



Inspection générale  
des affaires sociales  
RM2011-062P

# Audit du fonctionnement du conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP)

**RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Joëlle VOISIN  
Inspectrice générale des affaires sociales

Philippe GEORGES  
Conseiller général des établissements de santé

- Juillet 2011 -



## Synthèse

La Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité a demandé à l'IGAS de procéder à une évaluation de l'activité du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) après huit ans de fonctionnement afin d'établir un bilan aussi exhaustif que possible de sa mise en œuvre et de dégager des pistes de réforme permettant d'accroître la capacité du CNAOP à faciliter l'accès aux origines personnelles des personnes adoptées ou pupilles de l'Etat. Auparavant une mission parlementaire avait été confiée à Madame Brigitte Barèges, députée du Tarn-et-Garonne afin d'établir un état des lieux de la législation sur l'accouchement secret et d'étudier son éventuelle évolution.

Créé par la loi du 22 janvier 2002 à l'issue d'un débat de plus de dix ans, le Conseil national a pour mission première d'instruire les demandes de personnes nées de femmes ayant accouché dans le secret et souhaitant accéder à leurs origines personnelles. Si la mère de naissance a été identifiée et contactée, sous réserve qu'elle accepte de lever le secret, le CNAOP met en relation le demandeur et sa mère de naissance.

Depuis une dizaine d'années le nombre de femmes qui accouchent dans l'anonymat se stabilise autour de 600 par an. Leurs enfants sont recueillis par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, deviennent pupilles de l'Etat et, dans la quasi-totalité des cas, sont confiés en adoption. Quelques enfants – 1,5 à 3% – sont confiés directement par leurs mères à des organismes d'adoption. Mais plusieurs dizaines de milliers de pupilles, ou adoptés, sont potentiellement intéressés par la procédure d'accès aux origines, compte tenu des forts effectifs de pupilles dans la première moitié du vingtième siècle.

De septembre 2002 – date de sa mise en place effective – au 31 décembre 2010, le CNAOP a enregistré 4 916 demandes ; 4274 ont été traitées. Le stock des dossiers en instance est en diminution depuis deux ans, malgré une progression du nombre de demandes.

Parmi les dossiers traités, 33% ont abouti à la communication de l'identité de la mère de naissance (12% avec son consentement, 11% parce qu'elle était décédée et 10% parce qu'il n'y avait pas en réalité de secret). 45% des dossiers n'ont pu donner lieu à communication de l'identité (impossibilité de l'identifier ou de la localiser) et 14% ont abouti à un refus de communication de l'identité.

A défaut de pouvoir établir une norme indiquant un taux-cible de découvertes d'identité, il n'est pas possible de porter une appréciation sur ces résultats. Il ne devrait pas être possible de retrouver une mère, hors les cas de demandes de secret postérieures à la naissance et à l'établissement d'une filiation puisque, jusqu'en 2002, aucune procédure de recueil d'informations auprès de la mère n'était instituée. Ce sont donc bien souvent des malfaçons (informations non occultées) qui permettent alors d'identifier la mère.

Le CNAOP est composé d'une assemblée délibérante de dix-sept membres et d'un secrétariat général de huit agents. Placé auprès du ministre et rattaché de fait à la Direction générale de la cohésion sociale qui lui assure les moyens de fonctionnement, le CNAOP n'a pas la personnalité morale.

Sa mise en place a été difficile puisqu'en moins de dix ans le CNAOP a connu cinq présidents et trois secrétaires généraux avec des périodes de vacance de poste.

La première fonction du CNAOP est une fonction d'investigation tendant à identifier et localiser la mère de naissance. Le CNAOP dispose de pouvoirs spécifiques d'interrogation des administrations (services d'aide sociale à l'enfance, services d'état-civil des mairies, établissements de santé), des organismes d'adoption, des organismes sociaux et des consulats.

La mission a déploré l'absence de fiches récapitulatives de l'ensemble des démarches susceptibles d'identifier et de localiser une mère de naissance. Les fiches de procédures existantes sont à des fins essentiellement pédagogiques sans formalisation suffisante pour constituer un référentiel de travail. Le logiciel de gestion n'intègre pas une fonction de gestion des instances qui remette les dossiers en cours d'instruction dans la file active dès réception des compléments demandés.

Toutefois la mission a constaté que les dossiers étaient correctement tenus et qu'un mécanisme d'alerte évitait l'enlèvement d'un dossier en cours d'instruction. De même les différentes mesures nécessaires à la bonne conservation des dossiers et au respect de leur confidentialité sont appliquées.

La deuxième fonction, d'accompagnement psychosocial, est insuffisamment développée. C'est ainsi que les demandeurs ne peuvent être reçus au moment de la présentation de leur demande et qu'ils n'ont pas même le bénéfice d'un accueil téléphonique. Le site Internet n'a pas davantage été conçu comme un moyen d'accueil. Ils adressent une demande par écrit et le contact n'est établi avec eux qu'au cours de l'instruction du dossier lorsqu'il apparaît nécessaire de chercher auprès d'eux une information ou pour les informer de l'état de la demande du déroulement de l'investigation. La rencontre entre la mère de naissance et le demandeur ne se déroule pas dans des locaux spécifiques.

Le CNAOP a également une fonction de formation et d'animation d'un réseau informel de correspondants départementaux désignés par les présidents de conseils généraux. Ce sont eux qui recueillent, après l'accouchement, les renseignements que les femmes veulent bien laisser à destination de leur enfant et éventuellement le pli fermé avec leur identité. Or, s'agissant d'une législation récente, sensible, et qui trouve à s'appliquer rarement (hors le cas de quelques départements, tels Paris ou le Nord, ayant un nombre relativement élevé d'accouchements secrets), la question de la formation de ces correspondants est essentielle ; elle est garantie de qualité et d'harmonisation des pratiques sur le territoire national.

Les maternités ont un rôle majeur, non seulement en ce qu'elles sont bien souvent le premier point de contact pour ces femmes, mais aussi parce qu'elles recueillent, en soirée et le week-end, les renseignements identifiants ou non relatifs à la mère et aux conditions de naissance. Aussi il est impératif de les inclure dans un processus de formation à l'initiative du CNAOP.

Le fonctionnement intrinsèque du CNAOP appelle, quant à lui, trois types d'observations :

- L'assemblée délibérante est trop nombreuse pour l'examen de décisions individuelles posant de difficiles questions juridiques et éthiques et l'organisation des débats manque de clarté.
- Le secrétariat général n'a pas construit d'indicateurs de performance. Le seul résultat objectif est le nombre de dossiers traités dans une année et les outils de pilotage sont insuffisants.
- La fonction de communication est peu développée et peu adaptée à ceux qui sont à la recherche de leurs origines.

La mission n'a pas relevé d'anomalies graves à l'encontre du CNAOP. Elle formule cependant des propositions de nature à améliorer chacune de ses fonctions. Les recommandations visent d'abord à mieux équilibrer leur poids respectif.

Elle propose ainsi de développer la pratique des mandats aux conseils généraux pour prendre contact avec la mère de naissance et organiser, le cas échéant, la mise en relation avec le demandeur afin de permettre au CNAOP de renforcer sa fonction d'animation.

Une série de recommandations visent à améliorer la fonction d'accompagnement psychosocial (notamment, premier accueil du demandeur, information régulière du demandeur en cours d'instruction, utilisation de locaux adaptés pour les rencontres, supervision des chargées de mission par un psychologue ou un psychiatre).

La fonction d'investigation elle-même doit faire l'objet d'un travail de révision. La transformation des fiches de procédure en un véritable guide des procédures doit être l'occasion d'une révision des méthodes de travail pour vérifier que tous les moyens sont utilisés dans la recherche des parents de naissance, principalement la mère. Ce travail a été entrepris mais doit être approfondi.

Le CNAOP doit impérativement assurer un cycle complet, sur une période ramassée, de formations des correspondants départementaux afin d'éviter que certains d'entre eux soient contraints à accomplir leurs fonctions sans formation spécifique. Ces formations doivent être relayées par les conseils généraux au profit des personnels de maternité.

Compte-tenu d'une matière complexe qui imbrique des questions juridiques, médicales, de psychologie etc. il est important que le Conseil exerce la fonction d'étude et de réflexion que lui confère la loi et assure une fonction d'animation du débat et de communication à destination du grand public, selon des modalités adaptées.

Une composition plus restreinte de l'assemblée délibérante du Conseil national semble de nature à assurer un travail plus confiant pour un meilleur partage des enjeux et des décisions.

La taille du CNAOP et la bipolarité de sa nature (instance quasi « juridictionnelle » et service d'accompagnement psycho-social) justifient une interrogation sur l'évolution de son statut. On peut se demander si la compétence de faciliter l'accès aux origines ne peut être décentralisée vers les conseils généraux qui exercent de façon générale une fonction de relation avec leurs anciens pupilles.

Si la faible occurrence des situations d'accouchements dans le secret pousse à conserver une fonction mutualisée d'investigation au plan national, il est alors nécessaire de s'interroger sur le rattachement du CNAOP à une institution existante dont il pourrait tirer le bénéfice de moyens plus amples. L'option qui serait retenue devrait inclure la préservation de la fonction psychosociale du CNAOP.

Sans attendre l'éventuelle évolution de son statut, le CNAOP doit rapidement arrêter un plan d'action sur la base des recommandations formulées par la mission.

Si l'action du CNAOP est primordiale pour chacun de ceux et celles qui s'adressent à lui – ce qui justifie d'en améliorer le fonctionnement –, il n'en est pas moins vrai qu'une politique d'accès aux origines doit s'appuyer en premier lieu sur le développement de l'accueil et de l'accompagnement des femmes dans les quelques semaines qui précèdent l'accouchement et qui sont l'occasion de créer la relation de confiance propice au recueil d'informations pour l'enfant.



# Sommaire

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
INTRODUCTION .....	9
1. LE CNAOP : UNE GESTATION LONGUE, UNE NAISSANCE DIFFICILE .....	9
1.1. <i>Une loi longuement préparée</i> .....	9
1.2. <i>La mise en place difficile du CNAOP</i> .....	11
2. L'AUDIT DU CNAOP : ACTIVITES ET PROCEDURES .....	12
2.1. <i>Les principaux résultats du CNAOP</i> .....	12
2.1.1. Les données d'activité .....	13
2.1.2. L'analyse des données d'activité .....	16
2.2. <i>Le processus de recueil des informations sur la mère de naissance</i> .....	18
2.3. <i>Le processus d'investigation pour la recherche de la mère de naissance</i> .....	19
2.3.1. La saisine du CNAOP .....	19
2.3.2. Le processus de traitement des demandes d'accès à la connaissance des origines ...	20
2.4. <i>Le processus de recueil des déclarations de levée de secret et d'identité</i> .....	23
2.4.1. Les levées de secret .....	23
2.4.2. Les déclarations d'identité .....	23
2.5. <i>Le processus de conservation et la communication des documents</i> .....	24
2.5.1. La conservation des dossiers au CNAOP .....	24
2.5.2. La conservation des dossiers dans les conseils généraux .....	24
2.5.3. La conservation des dossiers par les organismes d'adoption .....	25
2.5.4. La conservation des dossiers par les établissements de santé .....	25
2.6. <i>Le processus de travail psychosocial du CNAOP</i> .....	25
2.7. <i>Le processus d'animation des partenaires</i> .....	26
2.7.1. Le partenariat avec les départements .....	27
2.7.2. Les relations avec les établissements de santé .....	29
2.7.3. Les relations avec les organismes d'adoption .....	30
3. LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME .....	30
3.1. <i>L'instance délibérative</i> .....	30
3.1.1. Rôle et composition du Conseil .....	30
3.1.2. Un fonctionnement imparfait .....	32
3.2. <i>La gestion interne</i> .....	32
3.2.1. Une équipe restreinte .....	32
3.2.2. Un budget invisible .....	33
3.2.3. Un pilotage incomplet .....	34
3.2.4. Une fonction de compte rendu et de communication limitée .....	36
3.2.5. Une fonction d'études et d'animation du débat peu développée .....	36
4. PERSPECTIVES D'AVENIR ET RECOMMANDATIONS .....	36
4.1. <i>Améliorer les procédures administratives pour l'investigation</i> .....	37
4.1.1. Accroître les moyens d'investigation pour la localisation de la mère de naissance ..	37
4.1.2. Elaborer un guide de procédures .....	37
4.2. <i>Redistribuer et améliorer la fonction d'accompagnement psychosocial</i> .....	38

4.2.1. Développer la pratique des mandats .....	38
4.2.2. Améliorer la fonction d'accompagnement psychosocial du CNAOP .....	38
4.3. Renforcer la fonction d'animation du réseau des partenaires .....	40
4.4. Développer la fonction d'études et d'animation du débat public.....	40
4.5. Clarifier le fonctionnement de l'assemblée délibérante et adapter sa composition.....	41
4.6. Améliorer la gestion interne .....	42
4.7. Les pistes d'évolution du statut du CNAOP.....	42
CONCLUSION.....	44
<b>LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>45</b>
<b>LETTRE DE MISSION.....</b>	<b>47</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....</b>	<b>49</b>
<b>REPONSES DU CNAOP ET OBSERVATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE 1 : CARTE DES NAISSANCES AVEC DEMANDE DE SECRET DE L'IDENTITE DE LA MERE EN 2008.....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE 2 : RESUME DE L'ETUDE DE L'INED SUR LES MERES DE NAISSANCE QUI DEMANDENT LE SECRET DE LEUR IDENTITE LORS DE LEUR ACCOUCHEMENT..</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE 3 : L'ACCES DU CNAOP AUX DIFFERENTS DOCUMENTS D'ETAT-CIVIL SELON L'AGE ET LE STATUT DES DEMANDEURS.....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 4 : FICHE SUR LE PROCESSUS D'INVESTIGATION POUR LA RECHERCHE DU PARENT DE NAISSANCE (LA MERE OU LE PERE POUR QUELQUES SITUATIONS ANTERIEURES A 2002) .....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE 5 : DOCUMENT D'INFORMATION DES FEMMES.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 6 : DOCUMENT JURIDIQUE DE RECUEIL DES INFORMATIONS DES MERES DE NAISSANCE.....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXE 7 : LIVRET D'ACCUEIL.....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE 8 : REGLEMENT INTERIEUR DU CNAOP .....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE 9 : QUESTIONNAIRE AUX CORRESPONDANTS DU CNAOP.....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE 10 : MODELE DE RELEVÉ SEMESTRIEL SUR LES ACCOUCHEMENTS SECRETS.....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE 11 : EXEMPLE DE PROTOCOLE AVEC LES MATERNITES (HAUTES-PYRENEES) .....</b>	<b>103</b>
<b>SIGLES UTILISES.....</b>	<b>111</b>



## INTRODUCTION

- [1] La Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité a demandé à l'IGAS de procéder à une évaluation de l'activité du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) après huit ans de fonctionnement afin d'établir un bilan aussi exhaustif que possible de sa mise en œuvre et de dégager des pistes de réforme permettant d'accroître la capacité du CNAOP à faciliter l'accès aux origines personnelles des personnes adoptées ou pupilles de l'Etat<sup>1</sup>.
- [2] Plus précisément, la Secrétaire d'Etat a demandé à l'IGAS de « *mettre en évidence la gestion du dispositif, notamment l'accès des demandeurs à leurs origines personnelles, l'accompagnement qui leur est proposé aussi bien lors de l'introduction de leurs demandes que durant son instruction et tout particulièrement au moment où le parent de naissance identifié et localisé accepte ou non de lever le secret de son identité* ».
- [3] Elle a souhaité que « *soient examinées également les modalités selon lesquelles les conseils généraux et les organismes autorisés pour l'adoption mettent à disposition, aussi bien des demandeurs que du conseil, les informations visant à faciliter leur accès à leurs origines personnelles ainsi que les relations du CNAOP avec les conseils généraux et les organismes autorisés pour l'adoption et les modalités d'information et d'accompagnement des femmes accouchant dans le secret par les correspondants départementaux* ».
- [4] Le chef de l'inspection générale des affaires sociales a, le 1<sup>er</sup> octobre 2010, désigné Joëlle Voisin et Philippe Georges pour effectuer cette mission d'audit. Ils ont conduit des entretiens notamment avec des membres du Conseil, du secrétariat général, des représentants des organismes autorisés pour l'adoption et des maternités. Ils ont analysé un échantillon de dossiers de demandes d'accès aux origines personnelles, participé à une séance du Conseil et à deux sessions de formation des correspondants départementaux.
- [5] Ils ont adressé un questionnaire à l'ensemble des conseils généraux afin d'avoir une connaissance du profil des correspondants départementaux et de leur activité.
- [6] Ils se sont rendus dans cinq départements pour examiner les relations entre le CNAOP et ses correspondants départementaux. Ces départements ont été choisis en fonction du nombre annuel d'accouchements sous X (cf. Annexe 1). Ont donc été retenus deux départements au nombre élevé de naissances sous le secret de l'identité de la mère (Paris, Nord), deux départements moyens (Seine-Maritime et Gironde) et un département où ce nombre est faible (Yonne)<sup>2</sup>.

### 1. LE CNAOP : UNE GESTATION LONGUE, UNE NAISSANCE DIFFICILE

#### 1.1. Une loi longuement préparée

- [7] Dès le début des années 1990 de nombreuses personnalités ont milité en faveur d'une modification radicale de la législation pour les personnes nées ou abandonnées sous le secret et demandé la suppression de l'accouchement dans l'anonymat.

---

<sup>1</sup> Auparavant une mission parlementaire a été confiée à Madame Brigitte Barèges, députée du Tarn-et-Garonne afin d'établir un état des lieux et d'étudier une éventuelle évolution de la législation sur l'accouchement secret.

<sup>2</sup> Soit en 2008, 40 naissances à Paris en 2008 (131/100 000), 32 dans le Nord (87/100 000), 9 en Gironde (54/100 000), 14 en Seine-Maritime (87/100 000), une naissance dans l'Yonne (25/100 000). Ce dernier département était auparavant terre d'accueil des agences de placement de la Seine et conserve les dossiers de nombreux pupilles.

- [8] Plusieurs rapports officiels ont été publiés sur le sujet : le premier, celui du Conseil d'Etat en 1990, proposait déjà un conseil pour la recherche des origines familiales qui procéderait à la recherche des parents, recueillerait leur volonté et veillerait au rapprochement psychologique des parties par une démarche de médiation ; le deuxième, remis en février 1996, celui du groupe de travail présidé par Pierre Pascal, inspecteur général des affaires sociales, envisageait déjà la création d'une instance nationale indépendante qui aurait une compétence de médiation. En 1998, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'état des droits en France, présidée par le député Laurent Fabius, allait plus loin dans le sens des revendications des associations de personnes nées sous X. Il proposait « *de conserver auprès d'une institution publique les informations relatives à la filiation biologique de l'enfant...Le secret serait levé de plein droit à l'âge de 18 ans* ».
- [9] D'autres rapports tel celui d'Irène Théry (1998) proposaient de supprimer la possibilité de demander le secret lors de l'accouchement alors que celui de Françoise Dekeuwer-Défossez (1999) mettait en garde contre toute solution radicale et préconisait des solutions permettant « une réversibilité de la discrétion ».
- [10] Ces différents rapports et les débats qui les ont accompagnés ont préparé le contenu de ce qui allait être la loi du 22 janvier 2002. Cette loi, résultat d'une volonté de conciliation, a été votée à l'unanimité un an après la présentation du projet de loi en Conseil des ministres, après six mois de consultations.
- [11] Spécificité française, le secret de l'accouchement est réaffirmé en même temps qu'est facilitée la recherche de ses origines.
- [12] A cette double fin, la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002<sup>3</sup> et les décrets n° 2002-781 du 3 mai 2002 et n° 2003-671 du 21 juillet 2003<sup>4</sup> créent et organisent une instance de médiation entre ceux qui demandent à connaître leurs origines et leurs parents de naissance, le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP), organisme national qui vise en outre à mettre fin à des pratiques disparates entre les départements qui pouvaient faciliter ou freiner l'accès aux dossiers des anciens pupilles.
- [13] La création de cette instance de médiation permet à la France de tenir ses engagements internationaux. En effet, elle concourt à la mise en œuvre de l'article 7 de la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989 selon lequel « *l'enfant a, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents* » ainsi que l'article 30 de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, selon lequel les autorités compétentes de l'État « *doivent conserver les informations qu'elles détiennent sur les origines de l'enfant, notamment, celles relatives à l'identité de sa mère et de son père, ainsi que les données sur le passé médical de l'enfant et de sa famille. Elles assurent l'accès de l'enfant ou de son représentant à ces informations, avec les conseils appropriés, dans la mesure permise par la loi de leur État* ».
- [14] La Cour européenne des droits de l'homme a donné acte à la France d'avoir cherché, avec la création du CNAOP à concilier les intérêts divergents des mères biologiques avec ceux des personnes à la recherche de leurs origines, en reconnaissant que « *la législation française tentait d'atteindre un équilibre et une proportionnalité suffisante entre ces intérêts* <sup>5</sup> ».

<sup>3</sup> Codifiée notamment aux articles L.147-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

<sup>4</sup> Codifiés notamment aux articles R. 147-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

<sup>5</sup>Décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 13 février 2003 à la suite de la plainte déposée par Mme Pascale Odièvre (requête n° 42326/98)

- [15] La Cour note que «*par la loi du 22 janvier 2002, qui s'efforce d'assurer équitablement la conciliation entre la protection du secret de la mère et la demande légitime de l'enfant concernant ses origines, la France n'a pas excédé la marge d'appréciation qui doit lui être reconnue en raison du caractère complexe et délicat de la question que soulève le secret des origines au regard du droit de chacun à son histoire, du choix des parents biologiques, du lien existant et des parents adoptifs* ». Elle a considéré qu'ainsi la loi française ne méconnaissait ni l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) ni l'article 14 (interdiction de toute discrimination) de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

### **1.2. La mise en place difficile du CNAOP**

- [16] La création du CNAOP a été bien accueillie malgré quelques difficultés d'installation. En effet, le décret du 3 mai 2002 qui fixe la composition et le fonctionnement du conseil national ne fut signé que deux jours avant le deuxième tour de l'élection présidentielle de 2002 et le même jour parut l'arrêté nommant les membres du CNAOP ainsi que le président et son suppléant, Monsieur Pierre Verdier et Madame Nadine Lefaucheur, tous deux connus comme des partisans de l'accès aux origines.
- [17] L'arrêté a été publié le même jour que le décret alors que ce dernier n'était applicable qu'un jour franc après sa publication<sup>6</sup>. Un recours auprès du ministre de la santé et auprès du secrétaire d'Etat du nouveau gouvernement a été déposé sur ce motif par un collectif d'associations, parmi lesquelles l'association « Enfance et familles d'adoption » (EFA), afin de retirer ce texte, ce qui fut fait le 24 juillet 2002.
- [18] Les ministres désignèrent alors comme président le professeur Roger Henrion, membre de l'Académie de médecine, et comme suppléant le Docteur Pierre Lévy Soussan, pédopsychiatre. Ce changement fut mal accueilli par les personnes favorables à la liberté totale d'accès aux origines, en partie écartées.

#### **Le Conseil national d'accès aux origines personnelles**

Le CNAOP a pour fonction d'instruire les demandes d'accès aux origines des anciens pupilles confiés à l'aide sociale à l'enfance ou des personnes adoptées confiées à des organismes d'adoption. Il procède à la recherche de l'identité de la mère et à sa localisation. S'il a pu trouver son adresse, il la contacte pour l'informer de la demande de la personne dont elle a accouché et recueillir sa volonté de lever ou non le secret. Si elle l'accepte, le CNAOP met en relation le demandeur et la mère de naissance.

Le CNAOP recueille également les levées de secret de la mère qui, à tout moment, a la possibilité de le faire, et les déclarations d'identité des ascendants, descendants ou des collatéraux privilégiés des parents de naissance.

Le CNAOP dispose dans chaque département de correspondants envers lesquels il a une obligation de formation et qu'il peut mandater pour contacter la mère.

Le CNAOP n'a pas de personnalité morale. C'est un service de la Direction générale de la cohésion sociale du ministère chargé des affaires sociales. C'est une structure de huit agents (un secrétaire général, quatre chargées de mission et trois assistantes) qui travaille sous l'autorité d'un conseil de dix-sept membres nommés par le ministre.

---

<sup>6</sup>Article 1er du code civil

- [19] Le Conseil a été installé en séance plénière par le ministre le 12 septembre 2002. La secrétaire générale dut faire face à la nécessité de trouver rapidement des collaborateurs et des locaux sans qu'une dotation budgétaire n'ait été prévue pour l'exercice 2002. La Direction générale de l'action sociale<sup>7</sup> procéda à des réaménagements sur ses propres ressources pour dégager des moyens.
- [20] Le président et la secrétaire générale ont fait adopter par le Conseil à l'unanimité un règlement intérieur le 28 novembre 2002.
- [21] Depuis cette date se sont succédé cinq présidents et trois secrétaires généraux, les changements de secrétaires généraux s'opérant après des périodes de vacance variant de quatre à sept mois.
- [22] Le secrétariat général dut déménager à plusieurs reprises. Aujourd'hui, il est installé à proximité de la Direction générale de la Cohésion sociale dans le quatorzième arrondissement de Paris.

Tableau 1 : Les présidents et secrétaires généraux du CNAOP de 2002 à 2011

Présidents	Pr HENRION	Pr ARTHUIS	Pr GOLZE	Pr GOLZE	Charles de BATZ	Charles de BATZ	André NUTTE
Période	22 août 2002/ 31 décembre 2003	1 <sup>er</sup> janvier 2004/ 22 août 2005	nommé le 22 août 2005	parti en décembre 2008	nommé le 4 décembre 2008	parti en juin 2009	nommé le 8 juillet 2009
Secrétaires généraux	Marie- Christine LE BOURSIKOT	Marie- Christine LE BOURSIKOT	Marie- Christine LE BOURSIKOT	Sylvie SCHLANGER- SALAMA	Sylvie SCHLANGER- SALAMA	Poste vacant	Raymond CHABROL
Période	nommée le 22 août-2002		partie en septembre 2007	nommée le 8 février 2008	partie en mars 2009	poste vacant	nommé le 9 octobre 2009

Source : IGAS

## 2. L'AUDIT DU CNAOP : ACTIVITES ET PROCEDURES

- [23] Après avoir synthétisé les résultats de l'activité du CNAOP, la mission a procédé à une analyse par processus, processus de travail administratif (investigation, conservation des documents...), processus de travail psychosocial, processus d'animation des partenaires.

### 2.1. Les principaux résultats du CNAOP

- [24] La création du CNAOP a permis depuis 2002 à 1 393 personnes de connaître l'identité de leur parent de naissance. Compte tenu de l'importance que cela représente pour ces personnes, il s'agit d'un apport qui est essentiel.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Aujourd'hui Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

<sup>8</sup> L'étude d'impact faite dans le cadre des travaux préparatoires à la loi de 2002 annonçait que le flux des demandes à traiter par cette nouvelle instance serait de quelques milliers par an et les estimations du rapporteur évaluaient à 400 000 environ les personnes concernées par la recherche de leurs origines. Le nombre de saisines du CNAOP a été bien inférieur.

[25] A défaut de pouvoir établir une norme indiquant un taux-cible de découvertes d'identité, il n'est pas possible de porter une appréciation sur ces résultats. Il ne devrait pas être possible de retrouver une mère, hors les cas de demandes de secret postérieures à la naissance et à l'établissement d'une filiation, puisque, jusqu'en 2002, aucune procédure de recueil d'informations auprès de la mère n'était instituée. Ce sont donc bien souvent des malfaçons (informations non occultées) qui permettent d'identifier la mère.

### 2.1.1. Les données d'activité<sup>9</sup>

[26] Les premiers dossiers furent déposés par des pupilles ou adoptés dès la fin de l'année 2002 et dès 2003, 707 dossiers étaient enregistrés. Ce fut une année de grande activité alors que le CNAOP devait élaborer ses outils et former ses correspondants. En effet, beaucoup de personnes répondant aux critères de la loi recherchaient depuis longtemps leurs origines et attendaient la création de cette nouvelle structure.

[27] Du 12 septembre 2002, date de sa mise en place, au 31 décembre 2010, 4 916 demandes d'accès aux origines personnelles ont été enregistrées par le CNAOP. Parmi elles, pour l'exercice 2010, on compte 564 nouvelles demandes dont 115 ne relevaient pas de la compétence du CNAOP.

[28] Il importe de préciser que le nombre de dossiers enregistrés est inférieur au nombre de dossiers reçus par le CNAOP. Les demandes ne font l'objet d'un enregistrement qu'après que le demandeur a fourni les pièces exigées. Le délai d'enregistrement varie de quelques jours à un an. Il n'est pas connu de façon certaine.

[29] 4274 dossiers ont fait l'objet d'une clôture au sens du secrétariat général, soit 86,9%. Parmi eux :

- 2749 ont été clos provisoirement (soit 64,3%) :
  - ▶ 1936 (soit 45,3%) parce qu'il n'a pas été possible d'identifier ou de localiser l'un au moins des parents de naissance ;
  - ▶ 590 (soit 13,8%) parce que le parent de naissance, qui a été identifié et localisé, a refusé de lever le secret de son identité. Parmi ces 590 personnes, 29 ont accepté un échange de courriers (soit 4,9%) et 58 (soit 9,8%) ont consenti à une rencontre anonyme ;
  - ▶ 223 (soit 5,2%) principalement pour suspension de la demande.
- 1524 ont été clos définitivement (soit 35,7%) :
  - ▶ 115 ne relevaient pas de la compétence du CNAOP ;
  - ▶ Pour 16 dossiers soit le demandeur était décédé pendant l'instruction de sa demande, soit il avait trouvé lui-même l'identité de sa mère de naissance.
- 1393 (soit 32,6% du nombre total des dossiers clos) ont été clos après la communication de l'identité du parent de naissance concerné :
  - ▶ 499 communications avec le consentement du parent de naissance (11,7% du nombre total de dossiers clos) ;
  - ▶ 455 du fait du décès du parent de naissance (10,6% du nombre total de dossiers clos) ;
  - ▶ 439 du fait de l'absence de demande de secret du parent de naissance (10,2% du nombre total de dossiers clos).

