, neither Help a Child nor Eltern für Kinder have published on their websites information about the post-adoption follow-up, if any, being offered to the children.

4.5 Luxembourg

Summary of Luxembourg

- 14 children transferred
- Only 13 children had started an adoption procedure
- Luxembourg Red Cross is the public administrator
- Donation of over 3.8 million Euros to help with reconstruction efforts

Over the last five years, Luxembourg has undertaken from one to eight adoptions per year, with three adoptions carried out in 2009.

On 19 January 2010, Prime Minister Jean-Max Bellerive gave his authorisation for the evacuation of 14 children, 13 of whom were subject to an adoption procedure before the earthquake[187]. Luxembourg stated that after the Netherlands, it was the second country to receive its authorisation[188]. A press meeting was held on 20 January with the children and their adoptive parents, with the photo showing that a number of the children were less than one[189].

---

[186] Help a child, op. cit.

[187] Gouvernement luxembourgeois, 'Situation des 14 enfants haïtiens en cours d'adoption: Marie-Josée Jacobs informe sur les efforts du gouvernement en vue d'accueillir les enfants le plus rapidement possible au Luxembourg', 20 January 2010, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/01-janvier/20-jacobs/index.html.

[188] Ibid.

[189] http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/01-janvier/21-jacobs-haiti/index.html.

On 4 March, the Central Adoption Authority explained that the children were evacuated on 21 January by charter flight to the Netherlands and from there, by bus to Luxembourg. The children were in the formal care of the PAPs with a view to their adoption. The Government was waiting for the judicial authorities to be re-established before finalising the adoption procedures. The Luxembourg Red Cross was appointed as the public administrator of children by the judge of guardianships. For administrative reasons, the foster parents and PAPs have been designated as the administrators of the property of the 14 children.

On 30 March, the Luxembourg Government stated that it would be donating 3.8 million Euros over four years to help with the reconstruction of the country[190].

4.6 Netherlands

Summary of the Netherlands

- Haitian authorities approved 110 children to fly out to the Netherlands
- The Dutch flew out 108 children:
  - children for whom the adoption procedure was almost finished (56) – expedition transfer
  - children who had already been matched (44) – expedition adoption
  - children for whom matching had not yet occurred (9)
- 105 children made it into the Netherlands after the death of three children during an airplane crash
- Use of the Dominican Republic as a transit country
- Children as young as two months old adopted
- United Adoptees International accused the Netherlands Government of paying Haitian authorities an additional fee of 1,000/1,500 Euros to adopt children
- Children between two months and seven years old
- Biological mother attended the orphanage to pick up her children
- Two months after the children had been airlifted out of Haiti, nine children were still awaiting a placement

4.6.1 Historic involvement with Haiti

The adoptions from the Netherlands over the last eight years ranged from 28 to 91, averaging about 50. In 2002, the Netherlands Minister of Justice suspended the license of the 'Flash Agency'. This action was based on a report, which concluded that 'the information provided on the backgrounds of the children is not consistent with what is actually experienced in the Netherlands. Parents have indicated that children often seem older than reported or develop more rapidly than would be expected. There are also children with behavioural disorders that indicate past abuse… There is no supervision of the care provided and the expenditure of the financial means granted'[191]. It seems that the Netherlands was the first country to make a decision to expedite adoptions (within 24 hours of the earthquake).

4.6.2 Main actors involved with Haiti

The Dutch Ministry of Justice is the Central Adoption Authority in the Netherlands. The adoption accredited bodies Nederlandse Adoptiestichting (NAS)[192] and Vereniging Wereldkinderen have acted on behalf of the children.

4.6.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

On 15 January, Mr Hirsch Ballin, Minister of Justice, stated that he had expedited procedures to admit to the Netherlands 56 Haitian adoptee children. NAS is responsible for organising a private flight for transferring the children from Haiti using a fast-track procedure. The Minister stated that '*the children involved do not yet possess the right entry and travel documents, but they have been matched with the applicant adoptive parents and the Haitian Court has decided favourably on their cases*'[193].

---

[190] Ibid.

[191] Ministry of Justice, 'Ministry of Justice temporarily suspends adoptions by adoption agency Flash', 27 September 2002, http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives2002/-Ministry-of-Justice-temporarily-suspends-adoptions-by-adoption-agency-Flash.aspx.

[192] Nederlandse Adoptie Stichting, http://www.nederlandseadoptiestichting.nl/.

[193] Ministry of Justice, 'Hirsch Ballin Expedites the Entry of Haitian Adoptive Children', 15 January 2010, http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives-2010/100115hirsch-ballin-expedites-the-entry-of-haitian-adoptive-children.aspx?cp=35&cs=1578.

On 16 January, the same Minister decided on humanitarian grounds to allow a second group consisting of 44 children. He stated that adoption procedures for these children were already in progress and that they had been matched with Dutch adoptive parents, but they were still awaiting a final decision of the Haitian Court[194].

On 17 January, Minister of Justice Hirsch Ballin granted permission to bring another group of nine Haitian children to the Netherlands. These children had already been placed for adoption and adoption procedures had already started, but no adoptive parents had been found for them yet[195]. On this same date, six Haitian children arrived in Eindhoven, transferred by a Military plane[196].

On 18 January, an NGO group, United Adoptees International, heavily criticised the Dutch Government for allegedly paying Haitian authorities between 1,000 and 1,500 Euros as an additional fee[197].

4.6.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

On 20 January, the Ministry of Justice released a press statement explaining why the Government allowed the nine children that had not been matched into Netherlands. The Minister of Justice stated that 'due to the earthquake, the most fundamental care in the orphanages was no longer possible. I was informed that the safety of these children could no longer be guaranteed and therefore I decided to also admit these children on the basis of humanitarian grounds'[198].

On 21 January, the Minister of Justice gave a full explanation (via a letter) to the Second Chamber (Lower House) of his decisions regarding the acceleration of adoptions from Haiti[199].

On 24 January, a Canadian newspaper reported that 123 children had landed in Eindhoven and that they were aged between two months and seven years old. 14 of the children were to be transferred to Luxembourg[200].

4.6.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb)

It does not appear that the Netherlands Government made any "formal" statements or decisions during this period.

4.6.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March)

On 18 February, the Minister of Justice explained that a total of only 105 children entered the Netherlands because 'the list of 109 children also included three missing children, who were later, found to have lost their lives, together with their Dutch adoptive parents. Furthermore, two children were picked up by their biological mother from a children's home in Haiti at the very last moment

---

194 Ministry of Justice, 'Hirsch Ballin Permits Entry of Second Group of Haitian Adoptive Children', 16 January 2010, http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives-2010/100116hirsch-ballin-permits-entry-of-second-group-of-haitian-adoptive-children.aspx?cp=35&cs=1578.

195 Ministry of Justice, 'Group of Nine Haitian Children May Also Come to the Netherlands', 17 January 2010, http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives-2010/100117group-of-nine-haitian-children-may-also-come-to-the-netherlands.aspx?cp=35&cs=1578.

196 http://www.tdg.ch/depeches/people/haiti-avion-neerlandais-va-ramener-109-enfants-cours-adoption.

197 United Adoptees International, 'Dutch Government accept bribes to get Haitian Children', op. cit.

198 Ministry of Justice, Letter to Second Chamber (Lower House), 20 January 2010, http://www.justitie.nl/images/adoptie_tcm34-250552.pdf.

199 Ministry of Justice, 'Minister informeert Kamer over versnelde toelating Haïtiaanse adoptiekinderen', 21 January 2010, http://www.justitie.nl/actueel/nieuwsberichten/archief-2010/100121minister-informeert-kamer-over-versnelde-toelating-haitiaanse-adoptiekinderen.aspx.

200 'Dutch adoption airlift brings 123 Haitian children into the Netherlands', The Canadian Press, 21 January 2010.

and one child was added to the list. As a result, a total of 105 children have actually come to the Netherlands'[201].

On 9 March, the NAS stated on their website that nine children that had come from the Bresma home had not yet been matched with families and were waiting to be placed with foster families[202].

4.6.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March)

In late April[203], the representatives from the Netherlands Central Adoption Authority stated that they had started accepting new adoption dossiers for Haiti (approximately nine to date).

4.7 Switzerland

The Swiss Central Adoption Authority expedited nine adoption cases, of which only two had adoption judgments.

On 21 January, nine children arrived at Zurich airport. The children had to undergo a medical examination before being united with their families[204].

Summary of Switzerland

- The Swiss flew out nine children in two categories.
  - Two children for whom the adoption procedure was almost finished – expedition transfer
  - Seven children who have been already matched – expedition adoption
- Swiss AAB assisting with material resources to help partially damaged orphanage.

On 26 January, TIMOUN – enfants et parents (Swiss AAB) reported that it had now been able to deliver material aid to the orphanage in Haiti that had been partially damaged and from where they processed adoptions[205]. Children had to be evacuated from the building because it was unsafe and therefore tents were donated.

The Federal Swiss Central Adoption Authority's website stated the following on 9 February 2010: *'regarding the earthquake that struck Haiti, many people in Switzerland have made contact with authorities or specialized bodies expressing the desire to adopt an orphan affected areas. Because of the earthquake, the Haitian authorities currently accept no new applications for adoption. It is not advisable to adopt children after a natural disaster. Children must stay as close as possible to their familiar environment so that we can first establish their identity and then find the surviving members of their families. International adoption should be considered only if no other solution, including a national adoption is possible in the country of origin. Haiti needs time to conduct necessary investigations and identify children for whom adoption is taken into account. Currently, the priority is relief*[206].

In April, TIMOUN – enfants et parents (Swiss AAB) stated that it is working with Help a Child (German AAB) to help reconstruct buildings to house children in Haiti[207].

---

[201] Ministry of Justice, 'The Netherlands Fosters a Total of 105 Haitian Adoptive Children', 18 February 2010, http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives-2010/100218the-netherlands-fosters-a-total-of-105-haitian-adoptive-children.aspx.
[202] Nederlandse Adoptie Stichting, http://www.nederlandseadoptiestichting.nl/.
[203] 16th Informal Working Meeting of Central Authorities for Intercountry Adoption, Amsterdam, op. cit .
[204] 'Adoption: neuf enfants haïtiens sont arrivés en Suisse', Romandie News, 29 January 2010, http://www.romandie.com/infos/ats/display2.asp?page=20100129194822955172194810700_brf050.xml.
[205] Timoun – Enfants et parents, http://www.timoun.ch/60001.html.
[206] Office federal de la justice, Adoption Haïti, http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/gesellschaft/internationale_adoption/herkunftslaender/haiti.html.
[207] Timoun – Enfants et parents, op. cit.

