Bulletin mensuel
Publié par le Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille- SSI

À l'aube de cette nouvelle décennie, le SSI/CIR renouvelle ses vœux de poursuivre, à vos côtés, son travail quotidien pour faire résonner la voix des enfants privés de famille dans le monde, assurer qu'elle soit entendue et suivie à petite, moyenne et grande échelle. Unissons nos forces pour construire, pour eux et avec eux, un monde meilleur, garant de leurs droits, leur bien-être et leur plein épanouissement.

L'équipe du SSI/CIR

N° 238
Janvier 2020

ÉDITORIAL

Les représentations diplomatiques et consulaires : Ambassadrices des droits de l'enfant ?

Presque dix ans après s'être penché sur le rôle des représentations diplomatiques dans les procédures d'adoption internationale[1], le SSI/CIR s'interroge sur leur impact dans la promotion et la protection des droits de l'enfant : sont-elles des acteurs garants des droits des enfants, incontournables, entendus et formés ?

De nombreux États affichent les droits de l'enfant, comme une priorité de leur politique étrangère. Au-delà d'une politique volontariste, il s'agit d'une obligation internationale énoncée à l'art.4 de la convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et rappelée en 2003 par le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n°5 : « Lorsque les États ratifient la Convention, ils assument non seulement l'obligation de la mettre en œuvre sur leur territoire, mais aussi celle de contribuer, par le biais de la coopération internationale, à son application à l'échelle mondiale. » Cette obligation se traduit-elle par des actions concrètes de plaidoyer ainsi que par une politique d'aide au développement[2] centrée sur les droits de l'enfant ?

La voix des représentations diplomatiques et consulaires : une voix influente auprès des autorités étrangères et de la communauté internationale ?

Interrogeons-nous sur l'impact de la voix des représentations diplomatiques d'un pays à l'étranger sur les droits de l'enfant. Ces dernières peuvent-elles — sans tomber dans l'ingérence — user de leur influence diplomatique pour favoriser l'amélioration du cadre légal et du système de protection de l'enfance des États où elles siègent ? L'enfance étant une cause qui devrait réunir, ne pourraient-elles pas unir leurs voix pour porter encore plus haut celles des enfants (voir p.11) ? La décennie qui s'achève nous donne quelques exemples de pratiques prometteuses. En Haïti, le groupe de Montréal[3] a été un précieux soutien pour l'IBESR (Autorité centrale d'adoption haïtienne) tant en termes de plaidoyer[4] que

d'actions de coopération soutenant la réforme du système de prise en charge alternative (voir bulletin n°228 de janvier 2019). En Inde, le courrier adressé par les Consuls Généraux de huit États européens[5] à plusieurs cliniques pour leur demander de cesser d'offrir à leurs ressortissants des services de gestation pour autrui (GPA) sans consultation préalable des ambassades a déclenché la réforme du cadre légal[6]. Le parlement a ainsi adopté en 2018 la loi de régulation de la GPA qui la réserve aux couples indiens reconnus stériles et mariés depuis plus de 5 ans[7].

À l'échelle internationale, l'intervention des missions permanentes des États siégeant aux Nations unies n'est pas sans impact. Preuve en est le rôle majeur qu'elles ont joué dans la rédaction et la promotion des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants finalement accueillies en 2009 par l'Assemblée Générale des Nations unies et, plus récemment, dans la consécration le 18 décembre 2019 de la résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies sur les droits de l'enfant à la thématique des droits des enfants privés de famille (voir brève ci-dessous). Si les voix des missions diplomatiques peuvent ainsi pousser de l'avant de telles avancées, en l'absence de formation adéquate, elles peuvent aussi constituer des voix dissidentes et devenir ainsi un obstacle plus qu'un levier.

La voix des représentations diplomatiques et consulaires : une voix entendue par leurs autorités ?