---

<sup>9</sup> Rapport d'activité 2010 du CNAOP

- [30] Parallèlement et en complément, le CNAOP a enregistré 298 levées de secret des parents de naissance et 98 déclarations d'identité d'ascendants, de descendants ou de collatéraux privilégiés des parents de naissance. Ces levées spontanées restent peu nombreuses. Le croisement des fichiers des demandeurs et des levées de secret spontanées a permis 46 communications d'identité dont 12 sur la seule année 2010.

*Les demandes d'accès aux origines personnelles des personnes adoptées nées à l'étranger*

Au total, depuis 2002, 205 dossiers de personnes nées à l'étranger ont été enregistrés au CNAOP, ce qui représente 4,7% de l'ensemble des demandes d'accès aux origines recevables :

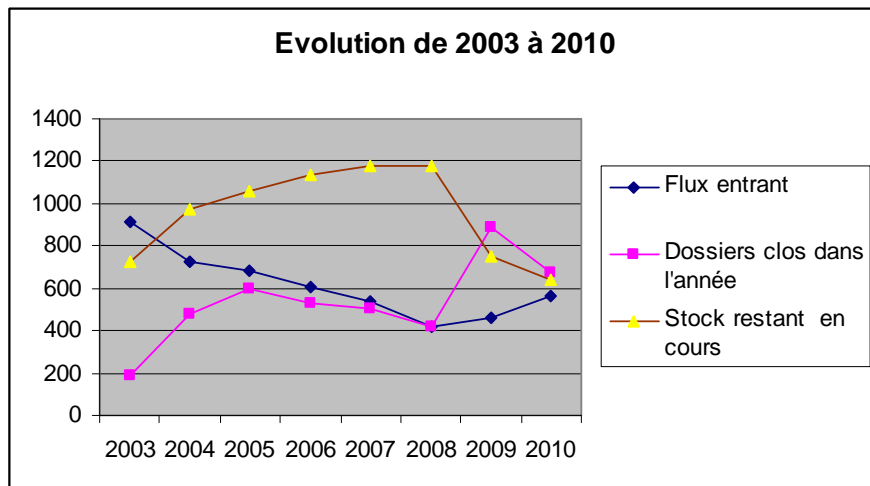
- ▶ 113 dossiers émanaient de personnes nées dans les départements français d'Algérie avant 1962 qui ont eu la qualité de pupilles de l'Etat et ont été adoptées.
- [31] A ce jour, faute d'informations, un seul dossier a pu être clôturé.
- ▶ 92 dossiers émanaient de personnes nées à l'étranger (hors Algérie).
- [32] Parmi ces dossiers 42 ont été clos définitivement grâce aux éléments d'identité transmis par le bureau des archives françaises en Allemagne et en Autriche, par le centre des archives d'outre-mer, par des organismes d'adoption français ou étrangers ou grâce aux éléments figurant dans le jugement d'adoption du demandeur (Brésil et Suisse).

Tableau 2 : Durée moyenne de traitement des dossiers par le CNAOP depuis sa mise en place

Année	flux entrant	dossiers clos dans l'année	stock restant en cours	clos N sur stock restant fin N-1	durée moyenne en année	en mois
2003	912	186	726			
2004	726	478	974	0,66	1,5	18
2005	685	597	1062	0,61	1,6	20
2006	606	530	1138	0,50	2,0	24
2007	542	506	1174	0,44	2,2	27
2008	418	418	1174	0,36	2,8	34
2009	463	888	749	0,76	1,3	16
2010	564	671	642	0,90	1,1	13
Total	<b>4916</b>	<b>4274</b>	<b>642</b>	<b>0,60</b>	<b>1,7</b>	<b>20</b>

Source : IGAS à partir du rapport d'activité 2010 du CNAOP

Graphique 1 : Evolution du nombre de demandes de 2003 à 2010



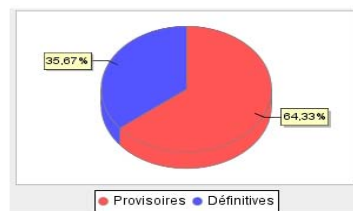
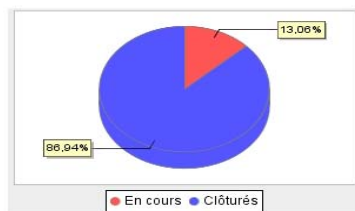
Source : Rapport d'activité 2010 du CNAOP

On constate une diminution sensible de la durée moyenne de traitement des dossiers depuis 2008.

Tableau 3 : Répartition des dossiers enregistrés depuis la mise en place du CNAOP<sup>10</sup>

Dossiers		
Enregistrés	Clôturés	En cours
4916	4274	642
4916		

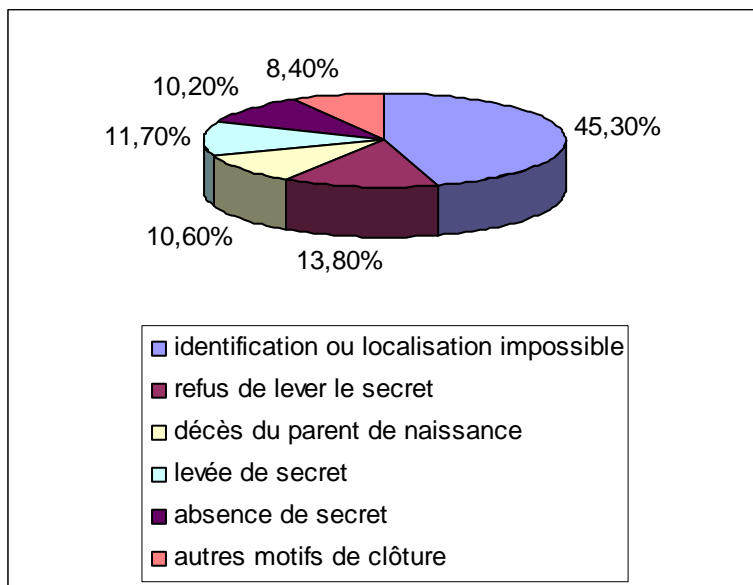
Clôtures	
Provisoires	Définitives
2749	1524
4274	



Source : Rapport d'activité 2010 du CNAOP

<sup>10</sup> Rapport d'activité 2010 du CNAOP

Tableau 4 : Répartition par type de clôture



Source : Rapport d'activité 2010 du CNAOP

## 2.1.2. L'analyse des données d'activité

2.1.2.1. Une progression du nombre de demandes d'accès aux origines personnelles depuis deux ans

[33] Alors que le nombre d'ouvertures de dossiers diminuait régulièrement depuis 2003, avec une baisse de 22% entre 2007 et 2008, la tendance s'est inversée en 2009 avec une progression de 9% suivie d'une augmentation de 18% entre 2009 et 2010.

2.1.2.2. Une progression substantielle du nombre de dossiers clôturés depuis deux ans

[34] Le taux de dossiers clôturés par rapport aux dossiers enregistrés, constant pour les exercices 2005 et 2006 (87%), a commencé à augmenter en 2007 et a dépassé 100% à partir de 2008. Le nombre de dossiers clôturés augmente sensiblement. Il passe de 418 dossiers en 2008 à 888 en 2009 et 671 en 2010.

2.1.2.3. Un stock de dossiers non traités en diminution depuis deux ans

[35] Le stock des dossiers en cours de traitement diminue régulièrement. Au 31 décembre 2010 il représente 13,05% des dossiers enregistrés depuis la mise en place du Conseil national. Il représentait 17,2% des dossiers enregistrés fin 2009 et 30% des dossiers enregistrés fin 2008.

2.1.2.4. Une diminution du nombre des parents de naissance qui acceptent de communiquer leur identité

[36] Le taux des parents qui ont accepté de lever le secret de leur identité oscille entre 54% et 47% des parents contactés par le CNAOP avec une baisse constatée fin 2010 (40,3%) qui nécessitera une analyse du Conseil, si elle se poursuit.



## 2.1.2.5. Un quart de mandats confiés aux correspondants départementaux

- [37] De la mise en place du CNAOP jusqu'au 31 décembre 2010, 268 dossiers ont fait l'objet d'un mandat confié à un correspondant départemental pour contacter le parent d'origine et, si cela était possible, organiser la rencontre entre lui et le demandeur, soit un peu plus de 5,2% du nombre de dossiers enregistrés. Ce chiffre est faible.
- [38] La mission estime qu'il serait plus pertinent de le comparer au nombre de parents de naissance identifiés, ce que le CNAOP ne fait pas. Or, 1 089 parents ont été identifiés, ce qui porte le pourcentage de mandats à 24,6%.
- [39] De 2004 jusqu'à 2010 on peut constater une augmentation régulière des mandats. En effet, il y a eu moins de 10 mandats entre 2002 et 2004, une cinquantaine en cumulant 2005 et 2006, ils se sont élevés à 78 fin 2007 ; 63 mandats ont été confiés à des correspondants départementaux en 2008 et 85 en 2009. Durant l'année 2010, ce chiffre est retombé à 42 mandats. La mission n'a pas eu l'explication de cette baisse malgré sa demande au secrétariat général.
- [40] Vingt-neuf départements<sup>11</sup> n'ont jamais reçu de mandats. On les trouve parmi les très petits départements, ceux du sud de la France et les départements ultra-marins, peu rompus à l'exercice, auxquels le conseil hésite à déléguer cette mission. Ce sont aussi quelques départements de la région d'Ile-de-France dont les conseils généraux refusent d'effectuer des mandats et dans lesquels les chargées de mission se déplacent aisément compte tenu de leur proximité géographique.

Tableau 5 : Les mandats confiés aux correspondants départementaux

ANNEE	Levée de secret	Refus Levée de secret	Désistement demandeur	Annonce décès du parent de naissance	Refus de répondre mère de naissance	Autres motifs <sup>12</sup>	En cours	TOTAL
<b>2004</b>	2	4						<b>6</b>
<b>2005</b>	7	6	2		1	3		<b>19</b>
<b>2006</b>	7	16		2		1		<b>26</b>
<b>2007</b>	10	11	1		3	1	1	<b>27</b>
<b>2008</b>	22	24	4	2	4	3	4	<b>63</b>
<b>2009</b>	21	35	4	4	2	9	10	<b>85</b>
<b>2010</b>	8	15				1	18	<b>42</b>
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>111</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>268</b>

Source : CNAOP, établi à partir des données dont disposent les chargées de mission ; certains mandats, achevés du temps des chargées de mission qui ont quitté le CNAOP n'ont pas pu être pris en compte.

<sup>11</sup> Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ardennes, Ariège, Aube, Aveyron, Corrèze, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Creuse, Gers, Landes, Loir et Cher, Haute-Loire, Lozère, Marne, Mayenne, Pyrénées-Orientales, Deux-Sèvres, Tarn, Vienne, Essonne, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Guadeloupe, Guyane, Réunion.

<sup>12</sup> Autres motifs : la personne contactée a déclaré ne pas être la personne recherchée, l'annonce à un demandeur que son dossier est vide, le demandeur a retrouvé lui-même sa mère de naissance, le parent de naissance est hors d'état de manifester sa volonté.

### 2.1.2.6. Une stabilité de la hiérarchie des motifs de clôture

[41] La hiérarchie des motifs de clôture a peu changé depuis la création du CNAOP.

Les motifs pour une clôture définitive demeurent :

- ▶ Le consentement du parent de naissance à lever le secret,
- ▶ Le constat du décès du parent de naissance sans qu'il ait exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès aux origines
- ▶ Le constat de l'absence de demande de secret lors de la naissance ou lors de la remise de l'enfant.

Les motifs pour une clôture provisoire restent :

- ▶ L'absence de renseignements permettant l'identification ou la localisation du parent de naissance,
- ▶ Le refus du parent de lever le secret de son identité.

## 2.2. *Le processus de recueil des informations sur la mère de naissance*

[42] La loi de 2002 harmonise le traitement de la demande de secret de l'identité des femmes sur l'ensemble du territoire national en enjoignant aux services du conseil général et aux établissements de santé l'utilisation de documents dont la forme et le contenu sont fixés par voie réglementaire. Il s'agit du document d'information des femmes – qui précise notamment les effets juridiques du secret et la nature des renseignements que la mère est invitée à laisser dans l'intérêt de l'enfant (dont le pli fermé avec son identité) – et du document juridique de recueil des renseignements sur les parents de naissance (cf. Annexes 5 et 6).

[43] La mission, dans les départements visités, a reçu des observations différentes sur ces documents. Des travailleurs sociaux déplorent que le document d'information soit trop dense et que le document juridique de recueil des renseignements ait un caractère trop administratif. Ils portent cependant une appréciation positive sur l'harmonisation réalisée.

[44] Des départements accompagnent encore ces documents d'un rapport synthétisant des informations complémentaires sur les circonstances de la naissance. La difficulté réside dans le fait que ce rapport, qui n'est pas réglementaire, risque de comporter une part d'appréciations subjectives. D'autre part il n'est pas remis en copie à la mère. Cette pratique n'apparaît pas opportune pour le risque souligné.

[45] Aussi il semble préférable d'apporter un soin particulier à la préparation de l'entretien avec la mère, quand cela est possible, pour remplir au mieux le document officiel, avec des éléments substantiels sur l'histoire de la naissance qui pourront être utiles à l'enfant s'il souhaite un jour accéder à son dossier.

[46] A titre d'illustration, le département du Nord, a dénombré 29 accouchements secrets en 2010. Douze grossesses ont été suivies par des sages-femmes du service de la protection maternelle et infantile<sup>13</sup>, dix-sept n'ont pas été suivies, la mère s'étant présentée à la maternité au moment de l'accouchement (cf. Annexe 2). Le temps que consacrent les professionnels à l'accompagnement de ces femmes est de deux à trois jours pour une grossesse suivie et de cinq heures pour une grossesse non suivie<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> A l'hôpital Jeanne de Flandre une assistante sociale et une sage femme de PMI sont même installées dans les locaux de la maternité.

<sup>14</sup> Renseignements fournis par le conseil général du Nord

- [47] Le contenu des informations rédigées par les professionnels médico-sociaux dans le document juridique de recueil que la mission a pu lire dans les différents départements visités traduit la qualité de l'accompagnement réalisé en amont ou en aval de l'accouchement, dès lors que la femme est restée suffisamment longtemps à la maternité pour que le correspondant du CNAOP puisse la rencontrer. Elle valide l'option du maintien du document actuel.
- [48] En revanche l'information destinée aux femmes devrait être allégée, le document actuel se révélant être essentiellement un support pour les professionnels.

### 2.3. *Le processus d'investigation pour la recherche de la mère de naissance*

- [49] Le CNAOP a la mission de rechercher les mères ou les pères de naissance<sup>15</sup> qui ont demandé le secret de leur identité et, s'ils peuvent être identifiés, de les informer de cette démarche et recueillir leur volonté d'accepter ou de refuser de lever le secret de leur identité.
- [50] L'instruction des dossiers de demandes par le CNAOP comprend plusieurs étapes, depuis l'analyse de la recevabilité de la demande jusqu'à la mise en relation entre le demandeur et la mère de naissance<sup>16</sup>: en passant par la collecte des informations pour identifier cette mère puis rechercher son adresse (cf. Annexe 4).

#### 2.3.1. **La saisine du CNAOP**

- [51] Les interlocuteurs du CNAOP sont les personnes, pupilles de l'Etat ou adoptées, qui ne connaissent pas l'identité de leurs mères de naissance. Celles-ci ont demandé la préservation du secret de leur identité lors de l'accouchement ou ont confié leur enfant en vue d'adoption à un service d'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé pour l'adoption. Dans ce deuxième cas, l'enfant n'a pas été immatriculé comme pupille de l'Etat.
- [52] Les « demandeurs » sont majeurs à 98% mais peuvent aussi être mineurs, s'ils ont atteint « l'âge de discernement ».
- [53] Trois situations peuvent se rencontrer :
- ▶ Soit la mère a demandé expressément le secret de son identité. Elle a pu toutefois accepter de laisser son identité sous pli fermé.
  - ▶ Soit la mère n'a pas demandé expressément le secret de son identité mais elle a demandé à ne pas être désignée dans l'acte de naissance, ce qui équivaut à l'absence de filiation maternelle (c'est à-dire que son nom ne figure pas dans l'acte d'état civil). Dans ce cas<sup>17</sup>, c'est le personnel de l'hôpital qui a fait la déclaration de naissance (et la déclaration de naissance se fait dans les trois jours à l'officier de l'état-civil du lieu). Il doit veiller à ne pas donner le nom de la mère si tel est son souhait (circulaire du ministère de la justice du 1<sup>er</sup> juillet 2006). (cf. annexe 3)
  - ▶ Soit la mère a établi la filiation en acceptant d'être désignée en qualité de mère dans l'acte de naissance de l'enfant et elle a consenti à son adoption. Le CNAOP n'est pas compétent dans ce troisième cas ; l'identité de la mère doit être fournie par l'institution qui dispose du dossier (conseil général ou organisme d'adoption).
- [54] Le CNAOP peut être saisi directement par les demandeurs ou par les conseils généraux<sup>18</sup>, soit parce que le secret est clairement établi, soit parce que les conseils généraux estiment qu'il y a un doute sur la demande de secret.

<sup>15</sup> Certains pères de naissance ont pu également demander le secret de leur identité avant la loi de 2002 qui leur a retiré cette possibilité.

<sup>16</sup> Article L.147-6 du CASF

<sup>17</sup> Articles 55 et 57 du code civil

<sup>18</sup> Procédure de double guichet prévue à l'article L. 147-3 du CASF

[55] En effet, eu égard aux conditions de recueil de l'enfant par le service de l'aide sociale à l'enfance ou l'organisme d'adoption, la demande de secret n'est pas toujours apparente dans les dossiers anciens et certains départements préfèrent solliciter le CNAOP pour trancher.

[56] Le nombre de dossiers transmis par les conseils généraux est faible (de l'ordre de 10 à 20% selon le secrétariat général). Il s'agit d'une estimation car ces dossiers ne font pas l'objet d'un enregistrement spécifique.

### 2.3.2. Le processus de traitement des demandes d'accès à la connaissance des origines

[57] Pour définir des procédures adaptées, le Conseil a mis en place des groupes de travail chargés d'élaborer des règles de fonctionnement et des documents de référence. Les travaux qui en sont issus ont été ensuite soumis au Conseil qui les a approuvés. Les procédures sont devenues ainsi plus claires et plus homogènes. Les différentes fiches de procédure servent de support aux réunions de formation des correspondants départementaux.

[58] Depuis 2007, le CNAOP dispose d'un logiciel de gestion qui a remplacé deux fichiers Excel qui ne permettaient pas une gestion dynamique des dossiers. Le secrétariat général a mis en place des formulaires types, automatiquement fournis par ce logiciel : questionnaire de demande, accusé de réception, demande au président du conseil général ou à un organisme d'adoption, lettre aux hôpitaux, aux archives départementales, à l'état civil, courrier aux correspondants pour un mandat....

[59] Des réunions de service à rythme régulier permettent à l'ensemble de l'équipe du secrétariat général d'aborder les points de procédures qui posent des difficultés.

[60] Le courrier arrivé est ouvert et enregistré dans un délai de cinq à quinze jours. Une trentaine de courriers, plus ou moins longs à traiter, arrivent chaque jour au secrétariat.

[61] L'instruction des dossiers de demandes d'accès aux origines par le CNAOP comprend plusieurs étapes.

#### 2.3.2.1. Première étape : L'analyse de la recevabilité du dossier

[62] La demande doit être formulée par écrit.

[63] Le secrétariat général vérifie que le demandeur a la qualité de pupille de l'Etat ou a été adopté, qu'il ne connaît pas l'identité de ses parents de naissance, que sa démarche est personnelle. Il s'assure qu'il y a une demande expresse de secret, ou existence d'un doute ou encore que la mère de naissance est décédée sans avoir procédé à la levée du secret. S'il n'y a pas de demande de secret de l'identité, il transmet le dossier au conseil général du département où est né l'enfant et en informe le demandeur.

[64] Pour apprécier ces éléments il envoie un questionnaire au demandeur, si ce document – téléchargeable sur le site internet – n'est pas déjà joint à la demande et il lui réclame une copie intégrale de son acte de naissance.

#### 2.3.2.2. Deuxième étape : L'identification de la mère de naissance

[65] Le secrétariat général demande le dossier du demandeur au service de l'aide sociale à l'enfance du conseil général concerné ou à l'organisme d'adoption qui l'avait recueilli. Si l'enfant vient d'un pays étranger, il peut aussi recueillir des renseignements auprès de l'Autorité centrale pour l'adoption ou de la Mission de l'adoption internationale.

[66] A partir des éléments d'identité, souvent incomplets contenus dans le dossier, le secrétariat général sollicite, selon les cas, les services d'état-civil des mairies, les établissements de santé dans lesquels les mères ont accouché (afin d'obtenir les éléments qui figurent sur les registres d'admission ou de naissance) ou les procureurs de la République pour qu'ils fournissent les éléments contenus dans les actes de naissance d'origine ou encore les archives départementales.

- [67] Des contacts ont été établis avec le ministère de la justice : une circulaire du 20 mars 2003 a ainsi attiré l'attention des parquets sur les dispositions de l'article L. 147-8 du CASF qui dispose que le procureur doit communiquer au Conseil national, sur sa demande, les éléments qui figurent dans les actes de naissance d'origine quand ces actes sont devenus nuls du fait de la transcription de la décision prononçant l'adoption plénière.
- [68] Des lettres-type sont proposées par le logiciel qui prévoit également une relance systématique au bout de trois mois. Le délai de relance est de six mois pour les parquets.
- [69] Les documents sont recueillis dans des délais qui varient de deux mois à un an.
- [70] Le secrétariat général reçoit en réponse soit des éléments relatifs à l'identité de la ou des parents de naissance, soit des renseignements non identifiants concernant la santé des père et mère de naissance, les origines de l'enfant, et les raisons et circonstances de sa remise au service d'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme d'adoption.
- [71] La procédure d'investigation du CNAOP s'arrête à cette étape lorsqu'il n'y a aucun élément d'identité dans les différents documents qui ont été demandés. C'est généralement parce qu'il n'y a eu aucune faille dans le traitement de la demande de secret d'identité par les différentes institutions. Le dossier fait alors l'objet d'une clôture provisoire. Un procès verbal signé par le secrétaire général est dressé et une lettre récapitulant les démarches effectuées est envoyée au demandeur. Un courrier est également transmis au conseil général ou à l'organisme d'adoption.
- [72] Dans un peu plus de 11% des cas la recherche auprès des services d'état-civil aboutit à la constatation du décès de la personne recherchée. Son identité est alors communiquée au demandeur. Un procès verbal de clôture définitive est établi et un courrier lui est adressé. S'il souhaite entreprendre des démarches pour retrouver sa famille d'origine, il peut le faire mais le CNAOP n'intervient pas car il n'a pas compétence pour cela.

#### 2.3.2.3. Troisième étape : La localisation de la mère de naissance

- [73] Le CNAOP recherche par tous moyens (consultations d'annuaires par exemple) l'adresse de la mère.
- [74] Il dispose aussi de pouvoirs spécifiques, conformément à l'article L.147-8 du CASF, pour localiser les mères de naissance. A partir des renseignements qu'il a recueillis (sur la profession par exemple), il peut solliciter les différentes administrations ou services de l'Etat, les collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales ainsi que les consulats des pays étrangers si la personne est de nationalité étrangère.
- [75] Une procédure d'échanges d'informations a également été établie en 2004 avec la CPAM de Paris, caisse pivot, pour la consultation du répertoire national inter-régimes de l'assurance maladie (RNIAM) afin d'obtenir la communication de la dernière adresse où ont été versées les prestations d'assurance maladie d'une personne dont l'identité est connue. Afin d'éviter des demandes dispersées deux des chargées de mission ont compétence pour contacter la CPAM, qui effectue les recherches puis restitue les informations au CNAOP. La mission n'a pas trouvé trace d'un accord en bonne et due forme. Aucun bilan n'est dressé de l'emploi de cette procédure.
- [76] Cette étape d'investigation peut durer jusqu'à un an et les chargées de mission ont régulièrement des contacts téléphoniques avec les demandeurs pour les tenir informés de l'avancement des recherches.
- [77] La personne peut demeurer introuvable. Elle peut aussi avoir donné des informations pour l'enfant sous un nom d'emprunt, ce qui la rend impossible à retrouver. La procédure est close si les recherches sont infructueuses (dans 45% des cas, il n'a pas été possible d'identifier ou de localiser la mère). Un procès verbal de clôture provisoire est établi et une lettre est adressée au demandeur avec le récapitulatif des démarches effectuées.

#### 2.3.2.4. Quatrième étape : La rencontre entre le demandeur et la mère de naissance<sup>19</sup>

- [78] Le CNAOP, quand il a localisé la mère de naissance, s'assure que le demandeur maintient sa demande, et le prépare aux difficultés qui peuvent être rencontrées (refus de le rencontrer, mère sous tutelle...)
- [79] Les chargées de mission tiennent le demandeur informé de l'évolution des démarches.
- [80] Le CNAOP peut se charger de contacter la mère de naissance. Il peut aussi mandater pour cela un correspondant départemental. Le secrétaire général lui envoie un courrier le désignant nominativement et définissant l'objet du mandat. A l'issue de son intervention le correspondant doit transmettre un rapport de compte rendu de mandat. Ces rapports sont de qualité différentes, détaillés ou succincts, transmis tardivement ou rapidement.
- [81] Dans les trois-quarts des cas (cf. supra), ce sont toutefois les chargées de mission qui procèdent elles-mêmes aux contacts avec la mère de naissance. Elles cherchent d'abord à joindre le parent biologique par téléphone, puis, si cela n'est pas possible, elles lui envoient un courrier par lettre simple, en indiquant les coordonnées téléphoniques de la chargée de mission.
- [82] Après le délai d'un mois environ, le même courrier est envoyé par lettre recommandée avec accusé de réception. Après un nouveau délai d'un mois un troisième courrier est envoyé. Il fait référence à la date de recours aux services sociaux pour l'accouchement (sans préciser toutefois ce motif).
- [83] Plusieurs situations peuvent se rencontrer :
- ▶ La mère peut nier être la personne recherchée ;
  - ▶ Elle peut refuser de communiquer son identité. Dans ce cas la loi nécessite de s'assurer de sa volonté ou non de lever le secret après sa mort sans que ne soit exigé un courrier attestant de cette volonté, dans le silence des textes.
  - ▶ La mère peut refuser de communiquer son identité mais accepter d'écrire anonymement, par l'intermédiaire du CNAOP, au demandeur pour lui parler des circonstances de la naissance et de l'abandon et donner, si elle le peut, les raisons de son refus.
  - ▶ Elle peut enfin accepter de lever le secret de leur identité (12% des cas). Il peut toutefois se passer plusieurs mois avant qu'il n'y ait rencontre entre elle et le demandeur. Ce temps est mis à profit pour qu'ils commencent à se connaître. Le CNAOP sert alors de boîte aux lettres. Ce temps varie d'une situation à une autre, d'un mois à un an.
- [84] Le travail d'accompagnement est, à ce stade, essentiel. Le demandeur et la mère de naissance ne se situent pas de la même manière dans le temps. La mère revit des événements du passé. Son présent est tout autre, parfois avec une famille qui ignore totalement ce passé. Le demandeur est dans le présent, dans la quête de ses origines.
- [85] La chargée de mission (ou le correspondant) est présente à la première rencontre si le demandeur ou sa mère de naissance le souhaite.
- [86] Selon la réponse de la mère, le secrétariat général dresse un procès verbal de clôture provisoire ou définitive précisant le motif de clôture, lequel est signé par le secrétaire général, et une lettre détaillée, signée par la chargée de mission, rend compte au demandeur des démarches effectuées et des résultats positifs ou négatifs obtenus. Un courrier est également adressé au conseil général ou à l'organisme d'adoption qui avait recueilli l'enfant pour être versé à son dossier.

---

<sup>19</sup> Article L.147-6 du CASF

### 2.3.2.5. Les observations de la mission

[87] La mission a procédé à l'analyse d'une trentaine<sup>20</sup> de dossiers.

Elle a constaté que les dossiers des demandeurs étaient correctement tenus. L'ensemble des documents qu'ils fournissent, leurs courriers et ceux du CNAOP sont classés ainsi que les notes des chargées de mission, généralement manuscrites, résumant, sans jugement de valeur, le contenu de leur entretien téléphonique et parfois de leur rencontre avec le demandeur. Un état des « diligences » permettant d'évaluer l'état d'avancement de la procédure est collé au verso de la couverture du dossier sur laquelle est noté le numéro d'enregistrement. L'expérience procédurale de la première secrétaire générale qui était magistrate se fait encore sentir. Un mécanisme d'alerte évite l'enlisement d'un dossier en cours d'instruction. Au terme d'un délai de trois mois, en l'absence de réponse d'un organisme sollicité pour donner une information, la nécessité d'un rappel est signalée par le logiciel de gestion des demandes. Ce délai est porté à six mois pour les parquets.