4.8 USA

4.8.1 Historic involvement with Haiti

The USA has a large Haitian community and undertakes a relatively high number of relative adoptions. In 2008 and 2009, USA adopted approximately 340 children. Prior to the earthquake, the US Department of State's website stated that 'Haitian law does not allow for a Haitian child to travel to the United States to be adopted. Therefore, PAPs must obtain a full and final adoption under Haitian law before the child can immigrate to the United States. PAPs can expect a lengthy process to adopt a child in Haiti.' The site further states that 'the adoption process in Haiti frequently requires as long as 18 months, primarily because the legal process is complex. Often adoption applications can take more than two years.'

Summary of USA

- More than 1,000 children have been granted humanitarian parole and 340 cases are still being investigated. At least 1,200 children are expected to be granted humanitarian parole.
- In 2009, USA adopted 380 children
- Three categories of children identified by the Government for potential adoption
- Ten Americans arrested for illegally attempting to transfer 33 children into the Dominican Republic (majority had biological parents)
- USA is considering a draft law 'Family for Orphans Act' which undermines the principle of subsidiarity and other international principles embedded in the Hague Convention
- One child had been moved to the USA, only to discover that his prospective adoptive parents had changed their minds
- One child left on a military plane for the USA without officials being sure that he had no family in Haiti that could care for him

4.8.2 Main actors involved with Haiti

The Department of State and Department of Homeland Security are responsible for coordinating the transport of Haitian orphans with approved travel documents to ensure their safe arrival into the U.S. Children were travelling by both military and private aircraft[208]. The Immigrant, Refugee, and Migrant Health Branch Division of Global Migration and Quarantine Centres for Disease Control and Prevention were in charge of the medical examinations of the children when they arrive in the USA.

4.8.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

On 18 January, Department of Homeland Security (DHS) Secretary Janet Napolitano with the U.S. Department of State (DOS) announced a humanitarian parole policy allowing orphaned children from Haiti to enter the United States temporarily on an individual basis to ensure that they receive the care they need[209].

Two main categories of children were identified as being eligible for humanitarian parole. **Category 1** are those children who have been legally confirmed as orphans eligible for intercountry adoption by the Government of Haiti, and who were in the process of being adopted by Americans prior to 12 January 2010. The USCIS website states *"Some of the children in this category will receive immigrant visas and others will receive humanitarian parole, depending on the completeness of the cases. Those who enter with immigrant visas will enter as aliens lawfully admitted for permanent*

[208] U.S. Citizenship and Immigration Services, Questions & Answers: Information for U.S. Citizens in the Process of Adopting a Child from Haiti, 26 February 2010, http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=8f712d86a8756210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=6abe6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD.

[209] U.S. Citizenship and Immigration Services, 'Secretary Napolitano Announces Humanitarian Parole Policy for Certain Haitian Orphans – Fact Sheet', 18 January 2010, http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=9c22546ade146210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=68439c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD.

residence. Those who enter with humanitarian parole will need to have their immigration status finalized after arrival through an application for adjustment of status'[210].

Category 2 Children who have been identified by an adoption service provider or facilitator as eligible for intercountry adoption, who were matched to prospective American adoptive parents prior to 12 January 2010, and who meet the below criteria.

For children where the adoption procedure was not yet finalised, the USCIS website assured prospective adoptive parents that:

> If you have not received a formal order granting you custody from the Government of Haiti, then the child may be placed in your care but some additional procedures must be followed first. These procedures are intended to protect children and ensure that those without final adoptions are placed with families that are able to care for them. These additional procedures may take a little time, but they are critical for keeping children safe. Children who cannot be placed with prospective adoptive parents will be well cared for. The Office of Refugee Resettlement (ORR) within the Department of Health and Human Services (HHS) has contracts with organizations around the country to care for unaccompanied children who are not U.S. citizens[211].

Category 1

- Evidence of availability for adoption, which MUST include at least one of the following:
  - Full and final Haitian adoption decree
  - Government of Haiti Custody grant to prospective adoptive parents for emigration and adoption
  - Secondary evidence in lieu of the above.
- Evidence of suitability for adoption, which MUST include at least one of the following:
  - Notice of Approval of Form I-600A, Application for Advance Processing of an Orphan Petition
  - Current FBI Fingerprints and background security check clearances
  - Physical custody in Haiti plus a security background check

Category 2

- Significant evidence of a relationship between the prospective adoptive parents and the child AND of the parents' intention to complete the adoption, which could include the following:
  - Proof of travel by the prospective adoptive parents to Haiti to visit the child
  - Photos of the child and prospective adoptive parents together
  - An Adoption Service Provider "Acceptance of Referral" letter signed by the prospective adoptive parents
  - Documentary evidence that the prospective adoptive parents initiated the adoption process prior to Jan. 12, 2010 with intent to adopt the child (filed Form I-600A, Application for Advance Processing of an Orphan Petition, and/or Form I-600, Petition to Classify an Orphan as an Immediate Relative, completed a home study, located an ASP to work with in Haiti, etc.)
- Evidence of the child's availability for adoption, which could the following:
  - IBESR (Haitian Adoption Authority) approval
  - Documentation of legal relinquishment or award of custody to the Haitian orphanage
  - Secondary evidence in lieu of the above
- Evidence of suitability for adoption, which MUST include at least one of the following:
  - Notice of Approval of Form I-600A, Application for Advance Processing of an Orphan Petition; OR
  - Current FBI Fingerprints and background security check clearances

In addition to the two categories of children being granted humanitarian parole, the USCIS website appears to have created the possibility for a third category of children in smaller print:[212]

Other Orphaned or Separated Children

Given the severity of the disaster in Haiti, we understand that there are additional children that have been orphaned and/or separated from relatives and may also be in varying stages of the adoption process. DHS

---

[210] U.S. Citizenship and Immigration Services, Questions & Answers: Information for U.S. Citizens in the Process of Adopting a Child from Haiti, 26 February 2010, op. cit.

[211] Ibid.

[212] U.S. Citizenship and Immigration Services, 'Secretary Napolitano Announces Humanitarian Parole Policy for Certain Haitian Orphans – Fact Sheet', 18 January 2010, op cit.

and the U.S. Department of State continue to evaluate additional eligibility criteria and will provide additional information as soon as it is available.

4.8.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

On 19 January, Haitian orphans arrived in Pittsburgh. A journal article stated that 'Fifty-three children from infants to about age 10, along with Pennsylvania Governor Ed Rendell, were on the Air Force flight'[213].

On 21 January, French newspapers reported that the US Government had started setting up tents in Guantanamo Bay as shelter for Haitians affected by the earthquake[214]. On this same day, "eighty orphans from earthquake-ravaged Haiti are scheduled to arrive at Miami International Airport tonight, Thursday, January 21, at 9:40 p.m., and will be united for the first time with their adoptive parents"[215].

On 26 January, Washington confirmed that humanitarian parole had been granted to almost 500 Haitian orphans in the process of being adopted, several hundred of whom are now in the United States[216].

4.8.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb)

Before internationally adopted children come to the United States, they are usually required to have a medical exam. However, children coming from Haiti at this time are "humanitarian parolees." Thus, they are not required to have this overseas medical exam and arrive to the United States without any medical evaluation. On arrival into the USA, children are required to have an initial exam which includes[217]:

- medical history
- general physical exam, with a measure of nutritional status
- screening for tuberculosis (TB)*
- vaccinations, as suitable for the age of the child
- screening for intestinal parasites
- a blood test (with complete blood cell count)
- screening for syphilis
- HIV testing
- screening for malaria
- treatment for chronic diseases, such as asthma

A more complete examination will take place once the child has settled into the country.

- hearing and vision tests
- growth and development evaluations
- culturally appropriate mental health assessment
- blood lead testing
- screening for congenital defects (such as foetal alcohol syndrome)

On 13 February, newspaper reported that 'in one case, LIRS said, a 12-year-old boy who was allowed onto a U.S. military plane without documentation or relatives in the U.S. and is now in limbo while officials try to find out if he left family behind in Haiti. In another case, a three-year-old

---

213 'Haitian Orphans Arrive in Pittsburgh', CBS News, 19 January 2010, http://www.cbsnews.com/stories/2010/01/19/national/main6114410.shtml.

214 'Guantanamo, futur refuge de sinistrés haïtiens', Le Monde, 21 January 2010, http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/21/guantanamo-futur-refuge-des-sinistres-haitiens_1294595_3222.html and 'Guantanamo dotée d'une nouvelle mission après le séisme d'Haïti', La Tribune, 22 January 2010, http://www.latribune.fr/depeches/associated-press/guantanamo-dotee-d-une-nouvelle-mission-apres-le-seisme-d-haiti.html.

215 https://www.adoptioncouncil.org/images/stories/documents/2010/01%2021%20PR%20Newswire.pdf

216 U.S. Department of State, 'Departure of Haitian Orphans Covered By Humanitarian Parole', 26 January 2010, http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/01/135877.htm.

217 Centers for Disease Control and Prevention, 'Important Health Information for Parents Adopting Children from Haiti during the 2010 Earthquake Recovery', http://www.cdc.gov/immigrantrefugeehealth/exams/parents-adopting-children-haiti-earthquake.html.

boy arrived on a private plane with other orphans even though the family who had been planning to adopt him had changed their mind and abandoned the process'[218].

On 15 February, Insel started charter flights[219]. On 16 February, US Department of State website stated that more than 750 children had been granted humanitarian parole[220]. 45 orphans have been granted IR3/4 visas[221]. The IR-3 visa classification signifies that the orphan has been adopted abroad prior to the issuance of the immigrant visa. The IR-4 visa classification signifies that the orphan will be adopted by the petitioner after being admitted to the United States[222].

During this period some in the USA pushed to have Families for Orphans Act legislation passed. Ethica[223] has provided some commentary on the Act, which identifies many weaknesses in the legislation (see Section 4.8.9).