Par leur implantation dans un pays, ces représentations sont en mesure de disposer d'une connaissance approfondie du contexte local, du cadre légal et des éventuelles faiblesses de ce dernier. Ces informations précieuses sont-elles suffisamment prises en compte avant d'initier ou réviser une coopération en matière d'adoption internationale avec un pays ? Leurs retours influent-ils sur le maintien ou la cessation d'un tel partenariat ? Si au Vietnam, le retour des ambassades sur les lacunes du système[8] a été à l'origine de la suspension des adoptions internationales par les États d'accueil et l'initiation du processus de ratification de la Convention de La Haye de 1993, le SSI/CIR a pu constater qu'il n'est pas rare que le corps diplomatique adopte une vision critique du système de protection de remplacement et d'adoption dans le pays où il exerce ses fonctions sans qu'une éventuelle cessation du partenariat soit envisagée par l'État d'accueil qu'il représente. Dans le même temps, cette connaissance du système et le manque de moyens d'actions ne peut-elle pas conduire les agents des postes diplomatiques et consulaires à se résigner et fermer les yeux sur certaines pratiques illicites en se disant que « ici, cela fonctionne ainsi » ?

Le lien développé entre les représentations diplomatiques et les autorités centrales d'adoption (AC) apparait dès lors fondamental (voir p.8) tant au niveau du bon déroulement des procédures d'adoption et de leur suivi (voir p.5) que de la prévention des pratiques illicites, à condition que leurs voix parlent à l'unisson, et place l'intérêt de l'enfant au centre de toute décision. Cela permettrait notamment d'éviter l'adoption de décisions contraires aux droits de l'enfant comme cela a été le cas pour l'accélération des procédures et les évacuations ayant eu lieu suite au séisme en Haïti en 2010[9]. L'écoute mutuelle et les échanges constants d'informations entre AC et représentations diplomatiques, maillons essentiels de la chaine, apparaissent ainsi comme primordiaux pour une meilleure mise en œuvre des droits des enfants concernés par l'adoption internationale et, plus largement par les situations transfrontières. Comme décrit plus bas par la branche espagnole du SSI, la collaboration des représentations diplomatiques est précieuse pour trouver une issue favorable aux cas transfrontières impliquant des enfants (voir p.9). Preuve en est l'élaboration récente par une AC d'adoption d'un questionnaire d'évaluation des procédures d'adoption dans les pays d'origine spécifiquement destiné aux ambassades et aux consulats. Dans le domaine de la GPA en outre, l'examen des certificats de naissance établis dans ce cadre par les représentations diplomatiques pourrait également prévenir les irrégularités existantes dans ce domaine (voir bulletin du SSI/CIR n°236 d'octobre-novembre 2019).

Les représentations diplomatiques et consulaires : une voix qui informe et protège ses citoyens dont les enfants ?

Si elles représentent un État, les représentations diplomatiques administrent également des citoyens. Dès lors, n'ont-elles pas un rôle à jouer en matière de sensibilisation, d'accompagnement

et de prévention des risques et des mauvaises pratiques auprès de leurs citoyens ? Ne pourraient-elles pas être un canal idoine pour mettre en garde contre les dangers du « volontourisme »[10] et du volontariat en orphelinats par exemple, comme le fait l'Ambassade de France au Cambodge ? Parce qu'elles font le pont entre les deux pays, ne devraient-elles pas être une porte d'entrée et une source d'informations et d'orientation des parents adoptifs potentiels (PAP) vers les autorités compétentes notamment pour les sujets complexes tels que l'adoption par des expatriés[11] ou l'adoption intrafamiliale[12] ? (voir à ce sujet les espaces dédiés de l'Ambassade de France en Haïti). En outre, le nombre de recherche des origines ne cessant de croître[13] dans de nombreux pays, un rôle se dessine en l'espèce pour les représentations diplomatiques qui pourraient, si tel n'est pas déjà le cas, orienter les personnes adoptées, les sensibiliser sur les dangers d'une recherche sans accompagnement et, de manière générale, les diriger tout comme les PAP vers les acteurs compétents pour les préparer aux spécificités culturelles et au maintien des liens avec la culture d'origine.

