

L'adoption d'enfants du Sri Lanka en Suisse de 1973 à 1997: la pratique des intermédiaires privés et des autorités

Analyse historique dans le cadre du postulat Ruiz 17.418, réalisée pour le compte de l'Office fédéral de la justice

Résumé du rapport

Janvier 2020

Sabine Bitter, Annika Bangerter, Nadja Ramsauer
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft (ZHAW)

Résumé du chapitre 3 – Les bases légales de l'adoption internationale

Le nouveau droit de l'adoption dans le code civil suisse, entré en vigueur le 1^{er} avril 1973, a conféré aux enfants adoptés les mêmes droits qu'aux descendants biologiques. Il a aussi renforcé la protection des enfants, notamment en disposant qu'une adoption ne pouvait être prononcée qu'au terme d'une enquête approfondie portant sur la personnalité et la santé des adoptants. S'agissant des enfants du Sri Lanka, il importe de relever que le prononcé de leur adoption en Suisse était précédé d'un placement de deux ans pendant lesquels ils étaient légalement représentés par un tiers, c'est-à-dire un tuteur. Les enfants qui n'ont pas été adoptés après cette période de placement sont restés dans un statut de séjour précaire puisque l'obtention de la citoyenneté suisse était conditionnée à leur adoption. Un autre défaut de la nouvelle loi tenait à ce qu'elle n'a pas pris en compte les circonstances concrètes des adoptions internationales qui ont débuté dans les années 60 avec l'arrivée d'enfants tibétains, algériens, tunisiens et vietnamiens. Certaines situations n'étaient pas réglées dans le droit suisse de l'adoption. Dans beaucoup de cas d'adoptions du Sri Lanka, des enfants âgés de moins de 6 semaines ont été confiés à des couples suisses en vue d'adoption. On peut se demander si les adoptions prononcées par la suite en Suisse étaient conformes au droit suisse, qui interdisait de confier un enfant à l'adoption dans les 6 semaines suivant la naissance. En l'absence de jurisprudence à ce sujet, on doit laisser ouverte la question de savoir si ceci valait également dans des constellations internationales.

Le nouveau droit de la filiation dans le code civil a également eu, à partir de 1978, des retombées indirectes sur les adoptions internationales. En améliorant la situation juridique de l'enfant né hors mariage et de la mère célibataire, il a en effet fait reculer le nombre d'adoptions nationales et provoqué du même coup une hausse de la demande d'enfants étrangers.

L'ordonnance sur le placement d'enfants contraint les autorités à effectuer une vérification d'origine

Egalement entrée en vigueur en 1978, l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) a joué un rôle majeur pour l'ensemble des adoptions. Désormais, quiconque voulait accueillir un enfant était soumis à autorisation et à surveillance. Le placement d'un enfant dans une famille nourricière en vue d'une adoption ne pouvait s'effectuer qu'à condition qu'aucun obstacle de nature juridique ne s'y oppose. Cela supposait que l'évaluation détaillée de l'aptitude des parents adoptants devait intervenir très tôt – avant même l'arrivée de l'enfant. Au surplus, l'autorisation délivrée devait se rapporter à un enfant déterminé, c'est-à-dire identifiable. L'ordonnance en question a donc introduit les premières dispositions spécifiques pour les enfants d'origine étrangère accueillis en Suisse chez des parents nourriciers. Elle faisait obligation aux adoptants de produire, en plus du visa d'entrée ou de l'autorisation de séjour, une déclaration indiquant le motif du placement de l'enfant en Suisse ainsi que le consentement des parents biologiques. Les futurs parents adoptifs devaient s'engager en outre à pourvoir à l'entretien de l'enfant. L'OPE a ainsi réglé, pour la première fois, une série d'éléments spécifiques de l'adoption internationale. Plusieurs dispositions de l'OPE sont ainsi venues combler en partie les lacunes du nouveau droit de l'adoption au moment où s'amorçait le boom des adoptions internationales.

Au fur et à mesure que se multipliaient les rapports de problèmes et abus dans l'adoption internationale, la nécessité s'est fait sentir d'adopter des règles plus strictes. La révision de l'OPE en 1989 se proposait de mieux réglementer l'accueil d'enfants étrangers, dans le but de prévenir plus efficacement le trafic d'enfants. Les futurs parents d'accueil étaient désormais tenus de présenter un rapport sur la vie de l'enfant, d'indiquer son pays d'origine ainsi que l'intermédiaire. L'ordonnance exigeait en outre une déclaration de l'autorité compétente de l'Etat d'origine de l'enfant, certifiant que celui-ci pouvait être confié à des parents en Suisse. Les nouvelles dispositions révisées ont ainsi supprimé une série d'aspects qui s'étaient révélés problématiques dans la pratique. Désormais, les couples désireux d'accueillir plusieurs enfants par exemple devaient se soumettre à une enquête particulièrement pointilleuse. D'un autre côté cependant, la nouvelle ordonnance a inclus une clause qui a assoupli les conditions générales de l'adoption et affaibli la protection des enfants. De fait, l'autorisation de placement pouvait être désormais délivrée de manière provisoire pour un enfant non déterminé, si bien qu'il n'était plus nécessaire – comme dans la première version de l'OPE – de connaître son identité à l'avance. Au fond, on peut parler d'une révision à double tranchant dans la mesure où elle n'a pas amélioré en tous points la protection juridique des enfants.

Instauration de la surveillance des intermédiaires de l'adoption dès 1973

L'ordonnance sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption, entrée en force le 16 avril 1973, a également joué un rôle important pour les adoptions internationales. Il s'agissait du premier texte de loi régissant l'activité d'intermédiaire dans ce domaine en Suisse. De même que le nouveau droit de l'adoption de 1973, cette ordonnance précisait que le placement de l'enfant ne pouvait intervenir qu'après obtention du consentement des parents biologiques et après examen de l'aptitude du couple

d'adoptants. Quiconque faisait venir des enfants étrangers en Suisse en vue de l'adoption avait besoin d'une autorisation spéciale pour ces placements à caractère international, devait justifier de connaissances des spécificités culturelles et sociales et du droit de l'adoption en vigueur dans le pays d'origine de l'enfant, mais aussi s'engager à respecter le droit international. Une disposition capitale de l'ordonnance précisait en outre que les intermédiaires n'avaient droit qu'à une rétribution raisonnable pour leur travail et interdisait explicitement la rétribution des parents biologiques. Par ailleurs, l'autorité de surveillance avait le droit de retirer l'autorisation à un intermédiaire en contravention avec les dispositions de l'ordonnance. Obligation était faite aux autorités ou fonctionnaires amenés à constater des infractions de les signaler sans délai au Département fédéral de justice et police. Ce dernier devait transmettre ces signalements aux autorités cantonales de surveillance et était également l'autorité fédérale ayant qualité pour recourir contre les décisions cantonales. La révision ultérieure de cette ordonnance, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, a réglementé plus en détail l'activité d'intermédiaire à caractère international. Cela a eu toute son importance pour les adoptions d'enfants sri-lankais dans la mesure où une autorisation supplémentaire était désormais requise pour chaque pays spécifiquement.

