



AVIS134

L'ADOPTION

ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES
PROCÉDURES POUR FAVORISER
L'OBJECTIVITÉ ET LA QUALITÉ DES CHOIX



COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE
POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTÉ

L'ADOPTION

ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES PROCÉDURES POUR FAVORISER L'OBJECTIVITÉ ET LA QUALITÉ DES CHOIX

Avis adopté le 23 janvier 2020, à l'unanimité des membres présents.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION	8
LE CONSTAT	10
1. Le mode actuel de sélection : processus et causes possibles de discrimination	10
2. Les limites du mode actuel du choix des adoptants	12
DES VOIES D'AMÉLIORATION POSSIBLES	15
1. Favoriser la transparence.....	16
2. Renforcer l'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption, et assurer une formation suffisante de tous les intervenants.....	19
2.1 L'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption	19
2.2 Une formation adaptée pour tous les intervenants	20
3. Obtenir une explicitation suffisante des décisions et des rapports	22
3.1 Les décisions des commissions d'agrément et des conseils de famille	22
3.2 Les rapports d'enquête sociale et psychologique.....	23
4. Rechercher une pluralité des regards	24
CONCLUSION	26
LISTE DES RECOMMANDATIONS	27
ANNEXES	28
Annexe 1 : Membres du groupe de travail	28
Annexe 2 : Personnalités auditionnées	29
Annexe 3 : Saisine.....	30

RÉSUMÉ

La ministre des solidarités et de la santé, ainsi que le secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, ont saisi le CCNE d'une demande d'avis sur la définition du projet d'adoption et les critères de l'apparentement entre un pupille de l'État et une famille adoptive. Ils ont souhaité consulter le CCNE, d'une part sur le cadre et les pratiques en matière de préparation et d'accompagnement des candidats à l'adoption, notamment s'agissant de la formalisation de leur projet d'adoption, d'autre part sur les éléments, principes ou critères devant guider le tuteur et le conseil de famille dans le processus d'apparentement d'un pupille de l'État avec une famille adoptive.

Le questionnement porte ainsi sur la nécessité de « faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent », en prévenant toute discrimination entre les familles adoptantes aux deux étapes distinctes du processus de l'adoption : l'agrément des candidats à l'adoption ; l'apparentement, qui consiste à donner à l'enfant adopté la famille agréée correspondant le mieux à ses besoins.

Pour prévenir tout risque de discrimination, notamment au stade de l'apparentement, une définition légale des critères pourrait garantir l'objectivité des choix. L'opacité induit en effet le risque de critères implicites, variables d'un département à l'autre, pouvant reposer sur des préjugés portant sur les capacités éducatives respectives des diverses sortes de cellules familiales. L'opacité entretient en outre des soupçons sur le déroulement du processus de l'adoption.

Mais si l'objectif de transparence est fondamental pour le CCNE, il ne lui apparaît pas qu'il puisse être atteint par une formalisation *a priori* de critères. Seuls peuvent être utilement prédéfinis des critères objectifs, qui ont une portée générale et qui peuvent être appliqués indistinctement à tous les dossiers, essentiellement un écart d'âge maximum entre l'adopté et le ou les membres de la famille adoptante.

Dès que l'on s'écarte des critères objectifs et que l'on aborde des critères subjectifs, on s'expose à un double écueil : se borner à une énumération peu opérationnelle des qualités souhaitées des candidats à l'adoption (par exemple : équilibre psychologique personnel et familial, capacités éducatives), ou au contraire énoncer des règles opérationnelles, mais trop précises et contraignantes quand cette énumération s'accompagne d'indicateurs.

L'application uniforme de critères opérationnels n'est pas compatible avec l'impératif de rechercher au cas par cas la meilleure famille adoptante possible. Cette recherche

doit s'effectuer en fonction de la connaissance approfondie que le tuteur et les services départementaux ont acquise de l'enfant, dont ils ont déterminé les besoins matériels et éducatifs en élaborant un projet de vie.

Tout critère permettant d'effectuer un choix entre des familles candidates à l'adoption est nécessairement sélectif. S'il est préétabli, la hiérarchisation qu'il instaure *a priori* entre les candidats en fonction de leurs situations respectives crée des inégalités de chances entre les familles agréées qui peuvent être dénoncées comme relevant d'une discrimination.

On ne saurait d'ailleurs trop insister sur la difficulté de prédéterminer des critères. La parentalité est aussi fonction de la première rencontre d'un parent avec son enfant, qu'il soit adopté ou non. C'est l'enfant qui induit la parentalité, et non l'inverse, et il est donc très compliqué de prédire des aptitudes parentales. Il faut prendre garde qu'une démarche à but prédictif ne devienne prescriptive et normative. L'appréciation qui doit être faite des capacités éducatives pour sélectionner des parents doit d'abord être préventive, sur la base d'une dialectique entre facteurs de risques et ressources, en ouvrant les possibilités d'une rencontre positive entre les parents adoptifs et l'enfant.

Les recommandations

Pour obtenir une nécessaire transparence sur les choix, il faut se donner les moyens d'une meilleure connaissance de ce qui se fait en pratique pour mettre en évidence, le cas échéant, une différence de traitement entre les diverses sortes de familles et pour pouvoir en analyser les causes (recommandation n° 1). Au-delà de la prévention des risques de discrimination, l'amélioration de la capacité d'analyse permettrait de mettre en évidence l'hétérogénéité des pratiques. Elle faciliterait donc la capacité pour l'État d'exercer ses responsabilités dans la mise en œuvre d'une politique publique. Elle permettrait aussi de mieux apprécier statistiquement les facteurs d'échec de l'adoption et elle aiderait donc à en réduire le nombre.

Outre cette exigence de transparence, qui est prioritaire pour le CCNE, il est nécessaire de renforcer l'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption (recommandation n° 2) et de leur donner *a posteriori* la possibilité d'être suivis et accompagnés (recommandation n° 3), afin de les aider à surmonter leurs difficultés éventuelles.

Des actions de sensibilisation et de formation des différents acteurs devraient être menées pour leur permettre d'acquérir une conscience suffisante de ce qui conditionne l'objectivité de leurs décisions ou de leurs avis : membres des conseils de fa-

mille (recommandation n° 4), agents des services départementaux et des services préfectoraux de la cohésion sociale (recommandation n° 5), enquêteurs sociaux et psychologues, qui pourraient être aidés dans leur mission s'exerçant sur les candidats à l'adoption par des référentiels ou trames réactualisés (recommandation n° 8).

Pour concourir à ce même objectif de prévenir des dérives, les commissions d'agrément et les conseils de famille devraient préciser les motifs de leurs décisions de manière explicite (recommandation n° 7).

Une décision concertée donne de meilleures garanties d'objectivité qu'une décision prise par une personne seule. Des mesures d'organisation internes devraient privilégier la pluralité des regards au stade de la présélection des dossiers soumis aux instances délibératives (recommandation n° 9). Dans le même but, une coopération entre les services départementaux et ceux du tuteur devraient être encouragés (recommandation n° 10).

Enfin, devraient être également encouragées des coopérations, voire des collaborations plus étroites, entre les services « adoption » de départements voisins, notamment ceux qui sont les moins peuplés, afin de permettre aux agents de ces services d'œuvrer au sein d'unités suffisamment étoffées et disposant d'un nombre suffisant d'enfants adoptables (recommandation n° 6).

INTRODUCTION

Le 11 juin 2019, la ministre des solidarités et de la santé, ainsi que le secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, ont saisi le CCNE d'une demande d'avis sur la définition du projet d'adoption et les critères de l'apparentement entre un pupille de l'État et une famille adoptive (annexe 3).