4.8.6 Response to Earthquake (6th week to 9th week: 17 Feb – 16 March)

On 23 February, the US Government published an information pack for families given that 'under normal circumstances, a child immigrating to the United States from Haiti as the adopted orphan child of a U.S. citizen is adopted before leaving Haiti, and is then admitted to the United States with an immigrant visa for Lawful Permanent Residence (LPR) status. The adopted child then acquires citizenship upon entry as specified in Section 320 of the Immigration and Nationality Act (INA). In light of the devastating earthquakes in Haiti, the Secretary of the Department of Homeland Security authorized Haitian children, who were adopted or were in the process of being adopted by American families prior to the earthquake, to be paroled into the United States. "Category 1" parolees are Haitian orphans who were already legally adopted in Haiti. "Category 2" parolees are certain Haitian orphans whose cases had not yet resulted in final adoptions'[224].

It appears that there may be potential difficulties with the processing of Lawful Permanent Residence (LPR). Where families caring for children do not have an adoption grant or legal custody in Haiti, the child's legal status may be left in limbo for a number of years. For example, for those who want to make a LPR application for the child as an orphan, the information guide states that 'under the DHS regulation, however, you must still adopt the child in Haiti. It is not known, currently when Haiti will be able to resume normal processing of adoption cases, or whether Haiti would require the child to return to Haiti for an adoption proceeding.' Additionally, for those making an application for the child as being adopted, the information package states 'this means that you can file the Form I-130 only after you have lived with the child for at least two years and have had legal custody of the child for at least two years.' These are ambiguous and somewhat lengthy periods for the child living in the USA, especially given there is no certainty that the child will be adopted and yet has left his family. There are no sanctions mentioned for the failure to submit papers and therefore children may end up never acquiring US citizenship status.

---

[218] 'The adoption dilemma', Winnipeg Free Press, 13 February 2010 and https://www.adoptioncouncil.org/images/stories/documents/2010/02%2001%20Associated%20Press.pdf

[219] InselAir, http://www.fly-inselair.com/index.php?page_id=49.

[220] Office of Children's Issues (U.S. Department of State), 'Notice to Parents with Pending Haitian Adoption', http://adoption.state.gov/news/parents_with_pending_haitian_adoption.html.

[221] Ibid.

[222] Bureau of Consular Affairs (U.S. Department of State), 'Telegram: Determining Orphan Classification', 16 June 2001, http://travel.state.gov/visa/laws/telegrams/telegrams_1408.html.

[223] Ethica, http://www.ethicanet.org/.

[224] U.S. Citizenship and Immigration Services, 'Information for Adoptive Parents of Paroled Haitian Orphans Obtaining Lawful Permanent Residence (LPR) Status and U.S. Citizenship', 23 February 2010, http://godslittlestangelsinhaiti.org/wp-content/uploads/2010/02/USCIS-FAQ-Orphan-After-Legal-Custody-2-23-10.pdf.

Haitian children were allowed into the USA with humanitarian parole which 'is used sparingly to bring someone who is otherwise inadmissible into the United States for a **temporary period** of time due to a compelling emergency'[225].

The USCIS sent an email to US Adoption Service providers stating, *'as many of you are aware, commercial travel between Haiti and the United States resumed on Friday February 19, 2010. At the same time U.S. military flights ended …With the resumption of commercial air [flights], Haitian authorities have also resumed screening at the airport and are carefully examining all documentation for minors leaving Haiti to prevent trafficking in children. As some of you may be aware, six children who had been approved to enter the U.S. under the special humanitarian parole program and been approved to depart Haiti by the Prime Minister were prevented from boarding a private flight organized by their orphanage on Saturday February 20, 2010. The parents of these children have all been made aware of this situation. Unfortunately, these additional screening procedures have resulted in a travel delay for all children, including children who have previously been approved to travel by the Government of Haiti but who have not yet travelled. The U.S. Embassy is working closely with the Haitian authorities at the highest levels to get clarification on when they expect orphan children who are documented with humanitarian parole letters to be able to board commercial or private flights to Miami'*[226].

On 12 March, American Airlines and American Eagle started flights to and from Haiti[227].

4.8.7 Response to Earthquake (2 months plus: from 17 March)

On 14 April, the US Government stated that it would stop accepting new requests for consideration under the special humanitarian parole program and that it will resume regular processing of intercountry adoptions. They stated that 'since January 18, USCIS has authorized parole for more than 1,000 orphans under the special program, and as of April 5, approximately 340 cases are still being considered. The unprecedented program included safeguards to ensure that each child granted parole was truly available for adoption and had been matched to a suitable U.S. citizen for adoption'[228]. It is expected that approximately 1,200 children will benefit from the program[229].

On 29 April, the US Department of State's website stated that 'Haiti's adoption authority, the Institut du Bien-être Social et de Recherches (IBESR), has informed the U.S. Government that they are now accepting new adoption applications for Haitian children who were either documented as orphans before January 12, 2010, or who have been relinquished by their birth parent(s) since the earthquake. The U.S. Embassy in Port-au-Prince has also resumed normal visa processing. We encourage prospective adoptive parents to verify that their application is being processed in accordance with Haitian legal requirements and the procedures established by IBESR'[230].

---

[225] U.S. Citizenship and Immigration Services, 'Humanitarian Parole', 15 April 2010, http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=accc3e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=accc3e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD.

[226] National Council for Adoption, Heart to Haiti, https://www.adoptioncouncil.org/news/heart-to-haiti.html and https://www.adoptioncouncil.org/intercountry-adoption/country-updates.html#haiti

[227] American Airlines, 'American Airlines to Resume Service to Haiti Starting Feb. 19 – American Eagle Announces New Flights to Haiti from Puerto Rico and Dominican Republic Beginning March 12', 16 February 2010, http://aa.mediaroom.com/index.php?s=43&item=2851.

[228] U.S. Citizenship and Immigration Services, 'Special Humanitarian Parole Program for Haitian Orphans Draws to a Close at Request of Haitian Government', 7 April 2010, http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=dc4535f9b29d7210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=c94e6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD.

[229] U.S. Citizenship and Immigration Services, 'Special Humanitarian Parole Program for Haitian Orphan – Fact Sheet', 7 April 2010, http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=6d5135f9b29d7210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=8a2f6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD.

[230] Office of Children's Issues (U.S. Department of State), 'IBESR Accepting New Adoption Cases', 29 April 2010, http://adoption.state.gov/news/haiti_notice.html.

A Love Beyond Borders stated on their website that 'effective April 2010, per the announcement from the Government of Haiti that adoptions have resumed, we are pleased to reopen our Haiti program!'[231], and other agencies were quick to follow with similar messages on their websites[232].

4.8.9 Legislative initiatives

A number of legislative initiatives were initiated in the USA to promote the intercountry adoption of children in Haiti. For the reasons noted below, many initiatives circumvent agreed international principles and standards. Law reform in principle should involve wide consultation and not be responsive to one particular situation as arguably the law will be widely applied.

> *Laws need to be objective and time is needed for the drafting of good laws rather than being prepared as hasty knee jerk reactions.*

4.8.9a Families for Orphans Act of 2009

In the aftermath of the earthquake there was lobbying for the adoption of legislation referred to as 'Families for Orphans Act of 2009'[233], with the hope of finding permanent family placement for children in Haiti, although its application would be much wider. Some groups such as Ethica[234], Global Action for Children[235] and Better Care Network etc raised a number of concerns with this Act.

If the Family for Orphans Act is applied to the Haitian context and potentially other countries, it is highly concerning that:

- Definition of institution is far too large (i.e.: orphanages, a children's home, dormitory etc) which could capture long-term foster care, small group homes, boarding schools etc, basically anything that is not permanent. The definition would capture alternative care settings that would not necessarily be detrimental to the child (art 5). The Guidelines for Alternative Care of Children only discourages the use of large scale institutions.
- Definition of institutionalised child up to 21 years can be stigmatising and is also contrary to the definition of children in the UNCRC.
- Definition of orphan is contrary to internationally accepted definitions and far too encompassing. Every child living in an institution is not necessarily an orphan (art 7). The majority of children in institutions have parents.

The Act is being promoted as a foreign assistance bill whereby the main objective 'is to locate permanent homes for *all* children in the world, by funding a new office in the U.S. Department of State to advocate for the needs of orphaned and vulnerable children'[236]. In reality, the Act would interfere with the child protection measures in place of other countries and their sovereignty in deciding what is in the best interests of their children.

The Act also fails to deal with why children are in orphanages such as poverty and other root causes.

By changing such fundamental definitions, the Act would widen up the number of potentially adoptable children, despite them having parents and 'permanency' in their own countries of origin.

---

231 A love beyond borders – International Adoptions, http://bbinternationaladoption.com/haiti_adoption.shtml.
232 Adoption Start, http://www.adoptionstar.com/; Tree of Life Adoption Center, http://www.toladopt.org/haiti.html; Loving Stork Charities Foundation, http://www.lovingstork.org/haiti_adoption, etc.
233 Kidsave, Families for Orphans Act, http://www.kidsave.org/advocacy_orphanact.shtml.
234 Ethica, http://www.ethicanet.org/.
235 Global Action for Children, http://www.globalactionforchildren.org/.
236 Ethica, http://www.ethicanet.org/fighting-for-%e2%80%9corphans%e2%80%9d.

4.8.9b Haitian Orphan Placement Effort (HOPE) Act

On 4 February, U.S. Representative Peter Hoekstra of Michigan introduced legislation, the Haitian Orphan Placement Effort (HOPE) HR 4603[237] that would expand humanitarian parole "on a case by case basis" to Haitian orphans but who had not yet been matched with an American family. In the event an American family could not be found for these children, they would be able to access the Unaccompanied Refugee Minor Program.

Initiatives such as this unnecessarily circumvent the verification process to ensure that the children are really in need of adoption and that suitable domestic solutions are not available for the child (i.e.: principle of subsidiarity).

4.8.9c Adoption Fairness Act

On 9 March 2010, U.S. Senators Amy Klobuchar (D-MN) and Mary Landrieu (D-LA) introduced legislation to simplify the international adoption process for American families. The aim of the bill is to 'ensure that all international adoptees receive their certificate of U.S. citizenship in a timely manner at no cost to the adoptive family'[238]. This initiative is viewed as another step to reduce the cost of intercountry adoptions. Ethica firmly supports streamlining citizenship rights for adoptees once they have left their countries of origin - a child or adult without evidence of citizenship can be at risk of deportation or can be deprived of basic civil rights in the U.S.

