



Enfance & Familles d'Adoption
Audition par la commission des Affaires sociales du Sénat
représentée par Mesdames Dini et Meunier
Mission sur la protection de l'enfance

Mesdames les sénatrices,

Je vous remercie de me recevoir, au nom des 8 000 familles actuellement adhérentes à Enfance & Familles d'Adoption (EFA) et des 200 000 enfants adoptés dont les parents ont rejoint EFA depuis sa création, il y a un peu plus de 60 ans. Ces 8 000 familles sont constituées de familles adoptives, de candidats à l'adoption et d'adoptés majeurs.

EFA est un mouvement apolitique, laïc et indépendant, qui regroupe 92 associations départementales et qui est membre de l'UNAF. Au niveau départemental, nous siégeons dans les conseils de famille des pupilles de l'État et dans une majorité de commissions d'agrément des conseils généraux. Au niveau national, nous sommes membres du Conseil supérieur de l'adoption, du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles et du comité de suivi de l'Agence française de l'adoption.

Vous m'avez demandé de répondre à trois questions ce que je vais faire en essayant d'être le plus concise possible compte tenu du temps qui m'est imparti, mais vous comprendrez aisément que chacune de ces réponses pourrait faire l'objet d'une audition particulière.

1. Quel état des lieux dressez-vous de l'adoption en France ?

Le système actuel n'est plus adapté aux besoins des enfants en attente de parents, que ce soit au niveau de l'adoption nationale ou internationale.

Hormis les enfants abandonnés à la naissance et qui seront adoptés à l'expiration des délais légaux, les enfants qui attendent aujourd'hui des parents sont principalement des enfants grands (plus de 5 ans), en fratrie, porteurs de handicap ou de pathologie, des enfants avec des histoires difficiles, certains victimes de maltraitements multiples.

Ces enfants ont besoin de parents préparés à la parentalité adoptive, informés de la réalité de leurs parcours, conscients de qui sont les enfants en attente. Or, si une réunion d'information est obligatoire pour toute personne souhaitant demander un agrément, on ne peut que constater la disparité des informations délivrées dans ces réunions selon les CG et de l'absence, le plus souvent, d'une préparation spécifique.

La majorité des projets des futurs adoptants ne sont pas en adéquation avec la réalité de l'adoption. Les postulants ont ainsi des agréments pour des projets qui sont le plus souvent irréalisables dans le contexte actuel (enfant entre 0 et 3 ans et en bonne santé). Après avoir souvent vécu un parcours médical difficile, ils devront faire le deuil de leur projet d'adoption.

Projets irréalisables par méconnaissance des besoins des enfants adoptables mais également parce

que le profil des candidats eux-mêmes ne leur permet pas ou plus de répondre au besoin des enfants (postulants trop âgés par exemple). Si leur projet aboutit néanmoins, et s'ils n'ont pas été préparés et accompagnés dans ce projet, ce sont des familles entières qui seront mises en réelle difficulté, car elles ne sauront pas répondre aux besoins de l'enfant.

À cela se rajoutent, en cours de route, des modifications de projets, imposées ou non, pour s'adapter à la réalité des enfants, sans que cela soit, là encore, toujours bien réfléchi et accompagné. L'extension d'âge de l'enfant ou du nombre d'enfants ne peut se faire sans une véritable réflexion au risque de voir la cellule familiale fragilisée.

Il nous semble aujourd'hui que la loi devrait prévoir :

- Un écart d'âge maximum entre les parents et l'enfant, écart qui pourrait être de 45 ans et qui correspondrait non seulement à ce qui existe dans un certain nombre de pays d'accueil mais également aux demandes des pays d'origine qui imposent ce type d'écart dans leur propre loi.
- Un cycle de sessions d'information sur les réalités de l'adoption et de préparation/sensibilisation à la parentalité adoptive comme cela se fait dans d'autres pays d'accueil (la Belgique par exemple).
- Un délai minimum après l'obtention de l'agrément avant toute demande de modification de la notice (1 an ou 2 ans) et, dans l'hypothèse d'une telle demande, une révision de l'évaluation.

Concernant les pupilles de l'État, le rapport de l'ONED fait apparaître que pour 46 % de ceux qui ne sont pas adoptés, aucun projet parental correspondant à leurs besoins n'a pu être élaboré.

Il est inacceptable qu'aujourd'hui, ces enfants restent toute leur minorité sans famille ce qui implique qu'ils se retrouvent seuls à leur majorité et, même si cela n'est pas le cas pour tous, viennent grossir les rangs des SDF, des RMIstes ou des personnes hospitalisées dans des services psychiatriques.