Enfin, il convient de nommer encore les dispositions sur l'adoption aux articles 75 à 78 de la loi fédérale sur le droit international privé en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1989. Il y était stipulé que l'adoption ne pouvait être prononcée ailleurs qu'en Suisse et qu'elle était soumise au droit suisse. Ceci ne valait que pour les citoyens et citoyennes suisses domiciliés en Suisse. Ces articles ont donc confirmé que les enfants confiés dans leur pays d'origine à des couples ou à des personnes seules n'étaient pas considérés comme adoptés en Suisse, quand bien même l'adoption avait été prononcée par des tribunaux étrangers. Ce principe prenait appui sur la période de placement de deux ans qui devait légalement précéder l'adoption.

Une procédure marquée du sceau du fédéralisme

En Suisse, l'exécution des lois régissant l'adoption était déléguée aux cantons. Cette répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est propre au système de formation et au système social helvétiques. En matière d'adoption, ce sont les cantons qui édictaient les dispositions d'exécution et définissaient les compétences et la procédure. Il en est résulté une disparité des pratiques comme en témoignent clairement les exemples examinés des cantons de Berne, Genève et Saint-Gall. Les dispositions d'exécution du canton de Genève étaient par exemple à l'image des structures professionnalisées de ce canton urbain et reflétaient aussi le poids considérable du tribunal civil qui prononçait les jugements d'adoptions. En Suisse alémanique en revanche, il était courant de déléguer les tâches en lien avec l'adoption à une autorité administrative, si bien que les autorités tutélaires des cantons de Berne et de Saint-Gall ont joué un rôle central dans la procédure d'adoption, et ce déjà pendant la période de placement des enfants. A la différence de Genève, Saint-Gall a une longue tradition de délégation des tâches de l'Etat à des associations privées, ce qui transparaît à l'évidence dans ses dispositions d'exécution de l'OPE.

Il faudra attendre les années 90 pour que la communauté internationale fixe un cadre légal strict et contraignant à l'adoption internationale. Ce fut le cas notamment avec la convention de l'ONU sur les droits des enfants de 1989, laquelle est entrée en vigueur le 26 mars 1997 en Suisse et n'était donc pertinente que pour les derniers mois de la période de recherche du présent rapport. D'autres accords internationaux importants ne sont entrés en force qu'ultérieurement en Suisse.

Résumé du chapitre 4 – Intermédiaires guère contrôlés et en contact avec un réseau de trafic d'enfants

L'activité d'intermédiaire pour l'adoption d'enfants sri-lankais en Suisse était organisée par des réseaux actifs au niveau international. A la fin 1981 au plus tard, les autorités suisses étaient au courant des abus et des cas de trafic d'enfants au Sri Lanka. Par la suite et pendant des années, elles ont régulièrement eu affaire aux mêmes personnes et aux mêmes organisations, tant au Sri Lanka qu'en Suisse.

Il s'agissait en Suisse d'Alice Honegger dans le canton de Saint-Gall, de la Fondation Terre des hommes à Lausanne et du Bureau genevois d'Adoption à Genève. Ces intermédiaires étaient tous trois au bénéfice d'une autorisation pour des adoptions internationales et soumis à la surveillance de leur canton. Ils œuvraient à Colombo avec des interlocuteurs sri-lankais et y ont été confrontés – certes à des degrés divers – à des pratiques illicites. Sans le concours des acteurs du pays, il était impossible d'organiser les adoptions, ce dont Terre des Hommes Lausanne a dû faire l'expérience.

Mais il y avait diverses possibilités d'agir : Terre des Hommes s'est ainsi suite à diverses expériences peu à peu retiré du Sri Lanka. Le Bureau genevois d'Adoption (BGA) s'est engagé pour des évaluations sérieuses. Il informait en détail les couples intéressés sur la procédure au Sri Lanka et attirait leur attention sur des demandes pécuniaires surfaites. Il en résultait une procédure plus lourde, ce pourquoi le BGA ne traitait que quelques dossiers d'adoption par année. Les adoptants qui travaillaient avec cet intermédiaire devaient attendre longtemps une proposition d'enfant. Alice Honegger, par contre, a travaillé des dizaines d'années durant avec l'avocate Rukmani Thavanesan-Fernando à Colombo, qui était connue pour procurer 250 à 300 enfants par année à l'étranger et d'être impliquée dans le trafic international d'enfants.

Au Sri Lanka, Dawn de Silva, l'avocate Rukmani Thavanesan-Fernando et l'ancienne fonctionnaire Chandra Perera orchestraient des adoptions pour des couples suisses. Etablies toutes trois à Colombo, elles n'étaient dès lors pas soumises à la surveillance des autorités suisses. Elles ne se limitaient pas à proposer des enfants à l'étranger, elles exploitaient aussi sur place des foyers pour mères et enfants. Il est établi que deux d'entre elles, à savoir Dawn de Silva et Rukmani Thavanesan-Fernando, ont été dans le viseur de la police sri-lankaise dans des affaires de traite d'enfants et en tant qu'exploitantes de "fermes à bébés".

Les autorités suisses n'ignoraient pas que les autorités sri-lankaises étaient au fait de la criminalité organisée mais ne l'ont pas endiguée. C'est que ce trafic impliquait plusieurs acteurs, hôpitaux, foyers, avocats, agents et intermédiaires. Claude Ochsenbein, chargé d'affaire de l'ambassade suisse à Colombo, en a informé l'Office fédéral des étrangers, a transmis à l'autorité fédérale les reportages remarquablement critiques de la presse sri-lankaise et a tiré dès le printemps 1982 la sonnette d'alarme. Le diplomate est allé jusqu'à mener ses propres recherches sur le terrain pour démontrer à quel point le commerce de bébés était lucratif et qui en tirait les ficelles. Dans ses rapports, Dawn de Silva tenait le premier rôle. Il a également mentionné un clan du nom de "De Silva-Kaiser", qui aurait des relations en Suisse.