4.8.9d Concurrent planning for children as part of legislative initiatives in the USA

The USA child welfare system practices what is called concurrent planning, whereby two options for permanency are explored at the same time, family reunification (giving families all the services they need so that if they can get it together, their children can be returned) and in addition, searching for an adoptive home, in the event that the families cannot get it together, then there is a permanent option in the wings, so kids do not have to wait yet another year for permanency. The adoptive home ideally should be with relatives, strangers being the last resort.

Some actors in the USA are considering this system in the Haitian context. The reasoning behind this approach is the fear that when searches and traces reveal that children who are unaccompanied do not have anywhere else to go, they are not then able to be adopted by families outside of Haiti, because so much time has gone by, that the families have since lost interest in being adoptive families. If the processes were concurrent, then it could make the wait more reasonable.

It is understandable that it may be more 'efficient' to try and look for more options for children at the same time. However, given that there are so little resources available in Haiti we believe that the great proportion of resources should be used to support the child and his family and reintegration programs. Resources spent on finding alternatives would take away from the very little that exists.

Secondly, we believe that it is important to remember the principle of subsidiarity. The principle operates on the basis of exhausting domestic solutions FIRST before looking for alternatives in other countries. In our view, the concurrent planning would go against this well established principle.

Thirdly, if children are even temporarily removed from Haiti, as we have mentioned, this should be done for compelling reasons (see Guidelines para. 159) and not as a general measure. A clear return plan should also be made and the child should be accompanied by an adult that they know.

---

[237] To read the Bill: Haitian Orphan Placement Effort Act, H.R. 4603, The Library of Congress, http://hdl.loc.gov/loc.uscongress/legislation.111hr4603, and further explanation available at: Congressman Pete Hoekstra, http://hoekstra.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=170189.

[238] 'Klobuchar, Landrieu introduce legislation for adoptees', HometownSource.com, 9 March 2010, http://www.hometownsource.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12812:klobuchar-landrieu-introduce-legislation-for-adoptees&catid=13:capitol-news&Itemid=29.

Fourthly, it would be important to also acknowledge that children should not be put in a position (temporary care in another country) where ties are likely to be formed and then a choice would have to be made to return to Haiti. It would require a very mature child to make such a decision. It is also not the time to be obtaining consents from parents willing to send their children abroad. Poverty should not be the reason for separation. The Guidelines make it clear that implied 'incentives' for families promoting separation should not be given (para. 154).

Fifthly, the reasoning that prospective adoptive parents may lose interest in being adoptive parents because of the long wait is not plausible. Intercountry adoption processes are invariably long and take up many years. The situation in Haiti should not be exploited to shorten this waiting period. This waiting period is also necessary to ensure that the 'best' prospective adoptive parents are chosen for the child and are well prepared to care for a child coming from a crisis situation.

Lastly and perhaps most importantly, it is clearly not the time to be moving children, so soon after the earthquake. Research has shown that children are even more traumatised by being moved to a 'foreign' or 'unknown' context.

5. Countries that had suspended adoptions in Haiti prior to the earthquake and expedited the transfer of the last pipeline cases

This section specifically examines the situation of Italy and Spain. The involvement of these two countries being among the main receiving countries in the world deserves particular attention as both countries officially suspended adoptions from Haiti in 2007 due to a lack of guarantees. Prior to this suspension, in 2007 Italy had finalised two adoption cases and Spain had finalised seven adoption cases. Both countries were waiting for the Haitian government to give its authorisation for the nine children to leave the country when the earthquake occurred. It was only after the earthquake that the Haitian Government gave its authorisation. Only the transfer was expedited.

5.1 Italy

Summary of Italy

- In 2007, Italy stopped adoptions from Haiti due to the lack of transparency. In 2007, two adoptions had been finalised and it was only after the earthquake, that the two children were granted the necessary paperwork to arrive in Italy.
- The Central Adoption Authority has donated the following sums:
  - Save the Children project (350,000 Euros)
  - 'Charitas Italiana' project (350,000 Euros) to secure health services, hygiene and survival for 20,000 families with children
  - 300,000 Euros to UNICEF to assist the children cared for in orphanages or in temporary facilities.
  - 750,000 Euros for medium and long term work in Haiti

5.1.1 Historic involvement with Haiti

Historically, Italy has been carrying out adoptions in Haiti to a limited extent over the last decade, as evidenced by available statistics reported by the Italian Central Adoption Authority. There were no adoptions at the beginning of the decade, followed by 39 adoptions between 2002 and 2007 and again no adoptions at the end of the decade. All adoptions were undertaken by one accredited adoption body (*Nuovi orizzonti per vivere l'adozione, NOVA*)[239].

5.1.2 Main actors involved with Haiti

The main Italian actor explicitly taking a position on the child protection response to the situation of Haitian children following the earthquake is the Italian Central Adoption Authority, i.e the *Commissione per le adozioni internazionali*[240]. The Ministry of Foreign Affairs[241] has also been active in reiterating the country's position on the assistance provided to Haiti as well as on potential adoptions between both countries. Several Italian non-governmental organisations, including *Amici dei Bambini*[242] and *Fondazione Movimiento Bambini,* have expressed their interest in responding to the needs of Haitian children as well as their support to initiatives for their temporary care.

5.1.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

As an initial and immediate humanitarian response to the situation in Haiti, Italy relied upon its cooperation agreements[243].

On 15 January, the Italian Central Adoption Authority issued a statement on adoptions. It highlights that disasters, such as emergencies and conflicts, are situations in which particular prudence is essential when initiating adoption proceedings. It adds that, in these circumstances, it is always necessary to wait until the situation returns to normality in order to be able to ensure the true state of abandonment of the children who live in these areas given that families could merely be temporarily separated. Orphan adoption procedures would have to be undertaken in full compliance with domestic and international standards. Furthermore, Italy has always had limited

---

239 Commissione per le Adozioni Internazionali, Dati e prospettive nelle adozioni internazionali – Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 30 giugno 2009, http://new.commissioneadozioni.it/media/54739/report%20cai%20i%20semestre%202009.pdf.
240 Commissione per le Adozioni Internazionali, http://www.commissioneadozioni.it.
241 Ministero degli Affari Esteri, http://www.esteri.it.
242 Amici dei Bambini, http://www.aibi.it/emergenza-haiti/.
243 Ministero degli Affari Esteri, 'Haiti earthquake: Italian Cooperation intervention', 13 January 2010, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2010/01/20100113_Haiti_Cooperazione.htm?LANG=IT.

activity in the field of intercountry adoption in Haiti and that no adoption process is currently pending in this country[244].

This position was subsequently reiterated by the Ministry of Foreign Affairs: 'As far as adoption is concerned, the Commission for International Adoptions, in cooperation with the central authorities of the principle signatory countries of the Hague Convention, has communicated that only once a minimum of normality has been re-established on the island, and a reference authority has been designated, will it be possible to assess the adoptable status of orphans and initiate procedures. Until that time, given the impossibility of ascertaining the status of these children, adoption initiatives cannot be considered, nor programmes for their temporary reception'[245].

On 17 January, UNICEF Italy reiterated that it was premature to consider intercountry adoption and foster care as immediate measures of support to Haiti children[246].

5.1.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

Following the initial statement, the Commissione per le Adozioni Internazionali met to address its support to the Haitian population, and published a new statement[247], setting out its concrete actions in this context. It adopted a variety of immediate and medium-term interventions. It decided to facilitate the reunification of the children with their separated or injured relatives by funding the Save the Children project with 350,000 Euros; the '*Charitas Italiana*' project with 350,000 Euros (to secure health services, hygiene and survival for 20,000 families with children and donating 300,000 Euros to UNICEF to assist the children cared for in orphanages or in temporary facilities.

The Commissione also decided to allocate an additional 750,000 Euros for medium-term intervention, undertaken by the authorised bodies and other organisations that are working in Haiti. Thus, a coordinating meeting would be organised to prevent the overlap of interventions. The central authority also mentioned that it was focusing on the various proposals issued internationally in relation to potential adoptions and the temporary care of Haitian children.

For now, the Commissione stated that in cooperation with the authorised institutions it would identify couples who are waiting for adoption in other countries, and who could be selected for the possible adoption of Haitian children, once the initial emergency is over. The Commissione emphasised again the need for the reunification processes to conclude and to decide which Haitian authorities must declare the state of adoptability of the children.

The Commissione also confirmed that it was in contact with authorities in other receiving countries and discussing initiatives to support the Haitian government to speed up procedures for the determination and declaration of adoptability. For example, an informal meeting of some European Central Authorities was convened in Paris on 21 January. At this meeting, the Vice-President of the Commissione requested the inclusion of Haiti on the agenda in order to possibly coordinate initiatives between other receiving countries and the government of Haiti as well as the implementation of best practices.

During this period, the Commissione mentioned a meeting with other relevant Italian ministries, designed to identify further coordinated actions that would respond to the needs of Haitian children and prevent the negative consequences that had occurred in other emergency situations and that could affect children possibly cared for in Italy.

---

[244] Commissione per le Adozioni Internazionali, 'Comunicato: Terremoto ad Haiti', 15 January 2010, http://www.commissioneadozioni.it/it/notizie/2010/comunicato-terremoto-ad-haiti-(15-gennaio-2010).aspx.
[245] Ministero degli Affari Esteri, 'Haiti: humanitarian emergency and adoption requests', 19 January 2010, http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2010/01/20100119_haitiadozioni.htm?LANG=EN.
[246] UNICEF Italia, 'Nota del l'UNICEF sull'adozione per i bambini di Haiti', 17 January 2010, http://beta.unicef.it/doc/1005/nota-unicef-su-adozione-bambini-di-haiti.htm.
[247] Commission per le Adozioni Internazionali, 'Comunicato: Le iniziative preliminary della Commissione a sostegno della popolazione di Haiti', 19 January 2010, http://www.commissioneadozioni.it/it/notizie/2010/comunicato-le-iniziative-preliminari-della-commissione-a-sostegno-della-popolazione-di-haiti-(19-gennaio-2010).aspx.

5.1.5 Response to Earthquake (4th and 5th week: 2 Feb – 16 Feb)

Amici dei Bambini issued a news brief, which mentions that the adoption of two siblings from Haiti was concluded on 3 February. Their adoption proceedings had been finalised prior to the earthquake and the children had been taken to the Dominican Republic, where they were met by their adoptive parents. The relevant accredited body has stated that no other adoptions are planned at the moment[248]. The Commissione has explained that Italy had mediated 39 adoptions between 2002 and 2007. They clarified that the last two children had not been granted passports because their paperwork had gone missing. It was only after the earthquake that the Haitian authorities granted 'laissez passer' to the children. In this regard, the adoption of the two children could not really be viewed as adoptions after the earthquake.

