



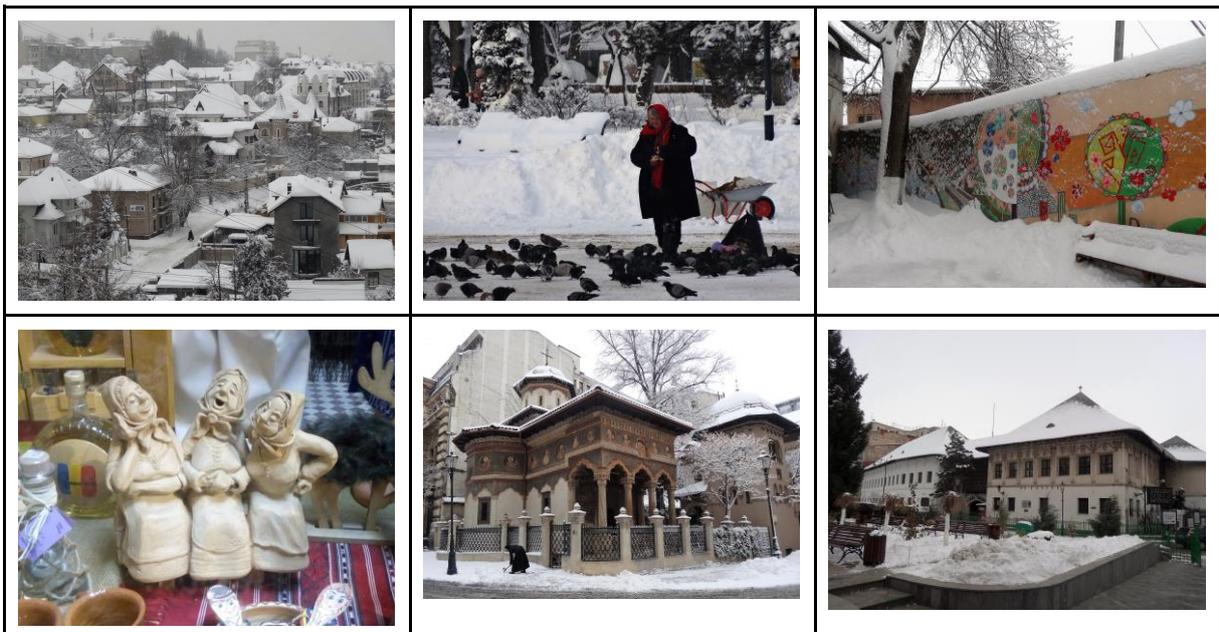
Enfance & Familles d'Adoption

**MISSION MOLDAVIE – ROUMANIE
du 10 au 16 janvier 2019**

Nathalie Parent, présidente d'EFA

Odile Baubin, référente santé d'EFA

Sylvine Venetz, référente accompagnement d'EFA



REMERCIEMENTS

Cette mission a été menée du 10 au 16 janvier 2019 à la demande de la Mission de l'adoption internationale (MAI) et grâce au financement qu'elle a accordé à Enfance & Familles d'Adoption. Les buts en étaient d'une part d'appréhender les systèmes de protection de l'enfance mis en place par les autorités dans ces deux pays et d'autre part de comprendre la place de l'adoption.

Nous remercions tout particulièrement Isabelle Schwengler (attachée de coopération régionale pour les droits de l'enfant Roumanie – Bulgarie – République de Moldavie) pour ses conseils et son aide dans l'organisation de cette mission.

Notre gratitude s'adresse également à toutes les autorités rencontrées au cours de cette mission pour leur accueil, le temps qu'elles nous ont accordé, la qualité et la richesse des échanges. Ainsi qu'à nos deux traductrices interprètes : Madame Ala Condrov en Moldavie, Madame Ligia Mihaiescu en Roumanie, pour leur aide précieuse.

Nathalie Parent
Présidente d'Enfance & Familles d'Adoption

Odile Baubin
Référente santé d'Enfance & Familles d'Adoption

Sylvine Venetz
Référente Accompagnement à la parentalité d'Enfance & Familles d'Adoption

ABRÉVIATIONS

AFA	Agence française de l'adoption
CLH93	Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale
CRIC	Centre d'information des droits de l'enfant
MAI	Mission de l'adoption internationale
OAA	Organisme agréé pour l'adoption
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
SSI	Service social international
Unicef	Fonds des Nations unies pour l'enfance

© Enfance & Familles d'Adoption, 2019
Photographies : © Nathalie Parent et Sylvine Venetz

Enfance & Familles d'Adoption
221 rue La Fayette
75 010 Paris
Tél. : 01 40 05 57 70 – mail : secretariat.federation@adoptionefa.org
www.adoptionefa.org

Remerciements

Introduction

Déroulé de la mission

I. Présentation des pays

a – Une proximité géographique

b – Histoire et culture : des points communs et des divergences

II. La protection de l'enfance

a – Des défis semblables

1. Pauvreté et disparité entre milieu urbain et campagne
2. Le chômage et l'exil des parents pour le travail
3. L'absence d'information des jeunes sur la sexualité
4. La désinstitutionnalisation des enfants placés
5. La prévention et la prise en charge des enfants handicapés

b – Des réponses différenciées

1. Le système de protection de l'enfance en Roumanie

1.1 Historique et bases légales

1.2 Le parcours des enfants pris en charge en protection de l'enfance

1.3 Commentaires

- Le rôle des ONG
- Le représentant légal de l'enfant
- L'investissement pour l'enfance
- Des retards dans les décisions prises pour l'enfant

1.4 Conclusion

2. Le système de protection de l'enfance en Moldavie

2.1 Historique et bases légales

2.2 Le parcours des enfants pris en charge en protection de l'enfance

2.3 Commentaires

- Les enfants en situation de rue
- Le rôle des ONG
- L'investissement pour l'enfance
- La tutelle et la curatelle
- La situation des enfants handicapés

2.4 Conclusion

III. L'adoption

a – En Roumanie

1. Historique
2. La place de l'adoption en protection de l'enfance
3. Le parcours de l'enfant adoptable
4. Le parcours des postulants
5. Les procédures d'adoption
 - La déclaration judiciaire d'adoptabilité
 - L'apparement et la mise en relation
 - Le placement en vue d'adoption
 - Le prononcé de l'adoption plénière
 - L'adoption internationale
6. Les chiffres de l'adoption en Roumanie
7. La recherche des origines
8. Commentaires et préconisations

b – En Moldavie

1. Historique et organisation générale
2. La place de l'adoption en protection de l'enfance
3. Les procédures d'adoption
 - La liste des enfants adoptables
 - L'apparement et la mise en relation
 - L'adoption internationale
 - Le suivi post-adoption
4. Les chiffres de l'adoption en Moldavie
5. La recherche des origines
6. Commentaires et préconisations

Conclusion

Ressources

INTRODUCTION

Si pendant plusieurs années, suite à la chute de Nicolae Ceaușescu, la Roumanie a été un pays d'origine des enfants adoptés en France, depuis 2004 seuls les Roumains peuvent adopter et très peu d'enfants arrivent aujourd'hui de ce pays.

Un projet de loi est actuellement en discussion pour rouvrir l'adoption internationale au moins dans le cadre de l'Union européenne afin d'appliquer la convention de La Haye et plus particulièrement le principe de subsidiarité. En effet, l'adoption internationale pourrait être la solution pour des enfants dont le projet de vie est l'adoption et qui ne sont adoptés ni nationalement ni internationalement par la diaspora roumaine, seule autorisée actuellement à adopter.

En Roumanie, au-delà de la compréhension du système de la protection de l'enfance et de la place occupée par l'adoption, il s'agissait d'avoir une meilleure connaissance des besoins des enfants dont le projet de vie est une adoption.

La question des origines et des recherches a également été abordée avec les autorités rencontrées.

La Moldavie, quant à elle, n'a jamais été un pays d'origine pour les enfants adoptés par la France contrairement à l'Italie qui accueille en adoption, chaque année, une dizaine d'enfants moldaves.

Au-delà de la compréhension du système de protection de l'enfance et de la place occupée par l'adoption, il s'agissait de savoir si la France pouvait y proposer des dossiers de candidats à l'adoption. Il nous fallait par conséquent déterminer le profil des enfants en attente d'une adoption internationale et évaluer si les projets des candidats français étaient susceptibles de répondre à leurs besoins.



DEROULE DE LA MISSION

MOLDAVIE

JEUDI 10 JANVIER

- Centre d'information des droits de l'enfant (CRIC), Monsieur Vasil Coroï
- Lumos, Mesdames Irina Malanciuc et Eugenia Godoroja
- Voinicel, Dr Ivan Puiu, créateur de la structure et pédiatre, et Madame Daniela Bordeianu, directrice exécutive

VENDREDI 11 JANVIER

- Ave copiii, Madame Mariana Ianachevici
- Direction municipale de protection sociale de Chisinau, services municipaux
- Autorité centrale, Madame Anastasia Gruzin, spécialiste principale
- Amici dei bambini, Madame Stela Vasluian

ROUMANIE

DIMANCHE 13 JANVIER

- Monsieur Radu Comsa, ancien correspondant de l'OAA Rayon de soleil de l'enfant étranger

LUNDI 14 JANVIER

- Salvati Copiii, Monsieur George Roman
- Isabelle Schwengler (attachée de coopération régionale pour les Droits de l'enfant Roumanie – Bulgarie – République de Moldavie)
- Madame Oana Bîzgan, députée indépendante

MARDI 15 JANVIER

- Autorité centrale, Madame Gabriela Coman
- Visite d'institutions secteur 6 de Bucarest, Monsieur Nicolae Gorinescu, directeur à la Direction générale de l'Assistance sociale et de la protection de l'enfance

MERCREDI 16 JANVIER

- FONPC & SERA : Monsieur Bogdan Simion
- Centre Stantul Iosif, Mme Stef, directrice, Madame Raluca Tudor, chef de service de la résidence, et Madame Mariana Fratila, éducatrice
- Madame Michèle Ramis, ambassadrice de France en Roumanie

I – PRÉSENTATION DES PAYS

a – Une proximité géographique

La Moldavie et la Roumanie sont deux pays limitrophes situés en Europe du Sud-Est.



La République de Moldavie, ou République de Moldova, est un petit pays de 34 000 km² et 3 437 720 habitants (2018), de forme très allongée (450 km du nord au sud, 200 km d'est en ouest). Sa capitale, Chisinau, est située dans le sud du pays (environ 390 000 habitants). La Moldavie partage ses frontières avec l'Ukraine et la Roumanie.

La Roumanie est un pays de près de 2 375 000 km², 19 524 000 habitants en 2018, connu pour ses rivages sur la mer Noire, le Danube et son delta, et les Carpates culminant à 2 544 mètres (Mont Moldoveanu). Sa capitale, Bucarest (1 883 425 habitants en 2018), est située dans le sud du pays et partagée administrativement en 6 « Sectors ».

b – Histoire et culture : des points communs et des divergences

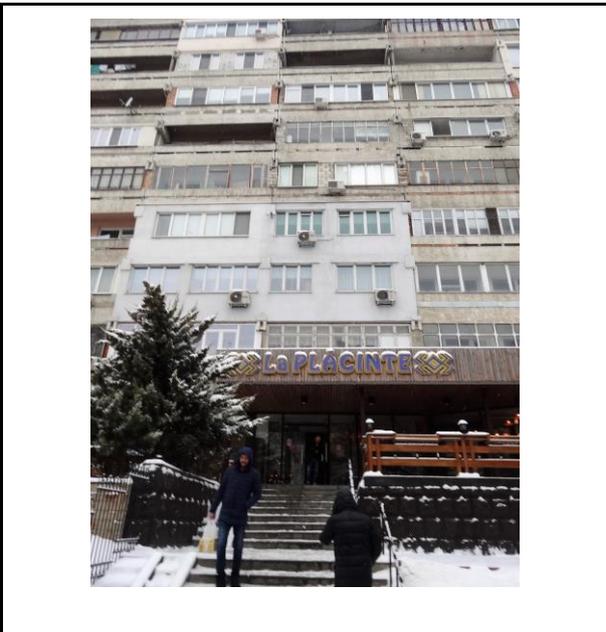
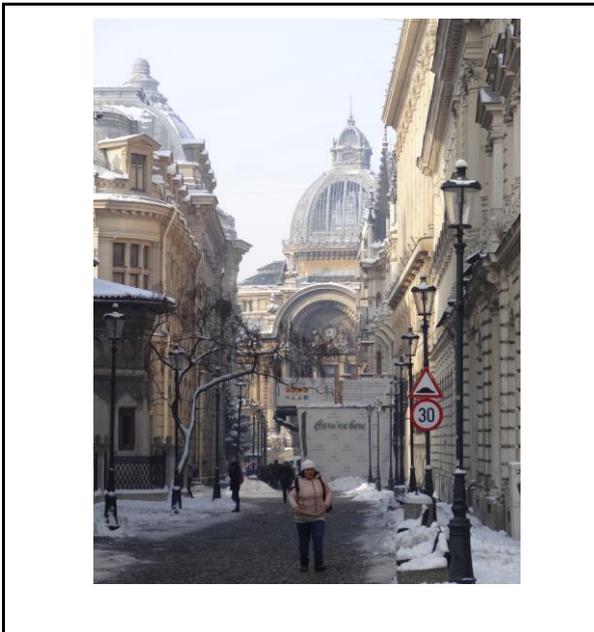
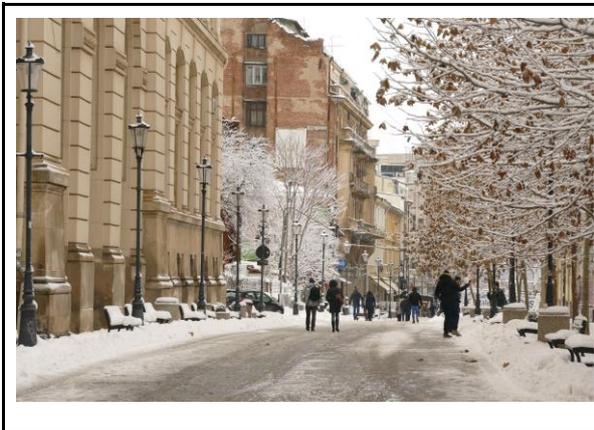
La Roumanie et la Moldavie partagent une histoire commune connue depuis le Paléolithique, caractérisée par de nombreuses migrations et des luttes d'influences et de territoires entre Barbares et Empire grec, puis plus récemment entre les Empires ottoman, austro-hongrois et russe. Ce sont successivement le traité de Bucarest en 1812, puis en 1940 la création de la République socialiste moldave qui ont déterminé les frontières actuelles des deux pays.

Politiquement, l'histoire récente et commune des deux pays se caractérise par une longue influence communiste d'origine soviétique (1945-1989 en Roumanie, 1812-1991 pour la Moldavie) qui les marquera profondément. À partir de là, leurs sensibilités politiques se séparent : la Roumanie se tourne résolument vers l'Europe et est admise à intégrer l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007. De son côté, la Moldavie reste encore aujourd'hui écartelée entre l'attraction européenne et ses affinités russes, situation qui se concrétise par une instabilité politique et l'indépendance non reconnue au plan international de deux petites régions, la Transnistrie et la Gagaousie, qui revendiquent un rattachement à la Russie chaque fois qu'il est question d'une Moldavie intégrée à l'Europe. La Moldavie reste l'un des pays les plus pauvres d'Europe et elle est, depuis février 2019, de nouveau engagée dans une grave crise politique.

Nous avons pu constater, lors de notre séjour et au fil de nos rencontres, à la fois la culture commune mais aussi les différences qui marquent ces deux pays :

- **Une langue commune**, le roumain, langue officielle dans les deux pays même si elle est nommée « moldave » en Moldavie !