Alice Honegger – impliquée dans le réseau de trafic d'enfants

Quand Alice Honegger s'est lancée dans l'adoption d'enfants du Sri Lanka en 1979, elle était loin d'être une inconnue. Diverses autorités du canton de Saint-Gall, par exemple la police cantonale, avait été saisies dans les années 50 et 60 déjà de plaintes et de griefs en rapport avec son activité d'intermédiaire. Son travail dans le domaine des adoptions nationales et internationales avait déjà donné lieu à plusieurs accusations de financement opaque et de manque de transparence. Pourtant les autorités ne sont pas intervenues, sauf quand des tiers demandaient des clarifications ou encore sous la pression des médias. Ce scénario s'est répété avec les adoptions d'enfants du Sri Lanka, bien que son activité d'intermédiaire en matière d'adoptions ait été soumise depuis 1973 à l'autorité de surveillance cantonale. Alice Honegger a donc pu dans l'ensemble agir des années durant sans être inquiétée et s'est imposée dans toute la Suisse comme intermédiaire dans l'adoption internationale.

Rien que dans la période allant de 1979 à mai 1982, elle a officié comme intermédiaire pour 270 enfants sri-lankais et a été mêlée, avec son avocate de confiance Rukmani Thavanesan-Fernando, à des pratiques abusives. Quand l'autorité de surveillance tentait d'intervenir en contrôlant, Alice Honegger ignorait tout simplement ses directives et décisions. En 1982, elle s'est vu retirer provisoirement son autorisation par le Département de justice et police du canton de Saint-Gall, mais a continué à attribuer des enfants à des couples suisses. Parmi les personnes qui ont bénéficié de ses services et accueilli un bébé alors qu'elle était frappée d'interdiction, on trouve rien moins que le secrétaire d'une autorité tutélaire. Alice Honegger a aussi enfreint les directives de l'autorité de surveillance du canton de Saint-Gall qui l'enjoignait de cesser toute collaboration avec Thavanesan-Fernando. Après analyse des documents en rapport avec Alice Honegger, laquelle a adressé à l'ensemble des autorités compétentes une abondante correspondance, force est de constater que la surveillance du canton a failli. L'assistante sociale de Bollingen a reçu pendant des années l'autorisation d'organiser des adoptions de l'étranger malgré le fait qu'elle n'était pas capable ou ne voulait pas documenter les autorités suisses sur le nombre d'enfants adoptés par son entremise. L'autorité de surveillance savait de plus qu'Alice Honegger était en relation directe avec l'avocate Rukmani Thavanesan-Fernando, qui participait à un réseau de trafic d'enfants au Sri Lanka. L'autorité cantonale disposait pourtant d'un instrument efficace pour mettre fin aux agissements d'Alice Honegger: elle aurait pu et dû lui retirer de manière définitive son autorisation

d'intermédiaire. Quant à savoir si, et dans quelle mesure, les enfants sri-lankais adoptés en Suisse par l'intermédiaire de l'assistante sociale saint-galloise ont été victimes de trafic d'enfants ou d'enlèvement d'enfant, la question demeure ouverte et devrait être examinée de manière concrète et au cas par cas. Reste qu'il existe de nombreux indices dans ce sens: on sait par exemple qu'Alice Honegger a exigé la confidentialité de certains parents adoptants sous menace de ne pas recevoir de proposition d'enfant. On sait aussi que des enfants ont été envoyés en Suisse via Thavanesan-Fernando et Honegger sans le consentement de leurs parents biologiques. Et enfin, l'avocate de confiance de Honegger a gagné énormément d'argent à travers son activité d'intermédiaire pour l'adoption d'enfants sri-lankais. Ceci a été critiqué à la fois par le chargé d'affaires de l'ambassade de Suisse, Claude Ochsenbein, ainsi qu'en 1984 par le travailleur social Pedro Sutter, qui a examiné les conditions à Colombo. C'est ainsi que Sutter a appris sur place que Rukmani Thavanesan-Fernando gagnait avec l'adoption d'un seul enfant environ autant d'argent qu'un enseignant sri-lankais sur deux ans. Avec 250 à 300 enfants par année, cela représentait une somme exorbitante.

Dawn de Silva, exploitante d'une « ferme à bébés »

En 1981 déjà, le chargé d'affaires de l'ambassade de Suisse Claude Ochsenbein a fortement mis en garde les autorités fédérales contre Dawn de Silva. L'intermédiaire sri-lankaise se trouvait alors au centre d'une polémique concernant le trafic d'enfants et des années plus tard a également été impliquée dans une procédure pénale. Dawn de Silva ne s'est pas limitée à placer des enfants en adoption, elle a aussi vendu aux parents adoptants, via son agence de voyages, des séjours de vacances et des chambres à Colombo ou dans son hôtel sur la plage. Son activité d'intermédiaire était couplée à un astucieux système tarifaire qui incluait des paiements précis mais aussi des biens à livrer. Les couples devaient ainsi s'acquitter de nombres de frais et de pourboires et apporter de Suisse divers cadeaux, montres pour dames, couteaux suisses ou magnétoscopes par exemple. Dawn de Silva imposait elle aussi aux candidats à l'adoption un devoir de confidentialité et menaçait les contrevenants de les renvoyer en Suisse sans l'enfant désiré. Les autorités fédérales en étaient informées. En automne 1984, l'Office fédéral des étrangers a signalé aux offices cantonaux des étrangers en Suisse romande que l'intermédiaire sri-lankaise se procurait des enfants par des moyens douteux et moyennant des exigences abusives. Malgré tout, les enfants ont continué à venir du Sri Lanka en Suisse.

En 1987, lors du démantèlement par la police sri-lankaise d'une « ferme à bébés » de Dawn de Silva, des couples suisses en attente d'un enfant se trouvaient sur place. Il s'agissait d'un ensemble de bâtiments situés sur un vaste terrain. On y trouvait un hôtel avec piscine et à l'arrière, une bâtisse fermée où, couchés sur de vieux matelas, des nourrissons attendaient d'être adoptés par des couples étrangers. La presse sri-lankaise avait déjà dénoncé depuis des années ces établissements où l'on concevait même avec l'aide d'hommes blancs des bébés pour le marché de l'adoption et leur "exportation". Les nourrissons obtenaient un prix d'autant plus élevé qu'ils avaient la peau claire à la naissance. Les autorités suisses étaient parfaitement conscientes de l'existence de « fermes à bébés », puisqu'un tel établissement avait été découvert en 1982 déjà et que les médias suisses s'étaient

amplement fait l'écho de ce scandale. Cela dit, les autorités suisses n'ont pas envisagé une suspension généralisée et durable des adoptions d'enfants du Sri Lanka.