Amici dei Bambini has also announced the arrival, on 8 February, of the first humanitarian flight organised by the task force of the Region of Lombardy, with four Haitian children on board, who will receive treatment in the region's hospitals. Roberto Formigoni, the President of the Lombardy region has stated that this will not be an isolated case (as 300 hospital beds have been made available for children and adults), and the Region's representative has declared that this intervention's aim is only for medical purposes[249].

5.2 Spain

Summary of Spain

- In 2007, Spain suspended adoptions from Haiti due to the lack of guarantees as well as the competent authority not having the necessary capacity
- Seven families have received Haitian children into their care. These files were pending from the 2007 period.
- Spain is not initiating new adoption files in accordance with Spanish legislation
- Specific law that states that intercountry adoptions cannot be undertaken in a country that has just suffered a catastrophe or is in the middle of a war

5.2.1 Historic involvement with Haiti

Historically, Spain has carried out a limited number of adoptions from Haiti. Since 2007, adoptions were suspended given the lack of guarantees and of a reliable authority in the adoption process. In addition, article 4 of a recent new law on intercountry adoption[250] establishes that applications will not be processed for children from a country that is in conflict or disaster and where there is no authority. Thus, the only adoptions still taking place were those already ongoing before these changes and the disaster.

5.2.2 Main actors involved with Haiti

The main actor offering humanitarian assistance and addressing the plight of children, including those affected by an ongoing adoption process, has been the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation[251], and its representation in the country (Spanish Embassy). With regards to potential care and adoption proceedings, these issues fall under the responsibility of the Autonomous Communities and their competent authorities, as well as the relevant accredited bodies, as will be evidenced by the information below. In relation to Spanish civil society organizations, who have played a particular active role in the response and protection provided to children in Haiti, it is worth mentioning the Spanish Red Cross, SOS Children's Villages, Oxfam, Plan, Save the Children and UNICEF's Spanish Committee.

5.2.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

In addition to humanitarian efforts and rescue teams immediately deployed by the Spanish government and its partner organizations, the Ministry of Foreign Affairs issued a statement on the

---

[248] Amici del Bambini, 'Conclusa la prima adozione ad Haiti', 8 February 2010, http://www.aibi.it/emergenza-haiti/conclusa-la-prima-adozione-ad-haiti-stallo-per-le-altre/.

[249] Amici dei Bambini, 'Haiti, in Italia i primi 7 feriti. Boccalari: "Presto altri"', 10 February 2010, http://www.aibi.it/ita/haiti-in-italia-i-primi-7-feriti-boccalari-%e2%80%9cpresto-altri%e2%80%9d/; Amici dei Bambini, 'Da Haiti a Milano. Quattro bambini saranno curati nelle ospedali della città', 9 February 2010, http://www.aibi.it/emergenza-haiti/da-haiti-a-milano-quattro-bambini-saranno-curati-negli-ospedali-della-citta/.

[250] Ley 54/2007 de Adopción Internacional, http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53676-53686.pdf.

[251] Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, http://www.maec.es.

situation of children and of adoption in Haiti: '*As a consequence of the special conditions affecting Haiti, the Minister of Foreign Affairs and Cooperation is doing everything in his power to enable the transfer to Spain of the Haitian minors under the guardianship of Spanish families due the conclusion of local adoption procedures. Although Spanish adoptions in Haiti are currently suspended, already constituted adoptions are being taken into account, however, since they are simple adoptions, no filiations have come into effect and therefore the minors are still Haitian nationals, despite being under the guardianship of Spanish families. Therefore, arrangements are being made with the Haitian authorities to transfer the minors to Spain in full compliance with the law, and contact has been established with the orphanages where the minors are located. The Minister of Foreign Affairs and Cooperation is holding briefings with representatives of the Autonomous Communities, the families and the international adoption collaborating bodies (ECAI) with Haitian minors that are in the situation mentioned above*'[252].

One regional government, the *Junta de Extremadura*, offered to initiate a programme of foster care for children from Haiti in that region[253]. However, this entity made it clear that such a programme would require a prior international agreement between the governments of Spain and Haiti, which has not been concluded so far. Many organisations expressed their concern at such a programme of temporary care, including the Federation of Intercountry Adoption Associations (ADECOP) and several NGOs.

5.2.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

Spain reiterated its above-mentioned approach, and contrary to some other countries, it made it clear that it would not speed up adoptions from Haiti.

In this respect, the approach focused on processing the transfer to Spain of those Haitian children who were already in the process of adoption and on placing these children with their prospective families. During this period, the children (adopted by seven families from Cataluña and Murcia[254]), who had already reached the final stages of their adoption process, were allowed to leave the country by the Haitian government and were united with their adoptive families, with the support of the Spanish Agency of International Cooperation for Development and the Spanish Embassy[255]. The Coordination of Associations in Defense of Adoption and Care (CORA), in its press release, also stated that it believed in giving priority to *in situ* help and assistance, and that the exit of children for temporary care should be considered as a secondary possibility, always taking account of the stability of the situation, and whenever considered, it should take place under the auspices of organisations such as UNICEF and with the due guarantees of return to their country of origin[256].

The media also reported that Spain, as part of the response efforts proposed at European level, would propose a joint European response to the special situation in Haiti, including speeding up those adoption proceedings that had already initiated and to facilitate the care proceedings, improving the protection of unaccompanied children in the country, and strengthening collaboration with NGOs dedicated to helping children and who are present in the field, such as UNICEF and the Red Cross[257].

---

[252] Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, 'News brief On minors in the process of being adopted by Spaniards in Haiti', 18 January 2010, http://www.maec.es/en/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/6NP20100118EN.aspx.

[253] Junta de Extremadura, https://igualdadyempleo.juntaex.es/acogidafamiliar/index.php?p=5.

[254] Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento, 'Terremoto en Haití : Adopciones internacionales. Comunicado de CORA', 19 January 2010, http://www.coraenlared.org/index.php?id=78&tx_ttnews[tt_news]=165&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=74a6aa195e.

[255] 'España propone una "respuesta conjunta" de la UE para los huérfanos haitianos', El País, 22 January 2010, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/propone/respuesta/conjunta/UE/huerfanos/haitianos/elpepuint/20100122elpepuint_2/Tes.

[256] Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento, 'Terremoto en Haití : Adopciones internacionales. Comunicado de CORA', 19 January 2010, http://www.coraenlared.org/index.php?id=78&tx_ttnews[tt_news]=165&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=74a6aa195e.

[257] 'España propone una "respuesta conjunta" de la UE para los huérfanos haitianos', El País, 22 January 2010, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/propone/respuesta/conjunta/UE/huerfanos/haitianos/elpepuint/20100122elpepuint_2/Tes.

During this period, and in response to potential initiatives of intercountry adoption and foster care of Haitian children in Spain, SOS Children's Villages, the Spanish Red Cross, Intermón Oxfam, Plan, Save the Children and UNICEF Spain released a statement, in which these organisations advised against the temporary care and the intercountry adoption, as means of providing a response to the needs of this sector of the population in this moment of emergency[258].

6. Other regions and countries that expressed opinions on adopting children

6.1 Asia/Pacific

Summary of Asia Pacific

- There are no countries in the Asia Pacific region undertaking adoptions in Haiti after the earthquake
- This region supported Haiti via various financial donations
- The Central Adoption Authorities of Australia and New Zealand made clear statements against intercountry adoptions in Haiti. Neither country was undertaking adoptions from Haiti pre-earthquake

There do not appear to have been any historical child protection and adoption interventions by the Asian region in Haiti. However, over the past years, several Asian countries, such as the Philippines, India, Nepal, the Republic of Korea, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistan, and China, have contributed with military and police personnel to the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)[259].

It appears that few of these countries have direct representation in Haiti, and some of them have provided their support via their Embassies in other countries in the region. Many have contributed financially via the UN funding appeal aimed at supporting the country in the aftermath of the earthquake and in its reconstruction. It is, however, worth mentioning the particular involvement of Japan's International Cooperation Agency (JICA), who is present on the ground with personnel of the Japan Disaster Relief system[260].

The Asian region's response to the earthquake in Haiti has primarily taken a financial character, by committing funds to supporting the country and helping in attending immediate and medium-term needs. One of the first countries to do so was Japan, who through JICA, sent emergency teams from the Japan Disaster Relief system, emergency supplies such as tents and sleeping bags, and pledged five million dollars in financial assistance, to be channelled through the two UN agencies, UNICEF and the World Food Programme[261].

Other countries followed in pledging their support to Haiti. The Philippines also sent medical personnel and supplies to Haiti, worth 278,000 USD, in addition to the 50,000 USD already donated towards the relief effort[262]. In addition, Thailand also committed 100,000 USD for the purchase of necessary items, medical teams and aid workers, and 50,000 tons of rice[263].

Subsequently, India handed over 5 million dollars to Haiti's UN Envoy as aid for the victims, whilst considering the second phase of its response, aimed at the reconstruction and rebuilding of Haiti's

---

[258] Emergencia en Haití: Comunicado conjunto, 21 January 2010, http://www.unicef.es/salaprensa/recursos/notasd/384/HAITI%20Comunicado%20conjunto%2021%20enero.pdf.
[259] United Nations Stabilization Mission in Haiti, Facts and Figures, http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml.
[260] Japan International Cooperation Agency, 'Japanese Civilian and Self Defense Force Medical Experts Help Victims at the Epicenter of Haiti's Earthquake', 27 January 2010, http://www.jica.go.jp/english/news/field/2009/20100127_01.html.
[261] Japan International Cooperation Agency, 'Japan Joins International Relief Efforts to Help Survivors of Haiti's Devastating Earthquake', 19 January 2010, http://www.jica.go.jp/english/news/field/2009/20100119_01.html.
[262] Department of Foreign Affairs of the Philippines, 'PGMA Sends Aid, Message of Sympathy to Haiti', 28 January 2010, http://dfa.gov.ph/main/index.php/press-releases/672-pgma-sends-aid-message-of-sympathy-to-haiti.
[263] 'PM: Thailand's aid to arrive in Haiti on Tuesday', National News Bureau of Thailand, 24 January 2010, http://thainews.prd.go.th/en/news.php?id=255301240007.

infrastructure and economy, including prosthetic legs and low-cost housing[264]. In addition, 'India is operating through the trilateral -- India-Brazil-South Africa Initiative -- and is also looking at increasing its investment and technical cooperation in Haiti'[265]. Finally, China delivered several shipments of medical aid, including multiple types of epidemic prevention medicine, worth a total of 4.4 million USD[266].