Enfin, pour devenir de véritables Ambassadrices des droits de l'enfant au plan international mais aussi dans la gestion quotidienne des situations des enfants en besoin de protection transfrontière, l'octroi d'outils et de formations spécifiques apparait comme incontournable et ne peut être qu'encouragé. L'expérience de la branche du SSI aux États-Unis présenté ci-dessous (voir p.9), ou encore le protocole pour la protection consulaire des enfants migrants non-accompagnés et sa boîte à outils[14] élaboré par l'UNICEF et le ministère des Affaires étrangères mexicains, sont des pratiques prometteuses que le SSI/CIR est heureux de promouvoir et qu'il se réjouit de pouvoir multiplier dans l'avenir. Ces représentations diplomatiques jouent sans nul doute un rôle clé dans la prévention de décisions mettant en danger des enfants, par exemple des enfants migrants pour qui un retour est envisagé en l'absence pourtant indispensable de projet durable respectueux de leurs droits et leurs besoins (voir p.6).

Le SSI/CIR est convaincu du rôle clé que les représentations diplomatiques peuvent jouer dans le renforcement du cadre légal et des systèmes de protection de l'enfance par le biais d'actions de plaidoyer et de coopération. Il invite cependant à une meilleure formation de ses agents aux standards internationaux et encourage une collaboration étroite entre les ambassades des différents pays et leurs AC. Ce n'est qu'ainsi que ces représentations seront de véritables ambassadrices des droits de l'enfant.

L'équipe du SSI/CIR
Janvier 2020

Références :

[1]Voir Bulletin du SSI/CIR n°7 de juillet 2011.

[2]Certains États ont adopté des stratégies basées sur les droits de l'enfant comme la Belgique (note stratégique sur le Respect des droits de l'enfant dans la coopération internationale) ou la Suède (La perspective des droits de l'enfant en pratique).

[3]Le groupe de Montréal a été formé fin 2010 à l'initiative des AC du Québec et de la France, et se compose des représentants des ambassades et des AC des principaux pays d'accueil travaillant avec Haïti, du Bureau Permanent de la HCCH et de l'UNICEF.

[4] Ratification de la Convention de La Haye de 1993, des protocoles facultatifs n°1 et 2 à la CDE, loi réformant l'adoption, loi sur la traite, etc.).

[5] Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne et République Tchèque.

[6] Rapport préliminaire sur les problèmes découlant des conventions de maternité de substitution à caractère international, HCCH, 2012, p. 24 , spéc. §45.

[7]*The Surrogacy (Regulation) Bill n°257* de 2016 a été adoptée par le gouvernement en août 2016 puis par le parlement le 19 décembre 2018. Texte disponible auprès du SSI/CIR sur demande.

[8] Voir : https://www.iss-ssi.org/images/Publications_ISS/FRA/VIETNAM-FRA.pdf.

[9] Voir : https://www.iss-ssi.org/index.php/fr/ressources/publications-ssi?layout=edit&id=311#5-1-ha%C3%AFti-acc%C3%A9l%C3%A9rer-les-adoptions-internationales-%C3%A0-la-suite-d-une-catastrophe-naturelle-pr%C3%A9venir-les-dommages-futurs-2010.

[10] Voir bulletin SSI/CIR n° 223 de juillet 2018.

[11] Voir bulletins SSI/CIR n°210 de mars 2017 et n°220 d'avril 2018.

[12] Le SSI/CIR reviendra sur ce thème dans un son bulletin au cours de cette année 2020.

[13] Voir bulletin n°236 d'octobre-novembre 2019.

[14] Disponible en anglais et espagnol à : https://www.gob.mx/sre/documentos/protocolo-para-la-atencion-consular-de-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-no-acompanados-13061.