Les « fermes à bébés » n'étaient pas les uniques sources d'approvisionnement pour les couples étrangers. On sait que des foyers et hôpitaux d'Etat ont eux aussi remis des enfants à des intermédiaires, falsifié leurs actes de naissance et effacé les traces de leurs origines. Les couples suisses déboursaient entre 5'000 et 15'000 francs en frais d'intermédiaire. Les mères biologiques ne touchaient pour leur part que quelques dollars, avec parfois une bouteille thermos ou un vêtement de seconde main en bonus. Le plus gros des sommes payées par les adoptants étrangers filait dans la poche des acteurs du réseau d'intermédiaires.

Résumé du chapitre 5 – Relative inaction des autorités fédérales face aux abus

Les autorités fédérales, au premier rang desquelles l'Office fédéral des étrangers et l'ambassade suisse à Colombo, étaient informées en continu et en détail sur le trafic d'enfants au Sri Lanka depuis la fin 1981. Quant aux autorités cantonales et communales, elles disposaient aussi dans leurs dossiers de placement ou d'adoption de documents et d'éléments qui auraient dû les alerter. En règle générale, l'Office fédéral des étrangers et le Conseil fédéral situaient les problèmes au Sri Lanka plutôt qu'en Suisse, ce qui a détourné l'attention des pratiques abusives des intermédiaires. Les autorités fédérales savaient pourtant que trois personnes principalement s'occupaient de remettre des bébés sri-lankais à des couples suisses, à savoir Dawn de Silva, Rukmani Thavanesan-Fernando et Alice Honegger. Cette dernière a opéré jusqu'en 1997 en tant qu'intermédiaire pour l'adoption avec une autorisation du Département de justice et police de Saint-Gall.

La surveillance sur les intermédiaires en matière d'adoption incombait aux cantons; le Département fédéral de justice et police avait toutefois un droit de recours. Cette structure fédérale a été critiquée en 1975 déjà par le renommé juriste et expert en adoptions Cyril Hegnauer. Ce dernier a souligné que la surveillance devrait être exercée par la Confédération au vu des activités transfrontalières des intermédiaires en adoption. Il a également suggéré la mise en place d'une commission consultative en matière d'adoptions, qui serait rattachée au Département fédéral de justice et police.

Des voix critiques se sont également faites entendre dès le milieu des années 70 au sein de ce département. Un collaborateur et plus tard adjoint de la police fédérale des étrangers, René Pachter, a mis le doigt à répétition sur les problèmes de procédure en Suisse, en particulier sur l'absence de visas d'entrée ou sur les compétences peu claires. Ainsi, en dénonçant précocement que l'intérêt des parents adoptants l'emportait sur le bien de l'enfant, René Pachter a véritablement touché au cœur du problème. Ses critiques garderont leur pertinence pendant bien des années encore. En effet, malgré ces avertissements de la première heure, il n'y a eu pendant des décennies guère de changements dans le domaine de l'adoption, nonobstant les nouvelles informations sur les activités illégales d'intermédiaires.

Quand les accusations de trafic d'enfants au Sri Lanka ont été connues, le directeur de l'Office fédéral des étrangers a enjoint l'ambassade suisse à Colombo à tirer l'affaire au clair. Fait révélateur de son action, l'Office fédéral des étrangers a alors demandé à l'ambassade d'apposer sur le visa d'entrée une mention certifiant l'absence de trafic d'enfants dans l'adoption en vue. Or, comme il l'avait fait savoir à diverses reprises à Berne, le chargé d'affaires Claude Ochsenbein était bien en peine d'établir un tel label de qualité. L'Office fédéral des étrangers a essayé à plusieurs reprises de déléguer la responsabilité à la représentation suisse au Sri Lanka.

En tant qu'autorité fédérale habilitée à faire recours, le Département fédéral de justice et police aurait eu la possibilité d'intervenir dans la surveillance cantonale sur les intermédiaires en adoption. Notamment contre la décision du Département de justice et police du canton de Saint-Gall de délivrer à nouveau à l'automne 1982 l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire à Alice Honegger, malgré les plaintes en cours à son encontre. Il ne ressort pas du matériel d'archive consulté si l'autorité fédérale a jamais fait usage de son droit de recours. Il n'y a pas non plus d'indications qu'elle aurait par exemple proposé un arrêt des adoptions d'enfants du Sri Lanka. Pourtant l'ambassade à Colombo a informé en continu l'Office fédéral des étrangers, sis auprès du Département fédéral de justice et police et autorité habilitée à recourir, sur les problèmes de trafic d'enfants au Sri Lanka. L'autorité fédérale savait ainsi également que les autorités sri-lankaises ne pouvaient ou ne voulaient pas enrayer le trafic d'enfants. Il aurait dès lors été de sa compétence de prendre des mesures, ce qui n'a pourtant pas été fait.

L'Office fédéral de la justice a tout de même constitué un groupe de travail avec la participation du juriste et expert en adoptions Cyril Hegnauer. Il a ainsi réagi à l'incertitude juridique critiquée par la Conférence des chefs d'offices cantonaux de la jeunesse. Ces derniers avaient également proposé d'étudier une révision partielle de la législation pertinente, en particulier l'ordonnance sur le placement d'enfants et l'ordonnance sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption. Le groupe de travail a publié en 1986 un rapport critique intitulé "Adoption d'enfants du tiers-monde". Il y a étudié des cas problématiques d'adoptions et critiqué les lacunes et le manque de soin apportés aux évaluations et aux placements d'enfants. Le groupe de travail a ainsi livré un bilan des problèmes qui se posaient dans le cadre d'adoptions d'enfants du tiers-monde. Son rapport a donné une vue d'ensemble des problématiques en lien avec les adoptions internationales et mentionné les lacunes. Le groupe a de plus préparé un avant-projet de révision partielle des deux ordonnances et a ainsi au final contribué à des améliorations, comme la formulation de conditions cadres plus strictes dans l'ordonnance révisée sur l'activité d'intermédiaire. Désormais, tout intermédiaire devait obtenir de l'autorité de surveillance une autorisation supplémentaire spécifique pour chaque pays duquel il proposait des enfants à l'adoption. L'intermédiaire devait être au fait des conditions spécifiques du pays d'origine en question et se conformer à ses lois.

Volte-face du chargé d'affaires de l'ambassade suisse

Chargée de délivrer les visas pour les enfants sri-lankais entrant en Suisse, l'ambassade était régulièrement confrontée à de très nombreux cas d'adoption. Sans compter que de nombreux couples en quête d'un enfant prenaient les devants et s'adressaient très tôt à la représentation suisse pour

solliciter des conseils ou des renseignements sur les conditions prévalant dans le pays. La représentation suisse accédait à ces demandes, de même qu'elle offrait des services allant bien au-delà de son domaine de compétences, notamment en s'occupant par exemple de réserver des chambres d'hôtel avec un lit pour enfant pour des couples arrivant au Sri Lanka.