Ils rappelaient l'article L 225-1 du code de l'action sociale et des familles selon lequel les pupilles de l'État doivent faire l'objet « *d'un projet de vie défini par le tuteur en accord avec le conseil de famille, qui peut être une adoption, si tel est l'intérêt de l'enfant* » et soulignaient qu'aucun critère n'est fixé par le cadre réglementaire pour orienter le tuteur et le conseil de famille dans cette mission.

Ils évoquaient une mise en cause du service « adoption » du conseil départemental de la Seine-Maritime pour une possible discrimination à l'encontre des couples homosexuels candidats à l'adoption, ce qui a provoqué une saisine de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui a remis un rapport le 15 mars 2019.

La ministre et le secrétaire d'État ont souhaité consulter le CCNE, d'une part sur le cadre et les pratiques en matière de préparation et d'accompagnement des candidats à l'adoption, notamment s'agissant de la formalisation de leur projet d'adoption, d'autre part sur les éléments, principes ou critères devant guider le tuteur et le conseil de famille dans le processus d'apparentement d'un pupille de l'État avec une famille adoptive. L'attention était attirée sur l'importance de prévenir les échecs d'adoption et sur l'impérieuse nécessité de garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant.

Le questionnaire porte ainsi sur la nécessité de « faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent », tout en prévenant une discrimination entre les familles adoptantes aux deux étapes distinctes du processus de l'adoption :

- L'agrément des candidats à l'adoption,
- L'apparentement, qui consiste à donner à l'enfant adopté la famille agréée qui correspond le mieux à ses besoins.

Il s'agit d'un enjeu éthique : toute discrimination, outre qu'elle est contraire à la loi, porte atteinte à l'idée de justice et à l'objectivité des choix. En effet, elle aboutit à écarter des familles en fonction de préjugés sur la manière dont elles sont constituées

ou sur leur mode de vie et non au terme d'une appréciation approfondie de leurs capacités éducatives.

Le rapport de l'IGAS expose que la double sélection des adoptants opérée, d'abord pour l'agrément, puis pour l'apparement, comporte de tels risques de discrimination si des critères qui ne sont pas prévus par la loi sont appliqués de manière à écarter systématiquement certains profils de candidats. À cet égard, si le profil des candidats à l'adoption a évolué depuis l'admission du mariage entre personnes de même sexe, le nombre des demandes d'adoption homoparentale reste faible : 3,3% des demandes, outre 10% émanant de célibataires, selon le rapport de l'IGAS, ce qui, au seul plan statistique, pourrait rendre difficile la mise en évidence d'une éventuelle discrimination à l'encontre des couples homoparentaux, compte tenu d'une diminution du nombre des adoptions.

En effet, l'interrogation du CCNE intervient dans un contexte marqué par une diminution du nombre des adoptions, due pour l'essentiel à une forte réduction des adoptions internationales, qui ont fourni la grande majorité des enfants adoptables, mais qui ne représentaient plus en 2018 qu'un nombre à peine égal à celui des adoptions de pupilles de l'État, soit environ 700 par an. Le nombre des adoptions internationales a connu une nouvelle diminution particulièrement importante en 2019. Le nombre des candidats agréés a également diminué, mais non dans les mêmes proportions. Il existe ainsi un fort déséquilibre entre le nombre des personnes agréées et le nombre d'enfants adoptables.

Le présent avis se limite à l'examen de ce qui, dans la procédure applicable à l'adoption, peut nourrir des craintes, fondées ou non, de discrimination dans le processus de sélection des parents adoptifs. Mais il faut souligner que toute amélioration de ce processus est aussi de nature à réduire les risques d'échec de l'adoption. Ceci est d'une importance primordiale, puisqu'il faut rappeler avec force que, lorsque l'on traite de l'adoption, c'est l'enfant qu'il faut mettre au cœur des préoccupations : l'objectif premier est de lui donner la famille offrant les conditions les plus favorables à son épanouissement. Ce sujet d'étude a été peu exploré jusqu'à présent par le CCNE et il ne peut donc faire référence à des avis précédents dont il prolongerait la réflexion¹.

¹ Pour une étude plus complète sur l'adoption, outre le rapport précité de l'IGAS, il faut citer deux autres rapports récents :

- « Vers une éthique de l'adoption – Donner une famille à un enfant », rapport déposé en octobre 2019 par Mme Monique Limon, députée et Mme Corinne Imbert, sénatrice, suite à une lettre de mission du premier ministre visant à faire le bilan de la loi du 14 mars 2016 et à dégager les grandes orientations permettant de sécuriser et de renforcer le recours à l'adoption comme outil de protection de l'enfance lorsque cela correspond à l'intérêt de l'enfant concerné ;

LE CONSTAT

1. Le mode actuel de sélection : processus et causes possibles de discrimination

Au stade de l'agrément

A ce stade, une discrimination peut avoir deux causes principales. Elle peut résulter d'une information dissuasive ou d'un accompagnement insuffisant des candidats à l'adoption (A) ; elle peut aussi résulter de l'enquête menée sur les candidats à l'adoption (B).

A/ Il faut insister sur l'importance du concours apporté par les services du conseil départemental pour permettre aux candidats à l'adoption de mener à bien leur projet parental. L'information les aide à mieux cerner les difficultés de l'adoption et l'accompagnement leur donne les moyens de les surmonter. Une discrimination peut ainsi résulter d'une information dissuasive ou d'un accompagnement insuffisant, par exemple au détriment des célibataires et des couples formés de personnes de même sexe.

L'accompagnement est également important pour permettre aux familles de mieux affiner leur projet d'adoption, dans lequel elles exposent leurs motivations et leurs représentations de l'enfant à venir, révélant ainsi les limites de leur tolérance quant aux différences que pourrait présenter avec elles l'enfant qu'elles sont susceptibles d'accueillir (âge, origines géographiques et ethniques, handicaps, problèmes de comportement...). Ces limites sont légitimes si elles indiquent le seuil au-delà duquel des candidats à l'adoption ne se sentent plus en mesure d'assumer les obligations éducatives résultant d'une adoption. Elles ne le sont plus et elles peuvent même devenir discriminatoires si elles manifestent le rejet d'enfants ne pouvant correspondre à un profil idéal rêvé.

L'accompagnement est aussi important pour aider les parents à faire mûrir leur projet et à accomplir le travail qui permet d'asseoir ce projet sur des bases plus réalistes et à se préparer à affronter les difficultés de la vie réelle.

-
- Le rapport déposé en novembre 2019 par le Conseil national de la protection de l'enfance qui a été consulté par le ministère des solidarités et de la santé sur les mêmes questions que le CCNE.

L'accompagnement est essentiel enfin pour assurer un suivi. Entre l'agrément et l'adoption, si celle-ci intervient, il peut en effet s'écouler plusieurs années, pendant lesquelles la famille évolue, ce qui peut avoir des incidences sur la persistance ou l'évolution du projet d'adoption.

B/ La décision relative à l'agrément intervient au vu de deux rapports distincts : l'un, établi par un assistant social, évalue les conditions matérielles de vie et les aptitudes parentales des candidats, l'autre, établi par un psychologue, évalue leur capacité à aller à la rencontre d'un enfant adoptable dans le cadre de leur projet parental et le degré de maturité de leur projet éducatif. Les conceptions, nécessairement subjectives, que ces deux enquêteurs ont de la famille et de l'intérêt de l'enfant, sont de nature à influencer fortement sur le contenu de leurs rapports et donc, en premier lieu, sur l'avis que doit rendre la commission chargée d'éclairer le président du conseil départemental, compétent pour se prononcer sur l'agrément, puis, en second lieu, sur la décision du conseil de famille au stade de l'apparentement. Le psychologue est attaché au service si cette fonction existe. A défaut, il s'agit d'un professionnel missionné à la vacation, qui n'est pas nécessairement formé aux problèmes spécifiques de l'adoption...