[88] Toutefois la mission déplore l'absence de fiches récapitulatives de l'ensemble des démarches susceptibles d'identifier et de localiser une mère de naissance afin que chargée de mission et secrétaire général puissent s'assurer qu'aucune recherche n'a été omise. Les fiches de procédure sont des documents à usage pédagogique et n'ont pas la formalisation suffisante pour constituer un référentiel de travail.

[89] L'instruction des dossiers n'est pas continue. Elle est interrompue par des périodes d'attente des informations demandées. Aucune règle n'apparaît déterminer la reprise du traitement d'un dossier à l'arrivée d'une pièce nouvelle. Le logiciel de gestion n'intègre pas une fonction de gestion des instances qui remette les dossiers dans la file active dès réception du complément demandé.

## 2.4. *Le processus de recueil des déclarations de levée de secret et d'identité*

### 2.4.1. Les levées de secret

[90] A la différence des demandes d'accès aux origines, il n'y a pas de double guichet pour les levées de secret et les déclarations d'identité qui sont toutes centralisées au CNAOP.

[91] A tout moment de sa vie, une femme qui a accouché dans l'anonymat (ou un père de naissance qui avait demandé le secret) peut contacter le CNAOP par écrit pour communiquer son identité. Elle donne des renseignements sur la naissance de l'enfant et précise si l'enfant a été confié à un service d'aide sociale à l'enfance ou à un organisme d'adoption. Elle joint une copie de sa carte d'identité ou de son passeport.

[92] Le secrétariat général recherche alors où a été conservé le dossier de l'enfant. Il vérifie si le pupille ou l'adopté a entrepris une démarche d'accès à ses origines personnelles. Si tel est le cas, il lui demande de confirmer sa démarche.

▶ Dans l'affirmative, le conseil général ou l'organisme d'adoption lui communique l'identité de sa mère de naissance.

▶ Dans le cas inverse, le courrier de la mère de naissance est transmis au conseil général ou à l'organisme d'adoption et conservé dans le dossier de l'enfant. Si le pupille ou l'adopté fait ultérieurement une demande d'accès à ses origines, l'identité de sa mère de naissance lui sera communiquée, avec ou sans un accompagnement, selon sa demande.

### 2.4.2. Les déclarations d'identité

[93] Les ascendants, descendants et collatéraux privilégiés (frères, sœurs et leurs descendants) peuvent écrire au CNAOP pour déclarer leur identité. Ils doivent apporter la preuve de leur lien de parenté avec le parent de naissance et joindre un justificatif d'identité.

---

<sup>20</sup> Les dossiers ont été tirés au hasard (4 par année de demande, 2 commençant par la lettre G, 2 commençant par la lettre V afin d'avoir des dossiers sur l'ensemble de la période).

- [94] Le secrétariat général enregistre la déclaration et recherche le service d'aide sociale à l'enfance ou l'organisme d'adoption qui a conservé le dossier de l'enfant. Il lui envoie alors la déclaration d'identité qu'il classe au dossier.
- [95] L'identité des déclarants n'est communiquée au pupille ou à l'adopté que s'il fait ou a fait une demande d'accès à ses origines personnelles et si la mère de naissance a expressément consenti à la levée du secret de son identité ou si elle est décédée sans s'être opposée à ce que son identité soit communiquée après sa mort.
- [96] Le conseil général ou l'organisme d'adoption procède alors comme pour les levées de secret et communique l'identité du déclarant (après que le CNAOP a vérifié si le demandeur maintenait sa demande).
- [97] Le logiciel de gestion ne permet pas de disposer de courriers types pour répondre à ces demandes ou déclarations. Elles nécessitent chacune une réponse personnalisée du secrétaire général.

## **2.5. Le processus de conservation et la communication des documents**

- [98] La conservation des documents est une fonction essentielle pour l'accès aux origines.

### **2.5.1. La conservation des dossiers au CNAOP**

- [99] La conservation et le traitement des informations et renseignements nécessaires à l'accès aux origines personnelles sont fixés par voie réglementaire<sup>21</sup> : « *La conservation des demandes d'accès aux origines et déclarations d'identité, est assurée par le CNAOP dans des conditions de sécurité garantissant le secret médical et le respect de la confidentialité de l'ensemble de ces documents dont l'accès est réservé aux seules personnes que le secrétaire général habilite à en connaître.* »
- [100] Des dispositions matérielles spécifiques aux locaux du CNAOP ont été prises pour protéger les dossiers de demandes d'accès aux origines. Ainsi les bureaux ne sont accessibles que par clés électroniques. Après usage les dossiers sont rangés. La mission a pu constater quand elle s'est rendue, à plusieurs reprises, au CNAOP, que les dossiers ne traînaient pas sur les tables. Ils sont classés dès leur enregistrement dans des armoires fortes à code secret et ignifugées. Les dossiers qui n'ont pas encore été enregistrés sont classés dans d'autres armoires simplement fermées à clés.
- [101] En cas d'entretien organisé dans les locaux du CNAOP, les personnes ne sont jamais laissées seules. Aucune identité de parent de naissance ou de demandeur n'est communiquée par voie électronique.
- [102] La mission a constaté que les différentes mesures nécessaires à la bonne conservation des dossiers et au respect de la confidentialité des dossiers étaient prises par le CNAOP.

### **2.5.2. La conservation des dossiers dans les conseils généraux**

- [103] Dans tous les cas d'accouchement secret, le pli fermé est conservé sous la responsabilité du président du conseil général et versé au dossier de l'enfant<sup>22</sup>. Selon les éléments recueillis par la mission, tous les organismes d'adoption ne transmettent pas, comme le demande la loi, le pli fermé aux départements.
- [104] Le dossier de l'enfant est, lui aussi, conservé sous la responsabilité du président du conseil général et peut être à tout moment complété<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Articles R. 147-25 à R. 147-33 du CASF

<sup>22</sup> Article R. 147-18 du CASF

<sup>23</sup> Article R. 147-20 du CASF



- [105] Le CNAOP communique au président du conseil général (cf. supra) copie de l'ensemble des demandes d'accès à la connaissance des origines, des déclarations de levée du secret et des déclarations d'identité (reçues en application de l'article L. 147-2 du CASF) pour qu'elles soient versées au dossier de l'enfant.
- [106] La mission, dans les départements visités, a constaté que les dossiers des anciens pupilles comme des nouveaux (ceux qui peuvent contenir des plis fermés) étaient conservés dans des armoires fermées à clés mais dans des conditions de sauvegarde différentes selon les départements. Dans certains départements les dossiers sont conservés dans une classothèque centrale sécurisée, sous un numéro codé connu d'une seule personne, ce qui poserait un problème si elle devait s'absenter longtemps. Dans d'autres départements ils sont conservés au service des adoptions dans des armoires classiques non ignifugées. Les dossiers sont doublés d'un registre d'admission ou d'un enregistrement informatique qui respecte l'anonymat. La copie systématique des dossiers de pupilles – pour ceux qui n'ont pas encore formulé de demande ou qui ne relèvent de la procédure du CNAOP – serait la seule garantie optimale de conservation sans régler cependant la question du pli fermé (qui ne peut être ouvert, donc dupliqué).

### **2.5.3. La conservation des dossiers par les organismes d'adoption**

- [107] Les dossiers sont conservés dans des armoires métalliques fermées à clés. La Cause a ainsi tous ses dossiers archivés depuis 1920. La Famille adoptive française conserve les dossiers de la même manière depuis sa création en 1946.

### **2.5.4. La conservation des dossiers par les établissements de santé**

- [108] Les dossiers médicaux anciens étaient conservés par les établissements de santé 30 ans après la sortie de l'établissement ou la dernière consultation. Depuis le 5 janvier 2007 le délai d'archivage a été ramené à 20 ans. Le directeur de l'établissement doit veiller à ce que toutes dispositions soient prises pour assurer la garde et la confidentialité des informations conservées. A l'issue de ce délai le dossier médical peut être détruit. Dans les établissements publics ou privés participant au service public l'élimination est subordonnée au visa de l'administration des archives (article R 1112-7 du code de la santé publique et circulaire interministérielle du 14 août 2007).
- [109] Les registres de naissance sont conservés définitivement.

## **2.6. *Le processus de travail psychosocial du CNAOP***

- [110] Conséquence d'une mission essentiellement juridique – la mise en œuvre d'un droit aux origines – et d'une première direction assurée par un magistrat, le CNAOP a peu développé la fonction d'accueil et d'accompagnement psycho-social. Ainsi la demande doit être déposée en tout premier lieu par écrit. Aucun contact personnel n'est établi avant que le traitement du dossier ne soit engagé.
- [111] Aucun entretien en face à face ne vient accueillir la démarche du demandeur voire la subordonner à une condition de bonne appréciation des enjeux de la démarche.
- [112] Le demandeur ne dispose que d'une boîte vocale pour y laisser un message. Cet « accueil » semble dissuasif puisque qu'un relevé sur cinq jours ouvrables indique que trente messages ont été déposés dont vingt-sept « vides ». Il est vrai que l'annonce du répondeur, enregistrée sur un rythme élevé, à la tonalité administrative, incite d'autant moins à s'y confier qu'aucun signal sonore ne permet de savoir quand déposer son message. Cette boîte est en outre de faible capacité (vingt messages peuvent y être déposés) et peut se trouver saturée.

- [113] Les expériences d' « agression téléphonique » de personnes en souffrance et ne comprenant pas toujours la lenteur de la procédure et ses obstacles ainsi que la charge psychologique importante d'un accueil téléphonique justifient aux yeux du personnel cette organisation et ces protections contre le contact direct initial. Il existe cependant des trous dans cette protection puisque certains demandeurs parviennent à « entrer » au CNAOP en passant par le standard du ministère.
- [114] Ce n'est qu'ultérieurement, à l'initiative des chargées de mission, lorsque celles-ci estiment que le demandeur a besoin d'un point de situation ou lorsqu'ils ont besoin d'information de sa part, qu'un contact est établi et que le numéro de ligne directe de la chargée de mission qui traite de leur demande leur est communiqué.
- [115] Les demandeurs ne trouvent pas davantage un accueil spécifique sur le site Internet. C'est un site de facture institutionnelle qui comporte en première page l'accès à des rapports ou à des données juridiques et qui semble plus rédigé à l'intention d'étudiants en droit qu'à destination d'un demandeur qui y trouvera certes les formulaires et un livret d'accueil mais sans aucun mot de bienvenue ni de guidance. Le livret d'accueil, curieusement rédigé comme si le demandeur avait déjà déposé une demande, est de style entièrement juridique sans aucune notation personnalisante. Enfin, l'information n'y est pas actualisée puisque c'est encore le rapport d'activité pour 2008 dont le lien figure sur la page d'accueil.
- [116] Le courrier du secrétariat général, de formulation sobre, gagnerait cependant à être allégé de formules « jargonantes » du type « soyez convaincu que les interventions institutionnelles ont été menées avec diligence... ».
- [117] C'est à un des moments les plus périlleux de la « procédure », lorsqu'une rencontre entre la mère et le demandeur est possible que, les chargées de mission du CNAOP assurent une fonction psychologique importante : la mise en relation.
- [118] Il n'y a pas lieu de mettre en cause, au regard des entretiens avec les intéressées et des retours d'expérience de quelques correspondants et de leurs réponses au questionnaire, le soin avec lequel cette fonction de mise en relation est effectuée : la prudence, le tact et la sensibilité des chargées de mission doivent être notés. Qui plus est la mission n'a pas eu connaissance d'incidents dans l'exercice de cette fonction. La mission note toutefois qu'il est paradoxal que les chargées de mission interviennent dans la phase la plus sensible alors qu'elles ne le font pas au moment de l'accueil.
- [119] Les chargées de mission organisent ces rencontres dans des lieux ordinaires comme les cafés, sans disposer de locaux adaptés (petit salon de conversation) au siège du CNAOP ou dans des locaux des administrations sociales territoriales qui pourraient être mis à leur disposition.
- [120] Les chargées de mission ne se réfèrent pas à un protocole d'organisation et de conduite de ces rencontres, chacune recourant à son intuition et à son expérience. De même l'expérience de chacune d'entre elles ne donne pas lieu à une capitalisation collective.
- [121] En tout état de cause ne peut être considérée comme satisfaisante l'absence de formation à la relation d'aide des chargées de mission et ce d'autant que l'équipe ne dispose pas de l'appui psychologique d'un personnel spécialisé, aussi bien pour mieux assurer la fonction que pour en supporter la forte charge émotive.

## ***2.7. Le processus d'animation des partenaires***

- [122] La mission assignée au CNAOP le conduit à entretenir des relations de partenariat avec les collectivités territoriales, les établissements de santé, les organismes d'adoption, les autorités judiciaires et diverses administrations d'Etat. On analysera ici les relations de partenariat et non les échanges d'informations individuelles en vue de permettre l'accès aux origines personnelles.

### 2.7.1. Le partenariat avec les départements

- [123] Outre ses échanges avec les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance qui lui adressent des demandes d'accès aux origines et dont il reçoit des informations sur les mères de naissance, le Cnaop dispose du concours de correspondants départementaux. Chaque président de conseil général doit en effet, en application de l'article L. 223-7 du CASF, désigner au moins deux correspondants chargés d'assurer les relations avec le CNAOP.
- [124] Ces personnes délivrent aux femmes qui accouchent sous le secret une information sur les aides qu'elles peuvent recevoir et les conséquences de leur décision, recueillent les renseignements sur les origines de l'enfant, les raisons et les circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance et sur la santé de ses père et mère de naissance (cf. supra). Elles reçoivent, le cas échéant, le pli fermé dans lequel la femme peut indiquer son identité.
- [125] À l'autre bout de la chaîne ces correspondants peuvent recevoir mandat du CNAOP pour contacter la mère de naissance « *dans le respect de sa vie privée, prendre acte de sa volonté ou non de lever le secret de son identité y compris après son décès, accompagner le demandeur en cas de décès du parent de naissance* » et organiser, le cas échéant, la mise en relation entre le demandeur et la mère de naissance.
- [126] La mission a élaboré un questionnaire (cf. Annexe 9) à l'adresse de ces correspondants pour mieux les connaître. Les réponses de cinquante-trois départements ont été agrégées <sup>24</sup>:
- ▶ Cinq départements ne respectent pas l'obligation d'avoir au minimum deux correspondants mais près de 40 % en ont plus de deux (dont quatre ont au moins cinq agents désignés à cet effet).
  - ▶ Contrairement à l'idée qui domine, ces personnels sont stables puisque près de 57 % des départements ont leur effectif en fonction depuis plus de quatre ans et 11 % ont en partie un effectif dont l'ancienneté est inférieure à un an. Il se peut toutefois que les départements aux effectifs stables, en mesure de produire des données, soient surreprésentés dans l'échantillon.
  - ▶ Il s'agit de personnels à caractère social et éducatif en grande majorité (68 % des réponses). Le personnel est mixte (administratif/social) à égalité dans un peu plus de 24% des départements. Les assistants de service social sont plus nombreux que les éducateurs et seuls quatre départements recourent à des psychologues.

---

<sup>24</sup> Sept réponses sont parvenues à l'IGAS après le dépouillement du questionnaire

Tableau 6 : Les correspondants du CNAOP

<b>Nombre de correspondants (en personnes physiques)</b>	<b>Nombre de départements</b>
1	5
2	27
3	10
4	6
5 à 10	2
11 et plus	2
<b>Ancienneté des correspondants</b>	<b>Départements en pourcentage</b>
inférieure à 1 an	11%
entre 1 et 4 ans	32%
supérieure à 4 ans	57%
<b>Formation des correspondants</b>	<b>Départements en pourcentage</b>
technique	68%
Binôme technique et administratif	24%
administrative	8%

Source : IGAS

- [128] À leur égard le CNAOP est tenu à une action de formation, initiale et continue.
- [129] Si la formation initiale doit intervenir dans les six mois de la désignation, aucune périodicité autre n'est fixée et il convient de constater que cette fonction a été très irrégulièrement remplie ces dernières années. Une formation avait été organisée en mai et septembre 2004 puis en janvier 2005. Une formation de deux jours a été organisée en juin 2007 pour l'ensemble des partenaires mais rien n'a été proposé en 2008 et 2009. C'est en 2010, sous l'impulsion du nouveau président et du nouveau secrétaire général, qu'a été repris le cycle de formation. Les sessions sont organisées dans un cadre interrégional et réunissent ainsi plusieurs dizaines de participants. Deux réunions se sont tenues en 2010<sup>25</sup>, la troisième qui était programmée à Marseille ayant été annulée pour cause de « mouvements sociaux » à l'automne. Deux réunions se sont tenues au début de 2011<sup>26</sup> et deux réunions restent à tenir pour clore le cycle<sup>27</sup>.
- [130] Cet effort de redressement, pour louable qu'il soit, ne permet toutefois pas de faire face aux obligations qui pèsent sur le CNAOP. D'abord l'obligation de formation initiale dans les six mois n'est mécaniquement pas respectée et quelques correspondants auront exercé leur délicate mission sans formation du CNAOP. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que les questions relatives à l'accouchement dans le secret ne font pas l'objet d'un enseignement très développé dans les écoles et que la fréquence de la pratique est faible dans la grande majorité des départements.

<sup>25</sup> Le 29 septembre à Lille et le 23 novembre à Metz

<sup>26</sup> A Paris les 18 et 31 janvier

<sup>27</sup> A Nantes en mars et reprogrammée à Marseille avant l'été 2011

- [131] Outre l'insuffisante fréquence de ces sessions, leur organisation présente plusieurs défauts. Les sessions de formation regroupent, compte tenu d'un cadre de réunion interrégional, plusieurs dizaines de participants, d'autant plus nombreux que sont associés des membres des conseils de famille et des représentants d'organismes d'adoption. Malgré le recours à la technique des ateliers, ces réunions ne permettent pas d'échanges suffisamment approfondis, et ce d'autant moins du fait de l'hétérogénéité de fonction des participants.
- [132] L'analyse des fiches de compte-rendu<sup>28</sup> montre qu'il s'agit essentiellement d'échanges d'interrogations et de pratiques et que la dimension de formation se dissout dans les réponses, au fil de l'eau, données par le secrétariat général du CNAOP. Il est certainement difficile pour un participant de faire alors la part entre ce qui relève de recommandations de bonnes pratiques, et ce qui relève d'instructions pour l'application du droit.
- [133] En outre, les fiches de compte-rendu ne sont pas établies selon un cadre homogène, ce qui en gêne la consolidation de l'analyse.
- [134] Le rôle du CNAOP, à destination des correspondants départementaux, ne peut se réduire à une formation, aussi resserrée soit-elle. C'est une véritable fonction d'animation de réseau et de coordination de l'ensemble des acteurs qui doit être reconnue au CNAOP (ce qui correspondrait aux attentes des correspondants si l'on se réfère aux réponses qu'ils ont apportées au questionnaire). On ne peut alors que regretter qu'il n'utilise pas d'autres outils : bulletin d'informations, forum et foire aux questions par extranet.

### **2.7.2. Les relations avec les établissements de santé**

- [135] Les maternités ont un rôle essentiel dans l'accueil des femmes qui souhaitent conserver le secret de leur identité. Selon les éléments recueillis par la mission, celles-ci ont souvent tardé à déclarer leur grossesse et ont rarement bénéficié d'un suivi médical et social. Elles arrivent le plus souvent au moment de l'accouchement et repartent parfois quelques heures après (cf. 2.2). La manière dont les maternités les accueillent influe également sur le contenu des renseignements que les mères de naissance acceptent de laisser.
- [136] Lorsqu'une femme, lors de son accouchement, demande la préservation du secret de son admission et de son identité,<sup>29</sup> l'établissement de santé doit, sous la responsabilité du directeur, contacter le correspondant du CNAOP qui viendra l'informer des conséquences juridiques de cette demande et de l'importance de connaître ses origines.
- [137] Les organismes d'adoption qui recueillent des enfants nés sous le secret, rencontrés par la mission, déplorent, à cet égard, d'être associés de manière variable au moment de l'accouchement par les correspondants du CNAOP.
- [138] Il arrive que les maternités se substituent aux correspondants départementaux pour le recueil de la déclaration de la mère de naissance lorsque l'accouchement a lieu en soirée ou le week-end ou lorsque le séjour de la mère est trop court pour attendre l'arrivée du correspondant. Ce recueil est alors effectué, sous la responsabilité du directeur, par les personnels hospitaliers. Le correspondant rencontre les personnels hospitaliers après le départ de la mère qui, dans des cas certes assez rares d'après les informations recueillies par la mission, n'a pas toujours signé le document ni n'en a pris un double.
- [139] Aussi il importe que les maternités soient associées à l'action du CNAOP, ce qui n'est pas fait systématiquement lors des sessions de formation. En dehors de ces sessions il n'y pas de canal de communication. Le CNAOP ne répond pas à la mission d'information qui lui incombe. On peut également indiquer que le CNAOP ne remplit pas sa fonction de coordination des centres de planification et d'éducation familiale.

<sup>28</sup> En outre la mission a pu assister à la session de Metz et à la moitié d'une des sessions de Paris.

<sup>29</sup> Article L.222-6 du CASF

- [140] Les conseils généraux des départements visités organisent des réunions avec les maternités et plus de 60% des départements ayant répondu au questionnaire ont établi avec les maternités du département des protocoles qui les intègrent dans une chaîne de prises en charge coordonnées.

Tableau 7 : Les relations entre les départements et les maternités

Réunions organisées avec les maternités	Départements (en pourcentage)
oui	65%
non	35%
Protocoles signés avec les maternités <sup>30</sup>	Départements (en pourcentage)
oui	62%
non	38%

Source : IGAS

- [141] Les maternités ont enfin la responsabilité de garantir le secret de l'accouchement quand celui-ci a été demandé. Dans les deux établissements dans lesquels la mission a eu des échanges avec le personnel soignant, la préservation du secret est strictement organisée par les services qui veillent à anonymiser les documents qui, avant que la demande de secret ne soit faite, peuvent comporter des informations nominatives. Dans l'un d'entre eux cette procédure s'inscrit dans la gestion de « l'identito-vigilance ».

### 2.7.3. Les relations avec les organismes d'adoption

- [142] Dans la mesure où un enfant peut être remis en vue de son adoption non seulement à un service d'aide sociale à l'enfance mais aussi à un organisme d'adoption<sup>31</sup>, celui-ci doit communiquer au CNAOP, à sa demande, les éléments dont il dispose dans le dossier de l'enfant et ainsi contribuer aux recherches du Conseil.
- [143] Les organismes d'adoption sont conviés aux sessions de formation, au titre de la mission d'information qui incombe au CNAOP. Celui-ci invite ainsi 55 organismes à ces sessions interrégionales. Toutefois, leur participation est faible dans la mesure où ils ne sont aujourd'hui concernés que de manière marginale par le recueil d'enfants, essentiellement confiés à l'aide sociale à l'enfance. Leur rôle n'est cependant pas négligeable dans la mesure où leur activité antérieure a été plus nettement plus importante et où, de ce fait, ils sont régulièrement interrogés par le CNAOP pour fournir des éléments d'information.

## 3. LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME

### 3.1. L'instance délibérative

- [144] Le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles est un organe placé auprès du ministre chargé des affaires sociales sans personnalité juridique.

#### 3.1.1. Rôle et composition du Conseil

- [145] Le CNAOP est partagé entre une fonction quasi « juridictionnelle » et une fonction de délibération sociale, sans que la démarcation entre les deux ne soit clairement définie dans la pratique.

<sup>30</sup> Cf. Annexe 11

<sup>31</sup> Article 348-4 du Code civil

- [146] La rédaction des textes relatifs au Cnaop contribue à ce manque de clarté. Elle semble conférer au conseil, principal sujet dans le texte, l'exercice concret des tâches décrites. Ainsi le Conseil national « *reçoit la demande d'accès [...], recueille copie des éléments relatifs à l'identité de la femme [...], communique l'identité de la mère de naissance [...]* » Le mot même de « conseil » est ambigu. Il désigne en effet à la fois la structure dans son ensemble et l'assemblée délibérante. Le défaut de partage entre les fonctions d'orientation – relevant d'une instance délibérative – et les fonctions d'exécution – du ressort d'une équipe administrative – est source de malentendus.
- [147] La structuration des débats n'aide pas à la clarté. La distinction n'est pas toujours faite avec netteté entre les questions soumises au conseil (assemblée) pour avis ou information et celles qui appellent de sa part une décision. Plus précisément un certain flou existe quand sont abordées les questions relatives à des demandes personnelles d'accès : s'agit-il de décisions individuelles ou de décisions de principe à partir d'un exemple concret et réel ? Ce défaut de structuration est illustré par la curieuse pratique consistant à permettre à une personne invitée à une séance du conseil, aux fins d'audition, d'assister à l'ensemble de la séance. La médiocre qualité juridique du règlement intérieur, mal structuré et ne clarifiant pas les ambiguïtés mentionnées, ne concourt pas à la bonne gouvernance de la structure.
- [148] À tout le moins peut-on noter comme un progrès, d'ailleurs récent, la confection, en bonne et due forme, d'une délégation de signature du président au secrétaire général, signe d'un partage équilibré des rôles.
- [149] Le Conseil est composé de dix-sept membres nommés par le ministre pour une période de trois ans, renouvelable deux fois.
- [150] Au cours de l'examen de la loi, députés et sénateurs ont modifié la composition du Conseil national afin que les associations de défense aussi bien des droits des femmes que des droits de l'enfant ou des familles adoptives y soient associées, la présence des différents groupes d'acteurs devant garantir l'équilibre du respect des droits.

#### **La composition du Conseil**

- Deux magistrats, un de l'ordre administratif nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'État, l'autre de l'ordre judiciaire nommé sur proposition du premier président de la Cour de cassation,
- Six représentants des ministères concernés : le directeur général de la cohésion sociale au ministère chargé des affaires sociales, le chef du service des droits des femmes et de l'égalité au même ministère, le directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, le directeur des Français à l'étranger au ministère des affaires étrangères, le directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur, le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère chargé de l'outre-mer (ou leurs représentants),
- Un représentant des conseils généraux nommé sur proposition de l'assemblée des départements de France,
- Six représentants du monde associatif : trois représentants d'associations de défense des droits des femmes, un représentant d'associations de familles adoptives, un représentant d'associations de pupilles de l'Etat, un représentant d'associations de défense du droit à la connaissance de ses origines,
- Deux personnalités que leur expérience et leur compétence professionnelles médicales, paramédicales ou sociales qualifient particulièrement pour l'exercice de fonctions en son sein.

- [151] Le président et son suppléant sont nommés parmi les membres du CNAOP par arrêté du ministre chargé de la famille, ou conjoint avec le ministre de la justice, s'il s'agit d'un magistrat
- [152] Le Conseil se réunit à la demande de son président, du ministre chargé de la famille ou de la majorité de ses membres.

- [153] Le président peut appeler à participer aux travaux du Conseil, à titre consultatif, toute personne dont le concours lui paraît utile, notamment les correspondants départementaux et les représentants des organismes autorisés ou habilités pour l'adoption (OAA).

### **3.1.2. Un fonctionnement imparfait**

- [154] Le conseil est trop nombreux pour exercer une fonction délibérative importante. L'examen dans le détail de situations individuelles posant de difficiles questions juridiques et éthiques impliquerait une instance plus resserrée où les échanges seraient plus fluides et sans posture.
- [155] Mais sous un autre angle sa composition est incomplète pour en faire une instance de concertation sur l'ensemble des aspects de la question de la filiation. Ainsi manquent notamment des représentants des maternités et des services d'aide sociale à l'enfance. En revanche certains représentants n'assurent qu'une présence périodique ; c'est le cas pour certaines associations de femmes et du ministère de l'Intérieur, étant noté que le représentant du ministère chargé de l'outre-mer ne siège jamais.

## **3.2. La gestion interne**

- [156] Sur le plan de la gestion, le CNAOP est un service de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) dont il tire les moyens pour fonctionner. C'est en effet la DGCS qui y affecte les personnels intégrés dans son plafond d'emplois, accueille le CNAOP dans ses locaux et qui supporte les dépenses de fonctionnement (notamment les frais de déplacement). S'il n'y a donc pas en droit de frontière entre le CNAOP et la DGCS, de fait la DGCS n'exerce aucun pouvoir de tutelle, ni hiérarchique sur le CNAOP. Il est vrai qu'elle en est membre mais comme d'autres représentants ministériels. De cette situation résulte un certain flou sur les responsabilités de chacun.

### **3.2.1. Une équipe restreinte**

- [157] Le Conseil est assisté d'un secrétaire général nommé par le ministre chargé de la famille, placé sous l'autorité du président. Le Conseil peut également se faire assister de personnes nommées ou recrutées sur contrat par le ministère de la famille.
- [158] L'appellation de secrétariat général pour désigner cette équipe est quelque peu abusive puisque elle n'existe pas dans les textes et alimente les critiques d'associations de représentants de pupilles auditionnées par la mission pour lesquelles le secrétaire général devrait se conduire comme un secrétaire de séances. La réalité matérielle est autre et le secrétaire général est à la tête d'une équipe restreinte en nombre mais aux fonctions essentielles et sensibles. En effet, quatre chargées de mission ont la responsabilité de l'instruction des demandes (identification et localisation de la mère de naissance), des contacts avec les demandeurs et les mères de naissance puis de l'organisation des rencontres qui peuvent en découler. Les chargées de mission sont en relation avec les correspondants départementaux et participent à leur formation.
- [159] Les dossiers sont répartis entre les chargées de mission en fonction du lieu de domicile du demandeur, le territoire étant divisé en quatre inter-régions. Trois secrétaires assurent la réception de la mise en état des dossiers ainsi que les tâches de support. L'organisation des responsabilités est conforme au droit. Le secrétaire général a délégation du président, comme indiqué plus haut, pour les actes d'instruction faisant le cas échéant grief et du directeur général de la cohésion sociale pour les actes de gestion. Le secrétaire général n'a pas qualité d'ordonnateur. Il n'y a plus de subdélégation depuis 2009, les chargés de mission ne signant que des actes sans portée juridique.