Durant la période sous revue, le personnel de l'ambassade n'a pas suivi une ligne cohérente dans l'évaluation des adoptions. Dès 1981, le chargé d'affaires de l'ambassade suisse Claude Ochsenbein a clairement mis en garde contre le trafic d'enfants en citant nommément les acteurs impliqués, cependant il n'hésitera pas plus tard à en recommander une comme intermédiaire sérieuse. Les rapports critiques qu'il adressait à Berne n'ont été pris en compte que dans la mesure où l'Office fédéral des étrangers s'efforçait d'éviter toute apparence de trafic d'enfants. Seuls quelques rares fonctionnaires ont eu vraiment à cœur de contrecarrer ce commerce illégal, mais ce n'était pas le cas de l'office en tant que tel.

Statut juridique précaire des enfants

Une fois arrivés en Suisse, les enfants sri-lankais étaient placés pour une durée de deux ans chez leurs futurs parents adoptifs. Ils se trouvaient pendant cette période dans une situation juridique précaire. En effet, déjà considérés comme adoptés au Sri Lanka, ils n'avaient ni citoyenneté suisse ni garantie de séjour dans notre pays. Cette lacune juridique posait de sérieux problèmes lorsqu'en cours de placement, les parents adoptants décidaient finalement de renoncer à l'adoption. Au surplus, l'exercice de la tutelle restait très souvent approximatif, au point que des spécialistes de l'adoption ont qualifié la situation de « misère représentative » (*Vertretungsnot*). Une représentation légale de qualité et une surveillance rigoureuse du lien nourricier auraient été d'autant plus nécessaires que l'enquête sur l'aptitude des adoptants était généralement incomplète. Les rapports sociaux étaient souvent lacunaires, voire totalement absents quand des couples adoptaient des enfants à l'étranger sans passer par un intermédiaire accrédité, et selon les cas les ramenaient en Suisse sans autorisation. L'Office fédéral des étrangers en était pleinement conscient et c'est pourquoi il a appelé dès 1981 les professionnels dans les cantons à mettre du soin dans leurs enquêtes, dans l'idée qu'un refus d'autorisation de placement constituait généralement le seul moyen de refuser ensuite l'entrée en Suisse.

Malgré le caractère illégal des autorisations en blanc, l'autorité a beaucoup tardé à réagir à la pratique de longue date consistant à inscrire sur les autorisations d'entrée des indications fictives concernant les enfants. Selon l'OPE entrée en vigueur en 1978, une autorisation de placement – condition préalable à l'entrée régulière d'enfants étrangers en Suisse – ne pouvait être délivrée que pour un enfant déterminé, autrement dit pour un enfant dont on connaissait l'identité. Or, même la plus haute autorité en matière d'immigration en Suisse a approuvé des demandes comportant des données fictives. Il faudra attendre 1983 pour que l'Office fédéral des étrangers invite les cantons, par voie de circulaire, à corriger le tir.

Non pas qu'il reconnaissait alors une infraction à la loi, mais surtout pour éviter qu'on ne reproche à la Suisse d'encourager le trafic d'enfants. Ce revirement a été toutefois de courte durée. Avec la révision de l'OPE en 1989, c'est en effet le droit qui s'est adapté à la pratique douteuse des inscriptions fictives. Les autorités pouvaient à l'avenir autoriser provisoirement le placement d'un enfant étranger en vue d'adoption même si son identité n'était pas encore connue.

L'octroi d'autorisations d'entrée sur la base de données fictives est étroitement lié à la délivrance de visas par télex. Rappelons que certains candidats à l'adoption se rendaient au Sri Lanka sans disposer encore d'une autorisation formelle d'entrée en Suisse pour un enfant défini. Une fois qu'un enfant leur avait été remis dans le pays, ils appelaient de Colombo les autorités en Suisse et sollicitaient une autorisation télégraphique pour l'enfant choisi. Ce mode de faire était également préconisé par Alice Honegger, même après que l'Office fédéral des étrangers ait interdit les autorisations en blanc en 1983. Quand l'autorité a aussi proscrit la délivrance de visas par télécopieur, les intermédiaires et les adoptants ont exploité la dernière possibilité qui s'offrait à eux : l'échange d'enfants sur place, au prétexte par exemple que l'enfant initialement prévu était tombé gravement malade. Dans la foulée, il est donc arrivé que l'ambassade délivre des visas sur la base de données personnelles échangées à la dernière minute. A maintes reprises, la représentation suisse a instamment prié l'Office fédéral des étrangers de clarifier la procédure dans le cas d'enfants échangés qui devaient voyager en Suisse. En août 1984 a eu lieu en Suisse une rencontre à ce sujet qui sera lourde de conséquences. Le directeur de l'Office fédéral des étrangers a reçu Alice Honegger et le conseiller national PDC Edgar Oehler et s'est plié à leur demande de maintenir l'usage des autorisations en blanc et de la délivrance de visas par télex. Ce faisant, l'office lui-même a entériné une pratique qui a permis à des enfants autres que ceux prévus à l'avance d'être choisis ou échangés sur place à la dernière minute et dans des circonstances opaques et ainsi d'entrer en Suisse. L'Office fédéral des étrangers a ainsi assoupli une fois de plus les conditions d'entrée pour les enfants sri-lankais, alors que quelques semaines plus tôt à peine, la presse sri-lankaise dénonçait pour la énième fois le commerce de bébés dans l'Etat insulaire. Ses articles rapportaient que les trafiquants d'enfants étaient protégés par des personnes influentes des sphères politique et administrative. On y apprenait aussi que les enfants étaient séparés de leurs parents sous de fausses promesses, quand ils n'étaient pas carrément enlevés à leurs géniteurs.

On ne saurait affirmer qu'il se trouvait parmi ces bébés volés des enfants adoptés ultérieurement en Suisse. Force est néanmoins de constater que beaucoup de bébés sont arrivés en Suisse sans les documents requis, sans déclaration de consentement des parents biologiques ou sans acte de naissance. Qui plus est, nombre de documents portaient des indications d'identité et d'origine contradictoires. Rares ont été les autorités communales en charge des placements d'enfants qui ont pris la peine d'éclaircir l'un ou l'autre cas visiblement non conforme à la loi ou qui ont exigé des documents en règle. Cette démarche a été essentiellement le fait de travailleurs sociaux très soucieux du bien de l'enfant et qui ont posé des questions.