Au stade de l'apparentement

A ce stade, le seul critère légal de la sélection est l'intérêt supérieur de l'enfant. Il doit être apprécié au cas par cas, en fonction des besoins particuliers de chaque enfant adoptable et du projet de vie qui a été retenu pour lui. L'apparentement ne peut donc pas être décidé en fonction de l'ancienneté de l'agrément des candidats parents, critère certes objectif, mais qui irait à l'encontre de cette exigence d'appréciation au cas par cas². Le critère de l'ancienneté ne peut être qu'un critère permettant de trancher entre deux solutions paraissant également satisfaisantes. En pratique, selon des modalités variables selon les départements, les services de l'aide sociale à l'enfance présentent au préfet, qui assure la tutelle des pupilles de l'État dans son département de compétence, la liste des candidats en mettant en évidence ceux qui leur paraissent offrir les meilleures garanties. Le conseil de famille fait son choix au vu de cette présélection³.

² S'y ajoute le manque de fiabilité de l'agrément, qui n'est pas considéré comme une preuve suffisante de la capacité éducative des candidats pour en faire un critère déterminant de l'apparentement (voir le point 2. sur les limites du mode actuel de sélection).

³ La composition des instances qui interviennent dans le processus de l'adoption et la procédure qu'elles suivent sont régies par les articles L 224-1 à L 225-14 et par les articles R 224-1 à R 225-53 du code de l'action sociale et des familles.

Notamment, sur leur composition :

- pour le préfet, qui exerce la tutelle des pupilles de l'État : art. L 224-1
- pour la commission d'agrément : L 225-2, R 225-9
- pour le conseil de famille : L 224-2, L 224-3, R224-1 à R 224-6

Certains enfants paraissent plus facilement adoptables. Abandonnés à la naissance, aussitôt recueillis et pris en charge comme pupilles de l'État, ils peuvent être adoptés encore jeunes, voire très jeunes⁴, au point de laisser croire qu'ils n'ont subi aucun traumatisme lié à leur abandon.

D'autres enfants sont dits « à besoins spécifiques ». Ils représentent près de la moitié des pupilles de l'État (48% au 31 décembre 2017). Selon les cas, ils ont été plus tardivement retirés de leur famille naturelle ou abandonnés par elle, ils ont des handicaps physiques ou psychiques ou d'autres problèmes de santé, ils ont eu un vécu particulièrement difficile, ils sont beaucoup plus âgés ou ils sont inclus dans des fratries dont il n'est pas souhaitable de les séparer mais qu'il est encore plus difficile de faire adopter par une même famille. Une forte proportion de ces enfants à besoins spécifiques ne trouve pas de famille adoptive. Le risque majeur auquel ils sont confrontés n'est donc pas en première analyse celui d'une discrimination mais celui de ne pas trouver une famille adoptante, même lorsque leur projet de vie conclut qu'une adoption serait pour eux la mesure la plus favorable.

Il faut toutefois relever que, si une discrimination intervient pour l'apparement des enfants nés sous le secret, elle produit nécessairement des effets sur l'ensemble du processus et elle affecte donc indirectement l'adoption des enfants à besoins spécifiques. Comme l'a relevé l'IGAS dans son rapport précité, une discrimination se traduisant par l'attribution préférentielle des enfants présentant le moins de problèmes apparents aux familles hétérosexuelles aboutit à un paradoxe : une sélection au cas par cas, influencée par des opinions discriminatoires, conduit à attribuer ces enfants les plus facilement adoptables aux familles traditionnelles, et ce sont les enfants à besoins spécifiques, en dépit des problèmes particuliers qu'ils suscitent, qui seront principalement attribués aux familles homoparentales et monoparentales par ceux-là mêmes qui considèrent qu'ils offrent moins de garanties.

2. Les limites du mode actuel du choix des adoptants

La lettre de saisine rappelle qu'aucun critère légal n'est fixé pour orienter la manière dont les tuteurs et les conseils de famille apprécient l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le rapport de l'IGAS (recommandation n° 2), ainsi que le récent rapport parlementaire précité (note n° 1), dans sa recommandation n°8, appellent le CCNE à préciser les critères de l'apparement.

⁴ En 2017, 7 enfants sur 10 placés en vue d'une adoption avaient moins d'un an lorsqu'ils ont été admis au statut de pupille de l'Etat.

Ces recommandations reposent sur le constat d'une absence de formalisation des critères, qui crée un risque de discrimination puisqu'elle entretient une opacité sur la manière dont s'opère le choix entre les candidats à l'adoption. Ce choix fait nécessairement appel à des critères implicites, qui varient selon les départements, et qui peuvent reposer sur des préjugés, conscients ou non, portant sur les capacités éducatives respectives des diverses sortes de cellules familiales.

Les difficultés suscitées par l'opacité et par l'hétérogénéité des pratiques ne sont pas nouvelles.

La base nationale d'agrément, qui a été notamment créée en 2013 pour disposer de statistiques allant au-delà de ce que peut fournir l'Observatoire national de la protection de l'enfance, aurait pu être un outil permettant de pallier ces difficultés. Mais la mise en œuvre de cette base, non créée par une loi et n'ayant pas été rendue obligatoire, a suscité des difficultés, du fait notamment de sa non-conformité au RGPD⁵ et de son incompatibilité avec les systèmes informatiques de certains départements. Un tiers d'entre eux seulement l'ont utilisée. La rendre obligatoire supposerait une disposition législative et un décret en Conseil d'État après avis de la CNIL pour conforter le recueil d'information et élargir ses fonctionnalités, pour permettre un pilotage plus opérationnel sur le suivi des dossiers et leur présentation en conseil de famille.

Une charte de déontologie a été élaborée et elle a été diffusée par le ministère des solidarités et de la santé au mois de juillet 2019. Destinée aux membres des conseils de famille, elle leur a été proposée pour leur permettre de l'approuver et de matérialiser ainsi l'engagement de chacun. Mais, si cette charte mentionne que les décisions doivent être guidées par l'intérêt supérieur de l'enfant (article 1^{er}), son objet porte sur l'éthique des membres des conseils de famille et non sur les critères de leurs décisions. Elle n'attire donc pas l'attention sur les biais qui peuvent altérer l'objectivité de ces décisions. La charte rappelle seulement le principe d'égalité et de non-discrimination et elle ajoute que le règlement intérieur et les décisions des conseils de famille ne peuvent inclure des critères supplétifs à ceux prévus par la loi (article 4).

En dépit de cette prescription, l'IGAS a constaté dans le cadre de son contrôle portant sur un département déterminé que trois critères sont largement mis en œuvre par les professionnels ou les décideurs pour réaliser les apparentements : la présence de deux parents, l'âge des parents adoptifs, ainsi qu'une origine comparable, afin que le regard familial et social ne vienne pas entraver ou compliquer le lien entre les parents adoptifs et l'enfant⁶.

⁵ Règlement général sur la protection des données

⁶ § 97, p. 27 ; 4.3.3, p. 54 à 56, § 214 et suivants

L'absence de formalisation des critères est surtout soulignée au stade de l'apparement. Les décisions prises en ce domaine ne sont pas en effet susceptibles de recours contentieux et leur motivation n'est pas toujours suffisante pour que l'on puisse savoir précisément ce qui a guidé le choix du conseil de famille.