- [160] Deux chargées de mission sont en fonction depuis début 2003 et les deux autres ont été plus récemment nommées (fin 2007 et fin 2008), ce qui atteste d'une stabilité nécessaire à la nature de la mission. Deux ont le statut de contractuel de droit public et deux sont attachées d'administration centrale principales. Elles sont titulaires de diplômes de niveau universitaire élevé (maîtrise au minimum, avec des certificats de spécialité), principalement en droit, mais sont dépourvues de formation en psychologie. Aussi il est regrettable que la charge de travail, et peut-être une insuffisance sensible à l'importance d'une formation en psychologie, ne leur aient pas permis de demander une formation continue spécifique. De façon plus générale, le recours aux actions de formation est faible, sinon inexistant.
- [161] Chaque chargée de mission gère environ 160 demandes, ce qui semble constituer une charge optimale dans la distribution actuelle des tâches dont trois-quarts relèvent de l'accompagnement et un quart de l'investigation (hors réunions de service et d'animation du réseau à la fréquence irrégulière). Il en irait autrement si l'on pondérait autrement les diverses missions, notamment si l'on accordait plus d'importance à l'indispensable fonction d'animation du réseau des correspondants départementaux dont on a vu qu'elle était insuffisamment prise en charge.

### 3.2.2. Un budget invisible

- [162] En l'absence de budget identifié, fût-ce sous une forme para-comptable, personne n'est en mesure d'établir précisément le coût de fonctionnement du CNAOP et donc de piloter la dépense. La modicité des sommes en jeu peut expliquer ce déficit de suivi d'autant qu'il n'apparaît pas à l'analyse que les moyens soient mal proportionnés à l'ampleur et la nature des tâches. Au contraire les critiques portées sur le déficit d'animation et la faiblesse de l'appui en psychologie des chargées de mission laissent à penser que toutes les fonctions ne sont pas remplies à plein. Il n'est pas apparu, eu égard à la nature des tâches, peu mécanisables au demeurant, qu'il y avait des gains de productivité sous-jacents.
- [163] La mission a tenté de reconstituer un « budget » sur la base d'éléments très épars fournis par la DGCS. Il s'agit d'une estimation très imparfaite et, en tout état de cause, minimale.

Tableau 8 : Reconstitution du budget de fonctionnement 2010

Budget de fonctionnement du CNAOP	Données en euros
Rémunérations	654 000
Frais de déplacement	7 500
Dépenses de formation continue du personnel	nd
Dépenses de fonctionnement	6 500
Dépenses d'animation du réseau	3 500
<b>Total</b>	<b>706 500</b>

Source : IGAS, à partir des éléments transmis par différentes bureaux de la DGCS

- [164] Les rémunérations s'entendent charges patronales comprises. Les dépenses de fonctionnement ont trait uniquement aux « frais de maintenance corrective et évolutive ». Il n'a pas été possible de déterminer un coût de fonctionnement courant par agent. Enfin le coût des dépenses d'animation est une prévision 2010 non réalisée parce que les actions ont été partielles et ont été financées indirectement (mise à disposition de salles de réunions par les conseils généraux).

- [165] Si l'on rapporte les dépenses du CNAOP au nombre de dossiers clôturés dans une année (compte non tenu de la variabilité du temps d'investigation et d'accompagnement) on peut estimer grossièrement à 1 000 € le coût moyen de traitement d'un dossier. Il conviendrait en outre d'y ajouter le coût d'un mandat confié à un correspondant. Aucune fonction comparable exercée en administration centrale ne permet de procéder à une comparaison.
- [166] Ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses assurées par les conseils généraux lorsque les correspondants départementaux sont mandatés pour recueillir la volonté d'une mère de naissance ou préparer la rencontre entre la mère de naissance et la personne qui a souhaité accéder à ses origines. Les dépenses correspondent alors au coût des journées d'accompagnement par les professionnels médico-sociaux départementaux. En 2010 il y a eu 42 mandats et un mandat peut être évalué entre un et deux jours de travail pour le correspondant.
- [167] Sur la base du coût d'un poste chargé annuel de 50 000 euros, qui correspond à celui d'un personnel qui a déjà une ancienneté moyenne, un jour d'accompagnement, sur la base de 220 jours de travail reviendrait à environ 225 euros et un mandat se situerait dans une fourchette de 225 à 450 euros. Sur une base évaluative de 340 euros par mandat, le coût total pour l'année 2010, partagé par les départements, pourrait être estimé à 14 000 euros.

### 3.2.3. Un pilotage incomplet

#### 3.2.3.1. Les outils de pilotage

- [168] Le CNAOP dispose de peu d'informations de manière automatisée en provenance de son logiciel de traitement de dossiers. Il s'agit d'un logiciel qui, comme outil de gestion, donne satisfaction à ses utilisateurs, grâce à des adaptations assurées, à la demande du CNAOP, par le service informatique du ministère. Mais on ne peut à ce stade parler de système d'information puisque nombre de données ne sont pas utilisées.
- [169] Les outils de pilotage sont au nombre de deux :
- ▶ un tableau de bord, établi mensuellement, permet de connaître le solde entre nouvelles demandes et clôtures de dossiers ; mais ne donne pas l'évolution de l'état du stock
  - ▶ des relevés semestriels (cf. Annexe 10) transmis par les départements communiquent les données de base :
    - nombre d'accouchements dans le secret,
    - nombre de femmes ayant reçu l'information prévue par les textes, et ayant soit laissé un pli fermé, soit donné des renseignements non identifiants, soit refusé de laisser une quelconque information,
    - nombre de demandes d'accès adressées en première intention au conseil général
    - nombre de levées de secret,
    - nombre de déclarations d'identité.
- [170] Malheureusement ces relevés n'arrivent qu'en nombre très incomplet au CNAOP. Il n'en est donc fait aucune exploitation. C'est l'enquête réalisée par l'ONED relative aux pupilles au 31 décembre de chaque année qui supplée ce déficit d'information. Il convient toutefois de noter l'engagement de l'actuel secrétaire général pour récupérer ces relevés pour l'année 2010<sup>32</sup> et tenter de reconstituer une série à partir de 2007.
- [171] Le CNAOP ne dispose qu'à de rares exceptions du rapport d'activité que les correspondants doivent lui faire parvenir annuellement. La mission suggère d'ailleurs d'étudier la fusion en un seul document du rapport annuel d'activité et des relevés semestriels non nominatifs sur les accouchements secrets que doivent transmettre les correspondants départementaux.

<sup>32</sup> 82 relevés avaient été récupérés à la date de rédaction du rapport.

- [172] Le secrétariat général n'a pas construit d'indicateurs de performance. Le seul résultat objectif est le nombre de dossiers clôturés dans une année et le niveau de dossiers en cours. Il est vrai que la définition de la performance est chose délicate eu égard à la nature des dossiers. Le Cnaop a choisi la voie d'une étude qualitative sur la qualité et la satisfaction de vie des pupilles de l'Etat, des parents adoptifs et de naissance après la rencontre (cf. infra).
- [173] Le logiciel de gestion n'indique pas la durée moyenne de traitement d'une demande ainsi que des différentes étapes d'instruction. La mission a procédé à un calcul de cette durée (cf. supra) ; il conviendra que le CNAOP fasse évoluer le logiciel pour la connaître automatiquement et en faire l'analyse.
- [174] La mission regrette que l'organisme ne fasse pas une exploitation du courrier reçu des demandeurs, hors communication d'informations, qui semble comporter, aux dires du secrétaire général, plus de remerciements que de protestations.
- [175] La quasi absence de contentieux est, en revanche, un autre indicateur qui mérite, avec ses limites, d'être pris en considération. Les recours ont eu trait principalement à la conformité de la loi aux engagements internationaux de la France. Deux recours ont été formés contre le CNAOP et les deux requêtes (une mère de naissance – Madame Y – en 2007 et un demandeur – M. Londiche – en 2010) ont été rejetées. Un autre recours a été introduit pendant le déroulement de la mission. Après une analyse sommaire, il apparaît que ce recours ne traduit pas un dysfonctionnement de l'organisme. Aucun recours gracieux n'est à signaler.

#### 3.2.3.2. La cartographie des risques

- [176] A la demande de la mission, le CNAOP a établi une cartographie sommaire des risques. Trois risques principaux peuvent être identifiés.
- [177] Le premier a trait aux répercussions sur les demandeurs et les mères de naissance de la recherche entreprise. Il s'agit d'un risque en grande partie extérieur au Cnaop mais dont celui-ci peut atténuer la probabilité de survenance par la fonction d'accompagnement des demandeurs – très partielle comme on l'a vu – et la préparation méticuleuse du contact préalable avec la mère de naissance et de la rencontre. Il n'existe pas de document qui formalise les règles suivies tacitement et dont le contrôle de la mise en œuvre serait de nature à éviter les incidents.
- [178] Le deuxième risque porte sur la divulgation d'informations au cours des investigations. Ainsi, par exemple, laisser échapper l'identité d'une mère de naissance avant d'avoir obtenu son accord pour la levée du secret. Il y est veillé notamment en ne laissant traîner aucun dossier en présence du demandeur en visite au CNAOP, en ne donnant aucune information, même non identifiante, au demandeur avant d'avoir pris contact avec la mère de naissance, en faisant preuve d'une absolue discrétion lors du contact avec les mères de naissance, en s'interdisant toute transmission d'informations à des tiers... En outre les locaux ne sont accessibles que par clefs électroniques, les dossiers sont rangés en fin de journée de travail et, hors temps d'instruction, ils sont classés dans des armoires fortes à code secret (cf. supra). Ce risque paraît correctement évalué et les mesures prises (notamment occultation des dossiers en cas de communication) sont de nature à y faire face.
- [179] Le troisième risque pèse sur les membres du CNAOP, principalement les personnels. Des menaces, des insultes, voire des violences, peuvent être le fait de personnes en difficulté. Il y est paré par un accès sécurisé des bureaux et un filtrage de l'accès téléphonique (cf. supra). Au final les incidents relevés à ce jour ont été peu nombreux. Une formation appropriée à ce type de relations conférerait plus d'assurance au personnel et permettrait d'améliorer le dispositif de premier accueil.

### 3.2.4. Une fonction de compte rendu et de communication limitée

- [180] C'est par le compte-rendu annuel que le CNAOP retrace son activité. Ce document s'améliore. Le CNAOP publie désormais les résultats d'activité par année civile mais une structuration plus précise des questions traitées, notamment par la distinction plus claire entre décisions, avis et études est souhaitable. Le résumé des travaux du Conseil devrait être effectué selon un classement thématique et non plus sur un mode simplement chronologique. Ce manque de clarté reflète l'insuffisance de structuration des séances, ainsi que l'atteste, de façon illustrative, le compte rendu de l'examen des dossiers individuels en point 6 du rapport d'activité 2010.
- [181] Mal adapté à la relation avec les demandeurs le site Internet n'est pas davantage conçu à destination du grand public et de la presse. De façon générale le site n'est pas organisé en fonction des publics qui peuvent le consulter et aucune ligne éditoriale n'apparaît autre que la volonté de rendre accessible tout ce qui doit l'être.

### 3.2.5. Une fonction d'études et d'animation du débat peu développée

- [182] Le CNAOP est alimenté, on l'a vu, par des relevés semestriels des conseils généraux qui ne font pas l'objet d'une exploitation systématique en vue d'une meilleure connaissance des questions dont il a la charge.. Cet état de fait est d'autant plus dommageable que les conseils généraux ne transmettent pas les rapports d'activités qu'ils sont tenus adresser au CNAOP chaque année. La fonction d'études en est amoindrie.
- [183] Le CNAOP mène toutefois une réflexion interne, par le truchement d'un groupe de travail associant certains membres du Conseil, en vue de proposer une modification de la loi pour lever au-delà d'un délai raisonnable le secret opposé par une femme à la communication de son identité après son décès. La mission a enregistré la réticence des correspondants départementaux à demander aux mères si elles souhaitaient maintenir le secret après leur mort ; ils sont, en effet, partagés entre la violence de l'interrogation et le risque, en ne posant pas la question, d'exposer les femmes à une communication automatique de leur identité après leur mort. Précédemment un groupe de travail s'était préoccupé de la conduite à tenir lorsque la mère était sous protection juridique et un autre de l'âge de discernement des mineurs.
- [184] Le CNAOP a bâti le projet d'une étude sur la qualité et la satisfaction de vie des pupilles de l'Etat ou des adoptés ayant rencontré leurs parents de naissance à l'âge adulte et sur la qualité de vie des parents adoptifs et de naissance.
- [185] Le CNAOP n'est pas en mesure de tenir un rôle très actif dans la réflexion collective et l'animation du débat public sur les missions qui sont les siennes ainsi qu'en atteste une moindre présence qu'au cours des années précédentes dans les colloques et medias. Si cet état de fait peut s'expliquer par une moindre actualité depuis sa création, il n'en reste pas moins que les débats demeurent<sup>33</sup> et que, pour délicat que soit le positionnement d'un organisme officiel dans un débat vif et à forte connotation idéologique, le CNAOP doit se reconnaître un rôle de pédagogie et de diffusion des derniers acquis de la réflexion sociologique et psychologique en la matière.

## 4. PERSPECTIVES D'AVENIR ET RECOMMANDATIONS

- [186] On peut identifier trois fonctions – investigation, accompagnement, animation – en considération desquelles on peut classer les principales recommandations de la mission. Avant toute chose il convient de recommander un rééquilibrage entre ces trois fonctions.

---

<sup>33</sup> Ainsi la ministre des solidarités et de la cohésion sociale a répondu le 8 mars 2011 à une question orale posée par Madame Marie-Odile Bouillé, députée de Loire-Atlantique, inquiète d'une remise en cause possible du droit des femmes à accoucher dans le secret de leur identité.

[187] La fonction d'investigation appelle des recommandations pour en améliorer la rigueur. La fonction d'accompagnement aujourd'hui inégalement partagée entre le CNAOP et les services des conseils généraux pourrait leur être confiée plus largement dans le double objectif de mieux profiter des compétences des équipes médico-sociales des départements et de dégager du temps disponible au CNAOP pour renforcer l'animation du réseau des correspondants. Le CNAOP n'en conserverait pas moins une fonction résiduelle d'accompagnement pour laquelle une professionnalisation accrue est nécessaire. De plus, le Conseil doit développer sa mission de réflexion et d'animation du débat public. Enfin, le CNAOP doit parfaire son mode de fonctionnement.

#### **4.1. Améliorer les procédures administratives pour l'investigation**

[188] La procédure d'investigation doit demeurer de la responsabilité du CNAOP. Toutefois, les départements pourraient, lorsqu'ils sont saisis les premiers d'une demande d'accès aux origines couvertes par un secret, transmettre cette demande au CNAOP en y joignant le dossier du demandeur, sans attendre d'être sollicités par le CNAOP, ainsi que cela se pratique déjà dans plusieurs départements.

[189] Par ailleurs, par analogie avec le dépôt des demandes d'accès aux origines, les levées de secret et les déclarations d'identité devraient bénéficier du double guichet et être déposées aussi bien au conseil général qu'au CNAOP.

[190] Les procédures administratives ont fait l'objet d'un début de formalisation; les propositions de la mission consistent à achever ce travail.

##### **4.1.1. Accroître les moyens d'investigation pour la localisation de la mère de naissance**

[191] Le CNAOP souhaiterait pouvoir accéder au Répertoire national des personnes physiques de l'INSEE. En effet, le numéro INSEE donne la date de naissance d'une personne et son lieu de naissance. S'il ne peut pas être utilisé pour une recherche d'identité, il peut aider à la localisation du parent de naissance. Seule la loi peut autoriser cet accès au CNAOP.

[192] Le 17 juin 2009 la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été saisie par le cabinet de la Secrétaire d'Etat d'une proposition de modification législative afin de compléter l'article L 147-8 du CASF afin de permettre au CNAOP, sous réserve que les autres moyens d'investigation aient échoué, de consulter le Répertoire national d'identification des personnes physiques. La CNIL a rendu un avis positif. Il convient d'engager la procédure législative.

**Recommandation n°1 : Modifier l'article L. 147-8 du CASF pour permettre un accès du CNAOP, sous conditions, au Répertoire national des personnes physiques de l'INSEE.**

##### **4.1.2. Elaborer un guide de procédures**

[193] La mission a constaté que le secrétariat général avait élaboré des fiches de formation à l'attention des départements et des autres partenaires.

[194] Le regroupement de ces fiches, sous la forme d'un guide de procédures, complété au fur et à mesure des besoins, faciliterait le travail des professionnels. Ce travail devrait être l'occasion d'une rédaction plus précise de certaines séquences (notamment, inventaire exhaustif des démarches de recherche de l'identité et de la localisation de la mère, critères d'attribution des mandats aux correspondants départementaux).

**Recommandation n°2 : Transformer les fiches de formation en un guide de procédures validé par le Conseil**

## **4.2. Redistribuer et améliorer la fonction d'accompagnement psychosocial**

### **4.2.1. Développer la pratique des mandats**

- [195] La mission a constaté, dans les départements visités, que les correspondants avaient une formation technique, une pratique de la relation d'aide et un encadrement qui étaient de nature à apporter des garanties de qualité au travail confié. Ils sont intégrés dans des équipes pluridisciplinaires (souvent le service de l'adoption) comprenant en général des psychologues, qui peuvent intervenir en appui. Ils peuvent ainsi intervenir en binômes auprès des femmes comme la mission l'a constaté dans les départements visités. Le travail d'accompagnement psychosocial des demandeurs et des mères de naissance, ressort de leurs missions habituelles d'accompagnement. Elle estime, de ce fait, que la répartition des rôles entre le CNAOP et les conseils généraux pourrait évoluer.
- [196] La difficulté réside dans l'absence de pratique de certains correspondants. Lorsqu'ils ont peu l'occasion d'exercer ce travail, les correspondants, outre la formation que doit leur dispenser le CNAOP, devraient aussi pouvoir demander un appui à des équipes expérimentées, identifiées au niveau régional, voire interrégional dans les petites régions où il y a peu d'anciens pupilles (cf. recommandation 17). Dans ces conditions il n'y aurait pas d'obstacle à ce que la pratique des mandats pour contacter le parent d'origine et organiser les rencontres se développe sensiblement.
- [197] Le CNAOP continuerait à exercer quelques mandats pour ne pas s'éloigner de la réalité des rencontres, lorsqu'un département n'aurait pas la possibilité de le faire parce que trop sollicité ou trop inexpérimenté ou parce que – cela peut se produire dans les petits départements – les intéressés sont connus à un autre titre du conseil général.
- [198] La proportion entre mandats confiés aux départements et exercice direct pourrait s'inverser, le CNAOP intervenant à titre subsidiaire.
- [199] Afin de s'assurer de la qualité de l'exercice des mandats, leur attribution devrait être conditionnée à la signature entre le CNAOP et les conseils généraux d'un protocole par lequel ils s'engageraient mutuellement à respecter des clauses de bonnes pratiques, telles la définition par le CNAOP d'un contenu de mandat précis, la production par le conseil général d'un rapport de fin de mandat dans le délai de deux mois...

**Recommandation n°3 : Développer le nombre de mandats confiés aux correspondants départementaux pour contacter le parent d'origine et organiser la rencontre**

**Recommandation n°4 : Elaborer entre CNAOP et conseil général un protocole de bonnes pratiques dans l'exercice d'un mandat**

### **4.2.2. Améliorer la fonction d'accompagnement psychosocial du CNAOP**

- [200] Pour les fonctions psychosociales qu'il continuera à exercer, fût-ce à titre subsidiaire, diverses recommandations peuvent être formulées. L'instruction d'une demande d'accès aux origines peut être longue et parsemée d'obstacles. Il est essentiel que le demandeur soit averti de ces difficultés et de leur retentissement sur son existence. Les représentants de certains départements rencontrés par la mission souhaiteraient que le demandeur puisse s'adresser en premier lieu au conseil général car, à partir de tout dossier, il est possible de revisiter l'histoire de la personne pupille ou adoptée et parfois cela suffit à répondre à l'attente du demandeur. Par ailleurs, la mission estime que la procédure d'instruction de la demande, lorsqu'il s'agit de mineurs, devrait être précédée d'une invitation à une consultation psychologique spécialisée.

**Recommandation n°5 : Proposer à tout demandeur de prendre, si ce n'est déjà fait, un contact avec un travailleur social du département ; dans le cas des mineurs, inviter à une consultation psychologique préalable**

- [201] On peut admettre que les contraintes d'effectifs pesant sur le ministère ne permettent pas de dégager les ressources pour un accueil téléphonique de vive voix. Aussi l'accueil par répondeur téléphonique doit être considérablement amélioré par la création d'une arborescence avec une branche particulièrement soignée dans son style pour l'accueil du premier demandeur.

**Recommandation n°6 : Améliorer l'accueil par le répondeur téléphonique**

- [202] Le site Internet doit faire l'objet d'une réécriture complète distinguant les publics qui s'adressent à lui et soignant particulièrement les pages consacrées aux demandeurs.

**Recommandation n°7 : Refondre le site Internet**

- [203] Le livret d'accueil du demandeur doit être écrit dans le souci d'attention portée à la personne qui accomplit la démarche d'accès à ses origines.

**Recommandation n°8 : Réécrire le livret d'accueil du demandeur**

- [204] Pour tout « administré » l'ignorance du devenir de sa demande, passé un délai raisonnable d'instruction, est désagréable. Dans les situations mentionnées ici l'attente est douloureuse. Des points d'information réguliers doivent être effectués dès le dépôt de la demande.

**Recommandation n°9 : Informer à échéances régulières le demandeur du déroulement de l'investigation**

- [205] Certains entretiens délicats et a fortiori les rencontres entre mères de naissance et demandeur doivent pouvoir se dérouler dans un cadre intime et confortable. C'est peu dire que la condition n'est pas remplie dans les locaux actuels et la mission n'a pas été convaincue par le caractère adapté de rencontres dans les cafés de Paris ou de province. Aussi le CNAOP doit chercher à disposer d'un tel lieu à Paris et en emprunter auprès des services sociaux départementaux, le cas échéant (en utilisant notamment leurs « espaces adoption »).

**Recommandation n°10 : Utiliser des locaux adaptés à des entretiens intimes et parfois douloureux**

- [206] Cette fonction d'accompagnement ne peut être accomplie par des personnels de formation juridique quand bien même leur tact est établi et l'expérience de certaines d'entre elles concluante. Il importe à l'avenir que le recrutement d'un chargé de mission soit subordonné à une formation à la relation d'aide et aux questions de filiation psychique.

- [207] Le caractère difficile voire dramatique de certaines situations justifie à la fois un appui technique pour les affronter, pour en assumer le retentissement personnel et en tirer les enseignements utiles. A cette fin la mise en place d'une fonction de supervision est indispensable.

**Recommandation n°11 : Disposer de crédits de vacation pour le concours d'un psychologue ou d'un psychiatre**

- [208] Ainsi que mentionné au point 2.2, une version simplifiée de la brochure d'information destinée aux femmes devrait être élaborée pour les informer de manière plus simple et rapide sur leurs droits et les effets de leurs décisions.

**Recommandation n°12 : Elaborer un recto-verso à destination des femmes**

### ***4.3. Renforcer la fonction d'animation du réseau des partenaires***

- [209] Trois raisons militent pour renforcer les relations du CNAOP avec les correspondants départementaux, les personnels des maternités et des organismes d'adoption.
- [210] D'abord beaucoup de départements n'assurent qu'un faible nombre de recueil d'informations auprès de femmes accouchant dans le secret et sont peu sollicités pour accueillir des demandeurs et organiser des rencontres. Ainsi nombre de travailleurs sociaux seront sollicités sans avoir reçu de formation si celle-ci n'est pas assurée à échéances rapprochées. Plutôt que d'envisager que le CNAOP supplée ces départements, il est préférable qu'il leur assure une formation régulière. La demande est forte comme en attestent les observations émises dans les réponses aux questions ouvertes du questionnaire.
- [211] Ensuite, il est opportun de mieux faire circuler les bonnes pratiques de personnels médicaux et sociaux qualifiés et expérimentés.
- [212] Enfin sur des sujets aussi sensibles et en nombre de cas limités, les divergences de pratique, qui n'ont pas de fondement autre que les situations concrètes des personnes, ne sont pas admissibles. Le CNAOP doit veiller donc à l'unité des interprétations et à l'harmonisation des pratiques.
- [213] Aussi le CNAOP doit être invité à définir une véritable stratégie d'animation de son réseau de partenaires, ce qui conduit aux recommandations suivantes :

**Recommandation n°13 : Assurer un cycle complet de sessions de formation et d'échanges par périodes de dix-huit mois**

**Recommandation n°14 : Structurer ces sessions en deux temps bien distincts, formation d'une part, en recourant à l'intervention de professionnels, notamment en psychologie, échanges de pratiques, d'autre part**

**Recommandation n°15 : Réserver ces sessions aux correspondants départementaux afin de mieux adapter les interventions à un public plus homogène**

**Recommandation n°16 : Doubler ces sessions de formation d'outils permettant une communication collective intermédiaire entre sessions de formation et échanges bilatéraux tels que forum Intranet ou tout au moins bulletin de liaison électronique**

**Recommandation n°17 : Identifier à un niveau régional ou interrégional des personnes-ressources capables d'assurer une fonction d'appui auprès des personnels de l'aide sociale à l'enfance et des maternités à la pratique restreinte**

**Recommandation n°18 : Confier aux correspondants départementaux la responsabilité d'assurer la formation des personnels des maternités**

**Recommandation n°19 : Généraliser la conclusion de protocoles entre les conseils généraux et les maternités, incluant un dispositif d'alerte et des réunions périodiques**

**Recommandation n°20 : Organiser une réunion annuelle d'information des différents organismes d'adoption**

**Recommandation n°21 : Diffuser périodiquement une lettre électronique d'information du réseau des partenaires (élargi aux conseils de famille, aux centres de planification et d'éducation familiale)**

### ***4.4. Développer la fonction d'études et d'animation du débat public***

- [214] Le Conseil ne dispose pas d'une analyse qualitative des dossiers qui pourrait alimenter son rôle de réflexion et l'aider à formuler « toutes propositions utiles relatives à l'accès aux origines personnelles ». La mission estime également qu'il y aurait lieu d'améliorer la remontée et le suivi des données départementales sur les accouchements sur le secret.



- [215] La mission préconise dans cette perspective la mise en place d'un système d'information qui pourrait traiter des données telles que l'âge du demandeur, son adresse, la nature du service qui l'a recueilli, l'évènement déclencheur de sa demande, l'âge de la mère de naissance, cette évolution lui permettrait d'assurer une fonction d'observatoire ...

**Recommandation n°22 : Elaborer, en concertation avec les départements, un cahier des charges pour un système d'information**

- [216] Le CNAOP doit contribuer à enrichir les études sur les questions de filiation en nouant des partenariats avec l'Université, les centres de recherche et la communauté médicale. Il devrait donc arrêter un programme pluriannuel d'études.

**Recommandation n°23 : Arrêter un programme pluriannuel d'études**

- [217] Eu égard à la sensibilité des questions de filiation, il est souhaitable que le CNAOP prenne une part active au débat public pour éclairer l'opinion. Sur un sujet qui ne se prête pas à une communication « grand public », il est préférable de prendre l'initiative de rencontres périodiques avec les media fortement sollicités sur ces thèmes. Le site Internet, refondu, pourrait proposer des contributions (articles, interviews...) d'experts.

**Recommandation n°24 : Développer une communication spécifique en direction du grand public via les media et le site Internet**

#### ***4.5. Clarifier le fonctionnement de l'assemblée délibérante et adapter sa composition***

- [218] Il est conforme aux textes de restaurer le rôle des membres du conseil dans l'examen des situations individuelles qui ne trouvent pas de réponse dans la lecture directe des textes ou dans une « jurisprudence » qui se dégagerait de décisions antérieures. Ces situations doivent être clairement identifiées dans l'ordre du jour et le compte rendu des débats. Symboliquement elles doivent constituer le premier point de la séance. Une décision individuelle ne fait pas jurisprudence au sens strict. Il convient de veiller à ne pas tirer d'une décision un principe. En revanche à partir de quelques exemples (mais il ne s'agit plus alors de décisions à portée juridique) le conseil peut être appelé à émettre des avis à l'intention du secrétariat général. Mais il s'agit d'une deuxième catégorie de sujets. Enfin le conseil peut avoir à connaître de questions pour information (compte-rendu d'activité du secrétariat général, bilan de sessions de formation, communications de professionnels).

- [219] La réécriture rigoureuse du règlement intérieur sera l'occasion d'inscrire ces évolutions nécessaires. Ce sera l'occasion d'en supprimer les dispositions illégales qui envisagent l'exclusion provisoire d'un membre dont les absences cumulées dépasseraient un an ou qui manquerait à l'obligation de discrétion.

**Recommandation n°25 : Organiser plus rigoureusement les séances du Conseil**

**Recommandation n°26 : Réécrire le règlement intérieur**

- [220] La composition du conseil devrait être revue afin de resserrer l'assemblée délibérante. Trois sièges pourraient être supprimés. Il pourrait s'agir :

- D'un des sièges du ministère chargé des affaires sociales, de ceux des ministères de l'Intérieur et de l'Outre-mer,
- d'un siège au titre des associations de droits des femmes,<sup>34</sup>

<sup>34</sup> En effet le nombre de sièges accordés permet une telle réduction

- d'un siège de personnalité qualifiée.