Résumé du chapitre 6 – Exécution lacunaire dans les cantons

Les échantillons des cantons de Berne, Saint-Gall et Genève montrent que la procédure d'adoption était variable d'un canton à l'autre en raison des structures fédérales. Dans le canton de Berne, c'est la direction de la justice et à Saint-Gall l'administration de district qui statuaient sur les demandes d'adoption, alors que cette tâche incombait à Genève au tribunal civil. Ces trois instances avaient en commun de disposer d'une large marge d'interprétation et d'action. Cela fut lourd de conséquences du point de vue des enfants adoptés. Le fédéralisme a entraîné une inégalité de traitement à leur égard et un degré de sécurité juridique très variable selon la pratique cantonale. En tout état de cause, les trois échantillons examinés révèlent tous des pratiques problématiques voir contraires au droit dans le traitement des adoptions d'enfants du Sri Lanka.

Canton de Saint-Gall

Pour le canton de Saint Gall, l'Office fédéral de la statistique fait état de 85 adoptions d'enfants sri-lankais au total pour la période de 1979 à 1997. L'échantillon examiné comportait 28 dossiers, dont 24 au moins sont passés par Alice Honegger. On y découvre plusieurs infractions à la loi, tant du côté des placements que des procédures d'adoption. Il est arrivé par exemple que la commune ne délivre l'autorisation de placement qu'une fois l'enfant sri-lankais accueilli en Suisse par un couple sans autorisation. Dans plus d'un tiers des cas, les autorités ont omis de nommer un tuteur à l'enfant pendant les deux ans de placement. Et quand il y avait un tuteur, celui-ci était généralement nommé peu de temps avant l'adoption. Dans 11 des 28 dossiers d'adoption, les autorités ont prononcé l'adoption en l'absence d'un consentement valable de la mère ou du père biologique, dans 5 autres sans le consentement du tuteur.

Les offices de district avaient à statuer sur les demandes d'adoption et étaient à l'évidence mal documentés pour cette tâche. La loi exige par exemple des certificats médicaux attestant l'état de santé des adoptants et des enfants; or ceux-ci manquaient dans 10 dossiers, de même que les rapports sur les enfants placés. Les extraits de casier judiciaire et des registres des poursuites, censés garantir la bonne réputation des parents, manquaient dans la plupart des dossiers. L'analyse des 28 dossiers montre que les autorités tutélaires communales, les offices de district et l'autorité de surveillance cantonale n'ont pas été assez méticuleux dans l'examen des adoptions d'enfants du Sri Lanka. Sur les 28 décisions d'adoption étudiées, qui ont été prononcées par 6 offices de district, et sur la base des documents se trouvant dans les dossiers, aucune n'était conforme aux exigences légales. Elles contenaient pour la plupart plusieurs entorses à la loi, ayant été prononcées par exemple sans l'approbation du tuteur et sans le consentement de la mère biologique.

On s'aperçoit également dans quatre cas au moins qu'Alice Honegger a poursuivi son activité d'intermédiaire depuis le Sri Lanka malgré l'interdiction dont elle a été frappée par le Département de justice et police du canton de Saint-Gall entre le 14 mai et le 18 octobre 1982. Son activité illégale n'a en aucun cas constitué une pierre d'achoppement pour les offices de district quand deux ans plus tard, ils ont eu à se prononcer sur les demandes d'adoption. Pas plus que le constat qu'un père adoptif qui avait bénéficié de l'activité illégale d'Alice Honegger n'était autre que le secrétaire d'une autorité

tutélaire, une personne, précisément, dont on était en droit d'attendre un haut degré d'intégrité eu égard à sa fonction et qui aurait dû être informé de l'interdiction. En contraste, le gouvernement saint-gallois a déchargé son autorité de surveillance en janvier 2019: selon les bases légales alors en vigueur, l'autorité de surveillance n'aurait pas agi de manière contraire à la loi.

Canton de Berne

Le canton de Berne a défini très tôt les étapes et les directives régissant la procédure d'adoption et a produit des mémentos explicatifs mis à disposition dans les communes. Néanmoins, on relève dans ce canton aussi plusieurs manquements et infractions. Le constat découle de l'analyse de 16 dossiers d'adoption. Les enfants sri-lankais arrivaient dans le canton de Berne munis d'autorisations en blanc, alors même que les dispositions d'exécution du canton interdisaient formellement cette pratique. Les dossiers présentaient en outre de multiples incohérences – en particulier en ce qui concerne le lieu de naissance des enfants ou l'âge de leur mère biologique. Dans nombre d'entre eux, on ne trouve en outre aucune trace d'un consentement à l'adoption de la mère biologique et quand ce document existe, la signature n'est pas identifiable parce que couverte par un autocollant. Les fonctionnaires bernois ont manqué de tirer ces éléments au clair, pas plus qu'ils n'ont contacté les pères biologiques dont l'identité était pourtant connue, mais dont le consentement était absent des dossiers. On trouve des éléments contradictoires dans beaucoup de dossiers et il est frappant de constater qu'aucune instance associée à la procédure ne se soit étonnée de ces nombreuses incohérences.

A la différence des autorités saint-galloises, les instances bernoises ont nommé un tuteur à chaque enfant placé. Elles ont parfois désigné à cette charge des parents ou connaissances des adoptants envers lesquels ces personnes ne pouvaient bien sûr rester impartiales. Dans les autres cas, cette fonction était confiée à des tuteurs officiels ou à des travailleurs sociaux. Ces derniers, tout professionnels qu'ils étaient, ont rédigé des rapports sociaux qui dénotent d'un manque criant de compétence. Plutôt que de livrer une description et évaluation différenciée, ces rapports succincts s'épuisaient en platitudes et en stéréotypes réducteurs.

Canton de Genève

Quand bien même l'adoption était prononcée à Genève par un tribunal, le canton ne se distingue guère de Saint-Gall et de Berne au niveau de l'exécution. En effet, dans aucun des 27 dossiers examinés le tribunal civil n'a mené ses propres investigations ou exigé des pièces complémentaires. Il se contentait de statuer à bref délai, parfois quelques jours seulement après le dépôt de la demande. Généralement, les dossiers ne contenaient aucun document indiquant l'origine de l'enfant. En outre, on n'y trouve aucune copie légalisée d'un consentement des parents biologiques. Les informations concernant l'origine de l'enfant ou une copie des décisions judiciaires du Sri Lanka manquent dans les dossiers des années 80. Cela pourrait tenir au fait que les documents se trouvent dans les dossiers par cas au tribunal

civil, mais cette hypothèse n'a pu être vérifiée pour le présent rapport. Les dossiers d'adoption des années 90 sont à l'évidence nettement plus fournis parce que le service compétent s'employait alors à étudier plus minutieusement les circonstances de l'abandon. Cela est allé de pair avec un recul généralisé des adoptions du Sri Lanka pendant cette période.