- **Une remarquable francophilie** dans les deux pays, qui remonte au XVIII^e siècle, et qui se concrétise par l'enseignement du français comme seconde langue dans les écoles, même si l'anglais a tendance à prendre cette place aujourd'hui. La Moldavie et la Roumanie sont toutes deux membres de droit de l'Organisation internationale de la francophonie, et pourtant nous constaterons en pratique que, si la quasi-totalité des rendez-vous en Roumanie se sont faits dans un excellent français, une interprète a été nécessaire lors de tous nos entretiens en Moldavie.
- **L'église chrétienne orthodoxe** a une très grande influence dans les deux pays et plus de 90 % de leurs habitants se déclarent croyants et pratiquants. Cette influence se ressent dans l'éducation et dans la protection sociale.
- **Une ambiance différente** dans chacune des capitales : Bucarest, le « Petit Paris », est de toute évidence européenne en termes de transport, de commerce, d'universités, de culture et de sorties ; *a contrario*, Chisinau ressemble à une ville russe : architecture, urbanisation, présentation des commerces...



II – LA PROTECTION DE L’ENFANCE

a – Des défis semblables

1. Pauvreté et disparité entre milieu urbain et campagne

Une grande disparité existe entre villes et campagnes roumaines ou moldaves en termes d’infrastructures, d’éducation, de mentalité, de salaires, de formation des professionnels... Les zones urbaines ont un développement et une apparence d’un niveau semblable aux autres pays européens. Par contre, les zones rurales sont restées figées plusieurs dizaines d’années en arrière. Peu de choses sont faites pour les moderniser. Nous n’aurons malheureusement pas la possibilité, faute de temps, de nous déplacer en dehors des capitales pour en faire nous-mêmes le constat.

2. Le chômage et l’exil des parents pour le travail

Une remarquable émigration marque l’évolution démographique négative des deux pays. Pauvreté, chômage, bas salaires et discrimination ethnique entraînent le départ de nombreux adultes à la recherche d’un emploi, laissant derrière eux nombre d’enfants accueillis par leur famille élargie, généralement les grands-parents.

Il y a quelques années, les Européens venaient s’installer en Roumanie car le niveau de vie pour les expatriés était bon marché et apprécié. Le phénomène tend aujourd’hui à s’inverser.

L’ouverture des frontières européennes a eu pour conséquence le départ de 6 millions de Roumains fuyant la pauvreté. À Bucarest par exemple, le chômage est presque nul et certains postes de travail ne sont pas pourvus. Les Roumains sont la première minorité en Italie et quelque 2 millions en Espagne, répondant à la très forte demande en main-d’œuvre dans l’agriculture. Ils seraient environ 350 000 en France dont certains issus de « l’élite », comme des médecins. Nombre de travailleurs qualifiés, ainsi que certains artisans comme les maçons, ont choisi l’exil, tentés par les meilleures rémunérations proposées à l’étranger. La conséquence est une diminution des naissances : en 2017 en Roumanie, la natalité est revenue au niveau de 1945. De leur côté, les Moldaves tentent aussi en grand nombre leur chance en Europe ou en Russie et la Moldavie fait hélas parler d’elle en matière de « traite humaine ».

En Roumanie, les grands-parents en charge des enfants pourraient prétendre à une aide financière mais, en réalité, ils ne perçoivent rien ou très peu. Les parents ne reviennent pas et les enfants, en grandissant, choisissent ou non de les rejoindre. En 2011-2012, les autorités parlaient de 75 000 enfants seuls, c’est-à-dire dont les deux parents avaient émigré. L’Unicef en recenserait désormais 250 000 dont 135 000 dont les deux parents sont absents. C’est un phénomène relativement récent. Depuis deux ans, les parents qui quittent la Roumanie doivent établir un acte notarié mentionnant où et à qui ils confient leurs enfants. Si ces derniers se retrouvent sans autorité parentale, ils devront être pris en charge par le système de la protection de l’enfance.

L’attractivité de certains pays peut être renforcée lorsque les immigrés touchent, dans ces pays d’accueil, des allocations familiales alors même que les enfants sont restés en Roumanie ou en Moldavie. Ce constat a poussé, par exemple, l’Autriche à voter une nouvelle loi qui refuse d’attribuer ces allocations si l’enfant ne vit pas sur le territoire autrichien.

FOCUS : « le CRIC et un travail de prévention avec les pays d'accueil dont la France »

Une action de sensibilisation a été entreprise avec l'aide de l'Union européenne par deux associations, l'une française et l'autre moldave : le CRIC (Child Rights Information Center) sous la forme d'un livret à destination des professionnels, des parents et des enfants. Il est publié en roumain, bulgare, anglais, russe et français, et distribué en France par l'association ALC¹.



3. L'absence d'information des jeunes sur la sexualité

Les jeunes sont peu ou pas informés sur la sexualité, surtout en zone rurale. Les réticences sont culturelles mais surtout religieuses.

En Moldavie, un « kit du savoir-vivre » avait été proposé par le CRIC dans les écoles mais n'a été utilisé que pendant deux ans car censuré par les institutions ecclésiastiques. Pourtant, la contraception et l'IVG sont légales, y compris pour les mineures. Des centres de conseil nommés « Young Clinics » ont été mis en place par des ONG et sont subventionnés par l'État : les médecins y sont mieux formés et moins jugeants que dans les centres médicaux d'État. Il existe aussi des foyers destinés aux jeunes filles de 18-21 ans pour leur éviter la prostitution et leur dispenser un apprentissage de la vie quotidienne. En Roumanie, jusqu'en 2008, il existait une stratégie nationale dans ce domaine qui a permis d'améliorer l'accès à la contraception. Depuis, cette question est redevenue un problème de santé publique. En 2013, la Roumanie s'est engagée devant l'ONU à mettre en place des cours d'éducation sexuelle obligatoires et adaptés dans les écoles roumaines, mais aucun budget n'a été alloué à cette mission. Dans le même temps, les centres de planning familial ferment, notamment dans les zones rurales alors que la moitié de la population y vit, et le stock de contraceptifs gratuits est insuffisant.

Les principales conséquences de cette absence d'éducation sexuelle sont :

- **Les grossesses adolescentes** « Des enfants avec des enfants ». C'est la Roumanie qui enregistre la part la plus élevée de premiers enfants nés de mères adolescentes (moins de 20 ans) dans l'UE : 13,9 % du total des naissances de premiers enfants en 2017, ce qui représentait 13 190 grossesses adolescentes en 2013. En Moldavie, ce chiffre est de 8,1 % pour la période 2010-2015 pour les jeunes femmes de 15 à 19 ans. En comparaison, en France, ce taux était de 4,3 % en 2017 pour les mères de moins de 20 ans².
- **De nombreux abandons** : jeunesse, pauvreté, monoparentalité, alcoolisme, rejet familial dans certaines communautés, aggravent le taux d'abandons précoces. De nombreuses associations dont « Salvati Copiii » ou SERA luttent contre ces abandons (information dans les maternités roumaines à l'intention des jeunes parents, planning familial itinérant). En 2013, en Roumanie, 1 449 enfants ont été « laissés » par leurs parents dans des établissements de santé dont 915 nouveau-nés.
- **Une mortalité infantile très élevée en zone rurale** (7,6/1000 naissances en Roumanie, première place en UE en 2015 ; 9,6/1000 naissances en Moldavie en 2014³).

¹ <http://acse-alc.org/images/Guide%20parents%20migrants%20fr.pdf>

² Sources : ONU et EUROSTAT

³ Source : INED

4. La désinstitutionalisation des enfants placés

L'extraordinaire effort de désinstitutionalisation des enfants placés et ses conséquences en termes de nouvelles formules d'accueil en protection de l'enfance sont les éléments les plus marquants de cette mission d'observation.

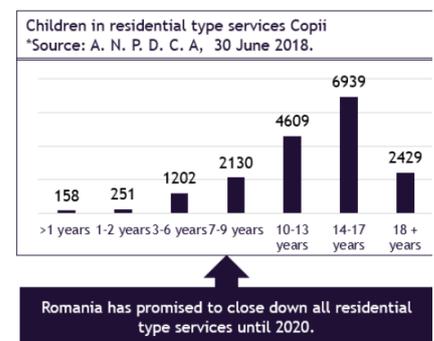
En Roumanie, dans les années 1970, l'abandon faisait partie intégrante des mentalités. Quelques éléments d'histoire : à partir de 1957, la législation libéralise l'IVG et le taux de natalité s'effondre. En réaction, en 1966, un décret interdit l'avortement et les moyens de contraception (ce décret ne sera abrogé qu'en 1990⁴). Chaque femme devait mettre au monde au moins quatre enfants. La conséquence est immédiate et spectaculaire : entre 1966 et 1967, le nombre de naissances triple, mais les familles se retrouvent en grande difficulté et les femmes contraintes de rester à la maison pour s'occuper des nombreux enfants. Sous prétexte de leur permettre d'aller travailler, en 1970, Ceaușescu publie une loi autorisant les parents à confier à l'État les enfants non désirés ou dont ils ne peuvent s'occuper. Un réseau de 600 « orphelinats » est alors développé dans toute la Roumanie. Cette loi a perduré jusqu'en 1997 et a contribué à déresponsabiliser les parents.

En Moldavie, comme en Roumanie, les enfants en institution n'étaient ni des orphelins ni des enfants dont les parents auraient perdu l'autorité parentale. Les raisons de leur placement étaient liées essentiellement à une grande pauvreté chronique, aux habitudes héritées de l'époque soviétique et à la stigmatisation des minorités ethniques. 94 % des enfants placés en institution avaient une famille en grande vulnérabilité.

Les chiffres sont édifiants. En 2005, on estimait à 1 million le nombre d'enfants institutionnalisés en Europe. En Roumanie, ils étaient 200 000 en 1997 accueillis dans de grands établissements placés sous la responsabilité de trois ministères :

- Les enfants de 0 à 3 ans relevaient du ministère de la Santé et étaient accueillis dans des *leagan*.
- Les enfants en âge scolaire relevaient du ministère de l'Éducation. Ils étaient accueillis dans les *casa de copii prescolari* pour les 3-6 ans et les *casa de copii* entre 6 et 18 ans.
- Les enfants handicapés relevaient du ministère du Travail et étaient souvent dissimulés à la campagne dans les *camin spital* et les centres de neuropsychiatrie infantile.

En 2018, on compte 52 783 enfants sous la tutelle du système de protection de l'enfance (61 479 en 2013) dont 17 096 dans des centres de placement (22 189 en 2013) et 35 687 dans un système familial⁵.



Au 1^{er} janvier 2007, en Moldavie, 11 096 enfants de 0 à 18 ans étaient placés dans 67 institutions. La plus grande accueillait 450 enfants environ et la plus petite 110. Elles dépendaient pour leur très grande majorité (62/67) du ministère de l'Éducation et de la jeunesse⁶.

En 1997, l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne est inenvisageable avec un tel système. L'ordonnance de 1970 est abrogée, les *leagan* et les *casa de copii* passent sous la tutelle des Conseils généraux et, en 1998, les Directions départementales de la protection de l'enfance (DDPE) sont créées. L'abandon reste légal.

⁴ En 1990, le ministère de la Santé a recensé 1,5 million d'avortements.

⁵ Rapport sur la PE de Madame Oana Bîzgan

⁶ Chiffres CES des Nations unies.

À partir de 2006-2007, sous la pression des instances européennes, la Roumanie se ferme à l'adoption internationale et s'engage sur la voie de la désinstitutionnalisation des enfants, assortie d'une aide financière européenne conséquente. Dans le même temps, la Moldavie décide d'une refonte de son système de protection de l'enfance (2007-2012).

La fermeture des grandes institutions implique à la fois une nouvelle politique de prévention des abandons, de nouvelles lois sociales et la création de nouvelles formules d'accueil des enfants sur un mode familial.

Au 1^{er} janvier 2021, il ne devrait plus y avoir d'institutions de plus de 20 enfants en Roumanie. Le défi est d'importance et, pourtant, environ 19 000 enfants – en majorité porteurs de handicaps plus ou moins avérés – seraient placés en institutions. Ce chiffre est de 1 000 enfants pour la Moldavie, répartis sur une vingtaine d'établissements accueillant moins de 100 enfants. Bien que contraires à la loi, deux centres continuent d'y héberger 150 enfants entre 0 et 6 ans.

Dans ces deux pays, les nouvelles constructions sont uniquement des petites structures intégrées dans l'habitat commun (maisons ou appartements).



FOCUS Lumos : « Children belong in families, not orphanages ! »

En 2005, J.K. Rowling, l'auteur d'Harry Potter, visite un centre tchèque pour enfants handicapés. Bouleversée par ce qu'elle voit, elle crée Lumos dont le principal objectif est la désinstitutionnalisation des enfants afin de leur garantir le droit de grandir dans un milieu familial. En Europe, l'association agit en Moldavie, en Bulgarie et en Tchéquie, et en partenariat avec des ONG locales, en Russie, en Ukraine et en Grèce.

En fonction des pays, l'approche de la protection de l'enfance est différente puisque les institutions dépendent soit de l'État (essentiellement les anciens pays soviétiques), soit d'organismes privés ou encore d'églises.

La Moldavie est le premier pays dans lequel Lumos a commencé à œuvrer en 2006, mais l'ONG n'a été reconnue officiellement qu'en 2009.

Lumos agit en soutien à la stratégie gouvernementale de désinstitutionnalisation des enfants et de prévention du placement selon quatre axes fondamentaux :

- Réforme du système résidentiel d'assistance à l'enfance
- Prévention de la mortalité infantile
- Prévention de la séparation précoce
- Éducation inclusive

Afin de garantir la durabilité du processus, Lumos accompagne également les institutions dans l'élaboration du cadre législatif.

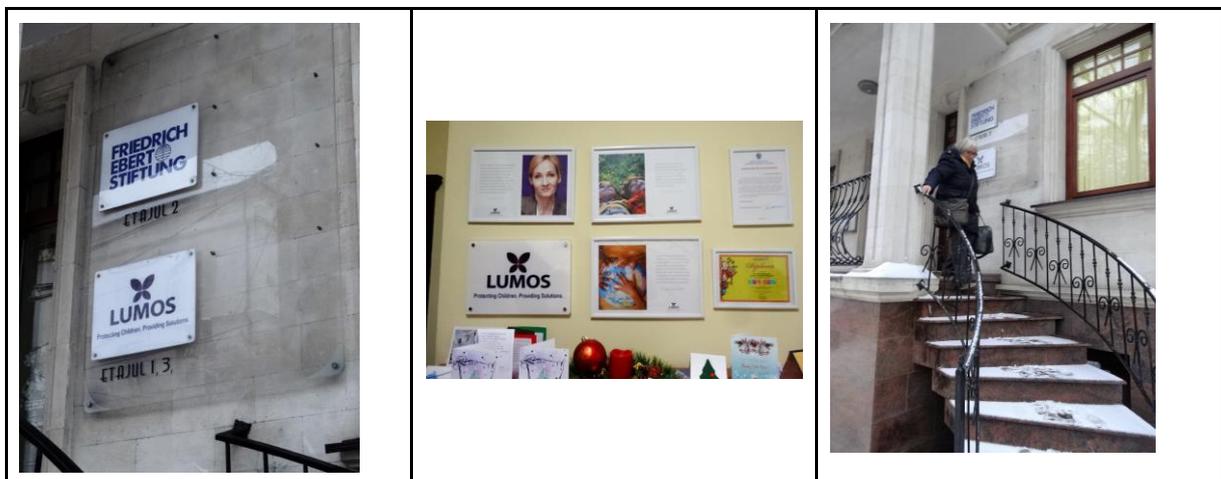
Quelques exemples d'actions :

- Travail de collaboration avec les autorités locales d'une région pilote afin de renforcer leur compétence dans les quatre axes prioritaires tout en modifiant le regard de la société. Ceci a abouti à la fermeture de six grandes institutions et la plupart des enfants sont retournés dans leur famille. Les autres ont été placés dans des familles d'accueil ou des structures de type familial.
- Développement des services sociaux pour identifier les problèmes rencontrés par les familles et les accompagner financièrement mais également socialement et psychologiquement.
- Enfants handicapés : mise en place d'un système d'éducation inclusive pour permettre aux enfants handicapés d'avoir accès à l'école.
- Prévention de l'abandon : auprès des familles vulnérables, des familles sans capacités parentales, lutte contre la mortalité infantile, lutte contre les abandons.

La prévention de la séparation précoce nécessite un accompagnement des familles vulnérables et une identification des situations à risque par des professionnels locaux formés travaillant sur des documents communs au ministère des Affaires sociales et au ministère de la Santé.