Pourtant, des solutions existent et il suffirait d'une réelle volonté politique pour que ces enfants puissent bénéficier d'un projet de vie répondant à leurs besoins. La divergence des pratiques d'un territoire à l'autre, une grande difficulté à mobiliser les professionnels, à les amener à parler d'eux et du regard qu'ils portent sur ces enfants et leur adoptabilité, à les accompagner dans leur pratique pour changer leur perception des adoptions réputées difficiles sont quelques-uns des freins existant à l'adoption de ces pupilles dans l'attente d'une famille.

Il conviendrait de mettre en place des outils, des référentiels, obligeant les professionnels en charge des enfants et la Justice à s'interroger sur la réalité d'un délaissement parental. La responsabilité d'une telle décision ne devait pas être laissée uniquement aux référents de l'enfant, elle devrait relever d'une équipe pluridisciplinaire qui pourrait porter un regard distancié sur la situation de l'enfant. Certains départements ont mis en place des cellules de veille, dont l'objectif est d'examiner régulièrement la situation des enfants confiés à l'ASE afin de pouvoir prendre suffisamment tôt la décision qui s'impose. Le temps de l'institution n'est pas le temps de l'enfant et la maltraitance institutionnelle est une réalité pour ces enfants pour qui rien ne changera pendant des années mais qui n'acquerront le statut le plus protecteur pour eux que bien trop tardivement.

Il conviendrait également de rendre obligatoire l'établissement d'un bilan d'adoptabilité pour tous les enfants pupilles de l'État. Celui-ci servira de socle à la construction d'un projet de vie pour l'enfant, que celui-ci soit, ou non, un projet d'adoption. Ce bilan devra préciser le profil des parents à même de répondre au mieux aux besoins de l'enfant mais également la forme d'adoption qui sera la plus adaptée à son histoire.

Mais le travail d'orfèvre nécessaire pour que ces adoptions soient réussies ne peut se faire en croisant les données d'un fichier informatique, en se contentant d'une recherche de familles dans les

limites de son département. Actuellement, trois organismes existent et accompagnent les professionnels des départements dans la réalisation de ces adoptions : l'ORCA, l'ORCAN et ERF. Et pourtant, même si leur compétence est réelle et indiscutable, leur apport, leur soutien et leur accompagnement indispensables, leur existence même est remise en cause, faute de subventions suffisantes. L'adoption d'enfants dits « à besoins spécifiques » devrait être une priorité pour tous.

Il nous semble aujourd'hui que la loi devrait prévoir de :

- Rendre obligatoire l'établissement d'un bilan d'adoptabilité pour tout enfant acquérant le statut de pupille de l'État, bilan qui devra déboucher sur un projet de vie, que celui-ci soit un projet d'adoption ou un projet de parrainage, de tiers digne de confiance...
- Créer une cellule nationale composée de professionnels en capacité d'accompagner, soutenir et aider les CG pour l'adoption des enfants à besoins spécifiques.
- Obliger les professionnels et la Justice à s'interroger systématiquement sur la réalité d'un délaissement parental avéré. La mise en place d'une cellule pluridisciplinaire, comme cela existe dans certains départements, permet que cette décision ne repose pas exclusivement sur le service ayant l'enfant en charge.

2. Les procédures de l'adoption simple et de l'adoption plénière doivent-elles, selon vous, être réformées ?

Si les deux formes de l'adoption ont leur raison d'être et sont toutes les deux créatrices d'un lien de filiation, elles ne répondent pas aux mêmes besoins des adoptés.

Il convient avant tout de rappeler que l'adoption simple a été initialement créée pour répondre à des questions successorales et ne concernait que les majeurs de nationalité française. Il n'était évidemment pas question, en 1804, d'adoption internationale.

Il convient par conséquent de replacer les deux formes d'adoption dans le contexte actuel. Tout d'abord, précisons que les conditions juridiques d'adoptabilité sont les mêmes (sauf en ce qui concerne l'âge) pour l'adoption simple ou pour l'adoption plénière. Donc un mineur, puisqu'ici seuls les mineurs sont concernés par notre propos, peut être adopté simplement ou plénièrement.

L'adoption plénière, comme l'adoption simple, crée une filiation nouvelle dans laquelle les parents par adoption détiennent seuls l'autorité parentale. Mais alors que la première rompt définitivement le lien juridique avec les parents et l'ensemble de la famille, la seconde maintient la parenté existante. Si la première est irrévocable, la seconde, parce que les liens juridiques maintiennent l'adopté dans sa famille d'origine, peut être révoquée pour « motifs graves ».

Ce qui revient à se demander en priorité, chaque fois que l'on fait un projet d'adoption pour un enfant, s'il est de son intérêt supérieur d'avoir potentiellement à revenir dans sa première famille, quelles sont les personnes qui, dans cette famille, seront réintégrées dans tous les droits d'autorité parentale.