Comme à Berne et à Saint-Gall on observe des abus manifestes dans les années 80, en ce sens que la moitié des 27 autorisations d'entrée des enfants portent des noms et dates de naissance fictifs. Comparativement parlant, le canton a par contre analysé avec beaucoup de sérieux la situation personnelle, sociale et économique des parents adoptants. Dans tous les cas sans exception, ces derniers ont dû produire un extrait de leur casier judiciaire, des certificats de salaires, des certificats médicaux, des lettres de motivation détaillées, ainsi que des rapports de tierces personnes.

Points communs et différences entre les trois cantons

L'âge des mères biologiques était très variable dans les trois cantons sous revue et on constate donc que les femmes sri-lankaises qui ont donné leur enfant en adoption n'étaient de loin pas toutes jeunes. Sur la base des professions indiquées, on peut affirmer que les adoptants étaient issus de toutes les couches sociales dans les trois cantons. Adopter un enfant venu de l'étranger n'était donc pas un privilège réservé aux riches. Le plus souvent les couples étaient attachés au modèle familial traditionnel homme nourricier–femme au foyer. Dans les trois cantons, l'âge des parents adoptants et la durée de leur union étaient toujours conformes à la loi.

Avec le Bureau genevois d'Adoption, Genève avait un intermédiaire reconnu dont les méthodes de travail peuvent être qualifiées comparativement de sérieuses. Les enquêtes y étaient réalisées avec minutie, mais prenaient par conséquent beaucoup de temps, si bien que seule la moitié des couples se tournaient à Genève vers le BGA. Parmi les enfants arrivés par d'autres canaux, cinq sont venus par l'intermédiaire de Dawn de Silva et deux par Alice Honegger. Genève, on le voit, entrait encore tout juste dans le périmètre d'action de l'assistante sociale saint-galloise. A Berne en revanche, c'est essentiellement par son entremise et celle de Dawn da Silva que les enfants adoptés ont été confiés à leurs futurs parents adoptifs. Pour Saint-Gall enfin, il n'est pas exagéré de parler de position de monopole d'Alice Honegger dans l'activité d'intermédiaire en vue d'adoption.

Saint-Gall, Genève et Berne comptent, avec Zurich qui occupe le premier rang, ainsi qu'Argovie et Vaud, au nombre des cantons qui recensent le plus grand nombre d'adoptions du Sri Lanka entre 1973 et 1997. Les manquements les plus graves observés concernent l'absence de consentement à l'adoption des parents biologiques, l'inscription de données fictives sur les autorisations d'entrée et de séjour, l'absence ou l'insuffisance de la représentation légale des enfants placés en vue d'adoption et, enfin, le manque de rigueur dans l'examen d'aptitude des parents. Dans le canton de Berne, les 16 dossiers examinés présentaient soit des irrégularités sur le plan légal soit des incohérences manifestes. Dans le canton de Saint Gall, aucun des 28 jugements d'adoption pris sous la loupe n'est entièrement conforme

à la loi. Dans la moitié des dossiers genevois, les données figurant sur les autorisations de séjour étaient fictives et dans la majorité d'entre eux, il n'est pas fait mention de l'origine des enfants.

Chapitre 7: Conclusions et nouvelles recherches nécessaires

7.1. Conclusions

Les documents d'adoption d'une jeune femme accueillie en Suisse en 1980 par un couple laissent à penser que toutes les données qui y sont consignées sont falsifiées. A Colombo, l'intéressée a certes retrouvé sa « mère », c'est-à-dire la femme dont le nom figure sur les documents comme étant sa mère. Mais cette dernière, en recevant la visite de la jeune femme adoptée, a déclaré, ébranlée, n'être au courant de rien. De fait, les données de cette Sri-Lankaise avaient été volées et inscrites à son insu dans un acte d'adoption.

Cet incident montre de manière exemplaire que de nombreux abus ont émaillé les adoptions d'enfants du Sri Lanka aux seules fins de combler le désir d'enfant de couples provenant de riches pays industrialisés tels que l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède ou la Suisse. Pour répondre à la demande de ces couples, un véritable marché de l'adoption, orchestré par un réseau d'avocats et d'agents divers, s'est mis en place au Sri Lanka dans la deuxième moitié des années 70. Dans un contexte de grande pauvreté et avec un énorme différentiel de salaires entre les pays impliqués, l'activité d'intermédiaire s'est révélée hautement lucrative et n'a donc pas manqué de favoriser l'usure et la corruption. Des milliers d'enfants sri-lankais sont ainsi arrivés dans les années 80 dans des conditions douteuses voire illégales. Entre 1973 et 1997, les autorités suisses ont délivré au total 950 autorisations d'entrée pour des enfants du Sri Lanka. Face aux abus manifestes, les autorités sri-lankaises ont tenté, à plusieurs reprises mais sans succès, de mettre fin aux adoptions. Il ne ressort pas des actes étudiés que la Suisse ait, de son côté, envisagé sur les bases des rapports alarmants de stopper les entrées d'enfants sri-lankais en vue de leur accueil et adoption en Suisse.

Les articles de presse critiques publiés au Sri Lanka et en Suisse dès 1981 ont clairement mis au jour un trafic d'enfants. Les autorités fédérales et cantonales en étaient informées, de même que le grand public, sachant que dès le printemps 1982, quiconque ouvrait en Suisse un journal ou un hebdomadaire ne pouvait passer à côté de l'information. Pourtant, la découverte de filières et de « fermes à bébés » n'a pas suffi à dissuader les couples d'ici désireux d'adopter un enfant. Beaucoup se sont rendus au Sri Lanka, souvent sans passer par un intermédiaire reconnu par les autorités. Au demeurant, le recours à un intermédiaire reconnu ne garantissait pas encore, dans le cas des enfants sri-lankais, une procédure d'adoption conforme à la loi. Il convient de plus de ne pas perdre de vue que des parents adoptifs ont eux aussi été abusés et donc trompés.

Ce sont précisément les intermédiaires reconnus qui ont fait pression sur les autorités suisses pour qu'elles assouplissent les conditions de l'adoption. Edmond Kaiser, le fondateur de Terre des hommes

qui a largement donné le ton dans l'adoption internationale dès les années 60, a fait du lobbying dans ce sens à Berne dans les années 70. Il en va de même pour l'intermédiaire saint-galloise Alice Honegger qui a réussi, avec le concours du conseiller national démocrate-chrétien Edgar Oehler, à imposer en 1984 auprès de l'Office fédéral des étrangers une pratique facilitée pour l'entrée en Suisse.