[221] Le conseil comporterait ainsi un collège délibérant de douze membres mieux à même de débattre de questions individuelles.

[222] Un collège à voix consultative regrouperait des personnes ayant une qualification professionnelle dans les domaines d'intervention du CNAOP, à savoir une sage-femme exerçant en maternité, un travailleur socio-éducatif d'un service de l'aide sociale à l'enfance, un représentant d'organisme d'adoption et un psychiatre.

[223] Il conviendrait d'offrir la possibilité de faire siéger des suppléants qui siègeraient en l'absence des titulaires.

[224] Enfin il conviendrait que les administrations ne siègent qu'avec un seul représentant et que les personnes invitées ne participent qu'à la seule partie de séance pour laquelle elles ont été conviées.

**Recommandation n°27 : Resserrer la composition du Conseil**

**Recommandation n°28 : Désigner des suppléants**

**Recommandation n°29 : Respecter strictement les règles de participation aux séances du Conseil**

#### ***4.6. Améliorer la gestion interne***

[225] Toutes les recommandations sous ce chapitre n'auront leur plein effet que si la stabilité de « l'équipe dirigeante » du CNAOP, président et secrétaire général, est assurée. Les imperfections constatées sont largement le fait d'une instabilité des équipes précédentes et d'une période de vacance trop longue du poste de secrétaire général. Elles ont conduit à ce que le CNAOP développe la fonction – il est vrai essentielle – d'investigation, au détriment des autres.

[226] Il convient de mettre en place un suivi budgétaire notamment en vue de garantir les crédits d'animation et de formation des personnels nécessaires.

**Recommandation n°30 : Mettre en place un suivi budgétaire**

[227] Le logiciel de gestion doit évoluer en un système d'information pour suivre l'instruction des dossiers en cours, notamment par l'affichage de la durée des différentes étapes du traitement des demandes et pour exploiter les informations contenues dans les dossiers aux fins d'études.

**Recommandation n°31 : Créer un système d'information pour disposer des indicateurs d'activité et d'analyse quantitative**

[228] Le travail commencé par le CNAOP, à la demande de la mission, pour identifier les zones de risque de son activité doit être poursuivi et approfondi.

**Recommandation n°32 : Affiner la cartographie des risques et préciser les mesures de prévention**

#### ***4.7. Les pistes d'évolution du statut du CNAOP***

[229] La fonction du CNAOP est hybride – instance quasi juridictionnelle tendant à la création de droits de la personne et en même temps service psychologique et social – et la question peut se poser de mieux spécifier son rôle. Sa taille est modeste et n'a pas vocation à croître – ce qui interdit de lui donner un statut en propre. Aussi la mission a recherché les voies d'évolution possible.

- [230] L'hypothèse d'une décentralisation totale des missions d'investigation et d'accompagnement aux conseils généraux n'a pas été retenue. En effet décentraliser l'investigation nécessiterait le recrutement d'un personnel nouveau et spécifique, à la différence de la fonction d'accompagnement pour laquelle les conseils généraux disposent déjà des personnels adéquats. La mutualisation des tâches d'investigation apparaît donc préférable d'autant que l'accès à certains fichiers ne saurait être réparti en un trop grand nombre de personnes. A contrario le CNAOP pourrait se voir confier par les conseils généraux les dossiers difficiles de recherche des mères qui n'ont pas demandé le secret.
- [231] Une décentralisation partielle – limitée à l'ensemble de la mission d'accompagnement<sup>35</sup> – n'est pas davantage recommandée puisque certains départements n'ont pas la taille critique pour l'assurer, et que, dans certains cas, l'intervention du tiers qu'est le CNAOP est préférable.
- [232] Rejetant les hypothèses de décentralisation, la mission a envisagé les solutions de rattachement du CNAOP à une structure existante.
- [233] Si l'on met l'accent sur sa fonction quasi « juridictionnelle », il pourrait être rattaché à un organisme comme le Défenseur des droits, nouvellement créé. Serait ainsi renforcée sa crédibilité juridique aujourd'hui contestée par les associations représentant les demandeurs. Il conviendrait dans cette hypothèse que les conseils généraux reçoivent la mission d'assurer l'ensemble de l'accompagnement des demandeurs et des mères ainsi que l'organisation de toutes les rencontres.
- [234] A rebours, si on juge peu opportun de dissocier les phases juridique et sociale de la démarche – ce qui est le point de vue de la mission – c'est à un organisme à caractère social qu'il faudrait envisager le rattachement.
- [235] A cet égard, une hypothèse mérite d'être étudiée, celle du rattachement à un groupement d'intérêt public existant, le GIP « Enfance maltraité » (GIPED). Ce GIP, constitué entre l'Etat, les départements et cinq fédérations et associations du champ de la famille et de la protection de l'enfance a déjà vu sa convention constitutive évoluer pour intégrer en 2004 l'Observatoire de l'enfance en danger (ONED). Il gère actuellement deux services, le 119 – numéro national d'appel pour l'enfance maltraité – et l'ONED.
- [236] Un tel rattachement – qui supposerait changement du périmètre et du nom du GIP – comporterait plusieurs avantages. Outre le fait qu'il associerait les conseils généraux à l'évolution des missions dévolues au CNAOP, il permettrait une mutualisation des moyens d'accueil téléphonique, le service d'écoute du GIP disposant à la fois d'un pré-accueil puis d'une écoute par des professionnels compétents. Il permettrait aussi de disposer de locaux moins administratifs si le service pouvait être accueilli dans ceux du GIP. Enfin, cette formule juridique stabiliserait les moyens humains et financiers affectés aux missions du CNAOP<sup>36</sup>.

**Recommandation n°33 : Etudier l'opportunité et la faisabilité à moyen terme d'un rattachement du CNAOP à un GIP à caractère social**

<sup>35</sup> Il s'agirait, à la différence de la recommandation n°3, du transfert total de la compétence d'accompagnement.

<sup>36</sup> L'intégration au sein du GIPED d'un troisième service répondrait à une observation de la Cour des comptes dans son rapport public d'octobre 2009 sur la protection de l'enfance qui constate page 126 que «l'Etat et les départements n'ont pas accordé à cette structure l'importance qui devait être la sienne.... trop dénué de moyens pour animer une politique d'études, trop peu ambitieux pour amorcer une comparaison des politiques de protection de l'enfance, le GIPED, dont tout démontre la nécessité, reste au milieu du gué. »

## CONCLUSION

- [237] Les fonctions d'investigation et de pilotage sont exercées par le CNAOP de manière insuffisamment formalisée. De même les fonctions de support sont insuffisamment développées. Nul doute que les changements fréquents de « direction » ont nui à la professionnalisation des outils. Il faut à cet égard noter que l'actuelle direction a entrepris un effort en ce sens. D'autre part, le premier accueil des demandeurs est insuffisant. Quant à l'animation du réseau, elle souffre d'une interruption des sessions de formation et du manque d'outils complémentaires. Aucune anomalie grave n'a toutefois été relevée à l'encontre du CNAOP.
- [238] Il n'en demeure pas moins que les associations d'anciens pupilles ont exprimé, lors des auditions par la mission, une défiance envers le CNAOP qui n'utiliserait pas tous les moyens à sa disposition pour faciliter l'accès aux origines et ferait une lecture restrictive de la loi en ce qu'elle privilégierait le respect de la demande de secret formulée par les mères de naissance. Aucun recours, comme il a été observé, ne traduit une méconnaissance de la loi par le CNAOP.
- [239] Le CNAOP est une institution encore jeune. La nouveauté du droit jointe à l'inévitable part de subjectivité dans l'appréciation de situations toujours singulières expliquent les difficultés de dialogue entre le CNAOP et les associations de pupilles et d'adoptés.
- [240] Il importe également, pour apprécier l'efficacité du CNAOP, de ne pas se tromper dans la concordance des temps. En effet, pour l'essentiel, le CNAOP se heurte à des dossiers de pupilles vides, établis à une époque où le souci de conserver les origines n'existait pas. Il retrouve des femmes persuadées – parce qu'on le leur avait dit – que leur secret était absolu et que personne ne viendrait les interpeller. Le CNAOP n'a pas encore à connaître des situations nées de la loi. Les premiers plis fermés sont afférents à des enfants nés à partir de 2002.
- [241] Il faut donc laisser du temps au CNAOP pour en apprécier les résultats et évaluer l'impact de la loi qui l'a instauré. Mais c'est sans tarder que celui-ci doit se donner les moyens de connaître la manière dont la loi s'applique. Il doit par exemple s'attacher à suivre l'évolution du nombre de plis fermés reçus et à mesurer la richesse des renseignements laissés par les mères de naissance. Ce suivi est d'autant plus nécessaire que les débats qui demeurent peuvent modifier les comportements de femmes inquiètes du respect de leur secret.
- [242] Le même souci d'appréhender la question de l'accès aux origines dans sa globalité conduit la mission à mettre en exergue l'importance de la phase amont de l'accouchement. L'accueil des femmes, dans les quelques semaines qui séparent la découverte tardive de la grossesse de l'accouchement, doit être l'occasion de créer l'atmosphère propice au recueil d'informations. C'est, aux dires des spécialistes rencontrés par la mission, du respect de la femme et de la manière dont elle est écoutée que dépend la qualité du contenu du dossier de l'enfant.

Joëlle VOISIN

Philippe GEORGES

## Les recommandations de la mission

N°	Recommandations
<b>1-Améliorer les procédures d’investigation</b>	
1	Modifier l’article L. 147-8 du CASF pour permettre un accès du CNAOP, sous conditions, au Répertoire national des personnes physiques de l’INSEE.
2	Transformer les fiches de formation en un guide de procédures
<b>2-Redistribuer et améliorer la fonction d’accompagnement psychosocial</b>	
3	Développer le nombre de mandats confiés aux correspondants départementaux pour contacter le parent d’origine et organiser la rencontre
4	Elaborer entre le CNAOP et les conseils généraux un protocole de bonnes pratiques dans l’exercice d’un mandat
5	Proposer à tout demandeur de prendre, s’il ne l’a déjà fait, un contact avec un travailleur social du département.
6	Améliorer l’accueil par le répondeur téléphonique
7	Refondre le site Internet
8	Réécrire le livret d’accueil du demandeur
9	Informers à échéances régulières le demandeur du déroulement de l’investigation
10	Utiliser des locaux adaptés à des entretiens intimes et parfois douloureux
11	Disposer de crédits de vacation pour le concours d’un psychologue ou d’un psychiatre
12	Elaborer un recto-verso à destination des femmes
<b>3-Renforcer la fonction d’animation du réseau des partenaires</b>	
13	Assurer un cycle complet de sessions de formation et d’échanges par périodes de dix-huit mois
14	Structurer ces sessions en deux temps bien distincts, formation d’une part, en recourant à l’intervention de professionnels, notamment en psychologie, échanges de pratiques, d’autre part
15	Réserver ces sessions aux correspondants départementaux afin de mieux adapter les interventions à un public plus homogène
16	Doubler ces sessions d’outils permettant une communication collective tels que forum Intranet ou bulletin de liaison électronique
17	Identifier à un niveau régional ou interrégional des personnes-ressources capables d’assurer une fonction d’appui auprès des personnels de l’aide sociale à l’enfance et des maternités à la pratique restreinte

18	Confier aux correspondants départementaux la responsabilité d'assurer la formation des personnels des maternités
19	Généraliser la conclusion de protocoles entre les conseils généraux et les maternités, incluant des réunions périodiques
20	Organiser une réunion annuelle d'information des différents organismes d'adoption
21	Diffuser périodiquement une lettre électronique d'information du réseau des partenaires (élargi aux conseils de famille, aux centres de planification et d'éducation familiale)
<b>4-Développer la fonction d'études et d'animation du débat public</b>	
22	Elaborer, en concertation avec les départements, un cahier des charges pour un système d'information
23	Arrêter un programme pluriannuel d'études
24	Développer une communication spécifique en direction du grand public via les media et le site Internet
<b>5-Clarifier le fonctionnement de l'assemblée délibérante et adapter sa composition</b>	
25	Organiser plus rigoureusement les séances du Conseil
26	Réécrire le règlement intérieur
27	Resserrer la composition du Conseil
28	Désigner des suppléants
29	Respecter strictement les règles de participation aux séances du Conseil
<b>6-Améliorer la gestion interne</b>	
30	Mettre en place un suivi budgétaire
31	Créer un système d'information pour disposer des indicateurs d'activité et d'analyse quantitative
32	Affiner la cartographie des risques et préciser les mesures de prévention
<b>7-Faire évoluer le statut du CNAOP</b>	
33	Etudier l'opportunité et la faisabilité à moyen terme d'un rattachement du CNAOP à un GIP à caractère social

# Lettre de mission



*Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique  
Secrétaire d'Etat chargée de la Famille et de la Solidarité*

*La Secrétaire d'Etat*

Inspection Générale Des Affaires Sociales
07 JUL. 2010
N° 678

Paris, le 6 JUIL. 2010

**Note à l'attention de Monsieur Pierre BOISSIER**

**Chef de service de l'inspection générale des affaires sociales**

**Objet :** mission d'appui à Madame Brigitte BAREGES, députée du Tarn et Garonne chargée d'une mission parlementaire sur l'accouchement dans le secret

Par courrier en date du 20 avril 2010, dont vous trouverez ci-joint copie, j'ai confié à Madame BAREGES la mission de réaliser un état des lieux et une évaluation de la législation actuelle relative à l'accouchement dans le secret dans le but de faire toute recommandation d'évolution du droit en la matière. Elle dispose pour ce faire d'un délai de 9 mois.

Je souhaite que l'évaluation porte également sur l'activité du conseil national pour l'accès aux origines personnelles. En effet, après un peu plus de huit années de fonctionnement, il est apparu indispensable de procéder à l'évaluation de ce dispositif pour, d'une part, procéder à un bilan aussi exhaustif que possible de sa mise en œuvre et, d'autre part, dégager des pistes de réforme permettant d'accroître sa capacité à faciliter l'accès aux origines personnelles des personnes adoptées ou pupilles de l'Etat.

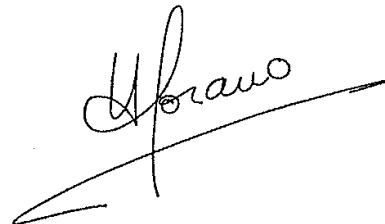
C'est dans ce cadre que je vous saurais gré d'apporter votre appui à Madame BAREGES dans sa mission notamment en ce qui concerne l'évaluation de l'activité du conseil national depuis sa mise en place. Vous devrez mettre, entre autres, en évidence :

- La gestion du dispositif et notamment l'accès des demandeurs à leurs origines personnelles, l'accompagnement qui leur est proposé aussi bien lors de l'introduction de leurs demandes que durant son instruction et tout particulièrement au moment où le parent de naissance identifié et localisé accepte ou non de lever le secret de son identité.
- Les modalités selon lesquelles les conseils généraux et les organismes autorisés pour l'adoption mettent à disposition, aussi bien des demandeurs que du conseil, les informations visant à faciliter leur accès à leurs origines personnelles. Vous examinerez également les relations du conseil national pour l'accès aux origines personnelles avec les conseils généraux et les organismes autorisés pour l'adoption.

- Les modalités d'information et d'accompagnement des femmes accouchant dans le secret, prises en charge par les correspondants départementaux du conseil, qui se concrétisent dans la procédure de pli fermé, la formation de ces correspondants et le bilan qu'il est possible d'en tirer, ainsi que de manière plus générale la perception qu'ont les femmes et les correspondants départementaux de cette procédure et de ses éventuelles incidences sur le nombre d'accouchements secrets, de rétractations, voire si possible d'accouchements clandestins. A cet égard, la récente enquête de l'observatoire national de l'enfance en danger sur la situation des pupilles de l'Etat en 2008 fait apparaître que le nombre de naissances suite à un accouchement avec demande de secret est en hausse pour la deuxième année consécutive passant de 581 naissances en 2007 à 598 en 2008 (+ 3 %).
- Par vos déplacements dans les départements, vous vous appliquerez à faire état des bonnes pratiques et relations établies par l'ensemble des acteurs concernés par l'accès aux origines personnelles avec le secrétariat général du conseil national pour l'accès aux origines personnelles mais aussi des difficultés qui à ce jour n'auraient pas pu recevoir de solutions. Vous devrez aussi mettre en évidence les difficultés, si elles existent, qui ne permettent pas de donner sa pleine efficacité au dispositif de l'accès aux origines personnelles et proposer des solutions pour y remédier.
- Le bilan de la mise en œuvre de cette politique publique ainsi que les propositions permettant d'améliorer tant la prise en charge des femmes qui souhaitent accoucher dans le secret que l'accès à leurs origines personnelles des personnes adoptées et pupilles de l'Etat.

La secrétaire d'Etat chargée de la famille  
et de la solidarité

Nadine MORANO





## Liste des personnes rencontrées

### **CNAOP**

André NUTTE, président

Philippe CORTEY, membre du CNAOP, vice-président du conseil général de la Corse du Sud, représentant l'Assemblée des départements de France

Jean-Marie MULLER, membre du CNAOP, président de la Fédération nationale des associations familiales départementales d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat (FNADEPAPE) (entretien téléphonique)

Jean-François KRIGUER, membre du CNAOP, président de l'association ProphylaX-Y (entretien téléphonique)

Janice PEYRE, membre du CNAOP, Association Enfance et Familles d'adoption (entretien téléphonique)

Raymond CHABROL, secrétaire général

Michèle FAVREAU BRETTEL, chargée de mission

Janine HARARI, chargée de mission

Catherine LENOIR, chargée de mission

Laurence PREVOT, chargée de mission

Nadine DUPUY, assistante

Catherine KIRN, assistante

### **Direction Générale de la Cohésion Sociale**

Florence LIANOS, sous-directrice de l'enfance et de la famille

Laure NELIAZ, bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence

Marianne SCHULTZ, bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence

### **Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Paris**

Brigitte BANSAT LE HEUSEZ, chef du pôle « Protection des populations et prévention »

### **Département de Paris**

Dr Dominique ROSSET, médecin pédopsychiatre

Robert PAVY, responsable de l'« Espace Paris-Adoption »

Odile SCANLON, conseillère socio-éducative

Christine EYMARD, assistante socio-éducative

### **Département de Seine-Maritime**

Pascale LEMARE, chef du service « Adoptions et recherche des origines »

**Département de la Gironde**

Christiane BENOIT A LA GUILLAUME, responsable du bureau « Adoptions et recherche des origines »

**Département de l'Yonne**

Nathalie PRILLEUX-VINCENT, cadre « enfance famille », unité territoriale de Sens,

Michèle RUSSIN, sage femme de PMI

Josette VIREY, sage-femme de PMI

Sylvie PAIRE, correspondante de l'AFA, cellule « Adoptions »

**Département du Nord**

Raphaëlle CAVALIER, responsable de l'unité « Adoption et droits de l'enfant »

Brigitte LAMMERTIN, correspondant départemental du CNAOP à l'unité « Adoption et droits de l'enfant »

Alain RAMBEAU, correspondant du CNAOP à l'unité « Adoption et droits de l'enfant »

**Hôpital de la femme et de l'enfant « Jeanne de Flandre » à Lille**

Liliane WLODARCZYK, assistante sociale de PMI

Stéphanie CARCEL, sage femme de PMI

**Institut mutualiste Montsouris**

Brigitte NEVEU, chargée de l'encadrement des sages-femmes

Gaëlle VAILLANT, assistante sociale

**La Famille Adoptive Française**

Nicole EMAM, directrice

**La Cause**

Véronique GOY, directrice du département de l'enfance

Nicole DEHEUVELS, conseillère conjugale et familiale

**Association AGE-MOISE**

Monique FEUVRE, responsable

Valérie BOQUET, éducatrice et psychologue

Sylvie LANG-LAINE, assistante sociale et psychologue

**Association Droit des pupilles de l'Etat et des adoptés à leur origine (DPEAO)**

Claude SAGEOT-CHOMEL, président, ancien membre du CNAOP

**Mouvement national pour le droit aux origines (MNDA)**

Georgina SOUTY-BAUM, présidente, ancien membre du CNAOP (entretien téléphonique)

**Association des X en colère**

Graciane, présidente, et Audrey

**Personnalités qualifiées**

Professeur Bernard GOLZE, chef du service de pédopsychiatrie de l'hôpital Necker

Docteur Pierre LEVY-SOUSSAN, pédopsychiatre responsable de la consultation filiation de l'association PHYMENTIN

Sophie MARINOPOULOS, psychologue, psychanalyste

La mission a participé à la séance du Conseil du 21 octobre 2010 et aux réunions de formation des correspondants départementaux des 23 novembre 2010 à Metz et 31 janvier 2011 à Paris.



**Réponses du CNAOP  
et  
Observations de la mission**



§ 25 : Effectivement et même dans un souci de performance, il est impossible de fixer une norme ou un taux-cible de découverte d'identité mais aussi de localisation. En effet, l'identité pour correspondre à sa définition (nom, prénom, date et lieu de naissance) peut être fausse. Par ailleurs, il se peut que malgré l'identité, il soit impossible de localiser cette personne.

On ne peut pas dire qu'antérieurement à 2002, aucune procédure de recueil d'informations auprès de la mère n'était instituée. Le terme de malfaçons est inapproprié. Les dossiers relatifs à cette période comportent des documents officiels qui permettaient d'organiser le recueil de ces informations. Et cela d'autant plus que le secret était garanti à la mère de naissance qui ainsi était plus en confiance pour laisser des éléments identifiants à partir desquels le CNAOP peut parfois l'identifier. Par ailleurs, et même si cela est rare, certains actes de naissance d'origine comportent le nom de la mère biologique, voire du père.

**Observation de la mission :** *En l'absence d'obligation légale, jusqu'en 2002 le recueil d'informations n'était pas organisé*

§ 36 : Il n'est pas possible là non plus de fixer un taux. Bien entendu, s'il apparaît que le taux en 2011 est inférieur à celui de 2010 il conviendra de s'interroger. Sans pour autant être sur de trouver des explications convaincantes et des solutions adéquates.

§ 37 : Oui, ce chiffre est faible. Il est exact qu'il est possible de confier plus de mandats aux correspondants départementaux. Le secrétariat général va s'y employer.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 38 : C'est exact. Le prochain rapport d'activité retiendra ce ratio.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 44 : Cette question sera vue dans le cadre des formations. En effet, il convient d'en rester aux informations demandées de façon réglementaire. D'autant plus que c'est la mère de naissance qui maîtrise (et doit continuer de maîtriser) la nature et le nombre d'informations qu'elle souhaite laisser à l'intention de l'enfant.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 55 : L'article R 147-14 du CASF répond à cette interrogation : « Le président du conseil général transmet au conseil national, dans le mois de leur réception, les demandes d'accès aux origines dont il est saisi : 1° Lorsque le dossier révèle une demande expresse de secret sans que celui-ci soit levé ; 2° Lorsque son examen ne permet pas d'établir de manière certaine la volonté de secret du ou des parents de naissance ; » (...). Il s'agit donc d'une obligation pour les Conseils généraux et non d'une possibilité.

**Observation de la mission :** *La mission a noté que certains conseils généraux, par suite d'une interprétation extensive de la notion de secret, sollicitaient parfois le CNAOP au-delà de l'obligation légale pour obtenir l'assurance de l'absence de secret*

§ 56 : Les dossiers transmis par les Conseils généraux ont toujours été enregistrés comme tels.

**Observation de la mission :** *Si la mention de l'origine est enregistrée à l'arrivée de la demande, le logiciel ne comptabilise pas ce type de données*

§ 88 : Le secrétariat général va élaborer un guide de procédure en concertation avec les correspondants départementaux.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 89 : Si le logiciel intègre bien une fonction de gestion des instances. Cette fonction se nomme « relance » et permet de connaître le nombre de courriers qui n'ont pas reçu de réponses. De plus les dossiers sont repris systématiquement à l'arrivée d'une pièce nouvelle et l'instruction est relancée en conséquence.

**Observation de la mission :** *La fonction de gestion des absences est incomplète en ce que ce n'est pas le logiciel qui détermine l'ordre d'examen des dossiers*

§ 97 : Le logiciel dispose de courriers types pour faciliter les réponses à toutes les demandes et déclarations. En pièce jointe, un courrier-type concernant une déclaration d'identité.

**Observation de la mission :** *La mission a voulu noter que la diversité des situations contraint à une adaptation systématique des courriers type*

§ 110 : La loi du 22 janvier 2002 n'a pas créé un droit aux origines mais a pour objectif d'en faciliter l'accès (article L 147-1 du CASF).

La demande ne peut être qu'écrite (L 147-3 du CASF). Elle ne peut être orale ne serait-ce que parce qu'elle doit être enregistrée et examinée pour savoir si elle est recevable. Par ailleurs, cette demande est un acte strictement personnel (article 458 du code civil).

**Observation de la mission :** *La réponse élude la question de l'opportunité d'un accompagnement psychosocial*

§ 111 : Le CNAOP reçoit environ 500 demandes recevables par an. Les effectifs du CNAOP ne permettent pas un nombre aussi important d'entretiens en face à face. Par contre, le courrier accusant réception d'une demande sera modifié pour proposer aux demandeurs qui ne l'auraient pas fait de prendre contact avec le conseil général ou l'OAA. Il convient d'observer que, bien souvent, les demandeurs téléphonent. Ils se voient alors invités à contacter le conseil général ou l'OAA. Dans tous les cas, chaque demande de rendez vous auprès d'une chargée de mission est honorée.

**Observation de la mission :** *C'est consciente de cette difficulté que la mission propose de renforcer le rôle d'accompagnement des conseils généraux*

§ 112 : Le secrétariat général va remédier aux imperfections de la boîte vocale.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 115 : Nous allons proposer au CNAOP de créer un groupe de travail pour améliorer le site Internet.

Il convient cependant d'observer que le CNAOP reçoit beaucoup de demandes d'accès aux origines accompagnées du questionnaire qui figure sur le site. Il en va de même en ce qui concerne les levées de secret et les déclarations d'identité. Cela, implicitement, signifie que le site est accessible aux personnes qui y vont et que, pour une part, il répond à leurs préoccupations.

**Observation de la mission :** *La mission n'a pas dit autre chose*

§ 116 : Le secrétariat général va revoir la formulation de certains courriers.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 117 : Le secrétariat général prend acte de cette appréciation qui démontre le professionnalisme des chargées de mission mais aussi des assistantes qui sont en contact avec les demandeurs.

La question de l'accueil des demandeurs qui s'adressent directement au CNAOP fait l'objet d'un traitement particulier. C'est ainsi que s'ils le demandent, ils sont systématiquement reçus.



**Observation de la mission :**

§ 119 : Il est tenu compte en priorité des souhaits des intéressés concernant le lieu de rencontre. Il convient de prendre en compte que la plupart des rencontres ne peuvent pas s'organiser à Paris ou aux chefs lieu des départements. En outre, comme cela est signalé au § 117 aucun incident n'est résulté de l'organisation des rencontres.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte du commentaire de l'organisme*

§ 120 : Cela relève de l'écriture d'un guide de procédure. Il convient d'observer qu'il n'est pas possible de catégoriser les types de rencontres. On ne peut dire qu'il n'y a pas de capitalisation effective de l'expérience des chargées de mission. Le support pédagogique utilisé lors des formations résulte d'une capitalisation collective et effective de l'expérience acquise par les chargées de mission ainsi que du partage régulier des expériences de chacune.

**Observation de la mission :** *Le support pédagogique répond imparfaitement à l'exigence soulignée par la mission*

§ 121 : Le secrétariat recherche des modalités de formation appropriée. Le CNAOP disposait jusqu'en 2007 d'un poste de psychologue qui depuis le départ en retraite de son titulaire n'a pas été remplacé bien que cela ait été demandé. Les effectifs du CNAOP, déjà faibles, ont donc été diminués d'un poste. Par ailleurs, en collaboration avec le GIPED, des formations à la relation d'aide vont être prochainement organisées à l'intention des chargées de mission du CNAOP.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 130 : Le secrétariat qui a pris en 2010 l'engagement de rétablir un cycle complet de formation entend poursuivre son action. Il présentera au CNAOP du 7 juillet des propositions pour un cycle d'une durée de 18 mois.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 131 : La solution sera abordée dans les propositions qui seront faites le 7 juillet 2010 au CNAOP. Il sera proposé de limiter les formations aux correspondants départementaux et aux OAA. En dépit de crédits limités octroyés par la DGCS (3000 euros), le CNAOP a organisé 6 sessions de formation réunissant 340 personnes. Ces sessions ont pu l'être avec le soutien des Conseils Généraux qui ont souvent mis gratuitement à disposition du CNAOP des salles de réunion. Il va de soi que des crédits plus importants permettraient la mise en place de formations plus nombreuses.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 134 : Le site Internet comprend une foire aux questions. Dans le cadre du groupe de travail d'amélioration du site internet, la mise en œuvre de ces recommandations sera abordée. L'absence de crédits et la rareté des ressources humaines du secrétariat général du CNAOP n'ont pas permis à ce jour un développement important du site internet.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 139 : Ceci est prévu dans les propositions qui seront faites le 7 juillet 2010 au CNAOP.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement de l'organisme*

§ 145 : Cette proposition très pertinente devrait trouver sa place dans une amélioration de la loi du 22 janvier 2002. Le CNAOP rappelle cependant que bien qu'il puisse donner des avis et suggérer des modifications législatives, il ne peut prendre l'initiative d'une modification législative.