Bien entendu, les conditions de son abandon permettront de déterminer quelle est la forme d'adoption la plus pertinente, mais il convient également d'entendre les besoins de l'enfant, sa parole lorsqu'il est en âge de s'exprimer. Certains enfants souhaitent être adoptés tout en conservant leur filiation d'origine ; d'autres ne souhaitent pas conserver cette première filiation ou ne le peuvent pas, faute de filiation établie. Seul le bilan d'adoptabilité pourra permettre de déterminer quelle est la forme d'adoption la plus appropriée pour chaque enfant.

Il est une conviction largement répandue qui voudrait que l'adoption simple soit plus respectueuse des origines des adoptés et qu'elle pourrait permettre de réaliser plus d'adoptions, par conséquent de répondre à la demande des postulants, en clair : elle serait plus acceptable que l'adoption plénière.

C'est oublier un peu vite qui sont les enfants adoptables et quels sont leurs besoins, que les enfants délaissés, séparés ou retirés à leurs parents, n'attendent pas de la société une solution « acceptable ». Ils n'ont pas forcément besoin de porter ostensiblement une double filiation. La recherche des origines est indépendante de la forme juridique de l'adoption mais dépend en grande partie des circonstances de l'abandon et, par conséquent, de la décision des parents de naissance de laisser ou non des éléments identifiants et de leur histoire. La rupture du lien juridique n'implique pas la rupture du lien biologique et n'efface pas l'histoire personnelle des adoptés avant l'adoption.

Si les deux formes d'adoption semblent pertinentes en ce qui concerne l'adoption nationale (car idéalement déterminée après un bilan d'adoptabilité), on peut s'interroger en ce qui concerne l'adoption internationale. En ratifiant la convention de La Haye de 1993, presque tous les États se sont engagés à ne rechercher des parents internationalement que lorsque les parents et la famille de l'enfant étaient réellement défailants et si l'adoption nationale n'était pas possible. La plupart du temps, les enfants adoptables par des étrangers sont donc déjà « institutionnalisés » quel que soit le mode d'accueil que prévoit le pays.

Les États se sont tous aussi engagés à procurer sur leur sol des garanties égales à celles de l'adoption nationale. Dès lors, donc, que le consentement donné par les parents ou les responsables légaux constate la volonté de rompre les liens juridiques, les enfants doivent bénéficier en France d'une adoption plénière, que réclament généralement les pays qui les confient à des familles françaises.

Ainsi, les 93 États qui, à ce jour, ont ratifié ou ont adhéré à la convention de La Haye admettent la conversion en adoption plénière ; aucun n'a émis de réserve ou fait de déclaration sur l'article 27 qui la prévoit : « Lorsqu'une adoption faite dans l'État d'origine n'a pas pour effet de rompre le lien préexistant de filiation, elle peut, dans l'État d'accueil qui reconnaît l'adoption conformément à la Convention, être convertie en une adoption produisant cet effet »¹.

Précisons, et ce n'est pas un détail, que seule l'adoption plénière confère la nationalité française de droit alors que l'adoption simple exige une déclaration au tribunal d'instance, ce qui n'est pas sans poser de difficulté.

C'est bien parce que l'adoption est une mesure de protection de l'enfance qu'il convient de donner à l'enfant adopté la meilleure protection possible en lui accordant les mêmes droits qu'à n'importe quel autre enfant. C'est cette sécurité juridique qui l'aidera à se construire sans avoir à douter de sa place dans sa famille et dans la société dans laquelle il vit².

Il nous semble aujourd'hui que la loi devrait prévoir :

- Dans le bilan d'adoptabilité fait pour chaque enfant, interroger systématiquement l'histoire de l'enfant afin de déterminer quelle sera la forme d'adoption la plus pertinente.
- Faire de l'adoption plénière la règle dans l'adoption internationale sauf à ce que l'enfant ait bénéficié d'un bilan précisant la forme d'adoption la plus adaptée.

3. Êtes-vous favorables à un élargissement des compétences du CNAOP ?

Si la forme juridique de l'adoption est indépendante de la recherche des origines, celle-ci doit également relever exclusivement de la volonté ou non des adoptés de remonter le fil de leur

¹ Convention sur la protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale du 29 mai 1993, applicable aujourd'hui dans 91 pays – l'article 17 s'applique dès lors que l'État d'accueil connaît une adoption entraînant la rupture des liens et si un consentement à une telle rupture a été reçu des représentants légaux de l'enfant.