Toutes les femmes ayant l'âge de procréer peuvent contacter le système de santé et les femmes vulnérables peuvent y être identifiées grâce à un service de planification familiale et un système prénatal à trois niveaux : communal, régional et national. Une consultation prénuptiale est obligatoire avant tout mariage et il est déjà possible à ce moment-là de détecter les familles vulnérables. En Moldavie, on compte un médecin pour 1 500 habitants, assisté de trois infirmières en milieu rural (dont au moins une par village) et de deux infirmières en ville. Le système de santé a été construit sur le modèle français.

- Soutien à la mise en place des services sociaux : à l'époque soviétique, il n'existait pas de services sociaux car on les estimait inutiles. Les premiers travailleurs sociaux employés par l'État ont été formés en 2002-2003 et ont commencé à travailler en 2006-2007. Depuis, un cycle de formation universitaire s'est ouvert. Néanmoins, il existe un énorme besoin non satisfait aujourd'hui tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.



5. La prévention et la prise en charge des enfants handicapés

Les institutions qui subsistent encore accueillent essentiellement des enfants considérés comme malades, présentant des problèmes de comportement ou porteurs de handicap (60 %).

Pendant l'époque soviétique, ces enfants étaient cachés et le changement des mentalités prend du temps. La notion de handicap est souvent très floue et certains de ces enfants sont porteurs de « faux handicaps » comme des anémies, par exemple.

Accueillir ces enfants à besoins spécifiques en structure familiale nécessite de modifier le regard culturel sur le handicap, de former les familles d'accueil, d'imposer une inclusion scolaire... Un immense chantier dans ces pays où les travailleurs sociaux sont trop peu nombreux et mal formés. D'autant que la majorité de ces enfants auraient pu grandir dans leur famille si celle-ci avait été aidée. À noter : le Conseil de l'Europe a émis en 2010 une recommandation (CM/Rec(2010)2) du Comité des ministres aux États membres relative à la désinstitutionnalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité.

FOCUS Voicel en Moldavie : centre d'intervention précoce

Ce centre a été créé par le ministère de la Santé et l'Unicef suite à un travail avec Pharmaciens sans frontières dans les orphelinats afin de désinstitutionnaliser les enfants.

Aujourd'hui, ce centre a plusieurs missions :

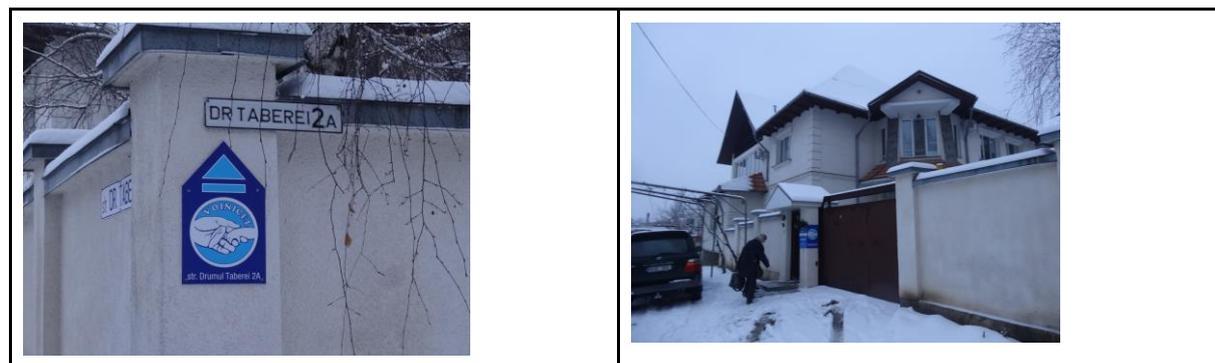
- Accueil de jour d'enfants de 0-3 ans porteurs de handicap ou en risque de handicap avec des interventions pluridisciplinaires centrées sur la famille ;
- Renforcement des capacités parentales pour éviter le placement en institution de l'enfant avec un soutien à domicile ;
- Travail sur les relations de l'enfant dans sa famille et dans son milieu de vie habituel (école).

Au total, ce sont 1 500 à 2 000 consultations annuelles pour 200 à 250 enfants suivis.

Ce centre pilote est également chargé de former d'autres équipes avec l'objectif d'avoir une équipe par district. Depuis 2019, le Dr Puiu intervient auprès des étudiants en médecine et des médecins en exercice afin de faire connaître le dispositif et l'intérêt de la prévention.

L'équipe est composée de 15 professionnels et d'intervenants ponctuels : neuropédiatres, pédiatres, kinésithérapeutes, ergothérapeutes, orthophonistes, éducateurs (pédagogues), etc. il s'agit d'une structure qui ressemble beaucoup aux CAMSP français.

Les services sont gratuits pour les enfants et les parents et, depuis deux ans, le financement se fait par l'intermédiaire de l'Assurance maladie qui prend en charge tous les soins. La prise en charge se fait sur orientation d'un médecin traitant sans liste d'attente. L'accueil est centré sur les handicaps pour lesquels il n'existe aucune autre solution comme les déficits sensoriels.



b – Des réponses différenciées

Depuis 2008, le ministère français des Affaires étrangères mène *une politique de coopération régionale pour les droits de l'enfant en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie*.

Les actions de protection de l'enfance s'inscrivent dans le cadre plus large des projets conduits par le service de coopération internationale en étroite collaboration avec les autorités publiques (ministères, autorités publiques locales, représentants parlementaires, autorités publiques indépendantes) et les représentants de la société civile (ONG locales et internationales) en matière de :

- Justice des mineurs
- Protection de l'enfance et lutte contre la violence domestique
- Lutte contre la traite des mineurs
- Renforcement des services sociaux et médico-sociaux pour l'enfance et la famille
- Prévention du décrochage scolaire

1. Le système de protection de l'enfance en Roumanie

1.1 Historique et bases légales

En 1997, les directions départementales de la protection de l'enfance sont créées et les premières familles d'accueil font leur apparition, en lien avec la volonté de rompre avec l'institutionnalisation des enfants, sous la pression de la communauté européenne.

La loi N° 272/2004 sur la protection des droits de l'enfant organise le système de protection de l'enfance actuel, sous la tutelle du ministère du Travail et du Service social. Avant cette loi, les enfants institutionnalisés dépendaient soit de la Protection de l'enfance soit du ministère de la Santé : c'était le cas des très nombreux enfants placés dans les maternités, les secteurs pédiatriques, les centres pour tuberculeux, en service hospitalier de neuropsychiatrie infantile, dans les foyers des hôpitaux. L'une des premières décisions de cette loi a été de regrouper tous les enfants « placés » sous la responsabilité des directions départementales de protection de l'enfance.

Depuis 2014, un amendement impose le placement des enfants de moins de 3 ans en milieu familial (famille élargie, substitutive ou assistant maternel), sauf en cas de handicap grave nécessitant des soins spécifiques. Depuis le 1^{er} janvier 2019, cet âge limite est porté à 7 ans.

Actuellement, chaque département possède une direction de la protection de l'enfance, parfois fusionnée avec la direction départementale des Affaires sociales. La capitale, Bucarest, est dotée en plus d'une direction municipale de protection de l'enfance. L'Autorité centrale coordonne les services sociaux sans rôle hiérarchique, participe à l'élaboration des lois sur la protection de l'enfance, contrôle et évalue les services publics ou privés.

1.2 Le parcours des enfants pris en charge en protection de l'enfance

Lorsqu'il est signalé, l'enfant est placé temporairement dans le centre d'accueil d'urgence du secteur. La prise en charge dans la famille élargie est la solution privilégiée. À défaut, une décision administrative ou judiciaire ordonne le placement en famille d'accueil ou en institution en privilégiant le secteur géographique d'origine afin de préserver les liens familiaux, sauf pour les enfants dont les histoires de vie sont les plus lourdes et qui sont regroupés à Bucarest.

Toutes les décisions pour l'enfant sont prises par son *Case Manager* (référént éducatif) entouré d'une équipe pluridisciplinaire et du psychologue référent. Ils ont l'obligation de mettre en place un projet personnalisé jusqu'à ses 18 ans. En principe, un *Case Manager* ne devrait s'occuper que de 36 enfants, contre 30 en 2004, mais en réalité chacun en suit actuellement 50 !

Les travailleurs sociaux évaluent la part de responsabilité des parents dans les problèmes rencontrés par leur enfant. Les raisons principales des abandons sont la pauvreté, le manque d'éducation, les problèmes de santé (ceux des parents comme ceux des enfants) et enfin les abus sur les enfants. On note une augmentation du nombre d'abandons dans les maternités, pas forcément liés à une prématurité ou à un handicap. Les problèmes sont souvent multiples et intriqués, mais la pauvreté reste à l'origine de la majorité des entrées dans le système de la protection de l'enfance. En Roumanie, 40 % des enfants sont reconnus en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et ce, malgré les mesures de prévention comme la mise en place de centres d'accueil de jour, de service de réhabilitation pour les enfants handicapés, de prestations financières versées aux familles en difficulté...

Si la loi impose une limite d'âge minimale pour l'accueil des enfants en institution, une exception peut être faite pour les enfants handicapés dépendant de soins durant toute leur vie. Cependant, il y a des abus et des enfants sont faussement déclarés handicapés car il est plus simple de les laisser dans les institutions faute de place en famille d'accueil.

Il existe actuellement trois possibilités de placement :

- **En familles de placement (un tiers)** : familles bénévoles, issues de l'entourage habituel de l'enfant (famille élargie, voisins) avec une indemnité d'environ 150 € par mois pour la nourriture et la vêture.
- **En familles d'accueil ou assistantes maternelles (un tiers)** : formées (formation de 80 heures sanctionnée par un examen) et salariées, elles bénéficient d'un contrat de travail et de contrôles réguliers. Elles accueillent un ou deux enfants, selon les besoins des enfants. L'essor remarquable du nombre de ces familles a été possible grâce aux importants fonds européens alloués dans le cadre de la désinstitutionnalisation. Actuellement, environ 18 000 familles d'accueil accueillent de 20 à 30 000 enfants.
- Pour les enfants de plus de 7 ans, l'accueil peut se faire en **établissement (un tiers)**. 19 000 enfants y sont hébergés, avec une prise en charge scolaire, médicale et psychologique. La situation sociale de l'enfant est réévaluée tous les trois mois. L'accueil est aussi proche que possible d'un accueil familial, de manière à favoriser un meilleur développement de la personnalité, ce que nous avons constaté lors des trois visites d'institutions qui nous ont été proposées sur le secteur de Bucarest.

Ces établissements sont de trois types :

Des appartements sociaux appartenant à la mairie ou à l'État, situés dans des blocs d'immeubles en immersion sociale et accueillant six enfants maximum. L'équipe d'encadrement comprend quatre ou cinq éducateurs ou « nounous ».

Les maisons familiales, structures de douze places maximum qui devront, avant 2020, remplacer les institutions de plus grands effectifs. Certaines sont gérées par des organismes privés (ONG ou fondations religieuses) et cofinancées par le Conseil départemental. Les adolescents qui commencent à poser problème en famille d'accueil y sont dirigés en priorité (8 000 à 9 000 enfants).

Les institutions hébergeant plus de douze enfants, et en principe moins de cinquante ou soixante (il ne resterait plus que deux établissements de plus de 120 places). 50 % des jeunes qui y sont accueillis sont dits porteurs de handicap et supposés n'avoir pas trouvé de place en accueil familial. L'établissement que nous avons visité à Bucarest accueille 29 enfants bien portants de 5 à 18 ans, encadrés par 35 professionnels très impliqués et soucieux du bien-être et de l'avenir des jeunes.



Conformément à la **recommandation de l'Union européenne Rec(2005)5 relative aux droits des enfants vivant en institution**, et son évaluation sur le mode déclaratif de 2009, la loi de 2003 sur les services sociaux indique que tous les prestataires de services, y compris les institutions pour enfants privées ou publiques, doivent disposer d'une autorisation et d'une licence d'exploitation. Au niveau central, c'est l'Autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant qui décide des politiques et des normes à appliquer.

L'Autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant a élaboré les standards minimums obligatoires relatifs aux structures d'accueil. Il existe, par exemple, des normes spéciales pour la protection des enfants placés en institution et des enfants handicapés, des normes s'appliquant aux centres d'accueil d'urgence et des normes de protection des enfants sans domicile. Ces normes prennent en compte les droits de l'enfant dans des domaines fondamentaux, y compris celui d'être informé de ses droits de manière compréhensible. S'agissant des mesures de contrôle et de discipline, un règlement est actuellement élaboré par l'Autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant.

L'Autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant, organe spécialisé placé sous l'égide du ministère du Travail et de la famille, a assuré, à partir de 2005, un contrôle du respect de ces standards. En 2007, l'Inspection sociale, une nouvelle instance, a endossé cette responsabilité. A également été mis en place le Service pour la défense et la protection des enfants, organe indépendant dont la mission est de promouvoir les droits et libertés des enfants dans leurs relations avec l'autorité publique. Un système de réclamation est intégré dans les normes de prise en charge. Par ailleurs, une *hotline* destinée aux enfants, et plus spécialement aux enfants placés, est gérée par une ONG indépendante.

Des dispositions législatives précisent les services qui doivent être proposés aux jeunes pour les aider à mener une vie autonome, y compris en matière de logement et d'emploi.⁷

FOCUS : visite de deux structures d'accueil en secteur 6 de Bucarest

Le secteur 6 comprend une population d'environ 400 000 habitants. Tous les anciens centres de placement, qui accueillaient entre 100 à 200 enfants, ont été fermés. Il ne reste plus que des petites structures de douze enfants par maison.

Le centre est installé à proximité d'une école spécialisée dans le handicap psychique où sont accueillis principalement des enfants du secteur 6.

⁷ <https://rm.coe.int/168046ce35>

Le secteur 6 dispose de plusieurs structures :

- Un petit centre d'accueil d'urgence pouvant accueillir jusqu'à vingt enfants qui y restent très peu de temps.
- Deux maisons familiales pour un maximum de douze enfants présentant un handicap psychique, incluant de jeunes adultes handicapés d'environ 20 ans lorsqu'aucune autre solution n'a été trouvée.
- Trois appartements sociaux qui accueillent au maximum six enfants chacun, répartis dans les blocs d'immeubles environnants. Les enfants sont de tous âges, filles et garçons sont séparés dès que possible, les fratries sont toujours respectées. Ces appartements appartiennent à l'État.
- Familles d'accueil : nommées « assistantes maternelles ». Sur le secteur 6, cela concerne environ 70 enfants, parfois difficiles à intégrer en structure collective, parfois présentant des handicaps. Agréées pour un ou deux enfants (parfois trois), elles peuvent accueillir des enfants malades ou handicapés. Mais il est difficile de trouver des assistantes maternelles pour certains enfants comme des nouveau-nés qui ont été exposés au VIH, ou des adolescents agressifs (qui sont alors dirigés vers des structures collectives).

Il existe sur le même secteur des centres de placement privés gérés par deux ONG (« Metropolis » et une association catholique espagnole) accueillant au maximum douze enfants par institution, dans des locaux qui leur appartiennent. Leur fonctionnement est assuré aujourd'hui à 80 % par le Conseil local. Cette organisation s'intègre dans un système de prévention global qui s'articule autour des Centres d'accueil de jour, des écoles, des services de réhabilitation des enfants handicapés, et du versement de prestations financières pour les familles en difficultés.

Les décisions concernant l'enfant sont prises par le *Case Manager* en lien avec les équipes pluridisciplinaires du secteur et avec le référent ou le psychologue qui le suivent habituellement. Les institutions privées ont leurs propres managers.

On constate une diminution progressive du nombre d'enfants pris en charge par le service de protection de l'enfance du secteur : 120 enfants pris en charge par l'État et 80 par des ONG privées.

Il arrive que des enfants soient réintégrés dans leur famille pendant les deux premières années, très rarement au-delà. Des visites familiales occasionnelles peuvent être organisées, avec l'autorisation du juge ou de la direction locale de protection de l'enfance. L'avis de l'enfant est respecté dans ce maintien des liens.