6.1.1 Australia[267]

Prior to the earthquake Australia did not undertake any adoptions in Haiti. The Australian Central Adoption Authority's website on 20 January stated:

The Department has received a number of enquiries relating to the adoption of children affected by the earthquake in Haiti. While the Government shares concerns over the plight of children affected by this disaster, intercountry adoption should not be considered in the immediate aftermath of such crises. Decisions regarding the care and protection of children are naturally a matter for the Government in the child's country.

During or after natural disasters, children are often separated from their families and communities. This does not necessarily mean that these children do not have living parents or other relatives. Even if both parents have died, the chances of finding living relatives or other carers from their community does exist. In these situations, it is in the best interests of children to remain with their family and country as further separation from their extended families and countries may compound the trauma these children have already experienced.

There have been media reports of some receiving countries evacuating children from Haiti. The Department is aware that some countries with established intercountry adoption arrangements with Haiti are expediting the entry of Haitian children who were already well into the adoption process and where existing adoption applications were in the process of being finalised prior to the earthquake. As Australia does not have intercountry adoption arrangements with Haiti, the evacuation of children from Haiti to Australia would not be an appropriate response to assist in this crisis. The Department supports assistance being provided through alternative means, such as donations to aid organisations involved in the relief effort.

AGD supports the statement from the International Social Service concerning the adoption of children from countries affected by natural disasters.

6.1.2 New Zealand

New Zealand did not undertake intercountry adoptions in Haiti prior to the earthquake. The New Zealand Central Adoption Authority provided the following official statement[268]: New Zealand does not have a programme with Haiti and will not be facilitating any adoptions from Haiti unless we are approached by Haitian ex-pats who have concerns about a relative child in Haiti who is in need of a new family. In the event we are contacted by Haitian ex-pats who have concerns about a relative child in Haiti who is in need of a new family we would make an approach to Haitian authorities but we would bear in mind the immense pressure the authorities are operating under and give no guarantees that an adoption could be undertaken. Our approach would be consistent with the requirements of the Hague Convention.

---

[264] 'India aid to Haiti victims', Kolkata Mirror, 03 February 2010, http://www.kolkatamirror.com/index.aspx?page=article&sectid=75&contentid=20100203201002031803349467a64a485&sectxslt.
[265] 'India delivers aid money to Haiti; Jaipur foot, low cost housing next', rediffnews, 3 February 2010, http://news.rediff.com/report/2010/feb/03/india-delivers-aid-money-to-haiti-jaipur-foot-low-cost-housing-next.htm.
[266] Chinese Government Official Web portal, China delivers 25 tons of medical aid to Haiti, 9 February 2010, http://www.gov.cn/misc/2010-02/09/content_1531314.htm.
[267] Attorney-General's Department (Australian Government), 'Children affected by the Haiti Earthquake Crisis', 20 January 2010, http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/IntercountryAdoption_OtherIntercountryAdoptionInformation-PreviousStatements#children.
[268] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 12 February 2010.

6.2 Africa

Summary of Africa

- There were no African countries undertaking adoptions in Haiti before the earthquake
- There are no African countries undertaking adoptions in Haiti after the earthquake
- Senegal offered to care for Haitian orphans

6.2.1 Historic involvement with Haiti

Senegal appears to be the only African country that immediately offered its support to Haiti. Senegal explained this solidarity and generosity based on the historical bond existing between both countries. During the second half of the 18th century, a large number of slaves were brought from several African countries, including Senegal to Haiti. 90 to 95% of Haitians are of African descent and it is in this context that Senegal offered its support.

6.2.2 Main actors involved with Haiti

Senegal's humanitarian response offered in the aftermath of the earthquake was expressed by its most high-level authorities, including the country's Head of State, Abdoulaye Wade as well as other government, political, religious, economic and social partners. Senegal also urged the African Union to offer regional support[269].

6.2.3 Immediate response to Earthquake (1st week: 12th – 18th Jan)

Upon the President of the Republic's invitation, various high-level Senegalese personalities, political leaders, religious, civil and military leaders, representatives of the Government, the Parliament, civil society organisations and various economic, social, cultural and citizen representatives met to exchange views on what sustainable solution the African Continent could offer to the Haitian population[270]. As a result of this meeting they issued a statement expressing their solidarity and commitment to helping the Haitian population[271]. A broad offer was made to Haitians wishing to come back to Africa. Senegal would welcome and offer them a variety of opportunities (land, university enrolment, etc). This offer also included the idea that Haitian orphans would be welcomed to the schools of the country, so that they could continue with their education. This latter proposal was made by Professor Iba Der Thiam's who is currently the Vice-President of the National Assembly of Senegal. He also called upon the Senegalese families to care for children who no longer have parents[272].

6.2.4 Response to Earthquake (2nd and 3rd week: 19th – 1 Feb)

On 22 January, President Wade addressed the Congress, reiterated his commitment to helping the Haitian population, in particular by allocating one million dollars for Haiti's reconstruction. He called upon the Congress to confirm his position and to increase the Senegalese members of the MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti)[273]. The 14th Summit of the African Union took place during this period. On this occasion, Jean Ping, Chairperson of the African Union Commission, called for strong African solidarity and that AU Member States to support the victims. He announced that a special account to collect funds from the African countries and free donors had been opened at the African Development Bank (AfDB) in order to ensure transparency in the channelling of the funds to the victims. He further reiterated President Waye's offer to create the conditions for the Haitians' return to African territory if they wished to do so[274].

---

[269] Gouvernement du Sénégal, Message de son Excellence Monsieur le Président de la République au Congrès réuni en session d'urgence sur la situation en Haïti, 22 January 2010, http://www.gouv.sn/spip.php?article896.

[270] Ibid.

[271] Présidence de la République, Résolution sur le drame haïtien, 18.01.10, http://www.presidence.sn/spip.php?article393.

[272] 'Vœux d'adoption d'enfants, accueil d'étudiants haïtiens dans les universités', Le Quotidien, 18 January 2010, http://www.lequotidien.sn/index.php?option=com_content&task=view&id=12218&Itemid=9.

[273] Gouvernement du Sénégal, op. cit.

[274] Allocution d'ouverture du Dr Jean Ping Président de la Commission de l'Union Africaine, 14ème session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine, 31 January 2010, http://www.africa-union.org/root/au/conferences/2010/january/summit/14thsummit_fr.html.

6.3 Latin America

Summary of Latin America

- There were no Latin American countries undertaking adoptions in Haiti before the earthquake
- There were no Latin American countries undertaking adoptions after the earthquake
- A number of countries expressed an interest in caring for orphans
- One newspaper reported that the Dominican Republic was caring for approximately 600 children
- Several Central Adoption Authorities in the region made clear statements against intercountry adoptions in the aftermath of the earthquake

6.3.1 Historic involvement with Haiti

Historically, the involvement of most Latin-American countries with Haiti has been limited to assistance of a humanitarian and developmental nature, given that Haiti has always been one of the poorest countries in the region. There is limited information available about the involvement of other countries in the region in child protection and adoption issues. Concerns relating to child trafficking via the Dominican Republic, have however been raised and was problematic even prior to the recent earthquake.

6.3.2. Main actors involved in Haiti

In most countries in the region, the main actors who have been involved in the response offered to Haitian children in the wake of the recent earthquake have been the respective Ministries of Foreign Affairs and authorities responsible for the protection and care of children. These, via their respective Embassies in Haiti and the Haitian Embassy in the country, have offered humanitarian assistance and issued measures in relation to the protection and care of children in and from Haiti. Through the Organisation of American States, many of the countries in the region have also contributed to the assistance provided to Haiti and have stated their approach to the protection of Haitian children.

6.3.3 Immediate response to earthquake (First week: 12 – 18 January 2010)

The **Dominican Republic**, as the neighbouring country to Haiti, was one of the first countries on the ground to assist the Haitian population, including the affected children. In particular, the *Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia* (CONANI)[275], which is the governmental body in charge of child protection and childhood and youth issues, has provided shelter and medical care to Haitian children, in particular in the border areas with Haiti. CONANI has stated that this process of care and attention was being supervised by UNICEF[276]. From a more regional perspective, the Organisation of American States, through its partner bodies, has rapidly become involved in providing assistance to the Haitian population and in intending to coordinate regional aid[277].

In relation to child protection issues and responses, **Brazil** was among the first to specifically respond. The Special Secretariat for Human Rights and its *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*[278], when faced with a quasi immediate interest and increase in requests from its citizens for the intercountry adoption of children from Haiti, stated that adoptions should not take place in a context of instability, such as a natural disaster, as it is not possible to ascertain the child's family background, as is the situation in Haiti. The Special Secretariat also recommended focusing on immediate protection measures, including family and social

---

[275] Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia, http://www.conani.gov.do.

[276] UNICEF Dominican Republic, 'Jimaní, punto de apoyo para la ayuda hacia Haití', 14 January 2010, http://www.unicef.org/republicadominicana/emergencies_16718.htm; media coverage of the assistance provided includes 'CONANI asiste a 600 niños haitianos tras sismo', Hoy Digital, 28 January 2010, http://www.hoy.com.do/el-pais/2010/1/28/311713/CONANIasiste-a600-ninos-haitianos-trassismo.

[277] Organization of American States, 'OAS begins channeling aid to Haiti', 13 January 2010, http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=E-007/10; Organization of American States, 'Hemispheric show of solidarity with Haiti continues', 15 January 2010, http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=E-012/10; Organization of American States, 'The Inter-American system responds to the earthquake in Haiti', 15 January 2010, http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=E-010/10.

[278] Secretaria Especial dos Direitos Humanos, http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.

reunification[279]. Some of the country's Tribunals have agreed with this approach and issued similar recommendations[280].

6.3.4 Response to earthquake (Second and third weeks: 19 January – 1 February 2010)

Following the immediate humanitarian aid offered by the countries in the region, many of them also found themselves facing a sudden interest and increase in requests for the adoption of Haitian children. Many of these countries are traditional countries of origin of intercountry adoption or countries with a considerable level of domestic adoption. Given this interest in adopting children from abroad and the particular Haitian context, several relevant competent authorities were prompted to express their position.