L'analyse historique lève le voile sur un fait grave, à savoir que les autorités fédérales et cantonales ont eu très tôt connaissance du caractère commercial et en partie illicite des adoptions d'enfants. Malgré tout, des enfants ont pu voyager du Sri Lanka en Suisse sans preuve du consentement à l'adoption de leurs parents biologiques.

Le cas Alice Honegger montre en particulier que l'autorité de surveillance compétente l'a laissé faire pendant des dizaines d'années alors que les plaintes s'accumulaient contre cette assistance sociale, qu'elle a toujours fait fi des directives officielles et bravé les interdictions. L'autorité de surveillance n'a pas réagi non plus quand un travailleur social s'est présenté devant les autorités pour déclarer qu'il ne pouvait cautionner les méthodes que pratiquait Alice Honegger au Sri Lanka.

Que des enfants étaient ouvertement échangés à Colombo contre de l'argent, des biens de première nécessité et des produits de luxe – tout cela était également connu des autorités suisses. Les personnes qui travaillaient comme intermédiaire dans l'adoption d'enfants sri-lankais pour la Suisse, Dawn de Silva ou l'avocate Rukmani Thavanesan-Fernando par exemple, faisaient partie d'un système corrompu. D'autres se sont arrimés à ce système, notamment l'assistante sociale saint-galloise Alice Honegger et, pour une brève période aussi Terre des hommes Lausanne.

La Suisse avait parfaitement connaissance des abus, preuve en est que les fonctionnaires ont déjà à l'époque fait nombre de notes manuscrites explicites et alarmantes en marge de documents officiels ou encore qu'on trouve un dossier intitulé « trafic d'enfants » aux Archives fédérales. La Suisse et le Sri Lanka n'ont pas collaboré pour endiguer ensemble le trafic d'enfants. Berne n'a même pas daigné recevoir un ministre sri-lankais que le chargé d'affaires de l'ambassade suisse Claude Ochsenbein souhaitait envoyer à Berne pour un entretien. L'Office fédéral des étrangers invoquait plutôt les limites de ses attributions et renvoyait la balle à la représentation suisse à Colombo.

L'étude des bases juridiques en vigueur de 1973 à 1997 indique que le législateur a cherché à améliorer la situation des enfants étrangers placés et adoptés, mais qu'il n'y a que partiellement réussi. La révision de 1989 de l'ordonnance sur le placement d'enfants a ainsi adapté la loi à une pratique contestée. Les enfants pouvaient désormais être amenés en Suisse sur la base de données personnelles indiquées provisoirement.

Les procédures d'adoption dans la période recherchée démontrent de plus clairement que les représentants des autorités n'ont pas été très attentifs et ont accepté des documents incohérents voir manquants. Il aurait été tout à fait possible, malgré le morcellement des compétences en raison du fédéralisme, d'exiger des informations d'origine claires et des déclarations de consentement des parents biologiques. Un examen approfondi aurait déjà été nécessaire lors de l'entrée en Suisse. En effet, lorsqu'un enfant sri-lankais venait en Suisse en vue d'une adoption, il vivait d'abord pendant deux ans

comme enfant placé auprès d'une famille en Suisse. Si en fin de compte l'adoption avait été refusée par les autorités, il n'aurait guère pu être renvoyé dans son pays d'origine. Tout cela démontre qu'au fond, on cherchait des enfants pour des parents plutôt que des parents pour des enfants.

7.2. Nouvelles recherches nécessaires et questions ouvertes

Le présent rapport a été l'occasion d'étudier pour la première fois les dossiers concernant les adoptions du Sri Lanka de différentes autorités sélectionnées de la Confédération, de trois cantons et de divers offices de district ou de communes. Il en ressort un tableau de l'importance de l'adoption internationale en Suisse. Des milliers d'enfants provenant de nombreux autres pays asiatiques et sud-américains sont ainsi arrivés dans notre pays en vue d'une adoption. Les recherches concernant les enfants du Sri Lanka n'illustrent qu'une petite partie d'une pratique problématique. Les adoptions internationales n'ont pourtant guère fait l'objet de recherches en Suisse pour l'instant. D'autres pays européens sont également touchés. Les Pays-Bas viennent ainsi d'instituer une commission d'experts.

Un important travail de recherche historique reste donc encore à faire autour des adoptions internationales réalisées en Suisse depuis les années 60. Ce travail est urgent. La structure fédéraliste met aujourd'hui chaque canton et chaque intermédiaire dans l'obligation de se pencher sur le problème. Une comparaison avec la pratique des autres pays européens serait également bienvenue. L'association « Back to the Roots », qui regroupe des personnes sri-lankaises adoptées en Suisse, propose en outre d'étudier les conditions dans lesquelles les enfants adoptés ont grandi. Des projets de mémoire orale pourraient également s'avérer intéressants ; ils devraient s'articuler autour d'entretiens des parents biologiques, – quand cela est possible, des parents adoptifs et des enfants adoptés.

Il serait de plus important d'avoir un service central et neutre qui puisse soutenir les intéressés dans la recherche de leurs origines. Les anciens intermédiaires en particulier ne sont pas neutres et les intéressés ne souhaitent pas s'adresser à eux dans la recherche de leurs origines. D'importants fonds de dossier sont aujourd'hui entre leurs mains. Pour ce qui est de la plus active entre eux, Alice Honegger, on sait que la Fondation Adoptio est en possession de documents importants. Jusqu'à ce jour, ils n'ont pu être transférés dans des archives publiques gérées de manière professionnelle. Il conviendrait aujourd'hui d'examiner si l'autorité cantonale de surveillance ne pourrait pas requérir de la fondation la transmission de ses dossiers.

On observe que la grande majorité des adoptions examinées ont été arrangées par des intermédiaires aux méthodes de travail peu sérieuses et que la plupart des décisions d'adoption des échantillons cantonaux n'étaient pas conformes à la loi. Dans ces circonstances se pose la question pour les intéressés de savoir si leur adoption pourrait être contestée juridiquement. Une autre question ouverte est celle d'éventuelles poursuites judiciaires, sachant que plusieurs acteurs dont la participation au système d'intermédiaires ou au trafic d'enfants est établie sont encore vivants. C'est le cas en particulier

de Dawn de Silva, de son conjoint de l'époque Wilhelm Weissgärber et de Chandra Perera qu'il serait toujours possible d'interroger.

Ce que la Suisse a manqué de faire entre 1973 et 1997 avec les adoptions du Sri Lanka, c'est-à-dire articuler toute l'action des autorités et des intermédiaires autour de l'intérêt supérieur de l'enfant, elle se doit de le concrétiser aujourd'hui au moins au niveau de la recherche des origines.