§ 146 : Cette recommandation relève d'une modification législative. Elle ne peut être solutionnée par la seule réécriture du règlement intérieur.

**Observation de la mission :** *La mission est bien consciente que certaines de ses propositions relèvent d'une modification des textes*

§ 147 : Le règlement intérieur fera l'objet d'une réécriture. Ceci dit, certaines clarifications proposées par la mission ne relèvent pas du règlement intérieur.

**Observation de la mission :** *La réécriture du règlement intérieur permettrait déjà de clarifier certaines ambiguïtés*

§ 154 : Le CNAOP n'a pas reçu, de par la loi, de compétences en matière de filiation.

Le projet de loi adoption déposé sur le bureau du Sénat mais non encore inscrit à son ordre du jour comporte des améliorations. Ce projet de loi comporte la désignation d'un représentant des services ASE mais ne comporte pas la désignation d'un l'entrée au sein du Conseil de représentants des maternités

Ce problème ne peut trouver de solution que dans le cadre d'une modification de la loi du 22 janvier 2002.

**Observation de la mission :** *Il ne s'agit pas d'inviter le CNAOP à excéder ses compétences mais à situer son action au regard de la question générale de la filiation*

§ 156 : Aucune difficulté de relation ou de fonctionnement n'a été relevée dans aucune des séances plénières du CNAOP ni, non plus, dans les relations quotidiennes avec la DGCS.

Le CNAOP bien que rattaché pour sa gestion à la DGCS ne peut être qualifié de service de la DGCS.

§ 158 : C'est exact. Mais dès lors qu'il existe un secrétaire général, il est logique que l'équipe formée autour de lui se nomme secrétariat général.

**Observation de la mission :** *Le commentaire n'infirme pas le constat de la mission*

§ 159 : Du lieu de naissance

**Observation de la mission :** *La mission prend note de cette rectification*

§ 160 : Des formations vont être engagées dès septembre 2011.

Comme mentionné précédemment (paragraphe 121) le non remplacement d'un poste de psychologue ne peut être que regretté.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de cet engagement*

3.2.2. : Cela tient au fait que le CNAOP n'a pas la personnalité morale. Toutefois, le CNAOP ne peut que regretter cet état de fait et souhaite disposer d'un budget et d'une autonomie pour le gérer.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte du commentaire*

§ 168 : Le logiciel n'est, il est vrai, que partiellement un système d'information. Il est vrai qu'il n'a pas été conçu à cette fin. Nous allons tenter de remédier à ce défaut.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de l'engagement*

§ 170 : Ceci est exact. Si pour l'année 2010, 99 départements ont répondu et cela a entraîné un travail considérable tout à fait disproportionné avec le temps qui doit être imparti à cela.

Cela pose tout de même la question, de savoir pourquoi certains départements ne renseignent pas les questionnaires et ne se comparent pas ainsi avec d'autres départements ou avec les statistiques France entière. En effet, le logiciel permet cela pour chaque département.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte du commentaire*

§ 170 (...) : Un enregistrement annuel serait suffisant. Cela suppose de modifier l'article R 147-24 du CASF. Il semble que le relevé semestriel est suffisant et cela d'autant plus qu'il n'existe pas de rapport type permettant de manière homogène de rédiger le compte-rendu annuel.

**Observation de la mission :**      *La mission maintient sa proposition*

§ 172 : Ainsi que l'indique la mission : « la performance est chose délicate eu égard à la nature des dossiers. ». Cette performance relève d'ailleurs certainement plus d'un faisceau d'indices.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte du commentaire de l'organisme*

§ 173 : Cela sera mis à l'étude en 2011 -2012.

§ 174 : Le secrétaire général s'engage en 2011-2012 à y procéder.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte de cet engagement*

§ 175 : Le secrétariat général reçoit des recours gracieux de la part de demandeurs dont les dossiers ont fait l'objet d'une clôture provisoire.

Le nom de la personne cité dans ce § doit être anonymisé.

**Observation de la mission :**      *Le nom cité est attaché à une ordonnance du tribunal administratif de Rennes du 22 avril 2010 consécutive à un recours du susnommé*

§ 176 et 177 : La mission a noté qu'aucun incident n'avait été relevé. Le futur guide de procédure formalisera les règles d'organisation des rencontres entre les demandeurs et les parents de naissance. Il convient d'observer que si le support pédagogique n'est pas un guide de procédure, il aborde cependant très largement et fréquemment cette problématique.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte de cet engagement*

§ 178 : Le secrétariat général prend acte de cette appréciation qui démontre le professionnalisme des chargées de mission mais aussi des assistantes qui sont en contact avec les demandeurs.

Ce risque incombe aussi aux correspondants. Il s'est déjà réalisé. Le CNAOP, pas plus que le secrétariat général, ne peut maîtriser ce risque. Il s'est produit à deux reprises en 2010 et 2011 et dans les deux cas le demandeur a pu retrouver sa mère de naissance alors que celle-ci était, dans le premier cas, sous tutelle et, dans le second, avait refusé de lever le secret de son identité de son vivant et après son décès.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte de ce commentaire*

§ 179 : Une formation sur ce point va être organisée en 2011-2012

§ 180 : Il y sera remédié lors du prochain rapport d'activité.

§ 181 : Dans le cadre du groupe de travail d'amélioration du site internet, la mise en œuvre de ces recommandations sera abordée. Il restera à obtenir les crédits nécessaires à la réalisation de cette application.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte de cet engagement*

§ 183 : Ceci n'est pas le cas des chargées de mission qui malgré la difficulté de la question n'hésitent pas à la poser ainsi qu'en témoignent leurs procès-verbaux. Il convient d'observer qu'un guide de procédure comme un protocole avec les conseils généraux sur l'exécution des mandats ne sont pas en mesure de solutionner cette difficulté.

Le fait que les chargées de mission posent la question systématiquement est à mettre au crédit de leur performance.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte de ce commentaire*

§ 185 : Le CNAOP à la différence, par exemple, du Défenseur des droits n'a pas la personnalité morale ni le statut d'autorité administrative indépendante. Il est donc tenu à une obligation de réserve certaine.

**Observation de la mission :**      *La mission maintient sa proposition formulée en des termes qui reconnaissent les difficultés de la mise en oeuvre*

§ 188 : Accord.

Ceci correspond à la pratique actuelle des conseils généraux et des OAA.

§ 190 : Accord.

§ 191 et 192 : Le CNAOP y est favorable. Mais l'initiative de cet engagement ne lui appartient pas.

4.1.2 : Accord

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte de l'engagement*

4.2.1 § 198 : Un premier objectif à 50 % dans les 3 ans à venir paraît raisonnable pour autant que les Conseils Généraux l'acceptent.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte de cet objectif à trois ans*

§ 199 : Cette recommandation peut effectivement être mise en œuvre sous réserve que le délai de deux mois court après le recueil de la volonté de la mère de naissance. Il est rappelé que le support pédagogique répond en partie à cette préoccupation. La question se pose de savoir si le protocole ne doit pas être signé par le Ministre et le président de l'Assemblée des départements de France qui est l'instance représentée au sein du CNAOP. La suggestion de la mission est excellente sous réserve que les Conseils Généraux acceptent de contractualiser.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte du commentaire*

§ 200 recommandation n° 5 : Ceci est proposé systématiquement pour les mineurs.

Il sera proposé dans les courriers d'enregistrement des demandes que le demandeur prenne contact avec le Conseil général ou l'OAA. .

Il est à noter, toutefois, que cela est fait chaque fois que le demandeur appelle le CNAOP.

**Observation de la mission :**      *La proposition de la mission en ce qui concerne les mineurs va au-delà de la pratique actuelle*

§ 207 recommandation n° 11 : Le poste a été supprimé. Le plafond d'emploi du CNAOP est passé de 9 à 8.

**Observation de la mission :**      *La mission prend acte du commentaire*

4.1 recommandations n° 13 à 21 : Accord La recommandation n° 17 peut se heurter aux règles qui gouvernent la décentralisation et qui nécessitent que ces personnes-ressources reçoivent l'autorisation du PCG ou du directeur de l'établissement de santé pour intervenir dans d'autres départements.

**Observation de la mission :** *Les difficultés de mise en œuvre ne remettent pas en cause le contenu de la proposition de la mission*

§ 215 Recommandation 22. : Accord.

§ 216 Recommandation n° 23 : Cela suppose des crédits ainsi que le recrutement d'un chargé d'étude.

**Observation de la mission :** *Les difficultés de mise en œuvre ne remettent pas en cause le contenu de la proposition de la mission*

§ 217 : Le CNAOP n'a pas de compétence aujourd'hui en matière de filiation mais seulement d'accès aux origines personnelles. L'article L 147-7 du CASF dispose que : . « L'accès d'une personne à ses origines est sans effet sur l'état civil et la filiation. Il ne fait naître ni droit ni obligation au profit ou à la charge de qui que ce soit. ». Sous cette réserve, le CNAOP est prêt à contribuer aux débats que suggère la mission.

**Observation de la mission :** *Il ne s'agit pas d'inviter le CNAOP à excéder ses compétences mais à situer son action au regard de la question générale de la filiation (cf 154)*

§ 218 : Les règles qui président à l'élaboration des ordres du jour sont bien de faire en sorte que les dossiers qui appellent des solutions qui correspondent aux procédures entérinées par le CNAOP ne remontent pas au CNAOP. Par contre, dans le cas contraire, c'est bien d'une décision et non d'un avis dont il est question.

Cela ne s'oppose pas à ce que le Conseil soit saisi de demande d'avis, voire s'autosaisisse. L'article L 147-1 du CASF le prévoit d'ailleurs.

Le rapport sur l'âge de discernement comporte ainsi une procédure et des avis.

**Observation de la mission :** *La mission prend acte de ce commentaire*

§ 219 : Le premier relatif à l'exclusion provisoire est pertinent. Le second renvoie aux dispositions de l'article L 147-10 du CASF : « Les personnes participant, à quelque titre que ce soit, aux travaux du conseil sont tenues au secret professionnel dans les conditions et sous les peines fixées par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal. ».

**Observation de la mission :** *Les sanctions du code pénal ne comportent pas l'exclusion de l'instance au sein de laquelle le manquement a été constaté et, par conséquent, le règlement intérieur ajoute à la loi*

§ 220 : Cela relève de la loi.

§ 230 et 231 : Accord.

§ 232 recommandation n° 33 : Accord.

§ 242 : Accord. Cela relève du nouveau programme de formation.



## Liste des annexes

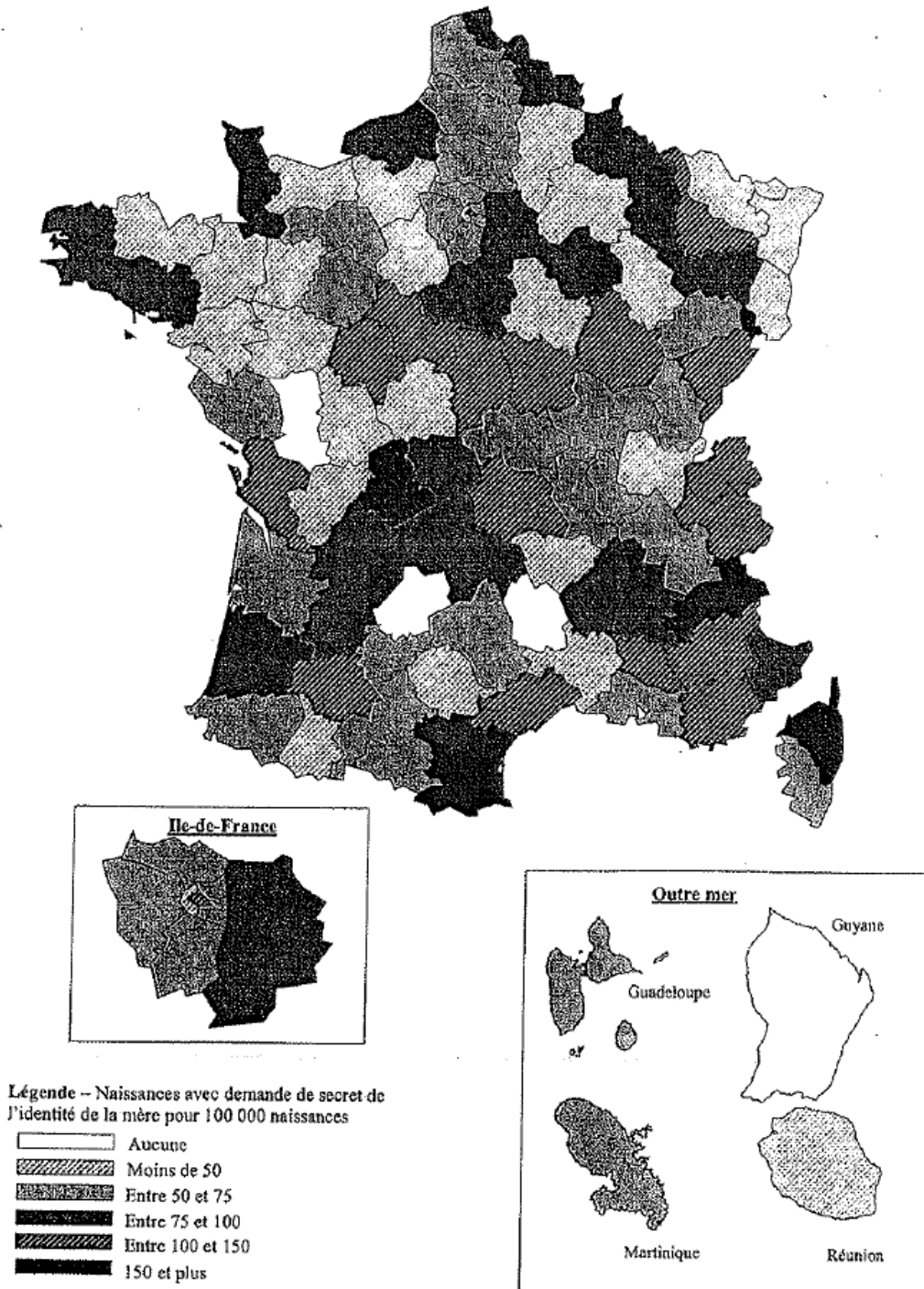
- Annexe 1 : Carte des pupilles nés sous X en 2008
- Annexe 2 : Résumé de l'étude de l'INED sur les femmes qui demandent le secret de leur identité lors de l'accouchement
- Annexe 3 : L'accès du CNAOP aux différents documents d'état-civil
- Annexe 4 : Fiche sur le processus d'investigation pour la recherche du parent de naissance
- Annexe 5 : Document d'information des femmes
- Annexe 6 : Document juridique de recueil des informations des mères de naissance
- Annexe 7 : Livret d'accueil
- Annexe 8 : Règlement intérieur du CNAOP
- Annexe 9 : Questionnaire aux correspondants du CNAOP
- Annexe 10 : Modèle de relevé semestriel sur les accouchements secrets
- Annexe 11 : Exemple de protocole avec les maternités (Hautes-Pyrénées)





## Annexe 1 : Carte des naissances avec demande de secret de l'identité de la mère en 2008

Source : Observatoire national enfance en danger (ONED)





## **Annexe 2 : Résumé de l'étude de l'INED sur les mères de naissance qui demandent le secret de leur identité lors de leur accouchement**

Cette étude a été réalisée par **l'INED en partenariat avec le CNAOP** entre le 1<sup>er</sup> juillet 2007 et le 30 juin 2009 et financée par la DGCS afin de mieux connaître les femmes qui demandent le secret de leur accouchement.

Le rapport de Catherine Villeneuve - Gokalp a été remis en **juin 2010**.

### **Méthode : enquête**

Il a été demandé aux correspondants du CNAOP pour chaque accouchement de remplir un questionnaire anonyme établi à partir du document destiné à recueillir des renseignements pour l'enfant. **83 départements** sur 100 ont participé à l'étude ; ils regroupent 81% des pupilles nés dans le secret en 2008. Au total, **835 questionnaires remplis** ont été envoyés au CNAOP.

11% seulement des accouchées dans le secret n'ont pas été rencontrées ou ont refusé de laisser des renseignements pour l'enfant ou refusé qu'ils soient utilisés pour l'étude.

L'âge et l'origine géographique des femmes qui ont accepté de laisser des informations sont presque toujours connus, la situation conjugale et la présence d'enfants manquent pour 6%, le type d'activité pour 15% et le logement pour 19% ;

25% ont refusé totalement de parler du père de naissance et celles qui ont accepté se sont limitées à indiquer son origine et son âge.

Le niveau d'études et la profession sont inutilisables pour une analyse quantitative.

Quant à la santé, la rubrique n'est renseignée que pour 57% des femmes et 29% des hommes.

## Contenu de l'étude

### 1-Nombre de femmes concernées

830 000 autres femmes ont accouché en France en 2008.

Depuis la loi sur la filiation de 2006 et l'abandon par l'INSEE de l'exploitation des données d'Etat civil, il n'est plus possible de connaître le nombre annuel pour tous les départements. En augmentant le nombre des enfants accueillis à l'Aide Sociale à l'Enfance pour tenir compte des enfants accueillis par des OAA et en le diminuant de quelques naissances gémellaires, **chaque année** environ **600 femmes** accouchent en demandant le secret de leur admission et de leur identité.

Tableau 9 : Evolution du nombre d'enfants nés sous le secret et du nombre de pupilles de l'Etat nés sous le secret

Années	Enfants nés anonymement et enfants trouvés <sup>37</sup>	Nombre de pupilles de l'Etat nés sous le secret ou enfants trouvés <sup>38</sup>		
		Total	Secret identité	Enfants trouvés
2001	769	719	691	28
2002	762			
2003	684	599	582	17
2004	705			
2005	588	540	532	8
2006		555	538	17
2007		584	581	3
2008		606	598	8

### 2-Identité et renseignements laissés pour l'enfant à sa naissance

Parmi les enfants dont la mère a accouché dans le secret **10%** naissent avec une filiation et **13%** sont reconnus avant l'âge de 2 mois. Parmi eux 63% seront repris par leur mère soit un total de 14% des enfants nés dans le secret.(Plus la mère est jeune, plus elle donne son nom à l'état civil de l'enfant).

Plus tard, 10% des enfants pourront également connaître l'identité de leur mère de naissance car elle était directement accessible dans leur dossier ; 23% trouveront un pli fermé, sans garantie toutefois qu'il contienne l'identité de leur mère ni qu'elle accepte qu'elle lui soit communiquée.

Les femmes d'origine non européenne laissent plus souvent leur identité ouverte que les européennes. (17% contre 10%)

2 fois sur 3, au moins le premier prénom de l'enfant, et presque toujours ses 3 prénoms, sont donnés par la mère. Il semble que le nombre de ces femmes soit en augmentation. Quatre femmes sur dix ajoutent un courrier ou un objet (peluche, vêtement parfois photo).

<sup>37</sup> Source INSEE y compris enfants confiés à une OAA

<sup>38</sup> Source DGAS puis ONED non compris enfants confiés à une OAA

### **3-Grossesse**

Sept femmes sur dix ont appris qu'elles étaient enceintes après la fin du délai légal de 16 semaines pour une IVG ; (92% des mères âgées de moins de 18 ans).

Quelques unes des femmes qui connaissaient leur grossesse, acceptaient l'enfant mais ont été poussées à y renoncer par les circonstances (séparation du couple, décès du conjoint, enfant porteur d'un handicap...); les autres « font l'autruche en espérant que quelque chose arrive » ; elles laissent passer le temps parce qu'elles craignent de dévoiler leur état en allant consulter. 39% des femmes ont découvert leur grossesse après le 7<sup>e</sup> mois.

Les femmes ignorent la possibilité qui leur est offerte de consulter rapidement dans une maternité sans donner son identité ; leur suivi médical est de ce fait très souvent très limité.

Neuf femmes sur dix qui se savaient enceintes avant le 8<sup>e</sup> mois avaient pris avant l'accouchement la décision de remettre l'enfant.

Près d'une femme sur deux n'a pas prévenu le père de naissance qu'elle attendait un enfant, (la relation avec lui a pu être brève ou terminée ou non consentante). Une femme sur dix l'a informé mais ne l'a pas averti de la date de l'accouchement ni de son projet. Seulement 42% des pères connaissent la date prévue de l'accouchement.

Huit fois sur dix la décision de remettre l'enfant a été celle de la femme et deux fois sur dix celle du couple.

### **4-Caractéristiques des femmes**

L'âge moyen est de 26 ans (presque 4 ans de moins que celui des autres femmes qui ont eu un enfant en 2008). La moitié a moins de 25 ans, plus d'une sur 10 est mineure, et le tiers a plus de 30 ans.

Ces femmes se distinguent très fortement par l'absence de vie commune avec le père de naissance (73%) et elles n'ont pas d'enfant (49%).

Les femmes de nationalité française mais issues de l'immigration maghrébine ou originaires du Maghreb sont relativement plus nombreuses (13% contre 8% de l'ensemble des femmes entre 18 et 49 ans résidant en France).

Cinq femmes sur 10 vivaient dans un logement indépendant et 4 sur 10 chez leurs parents, 1 sur 10 vivait dans un logement précaire ou provisoire.

L'indépendance financière est très rare. 28% occupent un emploi, 32% sont étudiantes, les autres sont soit au chômage, (11%) soit en activité professionnelle précaire, (11%), soit au foyer ou sans activité (18%).

Parmi les femmes qui ont fait savoir leur diplôme ou leur profession (22% seulement) 9% avaient un niveau égal ou supérieur à Bac+ 2.

Une femme sur 10 au moins souffrait de graves problèmes de santé.

### **Rétractation de la mère**

Il semble que l'accouchement secret soit plus rare chez les femmes qui ont acquis leur indépendance mais que celles qui y ont recours soient plus déterminées et se rétractent moins souvent.

### **Raisons et circonstances de la remise de l'enfant**

Aucun cas d'inceste n'a été signalé, 14 viols ou relations forcées l'ont été ; 7 femmes ont évoqué leur histoire familiale.

Les femmes avancent prioritairement les raisons les plus faciles à exprimer et pour lesquelles elles ne se sentiront pas jugées : Les motivations avancées le plus fréquemment se rapportent au père de naissance (43%).

D'autres femmes, ou les mêmes, évoquent leur situation économique ou sociale précaire (28%).

Viennent ensuite les femmes qui se sentent « trop jeunes » ou « pas prêtes », en particulier quand il y a eu un déni de grossesse (19%).

Quelques femmes considèrent que l'enfant est un obstacle à la poursuite de leurs études ou à leur carrière (5%).

Enfin la crainte du rejet familial ou de la communauté pousse 11% des femmes à cacher leur maternité.

Cette liste n'est pas exhaustive. S'y ajoutent l'adultère, un handicap de l'enfant, une maladie génétique, le décès du père, l'état de santé...

#### **En résumé**

Il est impossible de définir un profil type des mères qui demandent le secret de leur identité bien que le nombre d'accouchements secrets ait beaucoup diminué depuis 15 ans.

Si deux profils de femmes peuvent être dégagés : celles qui sont encore dépendantes de leur famille (25%) et celles qui sont seules en situation précaire (13%). Pour 62% des femmes il est impossible de définir un profil. Les professionnels qui écoutent ces femmes mettent en avant des traumatismes récents ou anciens qu'elles ont vécus.

## Annexe 3 : L'accès du CNAOP aux différents documents d'état-civil selon l'âge et le statut des demandeurs

### 1. LES DOCUMENTS D'ETAT-CIVIL

#### 1.1. *Les documents d'état-civil diffèrent selon l'année de naissance des demandeurs*

Jusqu'en 1958 les pupilles avaient un certificat d'origine ; c'était un document administratif, leur tenant lieu d'acte de l'état civil, qu'ils conservaient toute leur vie s'ils n'avaient pas été adoptés.

L'ordonnance 58-779 du 23 août 1958 (art 58 alinéa 4 du code civil) supprime ce certificat d'origine et prévoit que l'officier d'état civil établit, en plus du procès verbal de découverte de l'enfant, un acte tenant lieu d'acte de naissance. Pareil acte est établi pour les enfants « dépourvus d'acte de naissance connu ou pour lesquels le secret de la naissance a été réclamé ». Depuis 1958 les pupilles, adoptés ou non, ont donc un acte de naissance mais l'acte d'état civil ne renseigne pas sur l'identité de la mère (sauf si le secret a été demandé après la naissance).

Dans le cas d'une demande de secret postérieure à la naissance, il y avait deux actes : l'acte de naissance d'origine comportant l'identité de la mère puis un acte de naissance provisoire. Il ne contenait aucune information relative à la mère (et le cas échéant au père s'il avait également demandé le secret).

La loi de 2002 a complété l'article 57 du code civil : l'acte de naissance énoncera le jour, l'heure et le lieu de naissance, le sexe de l'enfant « les prénoms qui lui seront donnés, le nom de famille suivi le cas échéant de la mention de la déclaration conjointe de ses parents quant au choix effectué ainsi que les prénoms, noms, âges, professions et domiciles des pères et mères et, s'il y a lieu, ceux du déclarant. Si les pères et mère de l'enfant ou l'un d'eux ne sont pas désignés à l'état civil, il ne sera fait sur les registres aucune mention à ce sujet. ».

Cela signifie que, depuis 2002, aucune mention des père et mère n'est possible dès lors qu'il y a secret de l'identité ou simple volonté de la mère de ne pas être désignée dans l'acte. Le secret de l'identité ne peut désormais être demandé que par la mère et ce, au moment de l'accouchement.

Depuis l'ordonnance du 4 juillet 2005, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, la désignation de la mère établit à elle seule la filiation y compris pour les situations du passé.

## **1.2. Les documents d'Etat civil diffèrent selon que le pupille a fait ou non l'objet d'une adoption plénière<sup>39</sup>**

### **1.2.1. Les documents d'Etat civil des pupilles qui ont fait l'objet d'une adoption plénière**

#### 1.2.1.1. L'acte de naissance d'origine

Après la transcription du jugement d'adoption l'acte de naissance d'origine est considéré comme nul et ne peut plus être communiqué jusqu'à ce que le pupille ait 75 ans révolus (règles de communication des registres de naissance de l'état-civil (code du patrimoine, article L 213-3).

Le CNAOP peut en revanche obtenir communication des éléments figurant dans cet acte dès lors qu'il en fait la demande auprès du procureur de la République du ressort dans lequel cet acte est détenu.

#### 1.2.1.2. L'acte de naissance après la transcription du jugement d'adoption

L'intéressé peut en obtenir communication.

### **1.2.2. Les documents d'Etat civil des pupilles qui n'ont pas été adoptés ou qui ont fait l'objet d'une adoption simple**

#### 1.2.2.1. La copie intégrale de l'acte de naissance

C'est un historique de tous les événements importants de l'état-civil de l'intéressé (reconnaissance, mariage et divorce, pacs, désaveu de paternité, changement de sexe ou de nom, adoption simple...)

Chaque intéressé peut en obtenir communication de même que ses ascendants, descendants, conjoint ou représentant légal<sup>40</sup>.

#### 1.2.2.2. Les extraits de naissance

► Le premier « sans filiation » peut être communiqué à tout requérant.

► Le second « avec filiation » ne peut être communiqué qu'à l'intéressé ou à ses ascendants ou descendants. C'est une photographie de l'état civil de la personne à un moment donné qui intègre les modifications intervenues depuis la naissance.

## **2. L'ACCES DU CNAOP AUX DOCUMENTS D'ETAT CIVIL**

Le CNAOP peut demander au parquet de lui communiquer les informations figurant dans les actes de naissance d'origine des pupilles lorsque ceux-ci ont été adoptés.

Pour les autres il convient de distinguer si un acte provisoire a été dressé ou non.

► Dans le premier cas, l'acte de naissance d'origine est annulé et ne peut être délivré que sur autorisation exceptionnelle du procureur de la République du ressort du lieu où l'acte est conservé (article 1054 du code de procédure civile).

► Dans les autres cas ce sont les règles de droit commun pour la délivrance des actes qui s'appliquent (article L 213-3 du code du patrimoine).

<sup>39</sup> Décret n° 62-921 du 3 août 1962, article 54 du code civil

<sup>40</sup> Article 9 du décret n° 62-921 du 3 août 1962



Lorsque la mère a demandé le secret postérieurement à la naissance de l'enfant, après avoir établi la filiation, le CNAOP pourra connaître l'identité de la mère puisqu'elle figure dans l'acte de naissance de l'enfant.

En revanche, si elle n'a pas établi de filiation, il ne pourra pas l'identifier avec ce moyen.

Mais, s'il dispose d'éléments identifiants, comme par exemple le lieu et la date de naissance de la mère, il pourra être autorisé par le parquet à consulter les registres de l'état civil, ce qui pourra lui permettre d'identifier la mère.

### **3. LES DELAIS DE COMMUNICATION DES DOCUMENTS**

Les documents administratifs détenus par les différentes administrations sont en principe communicables de plein droit, sauf s'ils comportent des informations portant atteinte à la protection de la vie privée, auquel cas le délai est de 50 ans (loi du 17 juillet 1978).

Les registres d'état-civil sont consultables désormais 75 ans après la fin de l'année au cours de laquelle ils ont été établis (article L.213-2, I, 4° du code du patrimoine tel qu'il résulte de la loi du 15 juillet 2008). Certaines mairies sont équipées de logiciels en complément des registres. Il y a moins de 800 mairies de naissance qui disposent de véritables services d'état-civil et enregistrent les naissances, à l'exclusion des accouchements à domicile.