La situation est différente pour les décisions relatives à l'agrément. Elles peuvent être contestées devant les juridictions administratives. La difficulté de justifier les choix opérés, faute de critère légal explicite, explique que le taux d'annulation des refus d'agrément ait atteint le pourcentage très élevé de 90% au début des années 2000. Ce taux a été ramené à 40%, mais ce résultat est la conséquence pour partie d'une autocensure conduisant à limiter les décisions de refus. Il en résulte, pour ceux qui interviennent de manière habituelle dans ce processus de l'agrément, que ce critère manque de fiabilité et ne saurait être considéré comme un critère suffisant de la capacité à accueillir un enfant adopté.

Puisque l'absence de formalisation des critères crée un risque de discrimination résultant de la subjectivité des acteurs, il est d'une importance particulière que ceux-ci bénéficient d'une formation solide sur les enjeux et sur les difficultés de l'adoption, ainsi que sur les nouvelles réalités familiales et sur ce qui favorise ou réduit les risques d'échec de l'adoption.

Or, la formation est actuellement très inégalement dispensée au sein des conseils de famille. Par ailleurs, les préfetures ne peuvent pas toutes allouer à leurs services de la cohésion sociale des moyens permettant de garantir une spécialisation et une disponibilité suffisantes des acteurs de ces services.

Il est également souhaitable, dans toute la mesure du possible, que chaque prise de décision ne soit pas le fait d'une seule personne mais qu'elle associe plusieurs intervenants.

Or, si la pluralité des regards avant chaque prise de décision est bien évidemment assurée au sein des commissions d'agrément et des conseils de famille, elle ne peut produire son plein effet que si la diversité de ces instances est suffisante pour répondre aux conditions d'une impartialité objective. Des critiques sont parfois émises à ce sujet, tenant à l'absence ou à l'insuffisance de représentation de structures familiales homoparentales ou monoparentales. Certains ont critiqué la présence d'associations familiales constituées sur la reconnaissance de valeurs communes, qui sont regroupées au sein des UDAF, bien que celles-ci accueillent en leur sein des associations correspondant à diverses sensibilités.

En tout état de cause, cette pluralité des regards n'est pas assurée pour l'établissement des rapports d'enquête sociale et psychologique qui ont nécessairement une influence déterminante pour l'appréciation des mérites des candidatures.

Le regard croisé existe parfois⁷, même s'il n'est pas davantage généralisé, au stade de la présélection des dossiers soumis aux conseils de famille pour qu'ils puissent décider d'un apparentement. Selon ce qui a été indiqué au CCNE, ce sont souvent trois dossiers qui sont retenus pour chaque adoption. Par qui ? Selon quels critères explicites ou implicites ? Les membres des conseils de famille ont un droit de regard sur les dossiers qui ne leur ont pas été présentés mais, faute de disponibilité suffisante, ils n'exercent que très rarement ce droit, ce qui ne permet pas de prévenir les risques de discrimination.^{8,9}

DES VOIES D'AMÉLIORATION POSSIBLES

⁷ La directrice du service de la cohésion sociale du département des Hauts de Seine nous a ainsi exposé que la liste complète des candidats comportant une première présélection était établie par le service adoption du département et qu'un dialogue s'instaurait alors pour affiner cette présélection, des échanges de mails permettant de conserver la mémoire de cette réflexion commune.

⁸ Un risque sérieux de discrimination existe en effet si les familles homoparentales et monoparentales sont moins souvent sélectionnées à ce stade. L'ancienneté du dossier est un critère objectif de choix mais nous avons vu qu'il ne pouvait être utilisé que pour départager des familles présentant des garanties équivalentes.

⁹ Le rapport parlementaire précité comporte un commentaire critique sur le fonctionnement des conseils de famille, p. 27 :

« Lors de nos auditions, nous avons entendu beaucoup de critiques concernant les conseils de famille et leur fonctionnement : ils doivent être davantage indépendants dans leur fonctionnement et dans leurs décisions. Or, dans les conseils de famille :

- *Beaucoup de membres ne sont pas formés à l'adoption ;*
- *Les délais légaux ne sont pas toujours respectés ;*
- *Le règlement intérieur est parfois contraire à la loi et n'est pas toujours publié ;*
- *Les PV sont signés par le tuteur et non par le président du conseil de famille ;*
- *Le département refuse parfois l'accès à certains dossiers à des membres des conseils de famille :*
- *Selon le Conseil national de l'adoption, leur composition demeure opaque et la place des associations à caractère religieux apparaît comme prépondérante. De la même manière, le CNA considère qu'aujourd'hui, un seul mode de famille y est représenté, dans la plupart des cas : ce sont les familles mariées, hétéroparentales. Ce manque de transparence induit une discrimination préjudiciable à l'adoption, particulièrement pour les familles monoparentales ou homoparentales en demande d'agrément, alors qu'en matière d'adoption le droit reconnaît depuis longtemps la monoparentalité et l'homoparentalité, et que le législateur, le Conseil constitutionnel et les deux hautes juridictions (Cour de cassation et Conseil d'Etat) ont considéré qu'aucun grand principe ni aucun droit fondamental ne faisait obstacle à ce qu'un enfant ait un seul parent, ou deux parents de même sexe ;*
- *Le caractère flou des procédures et la manière dont sont instruites les demandes lorsqu'elles parviennent au conseil de famille empêchent de montrer qu'il y a une discrimination envers les familles homoparentales ;*
- *Il n'y a pas toujours d'expert de la protection de l'enfance au conseil de famille ;*
- *Il n'y a pas de suppléant pour les élus siégeant au conseil de famille. »*

1. Favoriser la transparence

C'est en œuvrant résolument dans cette direction que l'on peut espérer l'amélioration la plus sensible du processus de sélection.

Chacun s'accorde en effet à reconnaître que l'opacité actuelle favorise les risques de dérive. Elle entretient en outre des soupçons sur la manière dont la procédure se déroule, et les intervenants sont déstabilisés par des mises en cause répétées qu'ils n'ont pas les moyens de réfuter, même lorsqu'elles sont injustifiées.

Mais il n'apparaît pas au CCNE que cet objectif de transparence puisse être atteint par une formalisation a priori de critères. Seuls peuvent être utilement prédéfinis des critères objectifs, qui ont une portée générale et qui peuvent être appliqués indistinctement à tous les dossiers, essentiellement un écart d'âge maximum entre l'adopté et le ou les membres de la famille adoptante¹⁰. Il est en effet généralement admis qu'un écart d'âge trop important expose l'adopté à une chance moindre d'avoir un parent adoptif à même de répondre à tous ses besoins lorsqu'il approche de la majorité¹¹. Mais si un tel critère peut justifier le rejet de certaines demandes, il n'est pas suffisamment discriminant pour régir la sélection qui doit être opérée, au stade de l'apparement, entre les familles agréées.

Dès que l'on s'écarte des critères objectifs et que l'on aborde des critères subjectifs, on s'expose à un double écueil : se borner à une énumération peu opérationnelle des qualités souhaitées des candidats à l'adoption (équilibre psychologique personnel et familial, capacités éducatives, empathie et aptitude à comprendre et accompagner un enfant ayant un vécu et une culture différents des siennes), ou au contraire énoncer des règles trop précises et contraignantes si l'énumération de ces qualités s'accompagne d'indicateurs permettant d'induire leur existence.

Dans le premier cas, le rappel de ce qui est attendu des adoptants est trop imprécis pour guider réellement les choix.