In **Brazil**, more than 300 families offered to care for children who were left orphans. The Brazilian Government made it clear that they would not be processing any adoptions[281].

In **Mexico**, the responses were initially inconsistent. Whilst Mexico City's local government promptly stated that the capital was prepared to legally process the adoption of Haitian children who had become orphaned by the earthquake, to become their guardian and to organise their accommodation as soon as there would be an agreement with the Haitian authorities[282], the Federal Government, through the Secretariat of Foreign Affairs made it clear that the emergency situation in Haiti did not offer the mechanisms that would enable adoption proceedings between both countries[283]. As a result of this inconsistency, the *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia* (Federal Adoption Authority) and UNICEF Mexico issued a joint statement recommending that priority be given to meeting the Haitian children's basic needs and determining their family situation[284].

In **Colombia**, the authorities expressed their willingness to welcome children who could benefit from the care facilities of the *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*[285]. The ICBF made an offer to care for the child victims of the earthquake to the Government of Haiti. This would include the system of specialised institutions and temporary homes. The children would return to their country once the emergency is over. The ICBF explicitly stated that it would not go ahead with adoptions[286].

The Servicio Nacional de Menores[287] in **Chile** stated that it was not the right time to proceed with adoptions from Haiti, given that the country required the basic conditions for an adoption to comply with international standards, and that the country first needed to re-establish a system that could ensure higher levels of transparency. The authority rejected the possibility of proceeding with 'express adoptions'[288].

---

279 Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 'Nota: Adoção internacional de crianças e adolescentes no Haiti', 18 January 2010, http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/noticias/ultimas_noticias/MySQLNoticia.2010-01-18.1653.

280 'Brasileiros se candidatam à adoção de crianças haitianas', G1/Globo, 19 January 2010, http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1454188-5602,00-BRASILEIROS+SE+CANDIDATAM+A+ADOCAO+DE+CRIANCAS+HAITIANAS.html.

281 'Más de 300 parejas brasileñas se postulan para adoptar niños haitianos', EFE, 19 January 2010.

282 'DIF-DF pretende adoptar a niños', El Universal, 26 January 2010, http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/100044.html.

283 Secretaría de Relaciones Exteriores, 'La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de la República de Haití en México reconocen la generosidad de las familias mexicanas interesadas en la adopción de niños y niñas de Haití', 22 January 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2010/ene/cp_024.html.

284 DIF Nacional and UNICEF Mexico, 'DIF Nacional y UNICEF México se pronuncian respecto de la adopción de niños haitianos', 27 January 2010, http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_pr_COMUNICADO__CONJUNTO_UNICEF_DIF_NACIONAL.pdf.

285 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, http://www.icbf.gov.co.

286 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 'Colombia ofrece a Haití sistema de protección del ICBF para atender víctimas de esta tragedia', 23 January 2010, http://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/pdf/BOLETIN_PROTECCIONHAITI_23-01-10.pdf.

287 Servicio Nacional de Menores, http://www.sename.cl.

288 'Sename: Haití debe asegurar condiciones básicas antes de comenzar procesos de adopción', Cooperativa.cl, 20 January 2010, http://www.cooperativa.cl/sename--haiti-debe-asegurar-condiciones-basicas-antes-de-comenzar-procesos-de-adopcion/prontus_nots/2010-01-20/131800.html.

Other countries, including **Argentina,**[289] **Bolivia**[290] and **Uruguay**, also faced increasing requests for information relating to the adoption of Haitian children. Uruguay's child protection authority, the *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*[291], jointly with the Inter-American Children's Institute and UNICEF, issued a statement explaining that intercountry adoption should comply with all guarantees and remain a measure of last resort and that efforts should be focusing on other forms of aid[292].

From a regional perspective on the approach to child protection in Haiti, it is worth mentioning the *Joint Statement of the Representatives for Children of the Member States of the Organization of American States on the situation of children in Haiti after the recent natural disaster*[293]*: 'Our purpose in submitting this joint expression of interest is to put the best interest of the children of Haiti above all else and to activate as soon, and as appropriately as possible, a joint strategy for the care of children deprived of parental and/or alternative care, in view of the extreme state of vulnerability which they are confronting. In this respect, we wish to give particular consideration to encouraging the development of processes in harmony with international norms and domestic law and regulation, aimed at family reunification, including international adoption when appropriate, and at the same time, enabling other in-country measures, such as family-based shelter, and temporary residence in shelters'*. It also offers commitment to the following actions: to generate and strengthen areas of protection for children in extremely vulnerable situations; to support inter-state and inter-group coordination with the various national and foreign agencies and organizations; to provide human, technical and financial resources in order to support actions in the field that the State of Haiti deems necessary.

Finally, as a follow-up to its initial involvement in the immediate aftermath of the earthquake, the **Dominican Republic** stated that CONANI would ensure that unaccompanied children and adolescents would not be returned to Haiti until a process of family tracing and evaluation of the best solution for these children had taken place in the Dominican Republic. It also confirmed its decision to take the responsibility for the protection of those children and adolescents who found themselves on Dominican territory, regardless of their nationality or migratory status[294].

On 28 January, a Dominican newspaper stated that CONANI was caring for 600 Haitian children in cooperation with UNICEF[295].

6.3.5 Response to earthquake (Fourth and fifth weeks: 2 – 16 February 2010)

The latest information relating to the response and protection provided to Haitian children focuses on the services offered in the Dominican Republic and consists in periodic updates on the situation, such as their care in children's homes, family tracing, and the registration of unaccompanied and separated children, in support of similar efforts undertaken in Haiti, as well as

---

289 'Argentinos interesan adoptar niños haitianos', PrimeraHora.com, 22 January 2010, http://www.primerahora.com/diario/noticia/terremotohaiti/noticias/argentinos_interesan_adoptar_ninos_haitianos/359641.

290 'Familias bolivianas solicitaron adoptar niños haitianos', Los Tiempos, 24 January 2010, http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20100124/familias-bolivianas-solicitaron-adoptar-ninos-haitianos_54922_97692.html.

291 Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, http://www.inau.gub.uy/component/content/article/134-adopciones-internacionales.html.

292 Joint statement by INAU, the Inter-American Children's Institute and UNICEF Uruguay, 25 January 2010, http://www.iin.oea.org/IIN/Pdf/Haití_mensaje%20INAU,%20IIN%20y%20UNICEF%20Uruguay.pdf.

293 Inter-American Children's Institute, Organization of American States, http://www.iin.oea.org/IIN/Pdf/declaracioniining.pdf.

294 Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe, Oficina de la Coordinadora Residente, 29 January 2010, http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID_6931_GG_Redhum-DO-Informe-Informe_de_Situacion_29_enero_Terremoto-PNUD-20100129.pdf.

295 'Conani ampara 600 niños haitianos que llegaron a RD después del sismo', El Nuevo Diario, 28 January 2010, http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=184681.

partnerships being developed between the relevant Dominican authorities and UN agencies and civil society organisations[296].

On 3 February 2010, the Dominican Central Authority[297] stated that:
Our position on the situation of children of Haitian nationals who are currently on our territory has been the protocol governing the international response to natural disaster that is evacuated children as refugees, granting the relief because, until Haiti Government strengthen its administrative system and can return to their country of origin.
We had to assume the diffusion of international norms regarding the adoption, and we receive daily calls and visits at our office in person, especially a European nationality need to adopt these children.
Dominican Republic, through this department which I am pleased to direct, who currently directs the children under our care temporarily, but the Haitian government is power, proceed to adoption, after all formalities are completed your legislation imposes. Declaration of an orphan, family reunification, extended family, family within their home country, then international adoption.
In other respects, as a country that shares an island, we have strengthened controls at our borders through specialized police, to avoid bridge illegal trafficking of children. This part is in charge of the Department of Immigration and the Ministry of Foreign Affairs is in communication with the Haitian government for that matter, who have appointed a minister to be the person responsible for authorizing the departure of a child or adolescents in their country to foreign destinations, across our border.

6.4 Europe

6.4.1 Austria[298]

In Austria, no fast-track measures have been taken in order to expedite the adoption of children from Haiti. As it is aware of the current situation, it is reluctant to start new adoption proceedings prior to the confirmation that daily life and registration have normalised.

Summary of Europe

- Aside from Belgium, France, Germany, Luxembourg, Switzerland and Netherlands, the remaining European countries took a firm stance on not adopting children from Haiti post-earthquake
- Romania and other countries of origin recorded a number of expressions of interests from its nationals to adopt children

6.4.2 Cyprus[299]

In Cyprus, the Central Adoption Authority did not use any fast-track measures to expedite the adoption of children from Haiti, since they had not received any adoption applications concerning children from Haiti. Their position is not to accept any adoption application from prospective adoptive parents until the situation in the country settles down.

6.4.3 Denmark

On the Danish Central Adoption Authority's website, on 21 January 2010, it is stated that:
"At present it is not possible to adopt from Haiti to Denmark. Before the earthquake of Port-Au-Prince the 12th of January 2010, this was not possible either. In general, intercountry adoptions can not commence in a state where a natural disaster has recently struck, since an adoption always must involve the biological parents of the child and the authorities in the Country of Origin. Following a natural disaster it is of great importance that the authorities in the specific country are

[296] Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe, Oficina de la Coordinadora Residente, 8 February 2010, http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID_7031_GG_Redhum-DO-Informe-Informe_de_Situacion_08_febrero_Terremoto-PNUD-20100208.pdf; 5 February 2010, http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID_7020_GG_Redhum-DO-Informe-Informe_de_Situacion_05_febrero_Terremoto-PNUD-20100205.pdf.
[297] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 3 February 2010.
[298] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 3 February 2010.
[299] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 10 March 2010.

given the opportunity to use all their resources to give aid to the population, including reuniting children with their parents, siblings or extended family if possible. The Department of Family Affairs is of the opinion that the children in Haiti at present will benefit most from humanitarian aid, where the basic requirements for food, medical aid etc. can be covered."