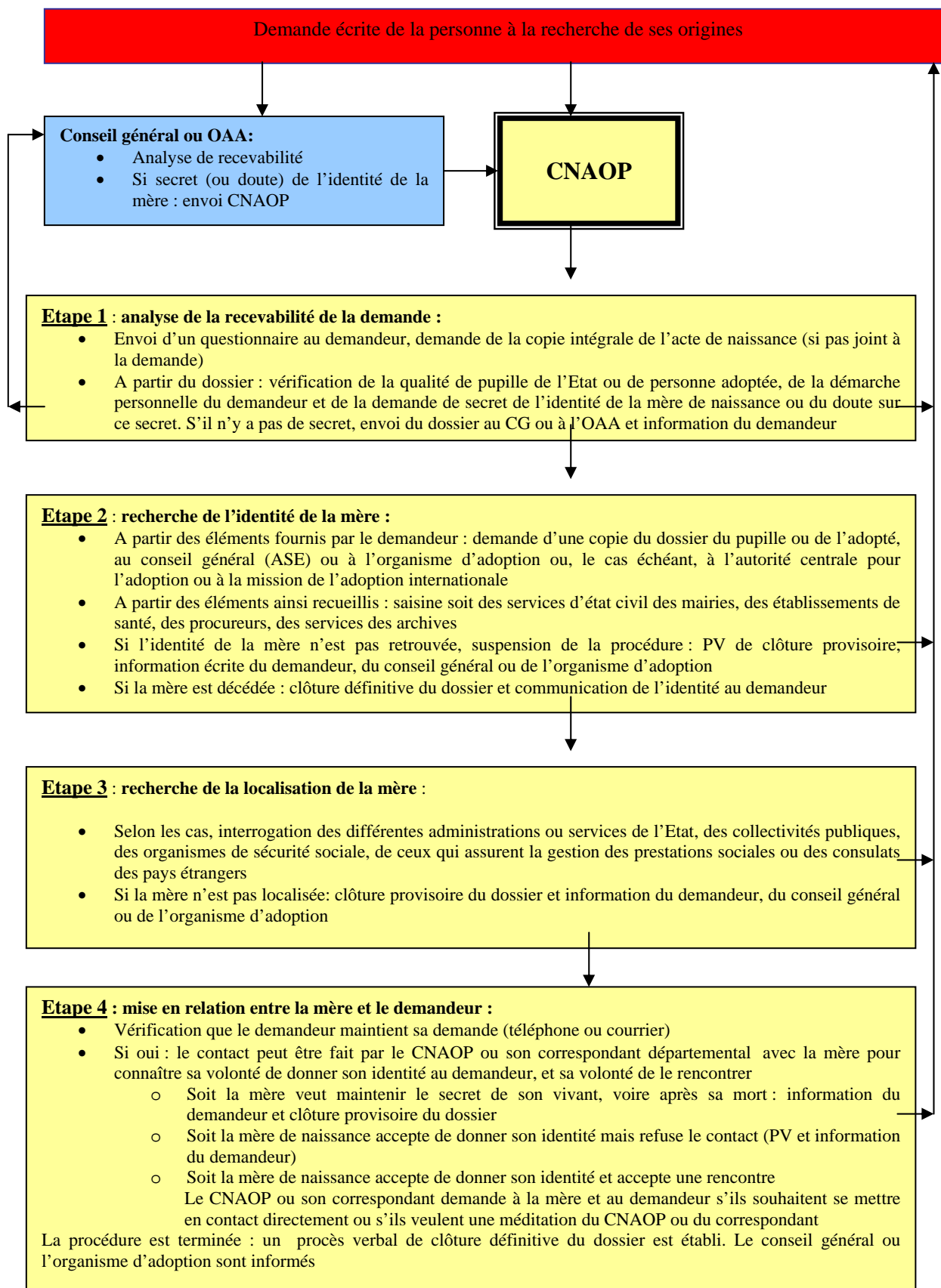
Les registres de naissance détenus par les maternités sont assimilés à des registres d'état-civil. Ils sont conservés indéfiniment comme tous les registres dits « de population » de l'hôpital.

Les documents d'identité de la mère ayant demandé le secret de l'identité sont consultables après son décès sauf si la mère, identifiée par le CNAOP et interrogée, a fait savoir qu'elle refusait de communiquer son identité après sa mort (article L.147-6 du CASF).

La question se pose de savoir quel délai appliquer à la communication de l'identité d'un père désigné par la mère mais sans lien de filiation avec l'enfant ou d'un frère biologique. Le Conseil a délibéré sur ce sujet et considéré que « dès lors que le dossier ne comportait pas de secret et avait été clos depuis plus de cinquante ans à compter de la date de naissance du demandeur, il devait être intégralement communiqué en application des dispositions de l'article L.213-3 du code du patrimoine, qu'il appartenait cependant au conseil général concerné de saisir la CADA s'il estimait que l'identité présumée du père de naissance et celle du frère ne devaient pas être communiquées au motif que ces personnes étaient des tiers par rapport au demandeur. »




## Annexe 4 : Fiche sur le processus d'investigation pour la recherche du parent de naissance (la mère ou le père pour quelques situations antérieures à 2002)





# Annexe 5 : Document d'information des femmes

DOCUMENT D'INFORMATION

## Vous allez accoucher

ou vous venez d'accoucher, vous pensez que vous ne pourrez pas garder l'enfant et vous souhaitez que votre accouchement demeure confidentiel

**Quelles sont les possibilités qui s'offrent à vous ?**

**CE DOCUMENT EST DESTINÉ À VOUS AIDER, IL A POUR BUT :**

- > de présenter les diverses possibilités prévues par la loi avec leurs conséquences juridiques et sociales
- > de répondre aux questions concrètes que vous vous posez
- > de faciliter votre prise de décision (démarches)
- > de vous informer des lieux où vous pourrez trouver aide et soutien

**AVANT DE PRENDRE TOUTE DÉCISION, VOUS DEVEZ SAVOIR QU'IL EXISTE DES AIDES AUX PARENTS POUR GARDER ET ÉLEVER LEUR ENFANT, NOTAMMENT :**

- > **Hébergement** de la mère et de son enfant en centre maternel.
- > **Conseils** et aide éducative, soins à l'enfant, aide à la vie quotidienne par des travailleurs sociaux, des puéricultrices, des techniciens de l'intervention sociale et familiale (travailleuses familiales), des aides ménagères intervenant à domicile.
- > **Aides financières** : prestations familiales versées par la Caisse d'Allocations Familiales, allocations mensuelles et secours exceptionnels versés par le Conseil Général.
- > **Garde** de l'enfant à la journée en crèche, halte-garderie, garde chez une assistante maternelle.
- > **Accueil** provisoire de l'enfant en pouponnière ou en famille d'accueil.

**Sachez que vous pourrez confier l'enfant en adoption, même si vous ne demandez pas le secret de votre admission et de votre identité à la maternité, en langage courant, même si vous n'accouchez pas « sous X ».**

**Même si vous accouchez « sous X », vous pouvez revenir sur votre décision de demande de secret à tout moment, même immédiatement après l'accouchement, lors de la remise de l'enfant.**

## Quelles sont les diverses possibilités prévues par la loi ?

▶ **Vous pouvez demander lors de votre accouchement la préservation du secret de votre admission et de votre identité par la maternité**

Aucune pièce d'identité n'est alors exigée. Sachez qu'il est important pour toute personne de connaître ses origines et son histoire et que l'enfant peut engager un jour des démarches dans ce sens. C'est pourquoi le correspondant départemental du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) ou le professionnel de la maternité va demander à vous rencontrer lors du recueil de l'enfant. Au cours de l'entretien, il va s'assurer que vous demandez expressément le secret de votre identité.

> Si vous demandez expressément le secret, il va vous inviter à laisser tous renseignements que vous souhaitez laisser à l'enfant sur votre santé et celle du père, sur ses origines, sur les raisons et circonstances qui vous conduisent à le remettre au service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou à l'Organisme autorisé pour l'adoption (OAA). Ces renseignements, qui ne mentionnent pas votre identité, seront conservés dans le dossier de l'enfant et lui seront communiqués s'il en fait la demande.

> Si vous demandez expressément le secret, le correspondant du CNAOP va également vous inviter à laisser votre identité sous pli fermé, c'est-à-dire à lui remettre une enveloppe cachetée :

- à l'intérieur de l'enveloppe, vous pouvez mentionner vos nom, prénoms, date et lieu de naissance ;
- sur l'enveloppe, figureont les prénoms qu'éventuellement vous aurez choisis pour l'enfant ainsi que le sexe, la date, l'heure et le lieu de naissance de l'enfant.

Ce pli sera conservé fermé par le service de l'Aide sociale à l'enfance du département et sera ouvert uniquement par un membre du CNAOP si celui-ci est saisi par l'enfant d'une demande d'accès à ses origines personnelles. Dans ce cas seulement et dans le respect de votre vie privée, vous serez confidentiellement contactée par le CNAOP qui vous demandera si vous acceptez ou non de lever le secret de votre identité. Après votre décès, votre identité sera communiquée à l'enfant, s'il en fait la demande et si vous ne vous y êtes pas opposée auprès du CNAOP à l'occasion d'une première demande de l'enfant.

▶ **Même si vous avez accouché dans le secret, vous pouvez décider de laisser votre identité pour qu'elle soit directement accessible à l'enfant**

Votre accouchement reste confidentiel mais vous ne demandez pas expressément le secret lors de l'entretien avec le correspondant du CNAOP et vous laissez votre identité « ouvertement ». Elle pourra être communiquée à l'enfant, s'il en fait la demande.

> Vous pouvez alors laisser votre identité dans le dossier de l'enfant. Votre identité sera conservée dans le dossier de l'enfant par le service de l'Aide sociale à l'enfance du département ou l'Organisme autorisé pour l'adoption.

> Vous pouvez aussi déclarer votre identité dans l'acte de naissance de l'enfant à l'état civil puis consentir à son adoption. La filiation est alors automatiquement établie en ce qui vous concerne : à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006, vous n'avez pas à le reconnaître. Si vous êtes mariée, la filiation est aussi établie vis-à-vis de votre mari si son nom figure dans l'acte, en qualité de père.

Vous pouvez décider de vous séparer de lui, le confier au service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou à un Organisme autorisé pour l'adoption (OAA) et signer alors le consentement à son adoption.

Dans ces deux derniers cas, le secret de votre identité ne sera pas opposé à l'enfant.

▶ **Même si vous avez accouché dans le secret, vous pouvez décider de garder votre enfant**

L'accouchement dans le secret de l'identité de la mère ne conduit pas systématiquement à une séparation. Si vous décidez de garder votre enfant et de l'élever, vous devez établir la filiation en le reconnaissant dans n'importe quelle mairie ou devant un notaire (sauf si votre nom figure dans son acte de naissance). Vous pourrez bénéficier de toutes les aides et soutiens prévus.

▶ **Si vous changez d'avis, vous pouvez reprendre l'enfant pendant un délai de deux mois à compter de la date de la remise de l'enfant** (voir explication de la procédure page 8).

▶ **Dans tous les cas et même si vous avez accouché dans le secret de votre identité, dans l'avenir, vous pourrez à tout moment vous adresser au CNAOP pour :**

- déclarer votre identité, ou lever le secret : votre identité sera communiquée directement à l'enfant, à sa demande uniquement et pas automatiquement ;
- remettre un pli fermé contenant votre identité : elle sera communiquée à l'enfant à sa demande, si vous donnez votre accord au CNAOP au moment de cette demande.

Vous ne pourrez pas revenir sur cette décision de lever le secret. Dans tous les cas, c'est l'enfant qui peut provoquer une demande de rencontre. La communication d'identité n'a pas de conséquence juridique ou financière (héritage par exemple). Une rencontre ne peut pas vous être imposée.



## Questions pratiques

### ► Qui va recueillir l'enfant et prendre soin de lui ? Qui en sera responsable ?

Que vous ayez accouché dans le secret ou non, dès lors que vous avez décidé de vous en séparer, l'enfant sera toujours recueilli, soit par le service public de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) soit, si vous le souhaitez, par un Organisme privé autorisé pour l'adoption (OAA).

Le service de l'ASE ou l'OAA établit un procès verbal de recueil de l'enfant, document écrit qui constate la remise de l'enfant au service ou à l'organisme.

Vous pouvez reprendre l'enfant dans un délai de deux mois à compter de la remise de l'enfant. Si vous-même ou le père, après l'avoir reconnu, n'avez pas repris l'enfant dans ce délai de deux mois, (voir ci-dessous la marche à suivre), il pourra être confié à une famille en adoption.

Si vous confiez l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), il devient pupille de l'État à titre provisoire pendant 2 mois, puis, passé ce délai, il est pupille de l'État à titre définitif et pourra être placé dans une famille en vue de son adoption.

L'enfant a aussitôt un tuteur, qui est le Préfet, assisté, dans les décisions qu'il doit prendre pour l'enfant, par un conseil de famille des pupilles de l'État.

Vous pouvez joindre le tuteur à la Direction départementale de la population et de la cohésion sociale (DDPCS) ou la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) :

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

L'enfant est pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance qui va le confier, dès la sortie de la maternité ou du service de soins, à une assistante maternelle ou à une pouponnière. Le service de l'Aide sociale à l'enfance peut être joint au Conseil général :

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Si vous confiez l'enfant à un Organisme autorisé pour l'adoption (OAA), il est placé sous la tutelle de cet organisme. Le tuteur est assisté par un conseil de famille présidé par le juge des tutelles.

C'est le tuteur qui est responsable de l'enfant et qui le confie, dès la sortie du service de maternité ou de soins, à une assistante maternelle ou à une pouponnière.

Vous pouvez joindre le tuteur à l'adresse suivante :

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

| 5

### ► Comment puis-je reprendre mon enfant si je change d'avis après l'avoir confié à l'Aide sociale à l'enfance ou à un Organisme autorisé pour l'adoption ?

Pendant un délai de 2 mois à partir du procès verbal, c'est à dire avant le \_\_\_\_\_, vous pouvez demander à reprendre l'enfant en procédant ainsi :

Les services de l'ASE ou de l'OAA peuvent vous aider dans les démarches

1) Tout d'abord, vous devez établir la filiation de l'enfant par une reconnaissance officielle que vous ferez soit devant un officier d'état civil, si possible celui de la mairie du lieu de naissance, soit devant un notaire ;

2) Vous devez présenter une demande de restitution de l'enfant au Président du Conseil général du département, ou à l'Organisme autorisé pour l'adoption. Pour cela, vous pouvez adresser ou déposer une lettre au service de l'Aide sociale à l'enfance ou à l'OAA ; un modèle de lettre vous est remis ;

3) Vous devez enfin vous présenter au Conseil général (service ASE), ou à l'OAA, pour aller chercher l'enfant. Votre enfant vous est alors remis par le service.

Après ce délai de 2 mois, vous pouvez encore demander à reprendre l'enfant en vous adressant soit au préfet soit à l'OAA auquel vous l'avez confié. Le tuteur décidera en fonction de l'intérêt de l'enfant après avoir recueilli l'accord du conseil de famille. En cas de refus, vous pourrez saisir le tribunal de grande instance.

En tout état de cause, l'enfant ne pourra pas vous être restitué s'il a été placé en vue d'adoption.

### ► Pourquoi mettre mon nom dans un pli fermé ?

Si un jour l'enfant recherche ses origines, votre nom dans le pli fermé permettra au CNAOP de vous contacter : vous pourrez alors décider de lever ou non le secret en fonction de la situation qui sera la vôtre à ce moment-là.

### ► Quand l'enfant sera-t-il adopté ? Comment choisit-on les parents adoptifs ? Quelles sont les conséquences de l'adoption ?

Passé le délai de 2 mois après la remise de l'enfant au service de l'Aide sociale à l'enfance ou à un Organisme autorisé pour l'adoption, l'enfant peut être adopté.

Afin de donner les meilleures chances de réussite à l'adoption, les personnes qui souhaitent adopter un enfant doivent obtenir du président du Conseil général un agrément attestant de leur capacité légale et de leur aptitude à adopter un enfant.

Pour chaque enfant, le choix de la famille d'adoption est fait de façon personnelle pour que se rencontrent au mieux l'histoire de l'enfant et celle des parents. La famille est choisie par le tuteur, avec l'accord du conseil de famille.

Lorsqu'il aura été confié à ses parents adoptifs, il ne pourra plus être restitué à sa famille d'origine et vous ne pourrez plus le reconnaître.

Après le jugement d'adoption plénière, l'acte de naissance d'origine est remplacé par un nouvel acte mentionnant la filiation avec les parents adoptifs. L'adoption plénière est irrévocable.

| 6

### ► Le père

Le père peut laisser son nom dans le dossier de l'enfant, ce qui est sans effet sur sa filiation. Ce nom sera communiqué directement à l'enfant s'il en fait la demande, car désormais, seule la femme qui accouche peut demander le secret de son identité. Quelle que soit votre décision, le père dispose encore d'un délai de 2 mois à compter du recueil de l'enfant pour le reconnaître et demander à ce que son enfant lui soit confié. En cas de difficulté pour faire porter sa reconnaissance sur l'acte de naissance de l'enfant, il peut s'adresser au procureur de la République du tribunal de grande instance afin que celui-ci recherche les date et lieu d'établissement de cet acte.

### ► Qui paie l'accouchement et les frais de séjour ?

Si vous avez demandé que le secret de votre identité soit préservé lors de votre admission, ou si, sans demander le secret de votre identité, vous confiez l'enfant en vue de son adoption, les frais d'hébergement et d'accouchement dans un établissement public ou privé conventionné sont pris en charge par le service de l'Aide sociale à l'enfance.

### ► Le rôle du Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP) ?

Le CNAOP a pour rôle de faciliter l'accès aux origines personnelles, il est aidé dans cette mission par des correspondants dans chaque département et chaque collectivité locale d'outre-mer.

C'est ce correspondant que vous rencontrerez qui doit s'assurer que les informations contenues dans ce document vous ont été transmises. C'est lui qui établit le document attestant de la remise de l'enfant et de votre décision. Il vous laissera ses coordonnées et vous pourrez le contacter.

Le CNAOP reçoit les demandes d'accès à la connaissance des origines présentées par l'enfant - devenu adulte - ou par le mineur s'il a atteint l'âge du discernement, avec l'accord de ses parents.

Vous-même pouvez vous adresser au CNAOP si vous souhaitez lever le secret ou déclarer votre identité.

Si l'enfant demande à avoir accès à ses origines personnelles, le CNAOP communiquera votre identité :

- > si vous avez levé le secret de votre identité spontanément ou si vous acceptez de le lever lorsque vous serez contactée par le CNAOP dans le respect de votre vie privée ;
- > après votre décès, si vous ne vous y êtes pas opposé auprès du CNAOP à l'occasion d'une demande d'accès à la connaissance de ses origines de l'enfant.

Le CNAOP peut également communiquer à la personne qui recherche ses origines les renseignements ne portant pas atteinte à l'identité des père et mère de naissance, tels qu'ils lui ont été transmis par les services concernés ou recueillis auprès des parents de naissance, dans le respect de leur vie privée.

| 7

► N'hésitez pas à poser des questions à la personne qui vous a remis ce document

## Adresses utiles

Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP)  
14, avenue Duquesne - 75007 Paris  
www.cnaop.gouv.fr

Correspondant local : \_\_\_\_\_

Président du Conseil général  
(Services de l'Aide sociale à l'enfance et de la Protection  
maternelle et infantile) :

\_\_\_\_\_

Direction départementale de la population  
et de la cohésion sociale (DDPCS) ou  
la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) :

\_\_\_\_\_

Organisme autorisé pour l'adoption :

\_\_\_\_\_

Caisse d'allocations familiales :

\_\_\_\_\_

## Annexe 6 : Document juridique de recueil des informations des mères de naissance

### MODELE DU DOCUMENT ETABLI EN APPLICATION DE L'ARTICLE 23 DU DECRET N° 2002-781 DU 3 MAI 2002

#### RELATIF AU CONSEIL NATIONAL POUR L'ACCES AUX ORIGINES PERSONNELLES ET A L'ACCOMPAGNEMENT ET L'INFORMATION DES FEMMES ACCOUCCHANT DANS LE SECRET

*L'ensemble de ce document est à établir en deux exemplaires.*

- *Un exemplaire est versé au dossier de l'enfant. Selon la situation de l'enfant, cet exemplaire est intégré ou annexé soit au procès-verbal d'admission de l'enfant en tant que pupille prévu à l'article L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles, soit au document prévu à l'article 12 du décret du 18 avril 2002 relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption.*
- *Un autre exemplaire est remis à la mère de naissance.*

*Dans le cas où l'enfant est confié à un organisme autorisé et habilité pour l'adoption, le correspondant départemental du C.N.A.O.P., conserve une copie de ce document.*

**1<sup>ère</sup> partie : Attestation du correspondant départemental du conseil national pour l'accès aux origines personnelles**

Je soussigné(e)

Nom, prénom :M, Mme, Mlle.....

Correspondant du C.N.A.O.P dans le département de .....

Fonction:.....

Adresse professionnelle (précisez le service):.....

.....  
 .....  
 .....

atteste que : <sup>41</sup>

1. J'ai rencontré la mère de naissance de l'enfant mentionné ci-dessous, qui a demandé, lors de l'accouchement, la préservation du secret de son identité. J'ai procédé moi-même à son information et au recueil des renseignements ( articles L. 222-6 et L. 223-7 du code de l'action sociale et des familles)
  
2. Je n'ai pas rencontré la mère de naissance de l'enfant mentionné ci-dessous. A défaut les formalités (information, recueil des renseignements) ont été accomplies par <sup>42</sup>:  
 NOM :.....  
 Qualité :.....

<sup>41</sup> Rayez les mentions inutiles

<sup>42</sup> Précisez : Personnel hospitalier sous la responsabilité du directeur de l'établissement de santé en application de l'article L. 222- 6 ou autres....

3. La mère de naissance a été invitée à laisser son identité sous pli fermé et a demandé expressément le secret de son identité.
4. Le document d'information prévu à l'article 22 du décret du 3 mai 2002 lui a été remis accompagné des explications nécessaires ainsi qu'un modèle de lettre de demande de restitution de l'enfant comportant les coordonnées du service compétent.
5. Tout en ayant demandé lors de son accouchement la préservation du secret de son admission et de son identité, elle a laissé son identité dans le dossier de l'enfant.
6. Elle dit avoir laissé son identité dans le pli fermé.
7. Elle n'a pas souhaité laisser son identité ni dans le dossier de l'enfant, ni dans le pli fermé.
8. Elle a laissé les objets suivants à l'intention de l'enfant :  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....
9. Elle a été invitée à laisser des renseignements sur sa santé et celle du père, les origines de l'enfant, les circonstances de la naissance, les raisons et circonstances de la remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme autorisé et habilité pour l'adoption (O.A.A)
10. Elle a laissé des renseignements sur sa santé et celle du père, les origines de l'enfant, les circonstances de la naissance, les raisons et circonstances de la remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'O.A.A.Ceux-ci sont consignés dans la 2<sup>ème</sup> partie du document.
11. Si l'enfant est confié à un O.A.A, à la demande de la mère de naissance, ce document a été établi en présence de la personne de l'O.A.A. qui l'accompagne.

Oui

Non

Signature de l'attestant:

Fait à

Le

à.... ..heures

Cachet du service

**Enfant concerné**

Prénoms

Sexe

Date de naissance

Lieu et heure de naissance

Prénoms de l'enfant donnés par



## 2ème partie : Recueil de renseignements

Il peut être important pour l'enfant de connaître ses origines et son histoire. C'est pourquoi des renseignements sont recueillis, si la mère de naissance l'accepte, sur sa santé et celle du père, sur les origines de l'enfant, les circonstances de sa naissance, les raisons et circonstances de sa remise à l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme d'adoption (article L. 222-6 et L. 223-7 du code de l'action sociale et des familles).

Ces renseignements sont recueillis par le correspondant départemental du CNAOP (à défaut par le personnel hospitalier ) et consignés dans ce document avec l'accord de la mère de naissance qui est informée qu'elle peut à tout moment compléter ces renseignements.

Le correspondant départemental doit demander à la mère de naissance si elle accepte qu'il mentionne dans ce document certaines informations dont il dispose comme sa description physique par exemple.

La mère de naissance est invitée à laisser tous renseignements qu'elle souhaiterait voir transmis à l'enfant, qu'elle juge importants pour lui. Elle peut les consigner par écrit elle-même si elle le souhaite.

Les questions présentées ci-après et réparties dans trois rubriques (santé, origines, circonstances de la remise de l'enfant) sont indicatives et destinées avant tout à guider l'entretien.

### Renseignements relatifs à la santé de la mère de naissance et du père de naissance

Ces renseignements peuvent être importants notamment pour dépister des maladies génétiques susceptibles d'avoir été transmises à l'enfant et le faire bénéficier si cela est possible d'un traitement adapté.

#### • Concernant la mère de naissance

Etat de santé général

.....  
 .....  
 .....  
 .....

Antécédents médicaux familiaux éventuels ( maladies cardio-vasculaires, diabète, asthme, cancer....)

.....  
 .....

.....  
.....  
.....

**• Concernant le père de naissance**

Etat de santé général

.....  
.....  
.....  
.....

Antécédents médicaux familiaux éventuels ( maladies cardio-vasculaires, diabète, asthme, cancer...)

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Renseignements relatifs aux origines de l'enfant**

**• Concernant la mère de naissance**

Age : .....

Nationalité, pays d'origine : .....

Aspect physique ( taille, couleur des yeux, des cheveux) :

.....  
.....

Région ou pays de résidence : .....

Situation familiale ( célibataire, mariée, veuve, divorcée, vie maritale).....

.....  
A-t-elle de la famille proche ?.....  
.....  
.....

A-t-elle d'autres enfants ? Si oui, quel est leur nombre, leur âge ? leur sexe ?

.....  
.....

Y a-t-il des informations sur ces enfants qu'elle désire communiquer ?

.....

.....

Profession ou niveau d'études de la mère.....

.....

Autres :

.....

.....

.....

.....

**• Concernant le père de naissance**

Age : .....

Nationalité, pays d'origine : .....

Aspect physique ( taille, couleur des yeux, des cheveux) :

.....

.....

Région ou pays de résidence : .....

Situation familiale ( célibataire, marié, veuf, divorcé, vie maritale)

.....

.....

Profession ou niveau d'études :

.....

Autres :

.....

.....

.....

.....

<b>Raisons et circonstances de la remise de l'enfant</b>
--

- Histoire personnelle, familiale, circonstances de la naissance, raisons et circonstances de la remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme autorisé et habilité pour l'adoption.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

• Précisions éventuelles :

-Le père de l'enfant a-t-il eu connaissance :

\* de la grossesse.....

\* de la date présumée de l'accouchement .....  
.....

-Est-il au courant de la décision prise par la mère ?.....  
.....  
.....

Autres :.....  
.....

**Autre information que la mère de naissance souhaite laisser à l'intention de l'enfant**





---

## **Annexe 7 : Livret d'accueil**







MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA FAMILLE

# LIVRET D'ACCUEIL

DESTINÉ AUX PERSONNES  
QUI SAISISSENT LE CNAOP D'UNE DEMANDE  
D'ACCÈS AUX ORIGINES PERSONNELLES

Conseil national pour l'accès aux origines personnelles  
Secrétariat général  
8 avenue de Ségur, 75350 Paris 07 SP  
Tél. : 01 40 56 72 17

Vous avez été adopté(e) ou vous avez eu la qualité de pupille de l'Etat et vous ne connaissez pas l'identité de vos parents de naissance.  
 Le CNAOP vous a adressé un courrier accusant réception de votre demande d'accès aux origines personnelles ou vous a informé(e) de la transmission de votre demande par le département auquel vous vous êtes adressé(e).  
 Ce document est destiné à comprendre :

- Ce que va entreprendre le CNAOP,
- Quels peuvent être les résultats de votre démarche et de celles entreprises par le CNAOP,
- Pourquoi il vous est demandé de justifier de votre identité en produisant la copie intégrale de votre acte de naissance tel qu'il résulte du jugement d'adoption ou la copie de ce jugement.

#### LE ROLE DU CNAOP

**Le CNAOP a pour mission de vous aider dans la recherche de vos origines personnelles.**

Lorsque vous le saisissez, un dossier va être établi à votre nom<sup>1</sup> ; ce dossier sera complété au fur et à mesure avec les documents réunis sur votre situation.

Le CNAOP vous demande d'adresser la **copie intégrale de votre acte de naissance**. En effet, cette copie indique obligatoirement, si vous avez été adopté(e), les références du jugement d'adoption ; les renseignements qui y figurent peuvent donc être utiles pour les recherches. Sachez que les services de l'état civil ne peuvent vous refuser la délivrance de cette copie intégrale, qui ne doit pas être confondue avec l'acte de naissance d'origine établi lors de votre déclaration à l'état civil dans les 3 jours qui suivent votre naissance. Si vous avez des difficultés à vous faire délivrer la copie intégrale, il est important de nous en faire part.

<sup>1</sup> Pour les femmes mariées, le dossier sera établi à leur nom de famille (ancien nom patronymique), suivi éventuellement du nom d'épouse, nom d'usage.

Vous êtes informé(e) du résultat des démarches du CNAOP et des éléments que votre mère (ou votre père) de naissance accepte de vous communiquer, même si cette personne n'est pas prête à lever le secret pour l'instant.

Si votre mère (père) de naissance consent à la levée du secret, après communication des identités respectives des parties, le dossier est clos définitivement.