Si la pauvreté – difficultés matérielles ou financières – est à l'origine du placement, une aide peut être proposée. En revanche, s'il s'agit d'un problème de disponibilité, d'une incapacité à gérer les enfants ou d'un problème de santé, on ne force pas la réintégration dans la famille. Si l'enfant refuse les contacts avec sa famille biologique, on ne les lui impose pas (par exemple, si les enfants issus d'un milieu rural ne veulent plus y retourner après avoir vécu en ville). À l'inverse, certains enfants ne s'adaptent pas au milieu d'accueil, fuguent et cherchent à retrouver leur famille.

De leur côté, les familles bénéficient d'un soutien psychosocial pour favoriser un éventuel retour, sauf en cas de crimes ou délits ou si les parents se sont vu retirer l'autorité parentale.

Les enfants pris en charge sont scolarisés normalement sauf dans le cas des accueils d'urgence. Pour les enfants souffrant de handicap, cela dépend de leurs besoins et de la capacité des écoles locales à les recevoir (écoles peu préparées, rejet des enseignants ou des parents d'élèves). Une scolarisation à domicile peut être organisée.

Certains enfants du secteur sont déclarés adoptables mais le système judiciaire connaît des retards importants pour prouver l'adoptabilité (environ deux ans). La loi de 2004 impose la recherche de la famille jusqu'au 4^e degré pour connaître sa volonté de prendre l'enfant en charge, ce qui provoque des retards importants. C'est à l'assistante sociale de prouver qu'aucun membre de la famille ne veut prendre l'enfant en charge. On donne « priorité au droit de la famille aux dépens du droit de l'enfant ».

à grandir en famille ». Aujourd'hui, de nombreux parents sont partis travailler à l'étranger mais les femmes reviennent accoucher en Roumanie et y laissent leur enfant. La simple volonté d'abandonner ne suffit pas à prouver l'adoptabilité. Ces femmes doivent entériner leur décision devant un juge, entraînant de regrettables retards pour l'enfant.

Il arrive qu'une assistante maternelle adopte un enfant qu'elle accueille depuis longtemps, parfois un enfant très jeune, suite à la perte de la rétribution correspondante, se pose alors la question financière. Elle est prioritaire lorsque l'enfant devient adoptable. À noter qu'en Roumanie, l'adoption des majeurs est aussi possible.

Visite d'une maison familiale :

Située dans un petit bâtiment neuf du secteur 6, au milieu de barres d'immeubles, proche d'une école pour malvoyants et d'une autre pour handicapés mentaux ainsi que de la direction locale de la protection de l'enfance. Ici vivent sept grands adolescents handicapés (dont deux absents à ce moment-là), une seule jeune fille. La maison comprend quatre chambres de trois lits, une cuisine, les chambres des éducateurs, un salon avec ordinateur et télé, et une salle d'activités. Les locaux sont propres et l'ameublement est réduit à l'essentiel : lits et literies identiques, une armoire par chambre.



Lors de notre visite, chaque jeune est occupé à son activité préférée : dessin et coloriage pour l'un, Lego® pour un jeune aveugle qui nous agrippe les mains, exercices de traduction roumain-anglais sur tablette pour un autre très en demande d'interactions, ordinateur pour la jeune fille...



Ces jeunes sortent parfois dans les parcs voisins, prennent les transports en commun accompagnés et aident à préparer les repas.

Pour le personnel, deux éducateurs sont présents en permanence, plus un la nuit. Un gardien est présent en permanence : les adolescents ont parfois des comportements agressifs, notamment à l'égard du personnel féminin.

Visite d'un appartement social :



Dans un immeuble situé dans une ruelle calme. Quatre enfants de 5 à 7 ans, dont une fratrie garçon et fille, sont accueillis dans un appartement qui se veut familial, encadrés par une équipe de cinq femmes au total, trois pour la journée, deux pour la nuit. Les enfants ont une vie d'enfants comme les autres : ils vont à l'école du quartier ou au jardin d'enfants (équivalent de notre Maternelle, jusqu'à 7 ans.). Ils peuvent pratiquer des activités extrascolaires : par exemple, la plus grande fait de la danse classique. Les « nounous » signalent toutefois un manque de psychologues ou d'orthophonistes

pour leur suivi. Les enfants sont très curieux de notre présence, ils nous questionnent : *D'où venez-vous ? Comment vous appelez-vous ?* L'un d'entre eux nous invite à « boire le thé » avec une dînette, sort un stéthoscope jouet lorsqu'il apprend qu'*Odile est docteur !* Nous avons l'autorisation de visiter l'appartement et de prendre quelques photos des locaux. Nous découvrons les trois chambres d'un ou deux lits, bien rangées, très propres, décorées de très nombreuses peluches et jeux. Les assistantes maternelles sont présentes 24 h/24 avec les enfants, y compris pendant les vacances. Les salaires *pourraient être meilleurs mais ça va !* Ce type de structure est contrôlé régulièrement par une assistante sociale du secteur. Ces quatre enfants ont



été déclarés adoptables et figurent sur la liste pour l'adoption nationale. Ils semblent en bonne santé et sont physiquement de type rom.

FOCUS : visite d'une institution du secteur 1 de Bucarest



Cet établissement accueille les enfants suite à une décision administrative ou juridique. Au cours de la prise en charge, une évaluation est réalisée par le psychologue de l'institution et l'enfant est dirigé vers un spécialiste de la communauté extérieure si nécessaire. Dans la mesure du possible, on garde le médecin de la famille comme médecin référent.

Dans l'établissement que nous visitons, les 29 enfants accueillis ont de 5 à 18 ans. Ils sont encadrés par un effectif total de 35 personnes (administration, éducation, médical, entretien, gardiennage) qui travaillent en alternance. Cinq à six éducateurs et une infirmière sont présents *a minima* sur place la journée. À 19 heures, l'équipe de nuit prend le relais, composée d'au moins quatre personnes dont une « aide-soignante » et une infirmière.

Parmi le reste du personnel, on compte deux femmes de ménage (dites « aides-soignantes »), une cuisinière, un mécanicien, une magasinière. Les enfants peuvent avoir des vêtements personnels et la lessive est faite sur place.

L'histoire du déménagement récent de l'établissement nous est relatée avec beaucoup d'émotion : installée de longue date dans le centre historique de Bucarest, dans un ancien château royal, l'institution a été priée de quitter en urgence les lieux rétrocédés à leur ancien propriétaire. Un dilemme est alors apparu : séparer les enfants et les placer en famille d'accueil ou bien préserver le groupe enfants-personnel pour préserver les repères. Cette dernière solution a été choisie par tous : *Ce qui était important, c'était de rester ensemble !* Une grande maison a donc été acquise par la mairie, des travaux importants de mise aux normes ont été réalisés pendant que les enfants étaient en colonie de vacances. À la rentrée, tout était prêt pour que les enfants ne soient pas trop perturbés par le changement. Quelques aménagements restent encore à faire, comme les extérieurs. L'exiguïté du jardin ne pose pas de problème car les promenades se font dans un parc à quelques arrêts de bus de là.

Les activités extrascolaires proposées sont nombreuses, en général en partenariat avec des ONG ou des fondations pour le développement personnel ou encore des clubs sportifs.

Un budget prévisionnel est soumis chaque année à l'administration de tutelle, dans le cadre des marchés publics. En général, il est accepté sans difficulté. Par exemple, 16 lei sont attribués actuellement par enfant et par jour pour la nourriture (environ 3,40 €). La loi fixe un coût moyen de prise en charge par enfant et un plafond.

La scolarité est gratuite et les enfants fréquentent l'école de quartier. En Roumanie, dix classes sont obligatoires et les écoles maternelles existent. Des stages ou des ateliers sont organisés sur place pour les plus grands (encore une fois proposés par des ONG ou des fondations). Certains jeunes peuvent aller à la faculté s'ils le désirent. En principe, les plus grands déménagent dans des appartements résidentiels afin de favoriser leur autonomie. Après 18 ans, ils peuvent rester dans le système de la protection de l'enfance s'ils suivent une formation quotidienne, et ce jusqu'à l'âge de 26 ans ! Afin de



favoriser la poursuite d'études supérieures, les jeunes sont autorisés à travailler, à partir de l'âge de 16 ans à temps partiel et en dehors des heures de cours. Une allocation mensuelle peut alors leur être proposée : 15 lei par jour pour la nourriture, 60 lei par mois pour l'hygiène, et deux fois 600 lei par an pour la vêtue.



À la suite de cette présentation, il nous est proposé de visiter l'établissement.

1^{er} étage « Étage des filles »

Il comporte six chambres d'un à quatre lits avec armoires individuelles peintes dans des tons de rose et dont l'intérieur des portes peut être personnalisé par l'enfant. C'est l'heure de la sieste, certaines fillettes dorment sur leur lit et les autres sont à l'école.

Chaque étage comporte également une salle de douches avec rideaux pour respecter l'intimité.

Les murs sont joliment décorés sur les thèmes « oiseaux » et « arbres ».

Dans la lingerie, le linge est séché, repassé (en initiant les jeunes filles) et stocké en grande quantité.

2^e étage « Étage des garçons »

Même présentation qu'au premier étage, si ce n'est la décoration (armoires en bleu et décoration thème « papillons »). Quelques garçonnets font aussi la sieste, une éducatrice va embrasser l'un d'eux.

Au rez-de-chaussée, outre le bureau où nous avons été reçues à notre arrivée, nous découvrons d'autres bureaux, le cabinet médical qui nous est présenté avec fierté (nombreuses peluches, armoire à pharmacie, lit, matériel d'inhalation...), une salle bibliothèque et jeux (qui semble être aussi utilisée lors des visites familiales si elles sont autorisées par le juge). À noter : les enfants peuvent parfois sortir avec leurs parents biologiques, voire passer de courtes périodes en famille.

Enfin, la salle à manger, avec deux grandes tables pour les grands, une petite pour les plus jeunes et la télé, jouxte la cuisine. En principe, tous les enfants doivent être dans leur chambre à 22 h 30, horaire bien sûr adaptable en fonction de l'âge.

Outre la cour extérieure en cours d'aménagement, le bâtiment possède une terrasse sur le toit.

Tout est fait pour que l'atmosphère soit familiale : le personnel est très investi dans cette mission (12 heures/jour), l'équipe est soudée. La directrice est une ancienne éducatrice qui a à cœur de respecter ses collègues. Elle occupe ce poste depuis huit ans. Les vacances et les congés sont organisés en interne pour ne pas perturber la vie des enfants.

Certains enfants issus d'autres institutions arrivent parfois avec des comportements de méfiance vis-à-vis des adultes, ou de l'agressivité. Un travail de cadrage bienveillant est mis en place afin de les sécuriser petit à petit. La directrice nous relate qu'un enfant lui avait dit : *C'est la première fois que j'ai envie d'embrasser quelqu'un*. Le positionnement du personnel est celui d'un parent bienveillant (les enfants les appellent *Mama*), avec une certaine complicité, notamment avec les plus grands (qui peuvent alors leur demander avis ou conseil sur leur petit(e) ami(e), par exemple).

Trois enfants de cette institution ont été adoptés par le passé, dont une fratrie. Le personnel est très heureux qu'ils aient trouvé *de bonnes familles*, même s'ils ont eu de la peine à les voir partir : *L'intérêt de l'enfant prime*.

Le personnel que nous avons rencontré en entretien et dans les étages est très avenant, souriant, très heureux de notre visite, étonné et très ému de notre intérêt pour leur travail.



1.3 Commentaires

Le rôle des ONG

En Roumanie, à côté de l'État, de nombreuses ONG interviennent dans la protection de l'enfance. Depuis près de huit ans, elles tentent de convaincre l'État de leur consentir une délégation de service

public. Actuellement, près de 3 800 enfants sont directement pris en charge par des ONG comme SOS Village d'enfants par exemple, sans aucun financement de l'État ce qui peut paraître surprenant, voire anormal. Il règne toujours une certaine suspicion de la part de l'État roumain à l'égard des ONG qu'il ne subventionne pas, alors qu'elles interviennent de manière importante dans l'effort de désinstitutionalisation : SERA, par exemple, y a consacré 87 millions d'euros. Le ressenti est différent du côté des directions départementales qui privilégient les ONG en raison de leurs services de meilleure qualité : leurs assistantes maternelles, notamment, sont mieux formées et mieux rémunérées.

Le représentant légal de l'enfant

Dès lors que l'enfant est pris en charge, le directeur départemental de la protection de l'enfance devient son représentant légal. En tant que responsable du fonctionnement des institutions, il est donc juge et partie si l'enfant rencontre la moindre difficulté (maltraitance, abus...).

L'investissement pour l'enfance

Les questions de protection de l'enfance sont en général peu investies par les politiques et les financements qui lui sont consacrés sont bien en-dessous des moyennes européennes : l'éducation, par exemple, représente 3 % du PIB (5 % en Europe, et 7 % en France). La protection sociale dans son ensemble est estimée à 11 % du PIB contre 18 % en Europe.

Les moyens mis en œuvre en pâtissent avec des conséquences, entre autres, sur la formation des travailleurs sociaux, les constructions d'écoles, les programmes éducatifs. Les décisions dépendent de la bonne volonté des Conseils départementaux, créant ainsi une grande disparité. Il existe des écoles très démunies et d'autres très modernes. Mais la plupart des écoles sont en très mauvais état, certaines fonctionnant encore comme au XIX^e siècle, dans des bâtiments vétustes. Les villages reculés ne bénéficient pas de programme d'éducation et le taux d'analphabétisme est très important. Selon l'enquête PISA⁸, 40 % des enfants roumains sont considérés comme des analphabètes fonctionnels, ne comprenant pas ce qui est demandé (en Hongrie 10 %, en Finlande 1 %) ; cela concerne essentiellement les enfants des villages. Pour les 50 000 enfants handicapés référencés, l'accès aux écoles leur est limité en raison de la réticence des familles des autres enfants qui ont peur de la contagion (même quand il s'agit d'autisme par exemple) et des difficultés d'accessibilité. Ils restent alors dans leur famille. Une étude fait état de l'augmentation d'une discrimination identique vis-à-vis des enfants roms depuis 2001. Chaque localité répartit son budget comme elle le veut, sans minimum imposé par la loi. Même lorsqu'une loi existe, des décisions contraires peuvent être prises, décisions contre lesquelles on ne peut rien. Par exemple : les transports peuvent être gratuits pour les professeurs mais pas pour les élèves ! De manière générale, l'intérêt des politiciens pour les questions de protection de l'enfance est faible, et reste uniquement le fait de quelques personnes très actives ! Pourtant, la protection de l'enfance en Roumanie est de plus en plus qualitative, ce qui implique des budgets de plus en plus importants, budgets qu'il est difficile de faire accepter dans ce domaine.

Des retards dans les décisions prises pour l'enfant

Les enfants qui entrent dans le système de protection y restent en moyenne 9,5 ans ! Il ne s'agit donc pas d'une prise en charge temporaire. Aujourd'hui, le système juridique est asphyxié par le nombre de dossiers à traiter. Les mesures administratives interviennent lorsqu'il y a un maintien des liens avec la famille. S'il n'existe plus aucun lien, les décisions concernant l'enfant relèvent du judiciaire. S'il y a abus, maltraitance, difficulté et impossibilité d'obtenir une mesure administrative ou judiciaire, c'est un « décret présidentiel » pris par le directeur départemental de la protection de l'enfance qui décide d'une mesure d'urgence. Cette mesure doit être confirmée par le juge mais, en réalité, certains enfants restent plusieurs années avec une mesure d'urgence.

⁸ <http://www.oecd.org/pisa/>

1.4 Conclusion

En une quinzaine d'années, la Roumanie a réussi l'exploit de remplacer la quasi-totalité des *casa de copii* de triste réputation en un système d'accueil familial, avec l'aide financière de l'Union européenne et d'associations ou fondations locales ou étrangères. La moitié d'enfants sont encore placés en établissement mais dans des centres plus petits (50 à 60 places maximum), et avec un accueil plus familial, ouvert vers la société. Sa politique de protection de l'enfance est ambitieuse et pourrait servir d'exemple, notamment en ce qui concerne l'attention portée aux projets de vie des adolescents, la protection proposée jusqu'à l'âge de 26 ans pour les jeunes qui poursuivent des études, la possibilité de travailler à partir de 16 ans en aménageant leur emploi du temps scolaire... Des inégalités persistent cependant entre ville et campagne. La pauvreté – dont la diminution pourrait passer par l'agriculture (à grande échelle) et le tourisme – reste un problème majeur en Roumanie. L'émigration en est la conséquence et, dans son sillage, l'abandon des enfants.