Dans le second cas, l'application uniforme de critères opérationnels n'apparaît pas compatible avec l'impératif de rechercher au cas par cas la meilleure famille adoptante possible pour un enfant. Cette recherche doit s'effectuer en fonction de la connaissance approfondie que le tuteur et les services départementaux ont acquise de cet enfant, dont ils ont déterminé les besoins matériels et éducatifs en élaborant un

¹⁰ L'ancienneté du dossier est également un critère objectif mais nous avons vu qu'il ne pouvait être utilisé que pour départager des familles présentant des garanties équivalentes.

¹¹ Le rapport parlementaire évoque un écart d'âge maximum de 40 ans.

projet de vie. Un risque sérieux de démobilisation des membres des conseils de famille, dont le bénévolat doit être rappelé, est d'ailleurs à craindre s'ils sont contraints par des règles d'attribution limitant trop strictement leur liberté d'appréciation.

En outre et surtout, il faut souligner que tout critère permettant d'effectuer réellement un choix entre des familles candidates à l'adoption est par définition même un critère sélectif. S'il est préétabli, la hiérarchisation qu'il instaure a priori entre les candidats en fonction de leurs situations respectives crée des inégalités de chances entre les familles agréées. Elles seront inévitablement dénoncées comme relevant d'une discrimination conduisant à écarter trop rapidement des familles dont un examen personnalisé approfondi aurait révélé d'excellentes capacités éducatives.

On ne saurait d'ailleurs trop insister sur la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de prédéterminer des critères. La parentalité est aussi fonction de la première rencontre d'un parent avec son enfant, qu'il soit adopté ou non. C'est l'enfant qui induit la parentalité, et non l'inverse, et il est donc très compliqué de prédire des aptitudes parentales. On ne peut pas faire une prédiction qui ne prenne pas en compte ce que peut produire la rencontre avec l'enfant et les interactions qui en sont la conséquence. Dans ce domaine, une part du devenir dépasse ce qui doit être prédit et fait aller au-delà d'une vision simpliste du déterminisme, notamment celle reposant sur le constat que l'adoption est souvent la rencontre des deux traumatismes de l'abandon et de l'infécondité, ce qui conduirait à en avoir une vision pessimiste. Fort heureusement, l'adoption a souvent permis de construire beaucoup de belles histoires familiales qui nous montrent que rien n'est écrit d'avance. Il faut prendre garde qu'une démarche à but prédictif ne devienne prescriptive et normative. L'appréciation qui doit être faite des capacités éducatives pour sélectionner des parents devrait être d'abord préventive, sur la base d'une dialectique entre facteurs de risques et ressources, en ouvrant les possibilités d'une rencontre positive entre les parents adoptifs et l'enfant.

L'objectif de transparence ne peut donc pas être recherché par la prédétermination de critères d'appareillement, du moins au stade actuel où l'on est dans l'impossibilité d'analyser précisément les décisions prises. Il faut se donner les moyens d'une meilleure connaissance de ce qui se fait en pratique pour mettre en évidence, le cas échéant, une différence de traitement entre les diverses sortes de familles et pour pouvoir en analyser les motifs. Au-delà de la prévention des risques de discrimination, cette amélioration de la capacité d'analyse pourrait permettre de mieux apprécier statistiquement les facteurs d'échec de l'adoption et elle pourrait donc contribuer à réduire le nombre de ces échecs, qui sont toujours dramatiques, pour les adoptés comme pour les familles adoptantes.

Pour se donner les moyens d'améliorer en permanence les pratiques et la pertinence des choix et aussi pour lutter contre les risques de discrimination, il faut donc pouvoir analyser les décisions prises. C'est une analyse statistique qui peut permettre de vérifier des inégalités de traitement (moindre pourcentage d'agrément par rapport au pourcentage de candidats à l'adoption, moindre pourcentage de dossiers sélectionnés en vue d'un examen par les conseils de famille, moindre pourcentage de décisions d'apparement...). On ne saurait dès lors trop insister sur la nécessité d'améliorer très sensiblement le recueil de données pertinentes et homogènes au niveau national et la capacité d'analyse de ces données.

La question est délicate car les inégalités de traitement que l'on cherche à analyser portent sur des données personnelles très sensibles, notamment les préférences sexuelles des candidats à l'adoption. Le CCNE ne méconnaît pas l'interdiction de tenir des fichiers nominatifs comportant ces données. Mais le souci d'améliorer la transparence de la procédure de l'adoption ne suppose pas de disposer de données nominatives. Ce qui importe n'est pas de savoir ce qui a été décidé pour telle ou telle famille particulière mais de vérifier, d'une manière plus générale, si les décisions prises sont équitables à l'égard des familles homoparentales et monoparentales.

Cette préoccupation essentielle de préserver l'anonymat pour des données personnelles sensibles, fait qu'une meilleure connaissance des candidats à l'adoption pourrait procéder d'une unification et d'un renforcement des potentialités statistiques offertes par les applications informatiques existantes, pour permettre de réaliser des requêtes anonymisées sur les dossiers des personnes à partir d'items relatifs à l'état civil.

Cette amélioration pourrait s'accompagner de diverses évolutions : système d'alerte sur des dossiers non présélectionnés pendant une longue durée, ouverture de la base au tuteur en lui permettant des requêtes sur les dossiers examinés ou non examinés, etc... Chacune de ces évolutions devrait être expertisée afin de permettre l'amélioration progressive du dispositif.

Cette connaissance accrue des situations personnelles permettra non seulement de contrôler la conformité à la loi et l'absence de discrimination des décisions prises, mais elle permettra aussi d'améliorer le pilotage national et de remédier à l'hétérogénéité des pratiques, ce qui est bien évidemment impossible si l'on ne dispose pas des outils nécessaires pour les analyser.

RECOMMANDATION N° 1

Étendre et renforcer le dispositif statistique afin de se donner les moyens d'analyser les pratiques, de lutter contre les risques de discrimination, ainsi que d'améliorer le pilotage national et de remédier à l'hétérogénéité des pratiques.

2. Renforcer l'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption, et assurer une formation suffisante de tous les intervenants

2.1 L'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption

Tous les rapports précités insistent sur ce point qui est fondamental. Toute parentalité oblige le parent à faire un travail qui lui permet de se libérer d'une vision idéale de l'enfant à naître pour s'adapter à la réalité du vécu. Mais, si toute parentalité expose ainsi à des fragilités et à des risques, la parentalité adoptive comporte des risques spécifiques qui tiennent à la problématique de l'abandon pour l'enfant, à la réalité de l'infécondité pour le ou les adoptants, au vécu de l'enfant avant l'adoption, à des différences éventuelles de références culturelles et familiales. Les services qui accompagnent les familles pendant l'instruction de leur demande d'agrément savent bien l'irréalisme de certaines attentes, qui peuvent conduire à des projets d'adoption exagérément restrictifs (pour correspondre au mieux à la vision de l'enfant idéal) ou au contraire trop larges (pour répondre à une vision certes généreuse mais qui n'en mesure pas toutes les difficultés et contraintes).

Une information et un accompagnement de qualité sont donc souvent nécessaires pour aider les candidats à faire évoluer leurs projets d'adoption. Cette adaptation est d'autant plus nécessaire que la réalité s'accommode mal avec les souhaits initialement exprimés. Les candidats à l'adoption désirent majoritairement des enfants jeunes et en bonne santé, alors que les enfants adoptables sont souvent plus âgés et ont des difficultés répertoriées. L'accompagnement, le suivi et la formation sont donc nécessaires pour rapprocher autant que possible ces deux situations. Ce rapprochement est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant puisque c'est une condition permettant d'éviter que trop d'enfants adoptables ne trouvent pas de famille adoptive. C'est en outre un critère qui permet souvent d'estimer que le projet d'adoption a atteint un degré de maturation suffisant pour autoriser l'agrément d'une famille.