² Communiqué du 19 janvier 2013 : EFA, MASF, La Voix des Adoptés, Racines Coréennes, ***Ne pas confondre adoption plénière et recherche des origines.***

histoire ; cela doit rester un droit personnel que chacun est libre, ou non, d'exercer. Précisons qu'à l'intérieur d'une même fratrie, les positions ne sont pas forcément identiques, mais au cours d'une vie, la personne peut également changer de position.

Aujourd'hui, avec le développement des réseaux sociaux, des forums, des groupes de discussion sur Internet, des blogs, certains publient des demandes de recherche émanant de personnes adoptées ou ayant été placées, ou des familles de naissance, parfois de parents adoptifs ; d'autres croisent des « listings » plus ou moins fiables, avec des risques d'erreur, d'intrusion violente dans la vie d'autrui ; des personnes adoptées ou placées durant leur enfance créent des pages Facebook où elles détaillent leurs lieu et date de naissance, adjoignent des photos ou des lettres, et demandent à toute personne de faire circuler ces éléments et de leur communiquer des informations : une page ainsi créée a obtenu plusieurs milliers de réactions en quelques jours. Certains sites, dont on ne sait qui en sont les auteurs, monnayent ces attentes en proposant des services payants pour retrouver des personnes, en France ou à l'étranger, alimentant ainsi des espoirs au mépris des règles élémentaires du respect de la vie privée, – et sans garantie quant à l'authenticité des liens pouvant exister entre les personnes qui recherchent et celles qui sont retrouvées.

Aujourd'hui, pour les adoptés nés à l'étranger, les parents sont souvent dépositaires de l'intégralité du dossier, d'autant plus si la procédure a été réalisée en démarche individuelle même si une copie des pièces administratives nécessaires à l'obtention du visa est conservée à la MAI. Les OAA, si l'adoption a été réalisée par leur intermédiaire, doivent conserver ces dossiers et, s'ils viennent à disparaître, à remettre leurs archives au conseil général du département de leur siège social : il peut être difficile aujourd'hui de savoir dans quel département se trouvait le siège de l'OAA disparu et de renseigner des adoptés qui cherchent à accéder à leur dossier.

De son côté, l'AFA conserve ces dossiers et a mis en place une procédure d'accompagnement des personnes qui souhaiteraient consulter leur dossier.

Dans certains pays d'origine, il peut être possible de retrouver un certain nombre d'éléments, mais ce n'est pas le cas pour l'ensemble des pays dans lesquels des adoptions internationales ont eu lieu.

En France, pour les personnes dont la mère a demandé le secret, c'est le CNAOP qui est compétent pour accompagner la personne en recherche et rechercher la mère pour lui demander si elle accepte de lever le secret. Les situations sont très diverses, allant des refus de levée du secret à des rencontres médiatisées ou non ; le CNAOP a également organisé des rencontres anonymes permettant des évolutions favorables car, derrière cette question d'identité, se cachent souvent des questions : à qui je ressemble ? Puis-je avoir accès à un visage, à une histoire ? La rencontre anonyme permet de préserver la famille de naissance et son identité mais elle permet en même temps de répondre aux attentes des demandeurs qui, le plus souvent, concernent des éléments d'une histoire et pas simplement un nom.

Les pupilles de l'État qui ne sont pas nés « sous X » et les personnes placées durant leur enfance ont accès à leur dossier mais, dès lors qu'il contient une identité, celle-ci doit être communiquée, sans aucun accompagnement à une éventuelle mise en relation, en dehors de celui que tel ou tel professionnel d'ASE aura songé à mettre en place.

Or les pupilles et les personnes placées durant leur enfance sont confrontés à des histoires familiales parfois très difficiles, dans lesquelles faire irruption sans travail de médiation peut être lourd de conséquences pour les uns et les autres.

L'accompagnement concerne tous les adoptés et les personnes ayant été placées souhaitant remonter le fil de leur histoire. Cet accompagnement apparaît nécessaire et devrait pouvoir être systématiquement proposé. Ce n'est pas une question d'idéologie mais de protection, d'étagage et de respect.

Il nous semble aujourd'hui que la loi devrait prévoir :

- De reporter à la majorité, comme dans de nombreux autres pays, l'accès à une identité susceptible de déboucher sur une rencontre avec la famille de naissance. *Il est important de rappeler que cette disposition n'interdit pas la consultation du dossier par un mineur, avec un professionnel.*
- De créer un registre national pour les pupilles (nés « sous X » ou non) et personnes ayant été placées.
- D'élargir le champ de compétence du CNAOP aux autres situations de pupilles (nés « sous X » ou non) et personnes ayant été placées et aux adoptés nés à l'étranger, et de renforcer l'accompagnement des demandeurs (personnes adoptées ou ayant été placées), des familles de naissance et des familles adoptives.

Nathalie Parent, présidente d'Enfance & Familles d'Adoption, le 27 mars 2014