Si après avoir été informé(e) de votre démarche et y avoir réfléchi, votre mère (votre père) de naissance refuse de lever le secret, le CNAOP lui garantit le respect de sa volonté et ne sollicitera plus cette personne. Le dossier est alors clos provisoirement puisqu'elle peut changer d'avis à tout moment comme cela lui a été expliqué. En ce cas, la loi oblige à lui poser la question de savoir si son refus vaut pour après sa mort.

#### LA RENCONTRE

Si votre mère de naissance consent expressément à la levée du secret, elle n'est pas tenue d'accepter la rencontre avec vous. Si elle l'accepte, en accord avec elle et avec vous, la rencontre peut être organisée par le chargé de mission ou le correspondant départemental mandaté, après avoir convenu des modalités. Mais certaines personnes préfèrent se rencontrer seules.

La rencontre peut être organisée sans communication préalable de l'identité de chacune des parties ; elle a alors lieu en présence d'un chargé de mission ou d'un correspondant départemental mandaté qui peut ainsi garantir le respect de la volonté de chacun.

La rencontre peut ne pas être physique, elle peut consister en un échange de courriers ou de conversations téléphoniques.

## LA LOCALISATION DES PARENTS DE NAISSANCE

### **Votre mère (ou votre père) de naissance est décédé(e).**

Si votre mère (votre père) de naissance est identifié(e), le CNAOP s'assure par la consultation de l'état civil que cette personne est en vie, car si elle est décédée, son identité vous est communiquée, sauf si à l'occasion d'une précédente demande de votre part elle s'est opposée à cette communication après son décès. Les éventuelles déclarations d'identité - des ascendants, descendants, frères et sœurs et descendants de ces derniers - de vos parents de naissance vous sont alors également communiquées.

Avant cette communication, le CNAOP doit s'assurer que vous maintenez votre demande. Le dossier peut alors être clos définitivement.

### **Votre mère (ou votre père) de naissance est vivant(e).**

Le CNAOP doit déterminer l'adresse actuelle de cette personne pour pouvoir la contacter dans le respect de sa vie privée afin de s'enquérir de sa volonté. Pour cela, il peut s'adresser aux organismes de sécurité sociale et ceux qui assurent la gestion des prestations sociales.

La recherche de l'identité et de l'adresse de vos parents de naissance ne peut être faite que par les services du secrétariat général du CNAOP.

## LA PRISE DE CONTACT AVEC LES PARENTS DE NAISSANCE

Avant cette prise de contact, le chargé de mission du CNAOP ou le correspondant départemental mandaté, vous téléphone ou vous propose un entretien pour vous expliquer ce qui peut maintenant se passer et s'assurer de votre volonté, comme le prévoit la loi et vous demander vos souhaits, les questions essentielles à vos yeux, auxquelles vous aimeriez qu'une réponse soit apportée.

La loi du 22 janvier 2002, relative à l'accès aux origines personnelles, prévoit que le CNAOP communique aux personnes qui le saisissent, *après s'être assuré qu'elles maintiennent leur demande*, l'identité de leur mère de naissance et éventuellement de leur père de naissance dans les quatre situations suivantes :

- *S'il dispose déjà d'une déclaration expresse de levée du secret de son identité*, dont votre mère et/ou votre père de naissance a pris l'initiative, sans avoir été contacté par le CNAOP. L'identité vous est communiquée sans délai, le CNAOP n'a pas à entreprendre de démarche.
- *S'il n'y a pas eu de manifestation expresse de volonté de la part de votre mère/père de naissance de préserver le secret de son identité, après avoir vérifié sa volonté.*
- *Si l'un de ses membres ou une personne mandatée par lui a pu recueillir le consentement exprès de votre mère/père de naissance à la communication de son identité, dans le respect de sa vie privée.*
- *Si la mère ou le père de naissance est décédé(e), sous réserve qu'elle ou il n'ait pas exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès à la connaissance des origines de l'enfant.*

Dans la première situation, le CNAOP vous communique l'identité du parent qui a levé le secret ou a déclaré son identité.

Dans les autres cas, le CNAOP doit d'abord déterminer l'identité de la mère et éventuellement du père de naissance, puis rechercher son adresse si elle ou il est vivant(e) afin de prendre contact avec cette personne, l'informer de votre démarche et lui demander si elle accepte que son identité vous soit communiquée et éventuellement de vous rencontrer.

Vous êtes informé(e) des différentes étapes de l'instruction de votre demande au fur et à mesure. Lorsque votre dossier est pris en charge par un chargé de mission du CNAOP, il vous téléphone, afin de se présenter et vous expliquer les démarches qui peuvent être entreprises dans le cadre de la loi, ainsi que les résultats possibles des recherches et leurs conséquences. Cet entretien initial est suivi d'entretiens d'étape, pour vous informer des éléments nouveaux recueillis dans votre dossier. Le chargé de mission peut également vous proposer un rendez-vous dans son bureau pour faire le point sur votre dossier.

<sup>2</sup> Les mentions en italiques reprennent les termes de la loi.

### LA RECHERCHE DE L'IDENTITE DES PARENTS DE NAISSANCE

En même temps qu'il transmet copie de votre demande au service départemental de l'aide sociale à l'enfance de votre lieu de naissance, le CNAOP demande à ce service de lui communiquer les éléments relatifs à l'identité de vos parents de naissance, ainsi que tous les renseignements concernant leur santé, vos origines et les raisons et circonstances de votre remise qui pourraient figurer dans votre dossier si vous avez été recueilli(e) dans ce service. Si vous avez été recueilli(e) par un organisme privé d'adoption (OAA, les anciennes œuvres d'adoption), la demande de communication de ces éléments d'identité et renseignements est adressée à cet organisme.

Il peut arriver que votre dossier ait été archivé, ce qui nécessitera un temps de recherche. Les situations sont très diverses, en fonction de l'époque, du lieu, de la personne en charge du service au moment de votre recueil.

Il peut arriver que votre dossier détenu par le département ou l'OAA ne comporte pas de secret qui vous soit opposable. Votre mère de naissance n'a pas accouché sous X ; son identité figure à l'état civil et dans votre dossier détenu par l'ASE ou l'OAA. Le secret de l'identité n'a pas été demandé lors de votre remise au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme autorisé pour l'adoption. Le secret a pu ensuite être opposé en raison des textes applicables à l'époque. Dans ce cas, le CNAOP n'a pas à intervenir. Un courrier vous est adressé pour vous informer et vous dire de prendre contact avec le service ou l'organisme qui détient votre dossier afin que vous alliez le consulter dans son intégralité. Le service ou l'organisme est également informé. Le CNAOP clôt définitivement le dossier.

Il peut arriver que votre dossier soit complètement vide. Vous avez été trouvé(e) sur la voie publique (à la porte d'un hôpital ou d'un service social par exemple), l'accouchement a eu lieu à domicile et vous avez été déposé(e) au service ou à l'œuvre par une autre personne que votre mère de naissance ou encore, celle-ci a accouché sous X, sans donner son identité et a refusé de donner tout renseignement lors de votre remise.

S'il apparaît que vous êtes né(e) dans un établissement de santé, le CNAOP va alors s'adresser à cet établissement pour recueillir d'éventuels renseignements relatifs à l'identité de votre mère de naissance et aux circonstances de l'accouchement. Dans certains cas, le CNAOP peut également se faire communiquer par le Procureur de la République du lieu de votre naissance les éléments figurant sur votre acte de naissance « d'origine » établi dans les trois jours de votre naissance. Mais cette recherche sera parfois difficile si votre lieu de naissance a été modifié lors de l'établissement de l'état civil provisoire, pratique quasi systématique pour les pupilles de l'Etat jusqu'au milieu des années 80. Dans de nombreux cas, cet acte « d'origine » ne comporte pas le nom de votre mère de naissance, mais peut renseigner notamment sur votre lieu exact de naissance (arrondissement de Paris, rue ...) et sur la personne qui vous a déclaré(e) à la mairie.

Une situation ne peut pas être résolue, celle des personnes qui ont été recueillies directement par leurs parents adoptifs, ce qui en principe n'est plus possible depuis la loi du 11 juillet 1966 relative à l'adoption. Aucun dossier n'a alors été constitué et aucun renseignement n'a été recueilli lors de la remise de l'enfant : le CNAOP ne peut donc pas déterminer l'identité des parents de naissance, si ces derniers ne l'ont pas déclarée.

Si après avoir utilisé tous les moyens mis à sa disposition par la loi du 22 janvier 2002, le CNAOP constate l'impossibilité de retrouver l'identité de votre mère ou père de naissance, vous en êtes informé(e). Un procès-verbal de clôture provisoire est établi, car si la recherche n'a pu aboutir pour l'instant, il peut arriver que votre mère ou votre père de naissance se manifestent spontanément et décident de lever le secret. Leur identité vous sera communiquée si vous le souhaitez toujours.

## **Annexe 8 : Règlement intérieur du CNAOP**

### **Règlement intérieur du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles**

#### **Art.1 - Le Président**

Le Président représente le Conseil national ; il en préside les séances plénières, qu'il convoque et dont il arrête l'ordre du jour préparé par le Secrétaire général.

Le Président ou la majorité des membres présents du Conseil national peuvent également décider, à l'ouverture des séances plénières, d'inscrire à l'ordre du jour toute question urgente ou de particulière actualité.

Le Président veille à ce que le Secrétaire général placé sous son autorité dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions du Conseil national.

Le Président peut déléguer sa signature au Président suppléant ou au Secrétaire général.

#### **Art.2 - Le Président suppléant**

Le Président suppléant est appelé à remplacer le Président en cas d'indisponibilité de ce dernier et signe tous actes pour lesquels il a reçu délégation du Président.

#### **Art.3 - Le Secrétaire général**

Le Secrétaire général prépare les travaux du Conseil national et assure le suivi et l'exécution de ses décisions. Il signe tous actes pour lesquels il a reçu délégation du Président.

Il dirige l'équipe technique composée de personnes nommées ou recrutées selon les modalités prévues par l'article 8 du décret n° 2002-781 du 3 mai 2002. Ces personnes sont tenues au secret professionnel dans les conditions et sous les peines fixées par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Il prend, avec l'accord du Président et lorsque l'urgence le requiert, toutes mesures de nature conservatoire entre deux séances plénières.

#### **Art. 4 - Les Séances plénières**

Le Conseil national se réunit sur l'initiative de son Président, du Ministre chargé de la famille ou à la demande de la majorité de ses membres et au moins trois fois par an.

Outre les membres du Conseil national, participe aux séances plénières sans pouvoir prendre part aux votes, le Secrétaire général, accompagné éventuellement de personnes du Secrétariat général.

Le Président peut appeler à assister aux séances plénières du Conseil national, à titre consultatif, des personnalités qualifiées, et notamment des correspondants départementaux et des représentants des organismes autorisés pour l'adoption, conformément à l'article 6 du décret n°2002-781 du 3 mai 2002.

Il est établi un compte-rendu des débats et un procès-verbal des décisions des séances plénières. Les comptes-rendus, adressés avec la convocation à la séance suivante, sont approuvés par le Conseil national.

Les débats des séances plénières ne sont pas publics.

#### **Art.5 – Les décisions du Conseil national**

Le Conseil national ne délibère valablement que si la moitié de ses membres sont présents ou représentés par un autre membre.

Les décisions du Conseil national sont prises à la majorité des membres du Conseil national présents ou représentés.

Chaque membre du Conseil national ne peut représenter qu'un seul autre membre.

Le vote ne peut être exprimé par correspondance.

En cas de partage égal des voix, le Président a voix prépondérante.

Le Président peut décider de procéder à un vote à bulletins secrets après avoir recueilli l'avis des membres présents.

Toutes les décisions sont transcrites au procès-verbal, avec éventuellement mention des avis divergents, chaque fois que la demande en est faite.

#### **Art.6 - Les groupes de travail**

Le Président ou le Conseil national, à la majorité de ses membres, peuvent confier à des groupes de travail l'étude préalable de questions relevant de ses missions générales telles que définies par l'article L. 147-1 du code de l'action sociale et des familles. Ces groupes de travail sont constitués de membres du Conseil national, ou de leurs représentants dûment mandatés, de personnalités qualifiées appelées à y participer par le Président et de membres du Secrétariat général.

Pour les besoins de sa mission, chaque groupe peut procéder à des auditions et effectuer des déplacements nécessaires à sa parfaite information.

Chaque groupe fait rapport de ses travaux au Président qui en tient informé le Conseil national aux fins de délibération éventuelle.

Les débats des groupes de travail ne sont pas publics.

**Art.7 - Le secret professionnel et la présence aux séances plénières**

En cas de manquement à l'obligation de secret professionnel, tel que prévu par l'article L.147-10 du code de l'action sociale et des familles, de l'un de ses membres, le Conseil national peut décider l'exclusion de ce membre des séances plénières et des groupes de travail, à titre provisoire, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations et après avis du Ministre chargé de la famille. Cette décision est communiquée sans délai au Ministre chargé de la famille.

En cas d'absence injustifiée se prolongeant au-delà d'un an de l'un de ses membres, le Conseil national peut prendre une décision de même nature et selon les mêmes modalités.

**Art.8 - Publicité des décisions, avis et propositions**

Le Conseil national décide des modalités de la publicité à donner à ses décisions, avis et propositions.

Cette publicité ne peut être faite qu'après la communication de ces décisions, avis et propositions au Ministre chargé de la famille.

**Art. 9 - Le rapport annuel**

Le rapport annuel prévu par l'article 9 du décret du 3 mai 2002 est préparé par le Secrétaire général.

Il comprend les décisions du Conseil national, le bilan d'activité, ainsi que toutes propositions ou recommandations utiles relatives à l'accès aux origines.

Ce rapport est rendu public après avoir été adopté par le Conseil national.

**Art. 10 - Adoption et modifications du règlement intérieur**

Le règlement intérieur du Conseil national est adopté à la majorité absolue de ses membres.

Il peut être modifié selon les mêmes modalités, à la demande du Président ou de la majorité des membres du Conseil.

Adopté à l'unanimité par le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles au cours de la séance plénière du 28 novembre 2002.





## Annexe 9 : Questionnaire aux correspondants du CNAOP

### Audit du fonctionnement du CNAOP

*Ce questionnaire a pour objet de disposer de quelques données factuelles sur l'activité des correspondants départementaux du CNAOP et l'accompagnement des mères de naissance.*

*Nous vous remercions de bien vouloir le remplir. Le tableau récapitulant les informations recueillies vous sera transmis en retour.*

Département: # Numéro: #

1-Combien avez-vous reçu de demandes d'accès à ses origines personnelles?

- En 2006 :
- En 2007:
- En 2008 :
- En 2009 :
- En 2010 :

-Parmi ces demandes combien de naissances étaient sous le secret de l'identité et, de ce fait, relevaient du CNAOP?

- En 2006 :
- En 2007:
- En 2008 :
- En 2009 :
- En 2010 :

2 -

Combien de correspondants du CNAOP ont été désignés dans votre département?

- Parmi ces derniers, combien ont une formation de base:

- administrative:
- d'assistant de service social
- d'éducateur
- de psychologue
- autre

4 - Parmi ces derniers, combien ont une ancienneté dans leur fonction?

- Inférieure à 1 an
- comprise entre 1 et 4 ans:
- supérieure à 4 ans:

5- Combien de mandats avez-vous reçu du CNAOP depuis sa mise en place ?

- Combien de mandats avez-vous reçu en 2010?

6 -Organisez-vous des réunions avec les maternités de votre département ?

- Si oui, combien?

- Commentaires éventuels:

7-Avez-vous élaboré un protocole de coopération avec les maternités ?

- Commentaires éventuels:

8-Avez-vous passé une convention avec une association pour l'accompagnement des femmes avant la naissance?

- Commentaires éventuels:

9 - Quelles difficultés majeures souhaitez-vous signaler pour l'exercice de cette mission ?

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for the respondent to write their answer to question 9. The box is positioned below the question text.

10-Avez-vous des observations particulières à formuler ?

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for the respondent to write their answer to question 10. The box is positioned below the question text.



## Annexe 10 : Modèle de relevé semestriel sur les accouchements secrets

### Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP)

Relevé semestriel non nominatif des accouchements secrets et des enfants remis à la naissance en vue de leur adoption, des demandes de levée de secret et des demandes d'accès aux origines, des remises d'identité sous pli fermé. (Article R 147-24 du CASF).

#### I. NAISSANCE ET ACCUEIL DES ENFANTS NÉS DANS LE SECRET

Nombre de femmes accouchant dans le secret (art. L.222-6 du code de l'action sociale et des familles).	
Nombre de femmes dont la grossesse a été suivie (sur le plan médical, social ou psychologique...) et qui ont accouché dans le secret	
Nombre d'enfants nés dans le secret - dont enfants trouvés, naissances multiples, mort-nés .....	
Nombre total d'enfants nés dans le secret et accueillis à la naissance en vue de leur adoption - par l'aide sociale à l'enfance - par un organisme autorisé pour l'adoption	
Nombre de rétractations..... - dont nombre d'enfants remis aux parents (ou à leur famille) - dont nombre d'enfants pris en charge par l'ASE	
Nombre d'enfants nés dans le secret, dont l'identité de la mère de naissance figure dans le dossier de l'enfant et ne sera communicable qu'à lui seul, s'il en fait la demande.	

## II. ACCOMPAGNEMENT ET INFORMATION DES FEMMES ACCOUCCHANT DANS LE SECRET

<p>Nombre de femmes à qui le document (article R 147-.22) a été remis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dont nombre de femmes ayant demandé le secret art. L. 222-6 du CASF rencontrées par les correspondants départementaux du CNAOP, par leurs délégués ou par un personnel de l'établissement de santé</li> <li>- dont nombre de femmes qui ont reconnu et gardé l'enfant</li> <li>- dont nombre de femmes qui ont reconnu l'enfant et consenti à son adoption</li> <li>- dont nombre de femmes qui ont laissé un pli fermé en déclarant y laisser leur identité</li> <li>- dont nombre de femmes qui n'ont donné que des renseignements non identifiants</li> <li>- dont nombre de femmes qui n'ont donné aucun renseignement sans remettre de pli fermé</li> </ul>	
<p>Nombre de femmes ayant accouché dans le secret qui n'ont pas été rencontrées par les correspondants départementaux, leurs délégués ou par un personnel de l'établissement de santé.</p>	

## III. ACCÈS AUX ORIGINES, LEVÉES DE SECRET ET DÉCLARATION D'IDENTITÉ

<p><b>A°)</b> Nombre de demandes d'accès aux origines, pour lequel le conseil général a constaté qu'il n'y avait pas de secret opposable dans le dossier de l'enfant (y compris ceux qui ont fait l'objet d'un art. 350 du code civil):</p>	
<p>Nombre total de demandes d'accès à l'identité des parents de naissance couverte par le secret (lorsqu'il y a lieu à vérification de la volonté, à recueil du consentement exprès à la levée du secret ou en cas de décès)</p>	
<p><b>B°)</b> Nombre de levées de secret de l'identité transmises au CNAOP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- par la mère de naissance</li> <li>- par le père de naissance</li> </ul>	
<p><b>C°)</b> Nombre de déclarations d'identité par des ascendants, descendants, collatéraux privilégiés (frères, sœurs et enfants de ces derniers) des parents de naissance, à condition que le lien de parenté soit établi en droit avec ces derniers.</p>	

## Annexe 11 : Exemple de protocole avec les maternités (Hautes-Pyrénées)



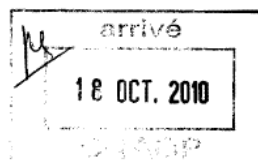
**DIRECTION DE LA SOLIDARITE  
DEPARTEMENTALE**

Mission de l'Aide Sociale  
à l'Enfance

D.S.D. : 05.62.56.74.61.  
FAX : 05.62.56.74.73.  
Réf. : DM/AP  
*Dossier suivi par  
A. Ponce-Lapèze*

REPUBLIQUE FRANCAISE

Tarbes, le 8 octobre 2010



**Monsieur Raymond CHABROL**  
Secrétaire Général du C.N.A.O.P.  
14 avenue Duquesne  
**75350 PARIS 07 SP**

Monsieur,

Suite à notre rencontre interdépartementale en présence de Madame BAREGES, députée du Tarn et Garonne en date du 17 septembre dernier, il nous a été demandé de vous communiquer notre Protocole intitulé « Accouchement sous le secret : Prise en charge médico-sociale de la mère et de l'enfant » et signé avec tous les partenaires en date du 15 mars 2004.

Par conséquent, nous vous adressons ci-joint une copie du document afin que vous puissiez en prendre connaissance et nous adresser en retour vos éventuelles observations.

En vous souhaitant bonne réception,

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

**P/La Présidente du Conseil Général,  
Et par délégation,  
Le Chargé de Mission de  
L'Aide Sociale à l'Enfance**



**D. MITAUT**

## **PROCOLE**

**ACCOUCHEMENT SOUS LE SECRET :  
PRISE EN CHARGE MEDICO-SOCIALE  
DE LA MERE ET DE L'ENFANT**

**Entre** : Les Services du Conseil Général (Missions de l'aide Sociale à l'Enfance et Protection Maternelle et Infantile) et les Maternités des Hautes-Pyrénées ( la Polyclinique de l'Ormeau, les Hôpitaux de Lannemezan, le Centre Hospitalier de Bigorre et le Centre Hospitalier de Lourdes).

**Textes de référence** :

- **Articles 57, 58 et 343-3 du Code Civil ;**
- **Articles L.222-6 et L.223-7 du Code de l'Action Sociale et des Familles ;**
- **La loi du 22 janvier 2002 et son décret d'application du 3 mai 2002 fixent le cadre d'intervention des services départementaux et hospitaliers en matière d'accompagnement et de prise en charge des femmes enceintes qui demandent au moment de leur accouchement , le secret de leur admission et de leur identité .**



## **PENDANT LA GROSSESSE**

Si une femme se présente à la Maternité ou tout autre Service, elle est orientée vers le CPEF (Centre de Planification ou d'Education Familiale) qui l'accompagne par délégation du Service de l'Aide Sociale à l'Enfance.

### **Travail réalisé en équipe au CPEF :**

#### **1) Premier contact :**

Orientation vers l'assistante sociale pour l'évaluation globale de la situation et de l'urgence.

#### **2) Orientation vers la sage-femme :**

Evaluation médicale et accompagnement de la grossesse par la sage-femme qui peut se rendre au domicile.

#### **3) Orientation vers la psychologue :**

Proposition d'un accompagnement psychologique adapté à la situation, à l'urgence, à l'avancée de la grossesse.

**4) Prise de contact avec la Maternité de l'hôpital ou la Maternité de son choix.**

**5) Accompagnement vers la Maternité effectué si besoin par l'assistante sociale et/ou la sage-femme.**

**6) Information sera donnée à la psychologue de la Mission ASE (ou à un membre du pôle ASE désigné en son absence) par le CPEF.**

## L'ENFANT EST NE

### Le choix du prénom :

L'article 57 du Code Civil précise que « La femme qui a demandé le secret de son identité lors de l'accouchement peut faire connaître les prénoms qu'elle souhaite voir attribuer à l'enfant. A défaut ou lorsque les parents de celui-ci ne sont pas connus, l'officier de l'état civil choisit **trois prénoms** dont le dernier tient lieu de patronyme à l'enfant ». Dans notre département, lorsque la mère n'a pas prénommé son enfant, ou si elle n'a donné qu'un seul prénom, l'équipe de la Maternité choisira les prénoms pour l'enfant .

L'équipe de la Maternité **informe** le Service de l'Aide Sociale à l'Enfance en appelant le Chargé de Mission ou son adjointe au 05.62.56.74.72. et propose à la mère une rencontre avec le Travailleur Social et la Psychologue.

### Trois hypothèses se présentent :

#### **1 – LA MERE A QUITTE LA MATERNITE ALORS QU'ON A PAS PU LUI PROPOSER DE REMPLIR LE PV :**

Il faut le signaler au Procureur qui appréciera la qualification : abandon ou assimilation à la procédure d'accouchement sous X .

#### **2 - LA MERE NE VEUT PAS RENCONTRER LE TRAVAILLEUR SOCIAL DU CPEF :**

Dans ce cas, il y a tentative de médiation par le personnel soignant ;

##### **Si la médiation échoue :**

- a) – L'équipe de la Maternité s'assure que la mère a été informée de ses droits et lui remet, le cas échéant, le document d'information prévu à l'article 22 du décret 2002-781 du 3 mai 2002 (Annexe 1).
- b) - La Maternité établit le Procès Verbal (Annexe 2).
- c) - L'assistante sociale du CPEF procède à la déclaration de naissance dans les 3 jours.

### **3 – LA MERE ACCEPTE DE RENCONTRER LE TRAVAILLEUR SOCIAL DU CPEF :**

#### **a) – Lors du premier entretien :**

Le travailleur social du CPEF l'informe de ses droits et lui remet le document d'information, si cela n'a pas été fait auparavant.

#### **b) – Lors du deuxième entretien :**

Le Travailleur Social du CPEF procède :

- au recueil de la décision,
- à l'élaboration du P.V.(procès verbal) et de la fiche de renseignements (Annexe 3),
- à la remise de la lettre type de rétractation (Annexe 4),
- à la déclaration de naissance dans la limite des 3 jours auprès de la mairie concernée.

#### **c) - Le travailleur social de CPEF remet au Chargé de Mission ASE le dossier « ACCOUCHEMENT SOUS X » composé des pièces suivantes :**

- Le Procès Verbal qui confie l'enfant,
- La fiche de renseignements relatifs au père et à la mère,
- Le pli fermé contenant l'identité de la mère et les éléments qu'elle souhaite laisser,
- L' extrait de l'acte de naissance en triple exemplaire,
- Toutes pièces ou objets, laissés par le ou les parents, qui doivent accompagner l'enfant.

**PRISE EN CHARGE DE L'ENFANT PAR LE SERVICE  
DE L'AIDE  
SOCIALE A L'ENFANCE**

1) – **Désignation par la Mission ASE** d'un travailleur social référent . Celui-ci prend contact avec les différents services concernés.

2) – **L'assistante maternelle spécialisée « bébé »** est informée par le travailleur social ASE pour s'y préparer.

3) – Le travailleur social informera le Responsable du Service de la Maternité de leur **visite en vue de rencontrer l'enfant**.

**SEJOUR DE L'ENFANT A LA MATERNITE :**

Après que le cadre de la Maternité lui ait donné l'occasion de dire si elle souhaite ou non garder son enfant auprès d'elle, deux hypothèses sont à prévoir :

**1) – LA MERE NE VEUT PAS RENCONTRER L'ENFANT :**

- l'enfant est **séparé** de sa mère dès la naissance.
- Il est pris en charge par l'équipe soignante.

**2) - LA MERE SOUHAITE RENCONTRER L'ENFANT PENDANT LE SEJOUR :**

a) - La mère est **accompagnée dans cette démarche par l'équipe soignante jusqu'à la signature du P.V.**

A sa demande, la mère peut garder son bébé auprès d'elle.

Une proposition lui est faite de rencontrer la psychologue du CPEF.

b) – La mère souhaite rencontrer l'enfant après la signature du P.V.:

- le bébé est alors confié au Service de l'Aide Sociale à l'Enfance qui en est responsable par délégation.
- il est séparé de sa mère.
- Si elle souhaite le voir, les rencontres sont **obligatoirement** médiatisées, après une évaluation de la psychologue et du service ASE.

**APRES LA SIGNATURE DU PROCES VERBAL :**

- Mise en place d'une organisation des rencontres de l'enfant avec l'assistante maternelle et la puéricultrice.

- Organisation de la sortie de l'enfant. Si problème médical, les informations seront transmises du Médecin du Service au Chargé de mission PMI .

L'ensemble des éléments recueillis viendra enrichir le dossier de l'enfant sur la connaissance de son histoire (album-photo, récit de la naissance, etc.), (Annexe 5).

**En cas de rétractation :**

La mère bénéficie d'un délai de rétractation de 2 mois à compter de la date du procès verbal (ou plus, si l'enfant n'a pas été placé en vue d'adoption).

Le père pourra également faire valoir ses droits s'il y a eu reconnaissance prénatale et post-natale de sa part. Il convient de l'orienter vers le Procureur de la République.

**Comment s'assurer de l'identité de la mère ?**

La personne qui a recueilli l'enfant, va procéder à la restitution :

- Un entretien est nécessaire au préalable.
- Vérification de l'acte de reconnaissance.
- En cas de doute sur l'identité de la mère, le Procureur sera saisi.

Fait à Tarbes, le 15 mars 2004

Le Directeur du Centre Hospitalier  
De LANNEMEZAN

Le Directeur du Centre Hospitalier  
de LOURDES

Le Directeur du Centre Hospitalier  
Intercommunal de Tarbes-Vic-Bigorre

Le Directeur de la Polyclinique  
de l'Ormeau

Le Président du Conseil Général  
Des Hautes-Pyrénées



## Sigles utilisés

<b>AFA</b>	Agence française pour l'adoption
<b>CADA</b>	Commission d'accès aux documents administratifs
<b>CASF</b>	Code de l'action sociale et des familles
<b>CNAOP</b>	Conseil national d'accès aux origines personnelles
<b>CNAM</b>	Caisse nationale de l'assurance maladie
<b>CNIL</b>	Commission nationale de l'informatique et des libertés
<b>CSP</b>	Code de la santé publique
<b>DGAS</b>	Direction générale de l'action sociale
<b>DGCS</b>	Direction générale de la cohésion sociale
<b>GIPED</b>	Groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger
<b>IGAS</b>	Inspection générale des affaires sociales
<b>INSEE</b>	Institut national des statistiques et des études économiques
<b>ONED</b>	Observatoire national de l'enfance en danger
<b>PMI</b>	Protection Maternelle et Infantile