RECOMMANDATION N° 2

Renforcer l'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption afin de leur permettre de mieux en mesurer les difficultés et de les aider à faire évoluer leur projet d'adoption pour le rendre davantage en harmonie avec la situation des enfants adoptables.

L'adaptation au réel est en outre à l'évidence un moyen de réduire les risques d'échec de l'adoption. Allant plus loin dans cette voie, encourager un accompagnement post-adoption pourrait aussi permettre à des familles qui se heurtent à des difficultés de mieux les surmonter. Les familles pourraient être aidées à choisir les structures de suivi paraissant les mieux adaptées, telles que les consultations d'orientation et de conseil en adoption (COCA) ou les centres médico-pédagogiques (CMP).

Mais s'il est souhaitable que la possibilité d'un tel accompagnement soit offerte à ceux qui le souhaitent, il n'apparaît pas qu'il puisse être imposé, car il serait alors probablement ressenti comme relevant d'une discrimination envers les familles adoptantes ou d'une intrusion injustifiée.

RECOMMANDATION N° 3

Donner aux familles adoptantes la possibilité d'être accompagnées après l'adoption et faciliter leur accès à une aide possible pour prévenir ou surmonter leurs difficultés éventuelles.

2.2 Une formation adaptée pour tous les intervenants

C'est en premier lieu aux intervenants non pas professionnels mais bénévoles qu'une formation spécialisée doit être dispensée. Les membres des conseils de famille sont généralement des personnes sensibilisées aux enjeux de la parentalité adoptive mais il est nécessaire, pour veiller au respect de la loi qui interdit toute discrimination, de s'assurer qu'ils ont acquis une conscience suffisante de ce qui conditionne l'objectivité de leurs décisions. La charte qui leur a été soumise au mois de juillet dernier s'assure de leur respect des règles déontologiques mais elle ne leur permet pas

de mesurer la part de subjectivité qui intervient dans la manière dont ils forgent leur opinion.

RECOMMANDATION N° 4

Assurer, à chaque renouvellement des conseils de famille, une formation aux nouveaux membres afin de leur permettre d'acquérir une conscience suffisante de ce qui conditionne l'objectivité de leurs décisions.

La formation est aussi un enjeu pour les agents des conseils départementaux et des services préfectoraux de la cohésion sociale, ainsi que pour les psychologues qui interviennent à la vacation.

RECOMMANDATION N° 5

Donner aux agents des conseils départementaux et des services préfectoraux de la cohésion sociale, ainsi qu'aux psychologues extérieurs à ces services qui interviennent à la vacation, une formation leur permettant d'approfondir leur connaissance spécifique de l'adoption.

Leur compétence repose sur une réelle spécialisation, qui peut difficilement être atteinte dans les départements les moins peuplés, où le nombre très réduit des enfants adoptables est peu conciliable avec une forte professionnalisation des acteurs. Ce constat pourrait induire la tentation de gérer à l'échelon national et non plus départemental, sinon l'entière procédure de l'adoption, du moins celle de l'apparentement. Mais, outre l'impossibilité de concilier cette centralisation avec le respect des compétences attribuées par les lois de décentralisation aux conseils départementaux, il faut surtout souligner qu'il est nécessaire, dans l'intérêt des enfants adoptables, que le lieu de décision reste au plus près des services qui ont établi leur projet de vie, qui les connaissent le mieux et qui peuvent apporter toutes précisions utiles au conseil de famille. Cela n'empêche pas cependant de rechercher, entre départements voisins, une coopération, voire une collaboration plus étroite, pour obtenir un renforcement des services qui traitent de l'adoption. Toute initiative en ce sens devrait être encour-

ragée¹². Un tel rapprochement a été opéré par les services adoption des conseils départementaux des Hauts de Seine et des Yvelines. Ce rapprochement s'est opéré il est vrai dans le cadre plus large d'une volonté générale des deux départements d'instaurer une étroite collaboration, pouvant à terme aboutir à une fusion.

RECOMMANDATION N° 6

Encourager une coopération, voire des collaborations plus étroites, entre les services adoption de départements voisins, notamment ceux qui sont les moins peuplés, afin de permettre aux agents de ces services d'œuvrer au sein d'unités suffisamment étoffées et disposant d'un nombre suffisant d'enfants adoptables.

3. Obtenir une explicitation suffisante des décisions et des rapports

3.1 Les décisions des commissions d'agrément et des conseils de famille

Il ne s'agit pas d'exiger des commissions d'agrément et des conseils de famille des motivations analogues à celles des juridictions statuant en matière contentieuse, mais simplement d'obtenir qu'elles indiquent ce qui a guidé leur choix d'une manière suffisamment explicite pour faire apparaître l'objectivité de leurs décisions. Cet effort d'explicitation n'est pas seulement utile pour se prémunir vis-à-vis des tiers du grief d'une violation de la loi. Il manifeste aussi une rigueur qui oblige chacun à s'assurer qu'il a forgé son opinion d'une manière éthiquement acceptable et qu'il est capable de le justifier. Aucune publication ni notification n'est souhaitable mais le tuteur pourrait ne prendre sa décision sur l'avis du conseil de famille que s'il s'estime correctement informé des motifs qui ont inspiré la proposition qui lui est soumise.

Cet effort n'est utile que s'il repose sur une analyse personnalisée des situations, toute formule type telle que « *candidature paraissant la plus conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant* » étant peu éclairante.

Ce n'est pas de l'examen de la famille adoptive mais des besoins de l'enfant que procède nécessairement l'analyse. C'est en partant concrètement de sa situation que l'on peut expliciter pourquoi telle ou telle famille adoptive semble le mieux correspondre à ses besoins.

¹² Le rapport précité du Conseil national de la protection de l'enfance insiste également sur ce point.

RECOMMANDATION N° 7

Obtenir des commissions d'agrément et des conseils de famille qu'ils indiquent les raisons qui déterminent leurs choix d'une manière suffisamment explicite pour rendre perceptible l'objectivité de leurs décisions.

3.2 Les rapports d'enquête sociale et psychologique

Le rapport d'enquête sociale et le rapport psychologique ont une incidence forte sur les avis et décisions pris par les commissions d'agrément et les conseils de famille. Il faut noter en premier lieu que, pour ces derniers, les rapports ne seront vraiment éclairants que s'ils ont été actualisés depuis la date de l'agrément. Le temps écoulé depuis cette date oblige en effet à tenir compte de l'évolution des motivations et des conditions de vie de la famille adoptante.

Mais plus généralement, comme évoqué à la rubrique précédente, un effort de rigueur est nécessaire pour qu'une explicitation suffisante permette d'apprécier l'objectivité des opinions émises. Ces rapports étant établis pour l'instruction des candidatures en vue d'un agrément, il n'est pas possible à ce stade de partir des besoins d'un enfant déterminé. Ce sont les qualités de la famille candidate à l'adoption qui sont évaluées.

Le référentiel datant de 2011 aidait à procéder à cette évaluation. Mais cet outil a montré ses limites et il est déjà ancien. Il pourrait utilement être réactualisé.

Il serait également utile de prévoir une trame comportant les diverses rubriques qu'il est demandé à l'enquêteur social ou au psychologue de renseigner. Une autre trame pourrait servir à la réactualisation du rapport initial. Ainsi éviterait-on des rapports insuffisamment explicites, notamment lorsque le conseil départemental ne dispose pas de psychologue attaché à son service et qu'il s'adresse à des praticiens extérieurs recrutés à la vacance.