6.4.4 Hungary[300]

The Hungarian State's official position about the adoption of Haitian children who have become separated from their families after the earthquake is the following:
In this situation the intercountry adoptions can not be proceeded until the administration and legal system in Haiti. We do not recommend adopting the children from countries strucked by wars, riots or natural disasters, because it is no possibility to identify the children and clear up their family situations. Under any circumstances the children with uncleared legal situation can not be evacuated from Haiti for indefinitely time.
It can result in illegal adoption, abduction or violating of the children's rights. Regarding to the best interests of the child, the main purpose is giving help and care for the children in their own country.
In this situation we do not propose to Hungarian citizens to begin intercountry adoptions in Haiti.
Haiti is not party to the 1993 Hague Intercountry Adoption, because of our Central Authority does not arrange any adoption from Haiti. In case of inland or intercountry adoption Hungarian citizens must have a decision of Hungarian authority about their eligibility to adopt a child. If Hungarian adoptive parents want to adopt a child from Haiti they must travel to there and Haitian Courts permit to them to go back Hungary with the adopted children.
It is possible that the children are taken out of the country whose adoptions were granted by Haitian Courts before the earthquake. We do not have knowledge there are any so pending intercountry adoption cases of Hungarian citizens.
Regarding to the abovementioned facts in currently situation we do not propose anybody to travel to Haiti for adoption, rather we recommend supporting the humanitarian aid organizations to save and help the children in Haiti that means real care for the children in crisis after the earthquake.

6.4.5 Monaco[301]

The Central Adoption Authority has stated that to its knowledge there are no ongoing adoption cases with Haiti.

6.4.6 Northern Ireland[302]

Northern Ireland has never had any adoptions from Haiti and we have had very few enquiries since the earthquake. We will be adopting the same line as the English Central Authority and will not be considering applications to adopt children from Haiti but will review the position at the end of this month [February].

6.4.7 Norway[303]

'Norway does not have adoptions from Haiti. Therefore we do not have any cases in the pipeline, and no measures have been taken in Norway in order to start co-operation with Haiti on Intercountry adoptions since, in the present situation, this would not be the right time to take such an initiative from our side. Norway would be willing to start co-operation with Haiti at a later stage, if Haiti will be in need of more countries to co-operate with'.

6.4.8 Romania[304]

The Romanian Central Adoption Authority provided the following official statement:
There have not been any pending adoption cases of Haitian children by Romanian citizens before the earthquake. Consequently the Romanian authorities did not take any fast-track measure in

[300] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 15 February 2010.
[301] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 15 February 2010.
[302] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 5 February 2010.
[303] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 4 February 2010.
[304] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 12 February 2010.

order to expedite the adoption of children from Haiti by Romanian citizens. Nevertheless, after the earthquake the Romanian Office for Adoptions has received a number of applications regarding the intercountry adoption of Haitian children by Romanian citizens. Our institution informed the Romanian citizens who expressed their wish to adopt children from Haiti that the international conventions on adoption and child's rights and the recommendations regarding the application of these documents as well as the previous experiences do not qualify adoption as the most appropriate measure for children in emergency situations. Considering the current situation in Haiti,
there is a considerable risk of unsafe adoptions which may lead to illegal adoptions, abduction, sale and child trafficking. Our institution also informed the Romanian citizens who expressed their wish to adopt children from Haiti that it is compulsory to obtain their adoption suitability certificate from the Romanian social services in case they maintain their intention to adopt Haitian children.

6.4.9 Scotland[305]

The Scottish Central Adoption Authority has noted that:
In line with the rest of the UK we are not processing any applications to adopt children from Haiti unless an adoption order has been granted by the courts prior to the earthquake. We have only one application live in Scotland at the moment and this is currently on hold until the situation becomes clearer.

6.4.10 Sweden[306]

There is no Swedish adoption organization authorized for intermediating adoptions to Sweden from Haiti and thus there are no adoptions from Haiti taking place. The Swedish Intercountry Adoptions Authority will not consider any application for authorization in Haiti for the time being.

6.5 Middle East

Summary of Middle East

- It appears that there were no Middle Eastern countries undertaking adoptions in Haiti before the earthquake
- There are no Middle Eastern countries undertaking adoptions in Haiti after the earthquake
- Most countries in the region, as Muslim countries, do not recognise adoption as a permanent measure to offer a family to a child, and have therefore not come forward on this issue. Kafalah is the recognised form of care in this region.
- The Israel Central Adoption Authority stated that it was willing to care for up 100 children via intercountry adoptions
- A few countries in the region provided financial support and material goods (e.g.: tents, food, medicine, clothing etc)

6.5.1. Historic involvement with Haiti

Historically, there appears to have been limited involvement by Middle-Eastern countries in Haiti, although some of them are traditional contributors to the activities of international organizations in the country and to peacekeeping operations[307]. In particular, the MINUSTAH has military and police personnel from Jordan, Egypt and Yemen[308].

6.5.2. Main actors involved in Haiti

The main actors from the region, which have been involved in Haiti since the earthquake, have been local or regional NGOs, either directly or through funding to international NGOs (see below).

6.5.3. Immediate response to earthquake (First week: 12 – 18 January 2010)

The Al Arabiya news network has provided a good account of the immediate aid relief from the Middle-Eastern in response to the earthquake. For example, the United Arab Emirates' Red Crescent Society began the relief efforts with aid flights to Haiti, carrying food supplies worth

[305] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 11 February 2010.
[306] Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 5 February 2010.
[307] United Nations Peacekeeping Operations, Contributors to United Nations peacekeeping operations, December 2009, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2009/dec09_1.pdf.
[308] Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti, http://minustah.org/?page_id=7571.

500,000 USD. Other regional charities – such as the Khalifa Bin Zayed Charity Foundation, the Mohammed Bin Rashid al-Maktoum Charity, and the Life for Relief and Development – also immediately sent food, water, medicine, medical supplies, clothing and other emergency supplies. Kuwait, Qatar and Iran's Red Crescent Societies also airlifted aid and teams to Haiti, whilst Kuwait's ruler donated one million USD and Jordan and Lebanon also sent planes with emergency supplies[309]. Morocco, on the other hand, rapidly pledged one million USD of emergency aid for medical and pharmaceutical supplies[310].

6.5.4. Response to earthquake (Second and third weeks: 19 January – 1 February 2010)

During the following weeks more countries continued pledging their support to Haiti. They also started sending financial and humanitarian aid to help the earthquake's victims. The Red Crescent Societies were joined by other important regional NGOs – including Islamic Relief, Dubai Cares, International Humanitarian City[311] – in coordinating the region's aid[312]. Tunisia which was specially affected by the disaster (the Chief of MINUSTAH, Hédi Annabi was a Tunisian national) issued a pledge of one million USD for relief efforts in Haiti[313].

In relation to specific aid for children, Dubai stated that it would provide educational assistance to 200,000 children through Dubai Cares's international partners: Care International, Save the Children, Plan International and UNICEF[314]. More specifically with regard to aid related to alternative care, it is worth reiterating that most countries in the region, as Muslim countries, do not recognise adoption as a permanent measure to offer a family to a child, and have therefore not come forward on this issue. Kafalah is the recognised form of care in this region.

However, it is worth mentioning Israel's position on this same subject, given that Social Affairs Minister Isaac Herzog instructed the staff of the Social Affairs Ministry to look into the possibility of adopting Haitian children, orphaned in the devastating earthquake. It was stated that the Ministry's Director-General Nachum Itzkovitz was instructed by Herzog to jointly inspect, together with Finance Ministry Deputy Director Rafi Barak, Israel's ability to legally adopt the orphans according to the relevant international treaties as well as to international adoption laws. The Social Affairs Minister was quoted stating that 'this is a great effort which aside from aiding the children will bring great joy to families that wish to adopt a destitute child' and that 'Israel would work in "full cooperation with UNICEF to bring dozens of children, in line with the demand which our ministry has already noticed" from local families'. 'Herzog contacted Israel's envoy to the Dominican Republic, Amos Radian, who is also in charge of relations with Haiti, and asked him to submit an official request in the matter'. It was proposed that once the children arrive in Israel, that they would undergo conversion to Judaism in specialized rabbinical courts. Furthermore the regulated maximal cost of such an adoption is 22,000 Euros, with an optional 15% discount to low-income families[315].

In this context, it is also worth mentioning the initiative taken by emergency humanitarian aid group Israel Flying Aid and Orange Israel Telecommunications, which announced that they would

---

309 'Arab aid making its way to desperate Haiti', Al Arabiya News Channel, 17 January 2010, http://www.alarabiya.net/articles/2010/01/17/97626.html.

310 Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, Kingdom of Morocco, 'Sa Majesté le Roi décide l'octroi d'une aide humanitaire d'urgence aux populations haïtiennes affectées par un tremblement de terre', 14 January 2010, http://www.maec.gov.ma/fr/default.asp.

311 World Food Programme, 'Princess Haya Returns From Dubai Airlift to Haiti', 24 January 2010, http://www.wfp.org/news/news-release/princess-haya-returns-dubai-airlift-haiti.

312 'Muslims helping Haiti', Daily News Egypt, 28 January 2010, http://www.thedailynewsegypt.com/article.aspx?ArticleID=27413.

313 'La Tunisie accorde 1 M$ d'aide humanitaire à Haïti', BusinessNews.com.tn, 25 January 2010, http://www.businessnews.com.tn/BN/BN-lirearticle.asp?id=1088873.

314 'Dubai Cares to Aid 200,000 Haiti Children', Khaleej Times, 21 January 2010, http://www.khaleejtimes.com/DisplayArticle09.asp?xfile=data/international/2010/January/international_January1162.xml&section=international.

315 'Israel mulls adoption of Haiti quake orphans', Haaretz.com, 23 January 2010, http://www.haaretz.com/hasen/spages/1144507.html; 'Israel ready to adopt Haitian orphans', Jewish Journal, 24 January 2010, http://www.jewishjournal.com/haiti/article/israel_ready_to_adopt_haitian_orphans_20100124/.

establish an orphanage to accommodate over 200 children in Haiti. At least 70 children will be taken in immediately. To assist the project, the Israel Defense Forces will create infrastructure for fresh running drinking water, an electric generator, tents, and primary medical supplies[316].

6.5.5 Response to earthquake (Fourth and fifth weeks: 2 – 16 February 2010)

On 7 February 2010, the Central Adoption Authority noted that '*Israel would be interested in adopting up to 100 children from Haiti in case it will be possible and there will be regulations issued by the Hague Convention*'[317].

In an e-mail dated 1 March 2010, the Israel Central Adoption Authority noted that they had not undertaken any adoptions pre or post-earthquake in Haiti. They reiterated their interest in doing so, should an opportunity arise.

316 'IDF, Israel CEOs Start Haitian Orphanage, Israelis Want to Adopt', Arutz Sheva, 25 January 2010, http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/135698.
317 Official e-mail sent to the Hague Conference on Private International Law, 7 February 2010.