L'éducation et la formation pour tous sont les challenges auxquels doit faire face la Roumanie pour réduire les inégalités, retenir les travailleurs diplômés ou non sur le territoire, et se donner les moyens d'une politique sociale ambitieuse. *Il y a les enfants qui entrent dans le système, ceux qui y sont et ceux qui en sortent. Mais il y a une baisse des enfants qui entrent. Il est indispensable que le système puisse préparer la sortie des enfants.*

FOCUS Oana Bîzgan

Nous avons rencontré une jeune parlementaire indépendante qui nous a fait part de son action centrée sur la défense des droits des femmes, des enfants et des handicapés, de son regard sur le fonctionnement législatif de son pays et de l'impact de la présence de femmes au Parlement (19 % des élus). Tout parlementaire a la possibilité de proposer des projets de loi : trois de ses projets dans le domaine de la protection de l'enfance ont été votés et plusieurs sont en bonne voie.

Parmi ceux-ci, l'élargissement au 1^{er} janvier 2019 de la loi imposant le placement en milieu familial des enfants de moins de 7 ans (au lieu de 3 ans jusque-là) ce qui concerne environ 7 200 enfants à l'exception des enfants handicapés car le système de prise en charge n'est pas adapté à l'intervention à domicile. Elle prévoit d'en suivre l'application en demandant les chiffres tous les trois mois.

« Quand l'état civil passe par l'intégration des enfants »

Pour lutter contre l'absence d'état civil et ses conséquences pour les enfants, l'école et les établissements doivent être mis à contribution.

L'absence d'état civil pour les enfants découle de trois situations :

1. Mère déclarée sous une fausse identité et qui disparaît de la vie de l'enfant
2. Enfant dont les parents sont eux-mêmes sans état civil (et ne peuvent le déclarer)
3. Parents identifiés mais qui ne font pas la démarche de déclaration à l'état civil

Aujourd'hui, même si les parents ne sont pas identifiés, l'enfant doit être immatriculé dans les 30 jours qui suivent sa naissance ; cette procédure (gratuite) déclenche l'immatriculation des parents lorsqu'ils sont identifiés.

Pour les enfants plus grands, il est proposé aux députés que ce soit l'inscription à l'école qui enclenche la procédure administrative de régularisation de l'état civil, l'enseignant donnant lui-même un numéro d'identification à l'enfant. Cette identification serait également possible lors de l'accès aux soins, gratuit pour tout enfant jusqu'à 18 ans, le médecin devant assurer les soins et déclencher la procédure d'enregistrement à l'état civil en saisissant les services sociaux.

Ces mesures pourraient être votées avant les prochaines inscriptions scolaires de 2019.

La proposition de loi souhaite également la transformation des registres d'état civil avec possibilité de déclaration au sein des maternités et d'envoi du certificat de naissance par voie postale. L'état civil est placé sous la responsabilité du ministère des Affaires intérieures. Actuellement, tout est sous forme papier mais un projet de base de données numérique est à l'étude.

« Une famille pour tout enfant »

Il existe un projet de loi gouvernemental prévoyant des modifications sur le prononcé de l'adoptabilité des enfants (délais, personnes décisionnaires) et sur la procédure d'agrément (validité de deux à cinq ans). Un amendement a été déposé pour aligner la rémunération du congé d'adoption sur le congé maternité.

Pour Madame Bîzgan, chaque enfant doit pouvoir vivre dans une famille, si possible en Roumanie, mais sinon à l'étranger, ce qui l'a amenée à déposer une proposition de loi permettant la réouverture de l'adoption aux étrangers au moins européens⁹.

Par ailleurs, les situations de pauvreté responsables du placement temporaire des enfants (absence de chauffage l'hiver par exemple), ou celui des enfants dont les parents partent travailler à l'étranger, ne doivent pas

aboutir à une déclaration d'adoptabilité. Il convient de les maintenir en famille avec des aides adaptées. Mais d'autres enfants sont totalement délaissés et il faudrait les déclarer adoptables malgré les réticences religieuses et la prévalence du lien biologique.



FOCUS Salvatii Copiilor George Roman, directeur de programme

Il s'agit d'une ONG au sein de Save the Children mais indépendante financièrement et dont l'action se situe au niveau de l'intérêt de l'enfant et de la loi.

Actions de Salvatii Copiilor en Roumanie

- **Éducation** : mise en place de rattrapage scolaire et d'une école de la deuxième chance pour les enfants déscolarisés avec plus de trois ans de retard. La déscolarisation est liée à la pauvreté et au rejet des familles défavorisées (très pauvres ou roms) par les écoles. À la campagne, les enfants peuvent être impliqués dans des travaux des champs ou à la maison et sont ainsi pas ou mal scolarisés. En théorie, l'école est gratuite mais, dans les faits, les parents sont souvent sollicités pour compenser le financement de l'État très insuffisant, que ce soit pour la réparation des locaux, l'achat de matériel... Le coût réel de la scolarité pour les familles est de 3000 lei par enfant et par an (environ 660 €). L'intégration scolaire des enfants sans papiers est désormais obligatoire. La scolarité des enfants, dont les parents ont immigré à l'étranger et qui sont à la charge des grands-parents, doit également être accompagnée.



⁹ https://oanabizgan.com/adoptiile-internationale-o-sansa-in-plus-pentru-copii-declarati-greu-adoptabili/?fbclid=IwAR19dsh_8LEb5sKnmiISYbv3Vn4t2Fczmrkq0n_Jy5YID55oKRvXN4cBAv0

- **Protection contre la violence et prévention de la séparation des familles** lorsque les parents partent à l'étranger : cela représente environ 200 000 enfants selon les ONG (90 000 selon les autorités). Ils devraient être, selon la loi, signalés par les directeurs d'école.

- **Développement de centres de conseil psychologique** pour recevoir les enfants dont les situations sont les plus difficiles : abus, maltraitance grave...

- **Formation** des éducateurs scolaires dans le cadre de la formation continue.

- **Accueil des réfugiés** : Salvatii Copiii est la seule association à prendre en charge les enfants réfugiés avec ou sans leurs parents ; chaque année, quelques milliers de réfugiés arrivent de Syrie et d'Iran mais très peu en comparaison d'autres pays d'Europe. Les centres d'asile sont dans un état lamentable ; tout est fait pour qu'ils ne restent pas. Les enfants sont un peu mieux traités.

- **Maternités et nouveau-nés** : 80 maternités sur les 200 existantes ont été équipées de matériel grâce à des mécènes. La quasi-totalité des accouchements ont lieu en maternité mais les femmes sont souvent très ignorantes de leurs droits, notamment concernant la possibilité de surveillance gratuite de leur grossesse et du suivi de l'enfant ensuite. Une formation à la parentalité est proposée en maternité pour favoriser l'accès au suivi médical des enfants et à la vaccination.

- **Droits de l'enfant** : intervention auprès des enfants eux-mêmes afin de lutter contre le harcèlement, à l'image de ce qui est fait en France.



2. Le système de protection de l'enfance en Moldavie



2.1 Historique et bases légales

Pays très dépendant de l'Union soviétique avant son indépendance en 1991, la Moldavie reste marquée par la culture russe, notamment dans son fonctionnement administratif. C'est aussi l'un des pays les plus pauvres d'Europe, caractérisé par un départ en masse des forces vives en quête de travail en Europe ou en Russie, laissant bien souvent des enfants à la charge de la famille élargie.

Pendant les 70 ans de domination soviétique, la société moldave ne prenait pas en compte les droits des enfants. Au début, il s'agissait de prendre en charge les orphelins de guerre, puis de maintenir les enfants dans leur milieu familial et environnemental alors que les parents étaient partis travailler en ville, souvent loin de chez eux et avec des horaires décalés. Cela a donné naissance aux internats, au départ simples hébergements sans scolarité. Puis des écoles ont été intégrées aux internats ; les écoles en internat et celles du secteur étaient censées avoir le même niveau mais, dans les faits, la

différence était importante. Le niveau scolaire était très bas dans les internats et les enfants étaient discriminés lorsqu'ils arrivaient dans le secteur normal. D'où la nécessité d'accompagner le projet de désinstitutionnalisation de mesures d'inclusion éducative (qui ont été oubliées).

La recommandation de l'Union européenne Rec(2005)5 relative aux droits des enfants vivant en institution a cependant été prise en compte en Moldavie : l'évaluation faite en 2009 sur un mode déclaratif montre que le pays a mis en place, dès 1997¹⁰, un système de contrôle et d'accréditation des institutions dites éducatives. Pour autant, le rapport annuel qui devrait être fait sur les enfants définitivement ou temporairement sans protection familiale n'est pas toujours réalisé, et les statistiques présentées sont suspectées par certaines ONG d'être volontairement détournées pour masquer la réalité. Le processus de désinstitutionnalisation est long et profond ; actuellement, il reste très peu d'enfants en institution, environ un millier. Le CRIC (voir p. 29) y travaille depuis 2010.

Le ministère définit le cadre légal nécessaire à l'évaluation et à l'accréditation des services sociaux. La loi de protection de l'enfance de 2010 régit aujourd'hui la politique en la matière et définit les situations de risque et de danger.

Au niveau local, les inspecteurs de district assurent la mission de « tutelle ». Il existe 37 districts regroupant chacun 30 à 40 communautés (agglo) de deux à cinq villages chacune. Ces inspecteurs étaient formés à Moscou, mais dans les dix années qui ont précédé l'indépendance, aucun inspecteur moldave n'a été invité à cette formation. Les directeurs d'école exercent également la fonction d'inspecteur de tutelle dans les villages. Ce sont eux aussi qui signalent les enfants en danger, font l'évaluation et la transmettent à l'inspecteur du district.

La capitale, Chisinau, est la seule ville du pays à disposer d'une direction municipale de la protection sociale, de la famille et de l'enfance. Son effectif est d'environ 800 personnes, en incluant les familles d'accueil et les auxiliaires de vie pour les handicapés qui sont près de 500. Trois cents « administratifs » sont répartis sur les cinq secteurs de la ville avec une direction de la protection de l'enfant pour chacun.

L'agglomération comprend aussi dix-huit communautés rurales qui ont chacune leur maire, qui n'a aucun lien de subordination avec la municipalité de Chisinau. Normalement, le maire du village représente l'autorité tutélaire locale et la direction du district l'autorité tutélaire territoriale. Pour Chisinau, la direction municipale cumule les deux (un peu comme Paris qui cumule les missions ville et département). D'où les difficultés dans les décisions prises au quotidien qui nécessitent une clarification.

Un audit a été demandé à cinq ONG indépendantes pour clarifier le fonctionnement (en cours avec un financement de 26000 \$ de l'Unicef). L'ONG AVE Copiii est chargée du projet d'évaluation, de l'efficacité et de l'efficacités de la direction municipale de protection de l'enfance de Chisinau.¹¹

Depuis 2016, la direction municipale de Chisinau a développé, avec l'aide d'une ONG britannique, un modèle d'éducation parentale « Partenariat pour chaque enfant » basé sur la théorie de l'attachement. Il concerne les enfants de 0 à 5 ans pour renforcer les liens parents-enfant. Un programme d'accompagnement des mères enceintes concourt aussi à la prévention de l'abandon.



¹⁰ Loi n° 1257-XIII du 16 juillet 1997

¹¹ Voir page 18 et suivantes la notion de « gatekeeping » en Moldavie (en anglais)
[https://www.unicef.org/protection/files/UNICEF_Gatekeeping_V11_WEB_\(003\).pdf](https://www.unicef.org/protection/files/UNICEF_Gatekeeping_V11_WEB_(003).pdf)

2.2 Le parcours des enfants pris en charge en protection de l'enfance

Après un signalement, l'enfant est accueilli dans un centre de placement temporaire pour 72 heures, ce qui doit permettre son observation et la recherche d'une solution dans sa famille naturelle. L'autorité tutélaire locale du lieu où l'enfant est signalé et pris en charge est considérée comme compétente. Ce qui peut poser problème lorsque cette autorité locale ne fonctionne pas la nuit : des ONG comme AVE Copiii peuvent alors être sollicitées pour accueillir ces enfants en urgence, mais sans autorisation écrite, elles refusent.

En absence de solution familiale, l'enfant est maintenu dans le même centre pendant 45 jours et un plan d'accompagnement individuel est élaboré en fonction de ses besoins. La priorité est donnée au retour en famille ou dans l'entourage proche. Mais si la situation le nécessite, un juge prononce un retrait d'autorité parentale.

Les solutions pour l'enfant sont par ordre de priorité :

- **La famille d'origine**
- **Une tutelle ou curatelle** (famille élargie)
- **Une famille d'accueil**, ce qui concerne environ 30 000 enfants. Ces familles sont agréées et évaluées, et touchent un salaire ainsi qu'une allocation de placement. Toutefois, nous avons pu entendre que les familles d'accueil seraient en nombre insuffisant, mal payées, et irrégulièrement contrôlées.
- **Un placement en institution** : dernier recours en théorie pour 25 000 enfants, les institutions sont validées et contrôlées par l'État.
 - **Les « centres de placement »** qui assurent les accueils d'urgence et temporaires (pendant les 45 jours d'observation de la situation de l'enfant). En principe maximum de 25 enfants.
 - **Les « maisons communautaires ou familiales »** accueillant dix enfants au plus. Elles se développent, grâce notamment à l'aide d'ONG comme Concordia. Celle-ci fait l'acquisition des maisons et les met à disposition de l'office municipal qui prend en charge les coûts de personnel.
 - **Les « centres communautaires »** pour les accueils de plus longue durée.

Les enfants de 0-3 ans ne devraient pas être placés en institution (c'est interdit par la loi). Mais il existe encore deux centres financés par l'État et un par la municipalité de Chisinau qui accueillent les enfants en bas âge et fonctionnent grâce au prix de journée des enfants accueillis, d'autant qu'il n'y a pas de moratoire pour l'application de la loi. Certains directeurs s'opposent encore à la désinstitutionnalisation car c'est une perte d'emplois et d'argent.

Malgré nos demandes répétées, nous n'avons pas pu visiter d'institutions à Chisinau.

2.3 Commentaires

En Moldavie, on évite le terme d'« enfants des rues » considéré comme insultant car : *Ce n'est pas de leur faute !* On parle donc d'enfants « **en situation de rue** ». Ils sont souvent issus de familles négligentes ou maltraitantes, présentant des problèmes d'alcoolisme ou des difficultés économiques même si la pauvreté ne devrait pas être un motif de retrait d'autorité parentale car il existe des aides financières. À Chisinau, un nouveau lieu d'accueil a été créé à destination des enfants en situation de rue : il s'agit d'un centre de jour où ils



peuvent venir se laver, se restaurer, se reposer et se réchauffer.

Les ONG sont nombreuses et bien réparties. Il existe une bonne collaboration entre elles. Elles sont devenues incontournables en protection de l'enfance mais sont peu aidées par l'État qui se désengage et ne prend pas le relais, ce qui signe la fin des services proposés.

L'investissement pour l'enfance : les travailleurs sociaux des municipalités ont un rôle très important à jouer dans la réforme du système de protection des enfants, dans la prévention du placement en institution, la réintégration des enfants dans leur famille et leur suivi jusqu'à la fermeture du dossier. Le centre de placement et de réhabilitation des enfants en bas âge favorise le maintien des relations entre les enfants et leur famille ; environ 42 % des enfants retournent dans leur famille à leur sortie. Des assistantes sociales sont présentes dans tous les villages mais peu formées et mal payées, d'où un turnover important (salaires : 2000 lei par mois, soit 100€, en campagne contre 5000 lei, 250€, en ville). De fait, tout le monde peut s'improviser travailleur social ou psychologue scolaire ! Les mesures de protection de l'enfance s'appliquent jusqu'à l'âge de 16 ans, voire 18 ans.

Qui assume le rôle de tuteur pour les enfants « sans autorité parentale » ? C'est l'une des problématiques actuelles de la législation moldave : le terme de « tutelle » regroupe toutes les mesures alternatives de prise en charge des enfants (y compris famille d'accueil) mais il n'y a pas de définition unique et chaque code a la sienne. Un projet de loi est en cours pour élaborer une définition unique de la tutelle, comme en France. On parle de tutelle pour les mineurs et de curatelle après 18 ans ou 16 ans. C'est donc la structure qui accueille l'enfant qui est tutrice ou curatrice : l'inspecteur de district, les ONG (comme Concordia) ou les fondations religieuses.

Les enfants handicapés « sont traités à part ». De manière générale, ils sont toujours placés en institution et leur nombre serait en augmentation. Les collègues de Roumanie signalent le même phénomène, ce qui fait dire à nos interlocuteurs qu'il s'agit d'une tendance mondiale. Il y aurait une augmentation des enfants trisomiques et des enfants autistes. Mais d'autres hypothèses peuvent être avancées : des diagnostics très précoces suite à des campagnes de sensibilisation, un changement de regard sur ces pathologies, les services d'assistance aux familles, la mise en place de l'éducation inclusive, les conséquences de la migration des personnes en bonne santé alors que ceux ayant une santé plus précaire resteraient sur le territoire. La fermeture des institutions où ils étaient confinés rend également ces enfants plus visibles.



2.4 Conclusion

Il est plus facile de fermer les institutions que de bâtir une solution de suppléance durable et c'est à cette problématique que se heurte actuellement la République de Moldavie. Le décalage dans la prise en charge par la protection de l'enfance entre les villes et les campagnes ainsi que le manque récurrent de personnel formé (travailleurs sociaux, psychologues, médecins...) en sont les principales causes. Même si les accueils de type familial se développent, les bas salaires, les faibles allocations et le manque de familles spécialisées ne permettent pas encore d'y accueillir les enfants à besoins spécifiques qui restent donc en institution.

FOCUS CRIC : le Child Rights Information Center¹²

Il s'agit d'une organisation non gouvernementale créée il y a vingt ans. Le personnel est constitué d'une dizaine de professionnels (juristes, psychologues, travailleurs sociaux ou pédagogues). Le CRIC a pour objectif de changer les mentalités et la perception sur l'enfant, qui doit être vu comme un individu à part entière, avec ses propres droits, regards et opinions. Il cherche à renforcer la sensibilisation des Autorités centrales et locales dans le but d'aboutir à la mise en œuvre de politiques sociales pour les enfants. Le CRIC intervient par conséquent aux différents niveaux de la protection de l'enfance et a des liens avec l'ensemble des acteurs :

- Mise en place de programmes de recherche sur les droits et obligations des enfants et des parents ;
- Participation aux groupes de travail mis en place par les ministères, les institutions, le Parlement sur des thèmes particuliers des droits de l'homme, du développement des compétences parentales et de la stratégie nationale 2020-2030 en matière d'éducation.

Le CRIC a également la volonté d'associer les enfants aux actions menées :

- Participation de l'enfant aux décisions qui le concernent ;
- Actions de prévention de toute forme de violence ;
- Respect des droits de l'enfant avec la rédaction, tous les cinq ans, d'un rapport élaboré avec les enfants.

Le CRIC intervient au sein des conseils des élèves dans les écoles afin de stimuler la participation des enfants quel que soit leur milieu d'origine, y compris les plus défavorisés et leur propose une formation pour intervenir auprès des élèves ou de la direction de l'école. Une plateforme internet a été créée pour recueillir l'avis des enfants. La grande fierté du CRIC est d'avoir réussi à créer un Comité des Nations unies des enfants, travaillant sur le thème des « Enfants défenseurs des droits des enfants du Monde », et qui a pu être auditionné à Genève pour présenter son rapport.

III. L'ADOPTION

a. En Roumanie

1. Historique

Pour comprendre la situation de l'adoption en Roumanie actuellement, il est nécessaire d'en rappeler l'histoire, d'autant plus que celle-ci a marqué de façon traumatique toute une génération, en particulier nombre de responsables politiques encore en activité.



Fin 1989, le peuple roumain se révolte contre le régime communiste dirigé par le dictateur Nicolae Ceaușescu. Auparavant, l'adoption internationale en Roumanie était insignifiante et complexe. À la suite de cette révolte populaire, les médias dévoilent au monde entier les images terribles d'« orphelinats » roumains débordant d'enfants faméliques et hagards. On sait aujourd'hui que ces images tenaient beaucoup de « l'humanitaire spectacle » et que nombre de ces enfants n'étaient pas orphelins mais pris en charge de façon

autoritaire par un État qui voulait ainsi se substituer aux familles qu'il jugeait défailtantes. Cette

¹² <http://drepturilecopilului.md/index.php/en/>

médiatisation entraîne un immense élan de solidarité envers les « orphelins » roumains et, entre 1990 et 2000, plus de 30 000 enfants sont adoptés à l'étranger. La fragilité politique de l'époque et la pauvreté du peuple roumain récemment libéré suscitent une pression financière de certains pays peu regardants quant à l'éthique et des intermédiaires véreux. Des trafics d'enfants s'organisent, la Roumanie est véritablement submergée par les demandes d'adoptions. À cette époque, des centaines de milliers d'enfants croupissent dans d'immenses institutions et survivent dans l'espoir qu'un jour, peut-être, à l'image de certains d'entre eux, une famille viendra les chercher.

C'est dans ce contexte très difficile qu'intervient la communauté européenne, et notamment une députée, Madame Emma Nicholson, pour imposer à la Roumanie la suspension de l'adoption internationale et la fermeture des *casa de copii*. À partir de 2004, l'adoption internationale est réservée aux seuls membres de la famille de l'enfant. Puis, en 2011, elle est étendue aux ressortissants roumains vivant à l'étranger.

Quelques dates :

1945-1989 : période communiste. Le régime de Ceaușescu vendait des enfants juifs en Israël, des enfants allemands en Allemagne (une très ancienne communauté allemande existe en Roumanie depuis le XII^e siècle. Les enfants étaient vendus – permission d'émigrer – pour 5000 marks).

1990 : ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant.

1994 : création du Comité roumain pour l'adoption, Autorité centrale.

1994-1995 : ratification et entrée en vigueur de la CLH93. Les chiffres de l'adoption internationale dépassent ceux de l'adoption nationale qui concerne environ 1 000 familles par an.

1997 : ordonnance d'urgence n° 25/1997, approuvée par la loi n° 87/1998 : elle est mise en œuvre par le Comité roumain pour l'adoption dont l'activité est coordonnée par le Département de la protection de l'enfance. Son président est le chef du département de la protection de l'enfance

- Participation des autorités des collectivités locales au processus central de décision
- Adoption d'un nouveau fonctionnement résultant de la réunion des procédures d'adoption nationale et internationale
- Réduction du temps passé dans les établissements de placement et du temps d'attente des enfants en instance d'adoption
- Strict respect des lois roumaines mais également des traités et conventions internationales
- Accords de coopération avec les autorités d'autres États chargées de l'adoption internationale

Juin 2001 : un moratoire suspend l'adoption internationale. L'année précédente, 2 600 enfants avaient été adoptés à l'international. Dans la mémoire des Roumains, c'est « Bruxelles » qui a dit « non » à l'adoption internationale. Un obstacle juridique de taille est alors instauré pour empêcher les adoptions : retrouver tous les membres de la famille de l'enfant jusqu'au 4^e degré et obtenir leur accord à l'adoption. Ce qui était extrêmement compliqué, entre autres, pour les familles monoparentales, les familles migrantes et les familles séparées et empêchait de fait la déclaration d'adoptabilité des enfants y compris pour l'adoption nationale.

En **2005**, une loi¹³ restreint l'adoption internationale aux seuls cas où un lien de parenté jusqu'au 4^e degré existe entre l'adoptant et l'adopté.

2012 : une nouvelle loi¹⁴ permet l'adoption d'enfants roumains, dans les formes de l'adoption internationale, par les ressortissants roumains résidant à l'étranger.

2016 : les procédures sont assouplies et un congé plus long est accordé aux adoptants.

2018 : un nouveau projet de loi est déposé au Parlement afin de permettre la réouverture de l'adoption internationale au moins aux ressortissants européens. Certains articles ont déjà été

¹³ Art. 39, loi n° 273/2004 (entré en vigueur en 2005)

¹⁴ Loi n° 233 du 5 décembre 2011, entrée en vigueur le 7 avril 2012

adoptés : réduction de la durée du parcours de l'enfant pour devenir adoptable, aide à l'adoption des enfants à besoins spécifiques, soutien financier aux adoptants.

2. La place de l'adoption en protection de l'enfance

Tous nos interlocuteurs ont insisté sur le respect des droits de l'enfant, avec un focus particulier sur la nécessité de trouver une famille pour chaque enfant, grandir en famille étant considéré comme une chance.

L'Autorité centrale pour les droits de l'enfant et la protection de l'enfance est responsable de la coordination de toutes les autorités et de tous les services sociaux. Il existe une direction régionale de protection de l'enfance dans chaque territoire, avec un service dédié à l'adoption. Ces conseils départementaux sont en contact direct avec les enfants sans famille ou préparés pour l'adoption. Rappelons que le « tuteur » de l'enfant est le directeur départemental de la protection de l'enfance.

3. Le parcours de l'enfant adoptable

Une récente législation facilite la déclaration d'adoptabilité par le tribunal qui peut être prononcée si l'enfant n'a pas été en contact avec sa famille biologique depuis plus d'une année et si les recherches des parents jusqu'au 2^e degré sont restées vaines. Cependant, cette recherche des parents semble encore très difficile à mettre en œuvre rapidement. La déclaration d'adoptabilité d'un enfant en situation de délaissement peut prendre deux à trois ans en raison du manque de personnel et de la difficulté à trouver les membres de sa famille biologique. En pratique, la tendance est toujours de privilégier la famille biologique, en contradiction avec les droits des enfants alors que c'est le service social qui doit démontrer que la famille est déficiente et non la famille qui doit prouver son intérêt pour l'enfant. Plus la procédure s'allonge, plus les enfants grandissent et moins ils ont de chance d'être adoptés puisque les postulants ont tendance à n'accepter que les enfants jeunes et en bonne santé.

Déclaré adoptable, l'enfant est inscrit dans une base de données qui comporte également les dossiers des futurs parents dans le cadre de l'adoption nationale.

Depuis 2016, après un an sans apparemment (deux ans auparavant), l'enfant passe sur une liste pour l'adoption internationale « visible » par toutes les familles postulantes roumaines dans le monde. Pour les enfants à besoins spécifiques, ce délai est ramené à neuf mois : il s'agit essentiellement d'enfants grands, en fratrie ou porteurs de maladie ou handicap. En 2017, un enfant sur cinq était un enfant à besoins spécifiques. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un critère répertorié, l'origine rom des enfants les amène à se retrouver majoritairement sur la liste internationale en raison des refus en adoption nationale.

La déclaration d'adoptabilité fait obstacle à tout retour en famille mais elle n'est valable que deux ans et peut être remise en cause à l'issue de ces deux années si aucun projet d'adoption n'a été envisagé.

De la abandon, la possibilité de a crește într-o familie



4. Le parcours des postulants

Les postulants à l'adoption doivent obtenir un agrément nommé *attestat* : après avoir suivi une formation obligatoire de 12 heures répartie sur trois mois (parfois réalisée par des ONG) et fourni un certain nombre de documents, une évaluation sociale et psychologique est réalisée. Les professionnels émettent un avis sur les capacités parentales au regard du projet des postulants.

Les refus d'*attestat* sont plutôt rares. Dans ce cas, les candidats peuvent attaquer la décision auprès de l'Autorité centrale qui va faire analyser les raisons du refus par une commission pluridisciplinaire (psychologue, assistant social) qui rendra un avis. Cet avis est envoyé au service départemental qui reste décisionnaire.

Des modifications législatives récentes ou en cours proposent une simplification des procédures pour les adoptants, la prolongation de la durée de l'agrément de deux à cinq ans ; à noter que l'*attestat* reste valable pour une seconde adoption nationale réalisée dans le délai de validité. Depuis 2018, des facilités sont accordées aux Roumains pour favoriser l'adoption. Une indemnisation est accordée en fonction de l'âge de l'enfant, de son état de santé et de son appartenance à une fratrie qui équivaut à peu près à l'indemnité reçue par les familles d'accueil.

La majorité des postulants souhaite des enfants les plus jeunes possible, en bonne santé et non roms. Il y a actuellement environ 2 600 candidats à l'adoption pour 3 500 enfants déclarés adoptables et 1 800 adoptions nationales réalisées chaque année. L'adoption est ouverte aux célibataires et aux couples mariés hétérosexuels et il n'est pas défini d'âge limite pour adopter.

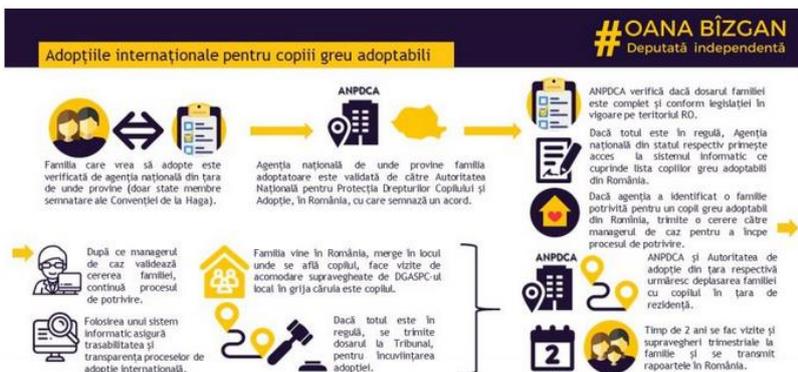
5. Les procédures d'adoption

➤ La déclaration judiciaire d'adoptabilité

L'adoptabilité de l'enfant est prononcée par un juge, éventuellement en présence de la famille biologique qui peut faire appel de la décision. Une fois que la décision est définitive, l'enfant peut être placé en vue d'adoption plénière. La déclaration judiciaire d'adoptabilité est irréversible et protectrice vis-à-vis de toute revendication de la famille biologique (et non le placement comme en France). Les enfants adoptables sont en général placés en famille d'accueil pour les plus jeunes, plus rarement en institution. Les assistantes maternelles peuvent adopter les enfants qu'elles accueillent (grands, accueillis depuis longtemps, parfois des petits) ; elles sont prioritaires, mais il subsiste un problème avec leur rétribution. L'adoption de personnes majeures existe aussi en Roumanie.

➤ L'apparentement et la mise en relation

Cum ar putea funcționa acest sistem?



La concordance entre l'adoptant et l'adopté est appréciée en fonction des besoins et de l'intérêt de l'enfant. Il existe un registre national pour les enfants adoptables et les parents postulants. Le premier rapprochement, « matching », est fait à partir de ce registre et au niveau du département uniquement. Si aucune famille n'a été trouvée localement, la recherche s'étend au niveau national.

Les parents prennent connaissance du dossier de l'enfant. S'ils donnent leur accord, le référent de l'enfant (*Case manager*) organise le contact sur le lieu de vie de l'enfant. L'enfant est volontairement peu ou pas préparé à son adoption, afin de ne pas lui donner de faux espoirs. Les plus grands sont souvent intéressés à trouver une famille. Mais de manière générale, rien n'est dit à l'enfant tant qu'on n'est pas sûr de l'issue positive : sa future famille ne lui est pas décrite avant la première rencontre. Ensuite, l'accompagnement débute et est assuré par les psychologues du secteur (de manière à préserver la famille d'accueil de tout conflit de loyauté avec la famille biologique). La mise en relation se fait au rythme de l'enfant : sur plusieurs visites, quelques jours, un week-end, puis le placement en vue d'adoption est décidé.

Une famille peut refuser jusqu'à cinq propositions d'enfants. Au-delà, elle a l'obligation de suivre une formation supplémentaire.

En adoption nationale, la majorité des enfants adoptés sont des filles de moins de 3 ans, en bonne santé.

➤ **Le placement en vue d'adoption**

Le placement en vue d'adoption ne peut se faire que dans une famille titulaire d'un *attestat*. Ce placement dure au minimum de neuf mois.

➤ **Le prononcé de l'adoption plénière**

L'adoption plénière est prononcée par un juge. L'adoption simple n'existe pas en droit roumain. On constate très peu d'échecs une fois l'adoption prononcée. Mais le Code civil roumain autorise les parents à demander l'annulation de l'adoption sans conditions. La loi interdit aux adoptants de cacher son adoption à l'enfant. Un alignement du congé adoption (450 € par mois maximum) sur le congé « maternité » classique (80 % du salaire) est instauré depuis peu, mais cette mesure d'équité n'a pas entraîné pour l'instant d'augmentation notable des demandes d'adoption.

➤ **L'adoption internationale**

L'adoption nationale est toujours prioritaire, l'adoption internationale restant l'exception et réservée aux seuls citoyens roumains.

Les familles peuvent refuser les propositions d'enfant et ce, sans limite. Dans ce cas, un travail de coopération avec le correspondant de l'OAA ou de l'Autorité centrale se met en place.

La collaboration avec l'AFA est jugée très bonne, en particulier sur les critères parentaux. La plupart des dossiers français sont estimés très bien faits et les compléments demandés arrivent très rapidement. Actuellement six dossiers sont actifs en France, plus un à compléter. En 2018, quatre adoptions ont été réalisées en France, dont celle d'une fratrie. Mais des enfants ont également été refusés par des familles principalement en raison de leur origine rom.

Les Roumains qui vivent à l'étranger préfèrent parfois résider quelques mois en Roumanie afin de faciliter les procédures : cela peut leur donner accès à la banque mixte nationale, donc à des enfants plus jeunes et en meilleure santé, mais n'apporte rien en termes de délai de procédures.

6. **Les chiffres de l'adoption en Roumanie**

Selon les chiffres qui nous ont été remis par l'Autorité centrale roumaine, au 30 juin 2018, il y avait 1 891 enfants adoptables à l'international dont 768 filles et 1 123 garçons, ce qui confirme la préférence des Roumains pour adopter des filles. Dix-neuf de ces enfants avaient entre 0 et 2 ans, 354 entre 3 et 6 ans, 1 515 entre 7 et 13 ans et trois de plus de 14 ans.

Fin 2017, il y avait 3 257 enfants juridiquement adoptables dont 2 362 enfants EBS pour 2 652 candidats à l'adoption. En 2016 il y a eu 769 adoptions nationales et 19 adoptions internationales.

7. La recherche des origines

Il existe une très solide collaboration avec la France dans ce processus.

La loi roumaine prévoit que la famille biologique peut uniquement s'informer s'il y a eu adoption, nationale ou internationale (mais pas le pays), et si l'enfant est toujours vivant. Comme en France, les recherches se font toujours à l'initiative de l'adopté, jamais à celle de sa famille biologique. Le service départemental où l'adoption a été réalisée est le gardien du dossier. La famille d'origine peut y laisser des informations sans prévenir l'enfant même si la loi sur l'adoption ne le prévoit pas expressément.

Procédure de consultation des dossiers : les adoptés doivent s'adresser à l'Autorité centrale qui va transmettre leur demande au département concerné¹⁵. La simple consultation du dossier ne pose pas de difficulté majeure. En revanche, si l'adopté est mineur, l'accord de ses parents est nécessaire.

À la demande de l'adopté, l'Autorité centrale contacte le service local pour identifier puis contacter la famille biologique en fonction des informations contenues dans le dossier. Celle-ci peut refuser de donner suite à la demande mais si elle revient par la suite sur ce refus, c'est l'Autorité centrale qui recontactera l'adopté.

Si l'adopté est majeur et que le dossier ne contient pas suffisamment de renseignements pour retrouver la famille biologique, la demande est transmise à un juge qui autorise l'accès au dossier.

Depuis la création de l'Autorité centrale, environ 1 500 demandes – adoptions nationales et internationales confondues – ont été reçues, dont une centaine provenant de France, ce qui est relativement peu au regard du grand nombre d'adoptions réalisées par le passé.

La mission de l'Autorité centrale cessant après l'information des familles biologiques, elle n'a pas souvent connaissance des suites données. C'est l'adopté qui décide de raconter ou pas. Bien que ce ne soit malheureusement pas prévu par la loi, sauf pour les adoptés mineurs, un accompagnement psychologique lors de la consultation du dossier ou des retrouvailles est conseillé, en s'appuyant sur les services sociaux ou des professionnels privés. De plus, une information sur les dangers, et l'illégalité, des contacts et recherches via les réseaux sociaux est délivrée.

Les formulaires de « Demande concernant la connaissance des origines et de son propre passé » sont en ligne en français sur le site de l'Autorité centrale roumaine¹⁶.

8. Commentaires et préconisations

Les limites de l'adoption internationale : actuellement, la législation roumaine n'autorise l'adoption internationale qu'aux ressortissants roumains. Mais nous avons entendu à plusieurs reprises un souhait d'évolution de cette situation afin que les enfants roumains juridiquement adoptables, et qui ne trouvent pas de familles roumaines pour les adopter, soient proposés à l'adoption européenne au sens large : *Nos enfants sont des citoyens d'Europe, ils peuvent trouver des parents en Europe !* Cette volonté s'adresse en particulier aux enfants difficilement adoptables pour toutes sortes de raisons : âge, fratrie, état de santé, histoire difficile mais aussi origine ethnique car les Roumains¹⁷ dans leur grande majorité refusent les enfants d'origine rom. Et ce critère restrictif n'en est pas un pour de nombreux postulants européens.

Les modifications législatives importantes en cours : elles vont permettre une certaine augmentation du nombre des adoptions nationales et faciliter l'adoptabilité des enfants à besoins spécifiques, mais sans ouverture pour le moment vers l'adoption internationale. Il existe encore des réticences et des peurs à combattre, héritées du passé. Néanmoins un projet de loi a été déposé dans ce sens.

¹⁵ Arrêté de 2007.

¹⁶ <http://www.copii.ro/activity/adoption/contacting-birth-parentsrelatives/?lang=en>

¹⁷ 85,5% des roumains souhaitent adopter un enfant de moins de 7 ans (79% de moins de 3 ans) et seul 9,7% des enfants en institution ont moins de 7 ans.

FOCUS « Discrimination des Roms »

Même si l'adoption reste un sujet relativement tabou, certains comme l'acteur Dragos Bucur n'hésitent pas à médiatiser leur adoption. Avec son épouse, ils ont adopté une petite fille d'origine rom. Au-delà de la publicité donnée à une partie de sa vie privée, il souhaitait, par ce geste, démontrer que les enfants d'origine rom sont des enfants comme les autres. En effet, lors de la préparation à l'*attestat*, il avait été choqué de constater que sur treize familles en démarche, aucune mis à part lui ne souhaitait avoir d'enfant de cette origine.



b. En Moldavie

1. Historique et organisation générale

L'adoption existe depuis toujours en Moldavie, y compris sous le régime russe : c'est la plus ancienne mesure de protection de l'enfance. Du temps de l'URSS, l'enfant était généralement adopté dès sa naissance, sans qu'il existe de législation précise, si ce n'est quelques textes épars (Code de la famille et Code de procédure civile).

1998 : entrée en vigueur de la CLH93 en Moldavie

En 2000, une loi¹⁸ régleme l'adoption internationale. L'adoption d'enfants moldaves par des étrangers n'est possible que dans des cas exceptionnels, lorsqu'aucune solution nationale (adoption ou tutelle) n'a été trouvée ou en cas de maladie grave dont le traitement ne peut être suivi en Moldavie. Les opérateurs étrangers doivent être agréés. Depuis 2011, les démarches individuelles ne sont plus autorisées.

L'**Autorité centrale** est la direction de l'adoption du ministère de la Protection sociale, de la famille et de l'enfant. Elle est assistée dans ses décisions par un **Conseil consultatif pour l'adoption** qui comprend neuf membres sous la présidence du ministre de la Santé, du travail et des affaires sociales, deux ou trois représentants des ministères de la Santé, de la Justice et de l'Éducation, un défenseur des droits et deux représentants de la société civile (CCF moldave et CRIC¹⁹).

L'adoption internationale relève de la compétence de l'Autorité centrale moldave et de la Cour d'appel.

2. La place de l'adoption en protection de l'enfance

➤ Le parcours de l'enfant adoptable

Pour rappel, lorsqu'un enfant est signalé en besoin de protection, il est d'abord accueilli temporairement (72 heures) en centre de placement, heures pendant lesquelles les travailleurs sociaux évaluent les possibilités de retour en famille. Si ce retour est impossible, l'enfant peut rester dans le centre 45 jours maximum, temps mis à profit pour établir un plan d'accompagnement

¹⁸ La loi n° 1316 - XIV du 26 octobre 2000 du code de la famille.

¹⁹ Voir focus p. 10 et 29.

individuel²⁰. Ce plan peut inclure la saisine du juge pour qu'un retrait d'autorité parentale soit prononcé. Lorsque cette décision est définitive, une fois passé le délai d'appel ouvert à la famille biologique, l'enfant obtient le statut « d'enfant sans autorité parentale » et devient juridiquement adoptable. C'est le juge qui donne le consentement à l'adoption. Néanmoins, la famille élargie a encore, et à tout moment jusqu'à l'éventuel jugement d'adoption, la possibilité de reprendre l'enfant en vue de l'adopter ou de l'accueillir en tutelle.

Les enfants adoptables sont majoritairement les enfants orphelins et ceux dont les parents se sont vu retirer l'autorité parentale. La décision du tribunal prononçant l'adoptabilité juridique ne peut intervenir avant l'âge de 6 mois et après qu'une recherche de la famille biologique et élargie jusqu'au 4^e degré a été réalisée, ce qui peut prendre du temps compte tenu des migrations familiales. Si l'enfant a été trouvé, sa photo est publiée dans les journaux et à la télévision.

Quand l'enfant obtient le statut d'enfant adoptable, c'est que toutes les voies de subsidiarité familiale ont échoué. Il est interdit, sauf cas exceptionnels, de séparer les fratries. Si la fratrie comprend un enfant handicapé et un autre en bonne santé, c'est le Conseil consultatif pour l'adoption qui autorise ou pas la séparation, qu'il s'agisse d'adoption nationale ou d'adoption internationale : le plus souvent, il rend une décision négative (un seul avis favorable sur sept demandes au dernier conseil, parce que les enfants n'avaient pas vécu ensemble).

➤ **Le parcours des postulants**

Peuvent adopter les célibataires, homme ou femme, les couples mariés ou en concubinage depuis au moins trois ans, mais dans ce dernier cas, un seul adopte même si les deux sont évalués (cette durée de trois ans est peu respectée dans les faits). Il n'y a aucune limite d'âge pour l'agrément car elle a été considérée comme discriminatoire. En revanche, la loi impose une différence d'âge avec l'enfant de 48 ans maximum et 18 ans minimum.

Les professionnels locaux répartissent les candidats moldaves en trois catégories :

- Ceux qui sont conscients des difficultés de l'adoption.
- Ceux qui ont perdu un enfant et veulent rapidement en avoir un autre, qui sont dans la réparation (la question du deuil de l'enfant biologique n'est pas abordée dans la préparation à l'agrément).
- Les parents « héros » (adoption humanitaire). C'est souvent le cas des familles ayant des enfants biologiques et qui veulent aller vite.

Pour l'adoption nationale, l'agrément est obligatoire. C'est le service Adoption dépendant de la direction locale (ou municipale pour Chisinau) de la protection sociale, de la famille et de l'enfant qui en est chargé.

L'évaluation des candidats porte sur la santé, les revenus, les conditions de vie, le casier judiciaire, l'emploi et l'état psychologique. Une formation de 50 heures à la parentalité adoptive est également obligatoire et dispensée par la direction municipale de Chisinau ou les services Adoption en région, parfois avec l'aide d'ONG (exemple : Amici dei Bambini) : psychologues, médecins, juristes, interviennent sur la base d'un programme national. Les psychologues, qui travaillent habituellement auprès des enfants en bas âge, et les juristes exposent aux candidats les problèmes qui peuvent surgir dans la relation parent-enfant et les conséquences de l'adoption. Il arrive que des adoptants viennent témoigner pendant ces temps de formation. Parfois les candidats renoncent à leur projet après cette formation.

Le service Adoption prépare les dossiers des candidats et ceux des enfants adoptables. C'est également lui qui décide de l'apparement, accompagne la rencontre et en assure le suivi pendant cinq ans.

²⁰ p. 27 et suiv.

L'adoption reste un sujet socialement sensible et est très souvent cachée : pour la société moldave, le fait d'être adopté peut être un motif de discrimination. C'est le dernier recours des couples stériles après avoir épuisé toutes les ressources médicales.

Dans le Centre municipal de Chisinau, 140 familles sont actuellement agréées (90 de Chisinau et 50 venant d'autres départements). Les candidats à l'adoption moldaves souhaitent adopter de préférence une fille (les filles sont réputées plus faciles à élever !), de moins de 3 ans, en bonne santé, parfois une fratrie de deux enfants maximum. Les enfants d'ethnie rom sont généralement refusés. Une seule famille à Chisinau s'est dite prête à adopter un enfant rom car elle est elle-même rom. En revanche, l'alcoolisme, étant considéré comme une maladie héréditaire, peut être un motif de refus en adoption nationale.



3. Les procédures d'adoption

➤ La liste des enfants adoptables

Elle relève de la compétence de l'Autorité centrale. Chaque autorité régionale envoie à l'Autorité centrale le dossier de l'enfant auquel deux fiches sont jointes : une fiche médicale et une information sur son état psycho-affectif et social. Le dossier de l'enfant est ensuite préparé par l'Autorité centrale pour figurer sur la liste nationale. Sont inscrits sur cette liste :

- Les enfants en bonne santé âgés de moins de 7 ans qui doivent attendre un an avant de pouvoir être proposés à l'adoption internationale.
- Les enfants à besoins spécifiques (plus âgés, fratries avec enfants de plus de 7 ans, porteurs de handicap ou maladie grave) qui peuvent être proposés à l'adoption internationale au bout de six mois.

Tout enfant proposé à l'adoption internationale reste sur la liste nationale qui sera toujours prioritaire (y compris après un apparentement à l'international).

La liste des enfants adoptables à l'international est anonymisée, rendue publique sur le site du ministère et envoyée aux agences internationales agréées. La dernière date de 2016²¹ et, quand il y a une actualisation, celle-ci n'est transmise qu'aux agences qui en font la demande, ce qui arrive une à deux fois par an. Nous avons pu la consulter : elle mentionne uniquement l'âge, le sexe et le besoin spécifique de l'enfant. Les enfants proposés à l'adoption internationale sont grands ou porteurs de maladie ou handicap. Les critères médicaux qui figurent sur la liste des enfants adoptables nous ont beaucoup surpris et font l'objet d'un focus²².

➤ L'apparentement et la mise en relation

Lorsque qu'une ou plusieurs familles sont candidates à l'adoption d'un enfant précis, que ce soit en adoption nationale ou internationale, les dossiers des postulants et celui de l'enfant sont anonymisés et notés par l'Autorité centrale selon une grille d'évaluation qui n'est connue ni des candidats ni des agences. Des points sont attribués selon certains critères : revenus, état de santé, profession, environnement social, niveau d'études, rapports d'évaluation, différence d'âge avec l'enfant pour

²¹ https://msmps.gov.md/sites/default/files/legislation/copii_cu_statut_de_adoptie_internationala_18.08.16.pdf

²² p. 41.

chacun des parents ainsi qu'entre les deux parents (plus l'écart est important et moins il y a de points), engagement des parents vis-à-vis des rapports post-adoption, étude du milieu social, de la famille élargie, de l'avis de celle-ci sur le projet... Par exemple, les points augmentent si la famille a des enfants biologiques ou des enfants adoptés, si la profession est en relation avec des enfants ou médicale, si on fait du bénévolat auprès d'une association s'occupant d'enfants, si on a élevé des enfants handicapés, si après l'adoption on a comme projet d'arrêter de travailler, s'il n'y a pas de préférence de sexe...



Chaque membre du couple a sa propre grille d'évaluation. Ensuite, les deux grilles sont réunies pour former une grille globale. Il n'est pas nécessaire d'être d'origine moldave pour adopter en adoption internationale. De même, il y a une préférence pour les couples mariés même si des demandes de célibataires aboutissent.

C'est le niveau de vie des adoptants qui déterminent la possibilité ou non d'adopter des fratries.

On s'assure que les candidats sont prêts à respecter l'origine ethnique de l'enfant, sa religion et sa langue.

Le Conseil consultatif en adoption choisit la famille à partir de ces évaluations. Il peut y avoir jusqu'à huit dossiers pour un même enfant. Le conseil décide quel est le meilleur projet parental pour l'enfant mais ce n'est pas forcément la famille qui a le plus de points. Le nombre de points ne sert qu'à départager deux dossiers qui sembleraient « identiques » ou qui présenteraient les mêmes atouts.

Les décisions sont motivées et argumentées. La périodicité des réunions n'est pas précisée dans la loi. En 2018, le Conseil ne s'est réuni que deux fois, en février puis le 26 décembre, ce qui engendre des délais importants pour les enfants en attente.

L'avis du Conseil est obligatoirement suivi mais la décision finale revient à la Cour d'appel pour l'adoption internationale, ou au tribunal pour l'adoption nationale.

➤ L'adoption nationale

L'adoption nationale est gratuite.

Une fois la décision du tribunal rendue, l'enfant peut être placé en pré-adoption chez ses futurs parents pendant une période de six mois. Le service local de l'adoption s'occupe de la rencontre de l'enfant avec ses parents.

À l'issue des six mois, le tribunal peut prononcer l'adoption plénière. L'autorité parentale partagée n'existant pas en Moldavie, l'adoption serait prononcée pour un seul membre du couple, mais nous n'avons pas réussi à vérifier cette information.

➤ L'adoption internationale

En théorie, l'adoption internationale est également gratuite, hormis une taxe de 3000 lei²³ pour l'étude du dossier par le ministère. Il convient de rajouter les frais de traduction et ceux liés aux courriers.

Il existe onze agences d'adoption accréditées par les autorités moldaves (Italie, 7 ; USA, 2 ; Espagne, 1 et Suisse, 1) et susceptibles de proposer des candidats à l'adoption et/ou de demander des informations complémentaires sur le (les) enfant(s) qui leur sont volontiers fournies. L'origine ethnique n'est pas précisée et il n'y a pas de photo sauf en cas de malformation physique.

Si l'Autorité centrale estime que le projet des candidats est en adéquation avec les besoins de l'enfant, elle prépare les fiches d'évaluation qui seront présentées au Conseil consultatif avec les dossiers des candidats afin de pouvoir répondre aux questions de la commission.

²³ Environ 150 € en juin 2019.

Conformément aux recommandations de la CLH, les parents doivent être formés ou informés, ce qui est précisé sur leur fiche. En revanche, aucun contenu de formation n'est imposé par les Moldaves qui font confiance aux Autorités centrales des pays d'accueil.

Le Conseil consultatif choisit parmi les candidats ceux qui correspondent le mieux aux besoins de l'enfant. Les membres du conseil ne savent pas de quel pays sont issus les candidats dont les dossiers sont étudiés ni l'agence qui les a présentés.

Toutes les informations sur l'enfant, sauf le nom et les photos, sont alors transmises à l'agence pour accord définitif des candidats. S'ils acceptent l'apparement, les candidats sont invités à se rendre en Moldavie pour rencontrer l'enfant. Le séjour de convivialité peut durer entre un et trois mois sous le contrôle de l'autorité locale où vit l'enfant. Il arrive que, malgré un rapport positif, l'Autorité centrale refuse en raison de la pathologie de l'enfant qui ne pourrait être correctement prise en charge là où vivent les postulants. En cas de rapport favorable, le ministre donne l'accord à la poursuite de l'adoption. Tout se fait par courrier traditionnel et non par courrier électronique, ce qui implique des délais de plusieurs semaines.

L'agence s'adresse alors à la Cour d'appel pour prononcer l'adoption plénière ce qui peut prendre plusieurs mois, voire plus d'une année. Il n'y a pas de tribunaux spécialisés. Une fois le jugement rendu, un délai d'appel d'un mois est nécessaire avant que la décision ne devienne définitive.

➤ **Le suivi post-adoption**

Un suivi post-adoption est exigé pendant les cinq années qui suivent l'adoption : la première année à trois, six et douze mois, puis dix-huit et vingt-quatre mois et ensuite une fois par an pendant trois ans. Chaque pays est souverain concernant la forme des rapports. Les psychologues comme les juristes peuvent toujours être contactés, même au-delà des cinq ans.

Les parents s'engagent à ce que l'enfant conserve sa nationalité moldave jusqu'à ses 18 ans ; il pourra choisir ensuite.

4. Les chiffres de l'adoption

Environ 350 enfants figurent sur la liste des enfants adoptables. Selon les sources, il y aurait entre 30 et 100 adoptions par an, dont 10 à 20 en adoption internationale (17 en 2007, 10 en 2015, 9 en 2018). Les enfants les plus âgés et handicapés ne sont pas adoptés.

5. La recherche des origines

La recherche des origines, si elle est possible en droit, est assez rare et lourde à mener. Seul le tribunal est habilité à donner l'accord pour que l'adopté, majeur uniquement, puisse avoir accès à son dossier (cinq demandes par an environ).

6. Commentaires et préconisations

Si la loi et les procédures sont très claires, les démarches sont très longues et incertaines tant pour les enfants que pour les parents. Par exemple, en 2018, le Conseil consultatif ne s'est réuni que deux fois et les enfants adoptables en adoption internationale peuvent attendre un an avant que le Conseil ne statue sur leur devenir. Il se passe environ trois ans entre le moment où les candidats déposent leur dossier – via les agences – auprès du ministère et celui où ils peuvent être susceptibles d'être apparentés à tel ou tel enfant.



Une fois l'apparement accepté et la période de convivialité passée, il peut se passer encore de nombreux mois (voire années) avant que les adoptants ne puissent venir chercher l'enfant. L'adoption, et plus particulièrement la qualité des services, est différente selon les villes et les régions. L'adoptabilité psychique des enfants n'est pas évaluée partout et le processus d'apparement reste relativement obscur.

L'imprécision des diagnostics médicaux et l'incertitude quant à la possibilité offerte à la famille d'origine de reprendre l'enfant, même après un apparement, nous semblent des critères défavorables à une éventuelle demande d'accréditation des OAA français en Moldavie.

FOCUS : les adoptions via Amici dei Bambini

Amici dei Bambini (Ai. Bi.) est une agence italienne. En Moldavie, c'est également un organisme de formation pour les familles adoptives.

La loi de 1999 (art. 1) prévoit une formation spécifique pour les candidats à l'adoption sans toutefois préciser par qui ni sur quoi elle doit porter. Ai. Bi. accompagne l'État pour délivrer des formations mais aussi pour faire des évaluations sociales et psychologiques des candidats. La formation est gratuite et se déroule sur deux jours. La première notion abordée est la notion d'enfant rêvé et d'enfant réel.

Il existe une collaboration entre Ai. Bi. et le ministère du Travail, de la santé et des affaires sociales pour mettre en place un service post-adoption mais ils sont à la recherche de moyens financiers.

Les agences exerçant en Moldavie ont un agrément, prolongé tous les ans à leur demande, sur la base d'un rapport d'activité détaillé remis en janvier de chaque année. D'un point de vue financier, ce rapport doit préciser ce qui est pris en charge par l'agence et par les familles.

En moyenne, Ai. Bi. réalise une ou deux adoptions par an : une en 2018 et trois en 2017.

Avant 2011, les adoptions étaient plus nombreuses mais ne passaient pas par les agences. Depuis 2011, la loi et les procédures sont claires mais très bureaucratiques et les démarches sont très longues tant pour les enfants que pour les parents.

Ai. Bi. a le droit de déposer deux dossiers par an pour des enfants de moins de 7 ans sans besoin spécifique. Il n'y a pas de limitation pour les enfants à besoins spécifiques.

Sur la liste des enfants adoptables visible sur le site ministériel, en roumain, apparaissent l'âge, le sexe et la maladie ou handicap, très brièvement décrits souvent sous forme de sigles. Les agences, ou les parents s'ils y ont accès, peuvent demander un complément d'information. Pour Amici dei Bambini, c'est l'agence qui le fait et qui, après réception, envoie les informations à Milan. Ils ne contactent pas directement les familles. Il n'y a pas d'exclusivité. C'est le conseil qui choisira ensuite la famille retenue.

Reste un problème de taille : même si l'enfant a été apparementé à l'international, il est toujours possible qu'il soit adopté en adoption nationale si une proposition est faite. Il y a eu deux situations dramatiques de ce type pour Amici en 2017.

Les enfants confiés à Ai. Bi. viennent de trois structures d'accueil. Concernant les candidats, seuls 70 % vont au bout de la procédure. En adoption nationale, ceux qui sont bien préparés vont au bout de leur projet, y compris en élargissant la tranche d'âge de l'enfant qu'ils souhaitent adopter.



Indications sur le site d'Ai. Bi.

De 2013 à 2018, Ai. Bi. a conclu en Moldavie l'adoption de dix mineurs. Sont acceptés pour ce pays les mandats émanant de couples pouvant accueillir des enfants d'âge scolaire ou ayant des problèmes de santé bénins et réversibles, ou des groupes de nombreux frères et sœurs (à partir de trois).

Autorisation CAI (Autorité centrale italienne) : 1997.

Nombre de voyages : trois voyages sont prévus. Le premier d'une trentaine de jours, le deuxième de trois à cinq jours pour assister à l'audience d'adoption et, enfin, le troisième d'environ dix jours. Conditions : les candidats doivent être mariés depuis au moins trois ans. L'âge minimum requis pour l'un des adoptants est de 25 ans et la différence d'âge entre les adoptants et les adoptés doit être comprise entre 18 et 48 ans.

FOCUS : le dossier médical

La liste présente environ 350 enfants. Seuls sept enfants sont considérés comme n'ayant pas de besoins spécifiques. Les enfants à besoins spécifiques sont 102 de moins de 7 ans (sans fratrie) et 215 de plus de 7 ans (dont 88 fratries).

Il peut y avoir des grandes fratries jusqu'à six enfants. Le Conseil préfère ne pas séparer les fratries quitte à ne pas faire adopter les enfants.

Dans la plupart des cas, les enfants sans besoins spécifiques proposés à l'international sont des enfants sans handicap mais avec des problèmes médicaux peu importants. Cependant, la fiche « pathologie » est renseignée par le personnel administratif du ministère à partir de certificats médicaux non standardisés établis par le médecin traitant de l'enfant. À la lecture de quelques fiches médicales, il s'avère que ce sont différents symptômes qui sont listés sans précision du diagnostic global qui en découle. De ce fait, la personne chargée de classer les dossiers dans l'une ou l'autre liste, n'étant pas en capacité d'établir un diagnostic faute de compétences médicales, et ne pouvant se référer à la classification internationale des pathologies et handicaps reconnus, ne les considère pas comme des enfants à besoins spécifiques alors que c'est manifestement le cas. Par exemple, un enfant qui a présenté une lésion cérébrale anoxique, un trouble de la motricité associé, une dilatation des ventricules cérébraux avec diminution du volume cérébral, entre autres signes... est considéré comme ayant de petits troubles de santé, alors que s'il était précisé IMC et hydrocéphalie, il aurait sans doute basculé dans la liste des enfants à besoins spécifiques. Dans d'autres dossiers, on trouve une imperforation anale, là aussi banalisée, mais également des termes équivalents à ce qu'on trouve dans les dossiers russes tels que l'encéphalopathie ou la corde supplémentaire du cœur ! En fait, seuls les handicaps de naissance bien définis (fente labiopalatine, trisomie 21) et les maladies héréditaires même mineures (hémophilie) sont inclus dans la liste des enfants à besoins spécifiques. C'est le médecin qui remplit le certificat qui doit préciser que le handicap est de grade élevé.

En conclusion, le classement entre enfant en bonne santé et enfant à besoins spécifiques est problématique. Bien que réalisé à partir d'un certificat médical détaillé, il va dépendre de la compréhension de la personne qui va le lire et de sa propre sensibilité à telle ou telle pathologie. Les quelques fiches médicales qui nous ont été communiquées, parmi les enfants « en bonne santé », décrivaient une accumulation de symptômes parfois très inquiétants sans aucune analyse sur l'origine probable de ces troubles.

Conclusion

En Moldavie comme en Roumanie, même si des institutions perdurent, l'énorme travail de désinstitutionalisation qui a été réalisé depuis l'indépendance de ces pays est à souligner. En revanche, la prise en charge des familles et des enfants est très inégale selon que l'on vit à la campagne ou en ville. Ces deux pays doivent faire face à des défis similaires tels que la pauvreté, l'émigration massive d'adultes pour trouver du travail, l'absence d'éducation sexuelle pour les jeunes ou l'abandon comme

réponse à la naissance d'un enfant non désiré. La Roumanie semble s'engager actuellement vers une législation plus protectrice des droits de l'enfant : par exemple, l'interdiction de placer un enfant de moins de 7 ans dans une institution, quelle qu'elle soit, y compris une pouponnière.

Mais, dans les deux pays, il faudra du temps pour que toutes les mesures existantes soient appliquées de manière équitable sur tout le territoire. Si l'adoption est bien la dernière mesure de protection de l'enfance et qu'il s'agit bien de trouver une famille pour un enfant, le principe de subsidiarité peine néanmoins à se mettre en place et l'adoption internationale est quasi inexistante. En Moldavie, elle est en théorie ouverte à tous les ressortissants des pays ayant ratifié la CLH93, mais les procédures, longues et complexes, ne permettent qu'à très peu d'enfants non adoptés nationalement de trouver une famille. En Roumanie, seules les personnes d'origine roumaine peuvent adopter, or celles-ci, tout comme pour l'adoption nationale, se tournent prioritairement vers des enfants jeunes, en bonne santé et de la même origine ethnique qu'elles. Si le projet de loi – toujours en discussion en juin 2019 – aboutissait à l'ouverture de l'adoption internationale aux ressortissants européens, un certain nombre d'enfants juridiquement adoptables pourraient bénéficier d'une chance supplémentaire de trouver une famille. La France aurait alors tout intérêt à engager une collaboration dans ce sens, car il existe des postulants dont le projet est susceptible de correspondre aux besoins des enfants roumains actuellement en attente.

Ressources

Roumanie

- Site de l'Autorité centrale roumaine <http://www.copii.ro/activity/adoption/domestic-adoption/?lang=en>
- Salvati Copiii <https://www.salvaticopiii.ro/>
- Oana Bizgan http://www.oanabizgan.com/?fbclid=IwAR3gJKGZVhg9vHTP2W-XQs0dqy2q_4s_olgYDO8-X9NI64xwc-HAT7kissg

Moldavie

- Site de l'Autorité centrale moldave <https://msmps.gov.md/>
- Voinicel <http://www.voinicel.md/index.php?l=ro>
- CRIC www.childrights.md
- Lumos <https://www.wearelumos.org/where-we-work/moldova/>
- Amici dei Bambini <https://www.aibi.it/ita/>
- Asociatia pentru abilitarea copilului si familiei "AVE Copiii" <http://avecopiii.md/>

Sur les sites français

- AFOR <http://lesadoptesderoumanie.blogspot.com/>
- MAI <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/adopter-a-l-etranger/les-conditions-de-l-adoption-internationale/les-fiches-pays-de-l-adoption-internationale/fiches-pays-adoption/article/adopter-en-roumanie>
- AFA <http://www.agence-adoption.fr/roumanie/>



Enfance & Familles d'Adoption

221 rue La Fayette
75010 Paris

Tel : 01 40 05 57 70

Contact : secretariat.federation@adoptioneafa.org

Association Loi 1901 reconnue d'utilité publique
Organisme de formation professionnelle

www.adoptioneafa.org