RECOMMANDATION N° 8

Réactualiser le référentiel relatif à l'information des candidats à l'adoption et à leur agrément et établir une trame comportant les diverses rubriques qu'il est demandé aux enquêteurs sociaux et aux psychologues de renseigner, afin d'obtenir des rapports suffisamment explicites et établis sur des bases homogènes, tant pour l'établissement du rapport initial que pour sa réactualisation lorsqu'elle s'avère nécessaire.

4. Rechercher une pluralité des regards

La subjectivité des intervenants jouant nécessairement un rôle majeur dans leur conception de la famille et de l'intérêt supérieur de l'enfant, il est certain que la pluralité des regards, qui permet de relativiser le point de vue de chacun, est une garantie contre les risques de dérive.

Une phase du processus de l'adoption attire plus particulièrement l'attention dans ce domaine. C'est celle de la sélection des dossiers qui seront présentés au conseil de famille pour l'apparement d'un enfant adoptable déterminé.

Si un agent du conseil départemental procède seul à une présélection des candidatures, il existe un risque que, même de parfaite bonne foi, il en vienne à exclure certaines familles en fonction de critères implicites contraires à la loi et éthiquement contestables.

Opérer cette sélection au cours d'une réunion de service est un bon moyen de maîtriser l'incidence de cette subjectivité.

RECOMMANDATION N° 9

Généraliser, dans toute la mesure du possible, la tenue de réunions de service pour la présélection des dossiers qui seront présentés au conseil de famille en vue d'un apparement, afin d'assurer sur ce point une pluralité des regards au sein des services d'aide sociale à l'enfance.

Mais dans certains départements où les services sont trop peu étoffés, une prise de décision en réunion apparaît hors de portée.

Il conviendrait dans tous les cas de veiller à ce qu'une coopération entre les services du conseil départemental et les services préfectoraux qui représentent le tuteur permette d'assurer cette pluralité des regards. Des chartes ou protocoles d'accord pourraient déterminer la manière dont, à partir d'une liste exhaustive des candidats et d'une présélection effectuée par le département, un dialogue avec les services de l'État expliciterait et affinerait les choix jusqu'à présenter un nombre raisonnable de candidatures au conseil de famille. Ses membres n'ont pas une disponibilité suffisante pour faire ce travail a posteriori, même s'ils ont le droit de se faire communiquer les dossiers qui ont été écartés de la présélection qui leur a été présentée. Il est donc nécessaire que l'objectivation de cette présélection soit assurée en amont de la réunion du conseil de famille, sans préjudice du droit de contrôle qui revient à celui-ci¹³.

RECOMMANDATION N° 10

Privilégier une coopération suffisante entre les services départementaux et ceux du tuteur pour favoriser l'objectivité de la présélection des dossiers de candidature.

¹³ Le rapport du Conseil national de la protection de l'enfance recommande la mise à disposition systématique, au profit des membres du conseil de famille, de tous les dossiers de candidature une semaine avant la tenue des réunions.

CONCLUSION

Au terme de son étude, il apparaît au CCNE qu'il existe un besoin essentiel, non pas de définir a priori des critères de choix des parents adoptifs, mais de se doter des moyens d'analyser les décisions prises en ce domaine. Une telle amélioration des connaissances permettrait d'en tirer d'utiles enseignements pour éviter les discriminations et pour limiter autant que possible les échecs.

L'insuffisance actuelle des données nécessaires à cette analyse induit un manque de transparence qui nourrit les soupçons, fondés ou non.

Elle entretient une hétérogénéité des pratiques à laquelle il est nécessaire de remédier car elle ne permet pas à l'État de dégager une vision globale. Il devrait être suffisamment informé pour pouvoir mener, à l'échelon national, les actions nécessaires pour assurer une coordination suffisante et pour donner les impulsions nécessaires à l'amélioration des procédures concernant les pupilles de l'État, population éminemment vulnérable dont il a la charge.

Cette hétérogénéité s'étend à la formation des agents qui interviennent bénévolement au sein des conseils de famille. Elle est souvent assurée par les associations et l'importance de leur rôle doit être soulignée car elles viennent ainsi combler très utilement des lacunes de l'autorité publique. Mais elles ne peuvent agir dans tous les départements avec la même constance et il incombe à l'État et aux départements de jouer pleinement leur rôle en ce domaine, une fois précisés les besoins de formation, grâce à une meilleure connaissance des pratiques.

Une amélioration de la capacité d'analyse des décisions prises permettrait aussi de définir plus précisément les besoins d'information des candidats à l'adoption et les besoins de formation des agents des conseils départementaux et des services déconcentrés de l'État regroupés au sein des préfectures.

Cette amélioration de la connaissance des pratiques, qui fait l'objet de la recommandation n° 1, apparaît en définitive comme un préalable nécessaire à toutes les propositions d'amélioration contenues dans les propositions suivantes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Étendre et renforcer le dispositif statistique afin de se donner les moyens d'analyser les pratiques, de lutter contre les risques de discrimination, ainsi que d'améliorer le pilotage national et de remédier à l'hétérogénéité des pratiques.
2. Renforcer l'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption afin de leur permettre de mieux en mesurer les difficultés et de les aider à faire évoluer leur projet d'adoption pour le rendre davantage en harmonie avec la situation des enfants adoptables.
3. Donner aux familles adoptantes la possibilité d'être accompagnées après l'adoption et faciliter leur accès à une aide possible pour prévenir ou surmonter leurs difficultés éventuelles.
4. Assurer, à chaque renouvellement des conseils de famille, une formation aux nouveaux membres afin de leur permettre d'acquérir une conscience suffisante de ce qui conditionne l'objectivité de leurs décisions.
5. Donner aux agents des conseils départementaux et des services préfectoraux de la cohésion sociale, ainsi qu'aux psychologues extérieurs à ces services qui interviennent à la vacation, une formation leur permettant d'approfondir leur connaissance spécifique de l'adoption.
6. Encourager une coopération, voire des collaborations plus étroites, entre les services adoption de départements voisins, notamment ceux qui sont les moins peuplés, afin de permettre aux agents de ces services d'œuvrer au sein d'unités suffisamment étoffées et disposant d'un nombre suffisant d'enfants adoptables.
7. Obtenir des commissions d'agrément et des conseils de famille qu'ils indiquent les raisons qui déterminent leurs choix d'une manière suffisamment explicite pour rendre perceptible l'objectivité de leurs décisions.
8. Réactualiser le référentiel relatif à l'information des candidats à l'adoption et à leur agrément et établir une trame comportant les diverses rubriques qu'il est demandé aux enquêteurs sociaux et aux psychologues de renseigner, afin d'obtenir des rapports suffisamment explicites et établis sur des bases homogènes, tant pour l'établissement du rapport initial que pour sa réactualisation lorsqu'elle s'avère nécessaire.
9. Généraliser, dans toute la mesure du possible, la tenue de réunions de service pour la présélection des dossiers qui seront présentés au conseil de famille en vue d'un apparentement, afin d'assurer sur ce point une pluralité des regards au sein des services d'aide sociale à l'enfance.
10. Privilégier une coopération suffisante entre les services départementaux et ceux du tuteur pour favoriser l'objectivité de la présélection des dossiers de candidature.

ANNEXES

Annexe 1 : Membres du groupe de travail

François Ansermet (rapporteur)

Christiane Basset

Marie-Germaine Bousser

Pierre Delmas-Goyon (rapporteur)

Claude Delpuech

Anne Durandy-Torre

Pierre-Henri Duée

Marion Muller-Colard

Laure Neliaz, Adjointe au bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence (DGCS) (personnalité extérieure invitée)

Annexe 2 : Personnalités auditionnées

Isabelle SAUNIER, Présidente de l'UDAF Tarn, Administratrice UNAF

Alexandre URWICZ et Fabien JOLY, Président et Porte-Parole de l'ADFH, Association des familles homoparentales

Emilie BARREAU, Cheffe du bureau de la protection de l'enfance, Ministère des Solidarités et de la Santé

Nathalie PARENT et Anne Royale, Présidente et Secrétaire Générale de l'association « Enfance et familles d'adoption »

Jeanne DELACOURT, Directrice départementale de la cohésion sociale et Peggy ROGERS, Cheffe du pôle politique de la ville et de l'égalité des chances, Département Hauts de Seine

Sylvie BLAISON, Cheffe du service Accueils, Adoptions, Parrainages, Direction Enfance, Santé, Famille, Département Val d'Oise et Raphaëlle CAVALIER, Responsable du service Adoption et droits de l'enfant, Direction Enfance, Famille, Jeunesse, Département Nord

Céline GIRAUD, Présidente de l'association La Voix des Adoptés

Marie DERAÏN, Secrétaire générale du Conseil national de la protection de l'enfance, Ministère des Solidarités et de la Santé

Annexe 3 : Saisine



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Le Ministre

Le Secrétaire d'Etat

Paris, le 11.6.2019

Note

A l'attention de Monsieur Jean-François DELFRAISSY
Président du Comité consultatif national d'éthique

Objet : Demande d'avis du Comité consultatif national d'éthique sur la définition du projet d'adoption et les critères de l'apparentement entre un pupille de l'Etat et une famille adoptive

Le statut de pupille de l'Etat a pour objet de protéger l'enfant privé durablement de sa famille en organisant un dispositif de suppléance familiale. Il prend appui sur le préfet de département – tuteur de l'enfant –, un conseil de famille *ad hoc* et le conseil départemental en tant que gardien de l'enfant. Il constitue en cela une mesure de protection de l'enfance, en conformité avec l'article 20 de la convention internationale des droits de l'enfant.

Au 31 décembre 2016, 2 626 mineurs bénéficiaient de ce statut de protection, admis pour les motifs suivants :

- une décision judiciaire faisant le constat d'un délaissement parental ou prononçant un retrait d'autorité parentale dans 46 % des situations ;
- une remise de l'enfant par ses parents à l'aide sociale à l'enfance dans 44 % des situations. Dans près de 30 % des cas, cette remise de l'enfant fait suite à un accouchement avec demande de secret de l'identité de la mère de naissance ;
- l'impossibilité d'organiser une tutelle de droit commun pour des enfants orphelins dans 10 % des cas.

En application de l'article L.225-1 du code de l'action sociale et des familles, les pupilles de l'Etat doivent faire l'objet « *d'un projet de vie défini par le tuteur en accord avec le conseil de famille, qui peut être une adoption, si tel est l'intérêt de l'enfant* ». Si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant, le tuteur en accord avec le conseil de famille doit choisir entre adoption simple ou plénière, selon les besoins et la situation de l'enfant, ainsi que le souhait des adoptants éventuels.

.../...

Aucun critère n'est fixé par le cadre réglementaire pour orienter le tuteur et le conseil de famille dans cette mission visant à choisir une famille pour un enfant particulier. Le seul principe applicable en la matière repose sur le fondement même de toute mesure de protection de l'enfance tel que défini à l'article L.112-4 du CASF : « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant.* ».

En pratique, les pupilles sont en moyenne âgés de 8,1 ans et admis à l'âge de 5,6 ans. Leurs situations sont contrastées en fonction de leurs histoires de vie. Les enfants admis suite à un accouchement sous le secret sont le plus souvent placés en vue d'adoption auprès d'une famille agréée du département dans l'année qui suit leur naissance. Les enfants admis après un parcours en protection de l'enfance quant à eux sont le plus souvent adoptés plus tardivement par leur famille d'accueil. Enfin, au 31 décembre 2016, 1 644 enfants n'étaient pas placés en vue d'adoption. En moyenne ils sont âgés en moyenne de 11,1 ans et admis à l'âge de 7,9 ans. Ils sont adoptables pour près de la moitié d'entre eux, mais le conseil de famille rencontre des difficultés pour trouver une famille adoptive, compte-tenu des besoins spécifiques tenant à leur état de santé ou à leur handicap, à leur âge, ou à leur appartenance à une fratrie.

Parallèlement, les personnes souhaitant adopter doivent obtenir de leur conseil départemental un agrément qui a pour objet d'apprécier si « *les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt de l'enfant adopté* » (art. R.225-4 du CASF). Cet agrément est délivré après évaluation de la situation familiale, des capacités éducatives et des conditions d'accueil d'une part, et du contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'autre part. La décision d'agrément s'accompagne d'une notice précisant les caractéristiques du ou des enfants susceptibles d'être accueillis (nombre d'enfants, âge ou autres éléments du projet) compte-tenu des souhaits de chaque candidat à l'adoption et de l'évaluation de leur situation.

Suite à la mise en cause du service adoption du conseil départemental de la Seine-Maritime concernant un possible traitement discriminatoire à l'encontre des couples homosexuels candidats à l'adoption, l'inspection générale des affaires sociales, par courrier en date du 12 juillet 2018, a été mandatée pour examiner les procédures d'adoption dans le département concerné.

Le rapport qui nous a été remis le 15 mars dernier soulève plusieurs questions d'ordre éthique s'agissant, d'une part, de la définition du projet d'adoption, et d'autre part, des critères d'apparement entre un enfant pupille de l'Etat et une famille adoptive.

Ainsi, le rapport interroge sur le caractère potentiellement discriminatoire des réserves exprimées par certains candidats à l'adoption, et figurant dans leurs projets, s'agissant du profil du ou des enfants qu'ils sont susceptibles d'accueillir : origine géographique ou apparence physique, état de santé ou handicap, âge, etc. Il s'agit ici de préparer l'apparement en identifiant les limites éventuelles du projet d'adoption des candidats, et en définissant un profil d'enfant auquel ils se sentent en réelle capacité de s'affilier. L'enjeu est de prévenir les échecs d'adoption. Ne pas aborder certaines questions avec les candidats ou considérer que certaines réponses seraient interdites conduiraient inévitablement à proposer aux familles agréées des enfants qu'ils ne sont pas prêts à accueillir, ce qui serait préjudiciable à ces familles, mais aussi et surtout aux enfants. Pour autant, la réticence de certaines familles à accueillir des enfants d'une origine visiblement différente de la leur, ou porteurs de handicap, soulève une indéniable question éthique.

AVIS 134

S'agissant de l'apparentement entre l'enfant et une famille adoptive, le rapport alerte sur le possible recours, par certains acteurs de l'adoption, à des critères tacites tendant à rechercher une certaine vraisemblance de filiation biologique. Les éléments relevés ont trait notamment aux différentes formes de parentalité, ainsi qu'à des questions d'identité et d'origine géographique, culturelle ou religieuse des enfants.

C'est pourquoi nous souhaitons recueillir l'avis du Comité consultatif national d'éthique d'une part sur le cadre et les pratiques en matière de préparation et d'accompagnement des candidats à l'adoption, notamment s'agissant de la formalisation de leur projet d'adoption ; et d'autre part sur les éléments, principes ou critères devant guider le tuteur et le conseil de famille dans le processus d'apparentement d'un pupille de l'Etat avec une famille adoptive. Ce faisant, nous attirons tout particulièrement votre attention sur l'enjeu qui s'attache à prévenir les échecs d'adoption et, plus largement, sur l'impérieuse nécessité de garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, conformément à l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles, et de faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent, conformément à l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir nous faire connaître cet avis au plus tard le 1^{er} novembre 2019.



Agnès BUZYN



Adrien TAQUET



AVIS134



COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE
POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTÉ