



Vers une éthique de l'adoption

Donner une famille à un enfant

Rapport sur l'adoption

Présenté par

Monique Limon

Députée de l'Isère

Corinne Imbert

Sénatrice de la Charente-Maritime

Remis au Premier ministre et au secrétaire d'Etat auprès de la ministre des
Solidarités et de la Santé chargé de la protection de l'enfance

Octobre 2019

**« Un enfant n'a jamais les parents dont il rêve.
Seuls les enfant sans parents ont des parents de
rêve. »**

Boris Cyrulnik

**« L'enfant a toujours l'intuition de son histoire. Si
la vérité lui est dite, cette vérité le construit. »**

Françoise Dolto

Sommaire

Introduction

1. Une brève histoire de l'adoption en France	15
1.1. L'adoption, un élément de politique familiale et de la protection de l'enfance	15
1.2. Une évolution législative récente avec la loi du 14 mars 2016.....	19
2. Les constats / Etats des lieux des pratiques : un besoin d'harmonisation	21
2.1. L'application des textes législatifs relatifs à l'adoption, particulièrement de la loi du 14 mars 2016 : les pratiques hétérogènes des départements	22
2.1.1. L'accompagnement des familles adoptantes dans la préparation et le suivi post- adoption .	23
2.1.2. L'agrément des familles candidates à l'adoption	23
2.1.3. La formalisation du projet pour l'enfant (PPE).....	24
2.1.4. La mise en place des commissions des statuts (CESSEC).....	24
2.1.5. La mise en œuvre de la procédure de délaissement.....	25
2.2. La formation des acteurs de l'adoption	26
2.3. Le fonctionnement des conseils de famille	26
2.4. Le bilan d'adoptabilité	27
2.5. Adoption simple/parrainage/le cas particulier de la kafala/adoption internationale	28
2.5.1. L'adoption simple	28
2.5.2. Le parrainage.....	29
2.5.3. Le cas particulier de la kafala	29
2.5.4. L'adoption internationale.....	30
2.6. Articulation entre le social et le judiciaire	30
2.6.1. Des difficultés au niveau des textes applicables	30
2.6.2. La coordination entre services sociaux et justice	31
2.7. La recherche des origines	31
2.8. La question des moyens de l'Etat	32
3. Préconisations	33
3.1. Des préconisations d'amélioration du cadre général de l'adoption pour aller plus loin	33
3.2. Mieux préparer les familles à l'adoption	34

3.2.1. Améliorer l'accompagnement des familles adoptantes dans la préparation et le suivi post-adoption	34
3.2.2. Adapter la procédure et les critères d'agrément aux évolutions du contexte	34
3.3. Faciliter l'adoption des enfants qui peuvent l'être	36
3.3.1. Généraliser et formaliser le projet pour l'enfant (PPE).....	36
3.3.2. Généraliser la mise en place d'une commission des statuts.....	36
3.3.3. Favoriser l'utilisation de la procédure de délaissement.....	37
3.3.4. Généraliser le bilan d'adoptabilité	37
3.3.5. Améliorer le fonctionnement des conseils de famille	38
3.3.6. Clarifier le cadre juridique de la procédure d'apparement	38
3.4. Former les parties prenantes de l'adoption : un enjeu essentiel	39
3.4.1. Renforcer la formation des professionnels de l'adoption.....	39
3.4.2. Développer la formation des adoptants et des tuteurs	40
3.5. Revoir l'articulation des dispositifs d'adoption et la place du parrainage	40
3.5.1. Promouvoir l'adoption simple.....	40
3.5.2. Définir clairement l'adoption comme mesure de protection de l'enfance conformément à la CIDE.....	41
3.5.3. Mettre en place un écart d'âge maximum entre adoptant et adopté	42
3.5.4. Donner un statut juridique au parrainage.....	42
3.5.5. Harmoniser l'adoption internationale et l'adoption nationale	43
3.5.6. Ouvrir l'adoption aux couples non mariés	43
3.6. Régler les problèmes de cohérence entre les différentes dispositions du Code civil et du Code de l'action sociale et des familles	44
3.7. Renforcer l'accompagnement des adoptés dans l'accès aux origines.....	46
3.8. Créer une agence de protection de l'enfance en fusionnant l'AFA et le GIPED	46
3.9. Harmoniser et sécuriser les pratiques des différentes instances	47
3.10. Sécuriser les bases juridiques des fichiers nationaux	48
3.11. Améliorer la vie des familles adoptantes	49
3.11.1. Développer les demandes en ligne auprès des conseils départementaux	49
3.11.2. Faciliter l'accès au congé adoption et au congé parental	50
3.11.3. Adapter l'obligation scolaire	50

3.12. Améliorer l'accompagnement et le suivi médical des enfants et des parents	51
3.13. Engager des moyens adaptés	51
3.13.1. Permettre à l'Etat d'assurer sa fonction de tutelle	51
Synthèse des recommandations	54

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission du Premier ministre.....	57
Annexe 2 : Principales étapes législatives nationales et internationales.....	59
Annexe 3 : Charte de déontologie à destination des conseils de famille	61
Annexe 4 : Tableau comparatif adoption simple adoption plénière	63
Annexe 5 : Liste des auditions.....	67

Remerciements

Ce rapport sur l'adoption est le fruit d'une cinquantaine d'auditions, et de nombreux déplacements.

En rencontrant des enfants adoptés, des parents adoptifs, des professionnels ou encore des bénévoles, nous avons pu mener à bien notre mission et dresser un état des lieux des réalités de l'adoption aujourd'hui. Nous les remercions pour leurs récits, leurs histoires et la sincérité apportée à chacun de leurs témoignages.

Nous souhaitons remercier le Premier ministre, Edouard Philippe et le secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé, Adrien Taquet, pour leur confiance dans la réalisation de cette mission.

Nous remercions également nos collaborateurs, Yenad Mlaraha et Tom Knecht, pour leur soutien indéfectible durant cette mission.

Introduction

En France, aujourd'hui, peu d'enfants parmi ceux qui ont le statut de pupille de l'Etat sont placés en vue d'adoption, alors que beaucoup d'autres sont pris en charge au titre de la protection de l'enfance¹.

Les pratiques d'adoption² s'opèrent, pour l'essentiel, sous le régime juridique de la loi fondatrice du 11 juillet 1966³. Elles ont été modifiées en partie par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, partant du constat que trop de mineurs protégés restent, depuis leur plus jeune âge et jusqu'à leur majorité, placés en établissement ou en famille d'accueil, sans qu'aucune alternative véritable ne puisse leur être proposée. Cette loi a réformé la procédure de déclaration judiciaire d'abandon – devenue procédure judiciaire de *délaissement parental*⁴ – et introduit des commissions d'examen de la situation des enfants confiés, pour permettre que davantage d'entre eux bénéficient du statut de pupille de l'Etat et, le cas échéant, d'un projet d'adoption.

Parallèlement, pour tenir compte de la diversité des besoins des pupilles de l'Etat, elle reconnaît que le projet de vie de ces enfants peut, parfois, ne pas être un projet d'adoption. Ainsi, au-delà du statut juridique de l'enfant, le *bilan d'adoptabilité*⁵ est devenu une étape incontournable de l'élaboration de son projet de vie. L'adoptabilité, c'est, selon Bernard GOLSE⁶ « l'ensemble des conditions rendant possible la création de nouveaux liens ».

Depuis 1989, la **Convention internationale pour les droits de l'enfant (CIDE) institue le principe du respect de « l'intérêt supérieur de l'enfant »⁷** ; elle considère l'adoption comme une des protections de remplacement⁸ mise en place par les Etats pour tout enfant privé de son milieu familial, ou ne pouvant rester dans ce milieu. Dans le prolongement de la CIDE, la Convention de La Haye, en 1993, « a pour objet d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

¹ Au 31 décembre 2016, 2 626 enfants ont le statut de pupille de l'État en France, dont moins de 40 % sont placés en vue d'adoption, tandis que près de 300 000 enfants sont pris en charge au titre de la protection de l'enfance

² Cf. partie 1 : 'Une brève histoire de l'adoption en France' : contribution de M. Daniel LENOIR, Inspecteur Général des Affaires Sociales

³ Le cadre juridique de cette loi s'applique encore largement aujourd'hui, en particulier dans la distinction opérée entre l'adoption simple (qui correspond à celle mise en place par le Code Civil), et l'adoption plénière (qui reprend la notion de « légitimation adoptive » introduite en 1939, et qui rompt le lien de filiation avec la famille d'origine)

⁴ Cf. art. 381-1 et 381-2 du Code Civil : définissant la notion juridique de délaissement parental pour le premier et les conditions de délégations d'autorité parentale pour le second : « Lorsqu'il déclare l'enfant délaissé, le tribunal délègue par la même décision l'autorité parentale sur l'enfant à la personne, à l'établissement ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou à qui ce dernier a été confié. »

⁵ Le CNPE souhaite « rendre obligatoire, par voie réglementaire, la réalisation d'un bilan d'adoptabilité pour les enfants pupilles de l'État. » : Rapport du CNPE du 08 mars 2018

⁶ Pédiopsychiatre, chef de service de psychiatrie infantile à l'Hôpital Necker-Enfants malades à Paris, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent à l'Université Paris Descartes

⁷ « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » (CIDE, article 3)

⁸ « Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafala de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. » (CIDE, article 20)

En France, deux ans après l'entrée en vigueur des dispositions contenues dans la loi du 14 mars 2016, **il ressort du premier bilan que nous pouvons dresser, une nécessité première en matière d'éthique de l'adoption**, qui s'exprime selon deux principes fondamentaux, à savoir : **l'intérêt supérieur de l'enfant**⁹, d'une part, et le **souci de donner une famille à l'enfant et non l'inverse**, d'autre part.

Les grandes orientations préconisées dans ce document en découlent ; elles permettront de **sécuriser et de renforcer le recours à l'adoption comme outil de protection de l'enfance lorsque cela correspond à l'intérêt de l'enfant concerné**.

Les parlementaires en charge de la mission sur l'adoption ont choisi, pour présenter ce rapport, de livrer, sous forme de constats, un état des lieux des pratiques émanant de l'analyse des contenus des échanges avec la centaine de personnes auditionnées pour ensuite proposer de revisiter certains des points à renforcer dans les dispositifs législatifs ou réglementaires, aboutissant à des préconisations.

Ainsi, ce document propose, dans une **première partie une brève histoire de l'adoption en France**.

Une deuxième partie traite des constats et dresse un état des lieux des pratiques, d'où il ressort, entre autres, un besoin d'harmonisation concernant l'application de la loi du 14 mars 2016. A ce sujet, nous noterons des pratiques hétérogènes dans les départements, dans les domaines suivants :

- *l'accompagnement des familles adoptantes*
- *les conditions d'agrément* : l'agrément en vue de l'adoption d'un enfant est la première étape du projet d'adoption pour la famille. Il constitue une autorisation légale pour adopter un enfant qu'il soit pupille de l'État, confié à un OAA ou adopté à l'étranger¹⁰,
- *la formalisation du projet pour l'enfant (PPE)*,
- *la mise en place des commissions des statuts*¹¹,
- *la mise en œuvre de la nouvelle procédure de délaissement*.

Par ailleurs, nous soulignerons le **déficit en matière de formation des acteurs de l'adoption**, et aborderons, toujours au titre des constats :

- *la composition des conseils de famille*¹²,
- *le besoin d'un bilan d'adoptabilité*,
- *les possibilités existantes en termes de procédure d'adoption* (adoption simple -qui n'est pas encore une mesure de protection de l'enfance-, adoption plénière, adoption nationale et adoption à l'international) et des freins éventuels,
- *le cas particulier de la kafala*,
- *le parrainage*.

⁹ Tel qu'il apparaît, d'ailleurs, dans l'article L.112.4 du CASF : « L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider les décisions le concernant »

¹⁰ La loi n°2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption vise à harmoniser la procédure d'agrément au niveau national et à améliorer l'information et la préparation des candidats à l'adoption, notamment internationale.

¹¹ Article L.223-1 du CASF

¹² En vertu de l'article L. 224-1 du CFAS, le conseil de famille est un organe chargé de la tutelle des pupilles de l'Etat avec le représentant de l'Etat dans le département qui possède seul la qualité de tuteur. Pour la réalisation des projets d'adoption des pupilles de l'Etat, le conseil de famille doit donner son accord au tuteur sur quatre points : choix des adoptants ; date du placement en vue d'adoption ; contenu des informations qui seront données aux futurs adoptants, et, enfin : donner –ou refuser- le consentement à l'adoption lorsqu'il n'a pas été donné par les parents d'origine.

Selon les principes généraux énoncés plus haut, il sera nécessaire, dans une **troisième partie**, de reprendre, quasi en miroir, les points abordés dans la partie 2, pour les revisiter afin de mieux étayer nos **préconisations**.

Nous nous attacherons aux **conditions d'information, d'agrément, d'accompagnement des familles candidates à l'adoption**, ainsi qu'aux **modalités de la procédure d'apparentement**. Toutes nos préconisations iront dans le sens **d'un renforcement de l'expertise des services** et porteront :

- sur la *mise en place et l'évaluation du projet pour l'enfant adopté*,
- sur *l'examen du statut des enfants confiés*, en tenant compte de la situation des enfants grands ou à besoins spécifiques,
- sur *l'accompagnement des familles* (dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination), *de tous les professionnels, des bénévoles*, jusques et y compris dans le domaine de la formation initiale et continue,
- sur les *conditions de mise en place de la procédure de délaissement*,
- sur le *besoin d'harmoniser les pratiques*,
- sur la *nécessité de renforcer la formation des différents acteurs de l'adoption, tuteurs compris*.

L'autre série de préconisations portera sur la **nécessité d'une adaptation du cadre normatif** :

- pour *sécuriser l'exercice de la tutelle des pupilles de l'Etat*,
- pour *revoir la composition et la formation des membres du conseil de famille*, qui devra disposer d'une charte comprenant un minimum de règles à respecter,
- pour *adapter l'obligation scolaire aux familles adoptant un enfant à l'étranger* (problème d'acculturation linguistique),
- pour *réformer de façon lisible et plus pertinente le régime juridique de l'adoption* (notamment au regard de l'évolution des pratiques et des zones grises qui peuvent fragiliser le processus d'adoption, tels que la notion d'apparentement non prévue ou l'absence de placement en vue d'adoption *pour l'adoption simple*, qui n'est toujours pas une mesure de protection de l'enfance), *donner un statut juridique au parrainage*, tout ceci en tenant compte de la double nécessité d'accorder le Code civil et le Code de l'action sociale et des familles, d'une part, et de définir clairement l'adoption comme une des mesures de protection de l'enfance, conformément à la CIDE, d'autre part,
- pour *sécuriser les bases juridiques des fichiers nationaux* nous évoquerons également la *pertinence du déploiement de la BDNA*¹³.

Une évolution, voire une modification en matière d'organisation et de compétence des différents acteurs (Etat, conseils départementaux et opérateurs, dont notamment l'Agence française pour l'adoption (AFA), associations) **sera évoquée dans les parties 2 et 3** de ce document avec pour objectif **d'apporter davantage de transversalité et de fluidité en matière d'adoption**. Tout ceci pourrait faire l'objet d'un travail nettement disjoint de notre mission actuelle.

¹³ Bases Nationales en vue d'Adoption, créée en 2013 : article L225-7 du Code de l'Action et des Familles (CASF)

Partie 1

Une brève histoire de l'adoption en France

L'adoption est entrée dans le droit français avec le Code civil en 1804. Pendant plus d'un siècle, elle a répondu pour l'essentiel à des préoccupations patrimoniales, et ne visait que les personnes majeures.

Ce n'est qu'en 1923, compte tenu de la multiplication des orphelins de guerre, que la possibilité d'adopter des enfants mineurs est introduite dans la loi. Mais c'est surtout avec l'institution du code de la famille en 1939 que l'adoption va devenir réellement un élément de la politique familiale et, dans une moindre mesure, de protection de l'enfance.

1.1 L'adoption, un élément de la politique familiale et de protection de l'enfance

Le cadre juridique général de l'adoption des enfants a été fixé, dans la conception familialiste de l'époque, il y a maintenant plus de cinquante ans, avec la loi fondatrice du 11 juillet 1966. Malgré des adaptations régulières (cf ci-après), celui-ci reste largement d'application aujourd'hui, notamment avec la distinction qu'elle introduit entre l'adoption simple, qui correspond à celle mise en place par le Code civil, et l'adoption plénière, qui reprend la notion de « légitimation adoptive » introduite en 1939, et qui rompt le lien de filiation avec la famille d'origine.

L'intérêt de l'enfant, posé comme principe, se traduit dans l'objectif de donner à l'enfant abandonné une famille de substitution. Conformément à son inspiration familialiste, la loi met en avant la notion d'adoption plénière, qui, comme son nom l'indique, crée un lien de filiation exclusif avec la famille d'adoption et préconise même la dissimulation de l'adoption.

Au niveau international, en 1989, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) institue le principe du respect de « l'intérêt supérieur de l'enfant »¹⁴ et considère l'adoption, comme une des protections de remplacement¹⁵ mise en place par les Etats pour tout enfant privé de son milieu familial, ou ne pouvant rester dans ce milieu.

Dans le prolongement de la CIDE, la Convention de La Haye en 1993 « a pour objet d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant ». La loi du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale puis la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption ont conduit dans la foulée, à mieux organiser l'adoption internationale, avec en particulier,

¹⁴ « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » (CIDE, article 3)

¹⁵ « Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafala de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. » (CIDE, article 20)

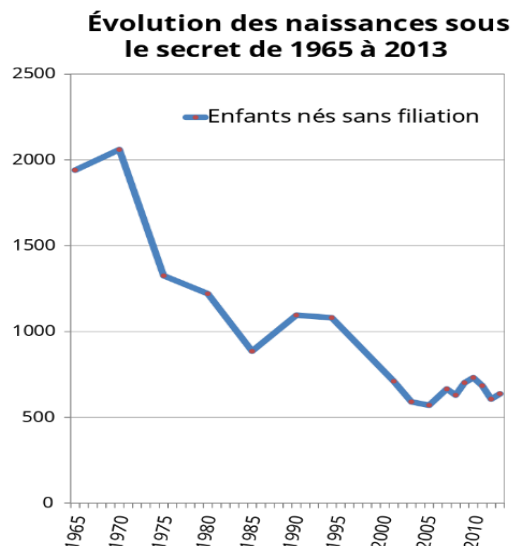
la création de l'Agence française de l'adoption (AFA). L'autorité centrale prévue par la Convention de La Haye n'est réellement mise en place qu'en 2009, avec la (re)création par décret, de la Mission d'adoption internationale (MAI) au sein du ministère chargé des affaires étrangères.

La loi du 5 mars 2007 ne portait pas réellement sur l'adoption, mais sur la protection de l'enfance. Elle a néanmoins marqué une étape importante en introduisant la notion d'intérêt de l'enfant¹⁶, conformément à la CIDE, même si, selon les termes mêmes du rapport Colombani, celle-ci « ne rompt pas avec la tradition familialiste antérieure ». D'ailleurs, ce rapport, qui suit d'un an la publication de la loi se donne pour objectif de « permettre à un plus grand nombre de familles d'adopter »¹⁷ et fait 32 propositions dans ce sens.

Le contexte général de l'adoption des mineurs a fortement évolué depuis cinquante ans, notamment au cours de la dernière décennie.

Même si la natalité accuse une légère baisse depuis quelques années, il semble que le désir d'enfant reste très fort dans la société française, au point qu'il risque pour certains de se transformer en « droit à l'enfant ». Même si, dès la loi du 11 juillet 1966, c'est l'intérêt de l'enfant qui a été mis en avant, ce désir d'enfant a été un des moteurs principaux de la demande d'adoption de la part des familles, et le reste largement.

Le développement de la contraception, à partir de 1967, puis la possibilité de recourir à l'IVG en cas de grossesse non désirée, à partir de 1974, ont fortement diminué le nombre de naissances sous le secret. Au demeurant, celles-ci n'ont pas totalement disparu, et, répondant à des situations différentes, sont restées stables, autour de 600 naissances par an, depuis une dizaine d'années.



Le développement des techniques de procréation médicalement assistées depuis 1994 a permis de répondre au désir d'enfants de couples auparavant stériles. Cela peut en partie expliquer la diminution

¹⁶ « L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider les décisions le concernant » (article L.112.4 CASF).

¹⁷ Rapport sur l'adoption (rapport Colombani), 2008

du nombre des demandes d'agrèments, agrèments restant supérieurs au nombre d'enfants adoptables.

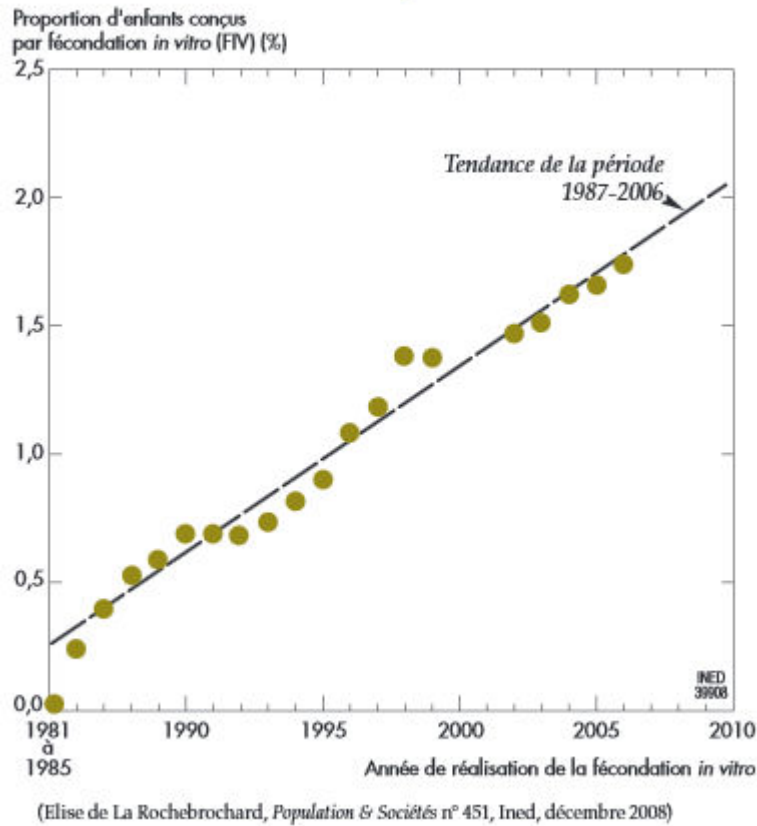
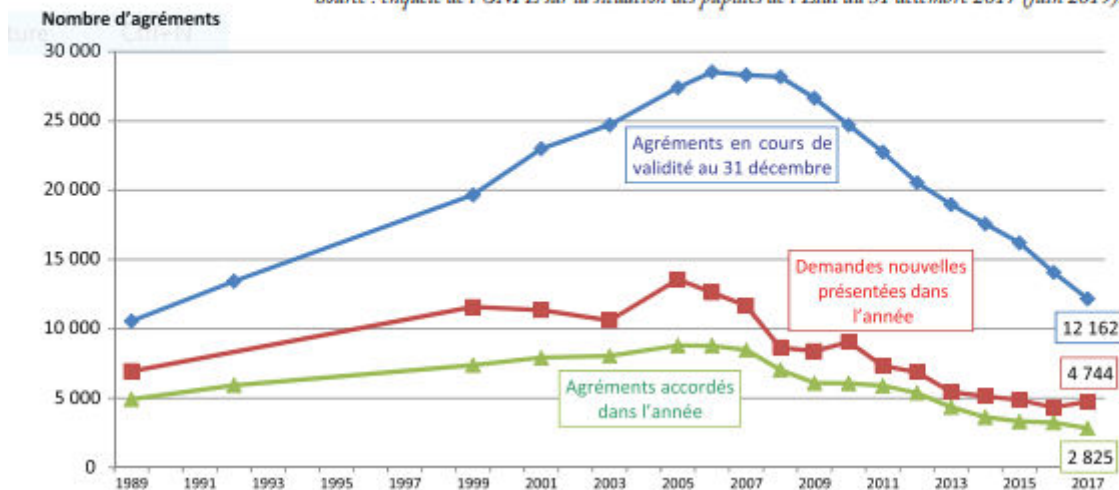


FIGURE 15. Agrèments, évolution des demandes et des accords entre 1989 et 2017

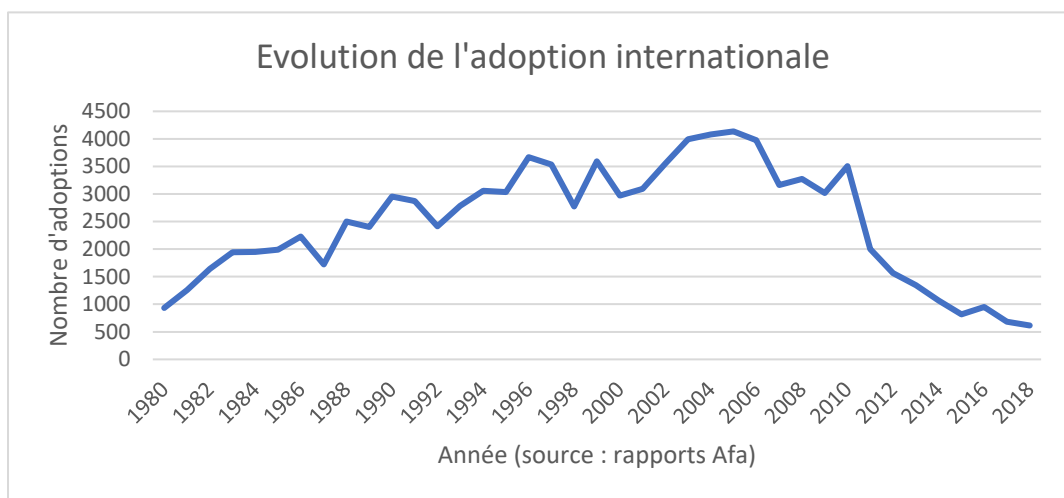
Champ : France entière, agrèments d'adoption entre 1989 et 2017.

Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2017 (juin 2019).



Après avoir connu une croissance spectaculaire au cours des décennies précédentes (multiplication par 4 en 25 ans), l'adoption internationale a chuté depuis 2005, principalement du fait de la politique des États d'origine, qui se montrent de plus en plus réticents à accepter l'adoption d'enfants nationaux par des parents étrangers.

Elle est ainsi passée de plus de 4 000 adoptions (4136 en 2005) à 615 en 2018, nombre inférieur à celui du début des années 80.

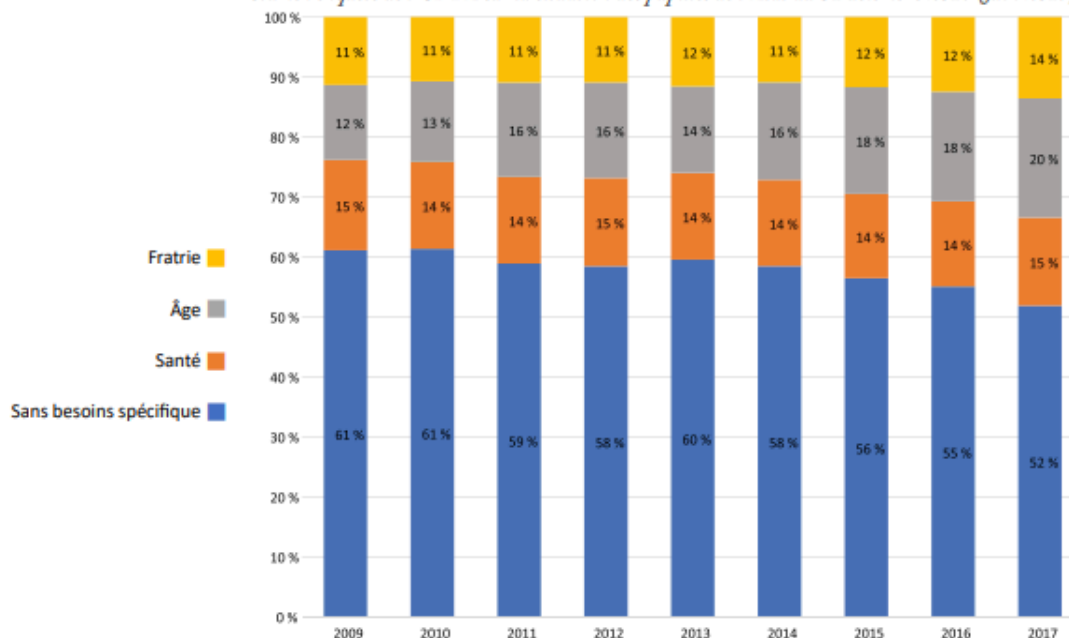


A l'inverse, la part des enfants adoptables « à besoins spécifiques » (porteurs de pathologies et/ou de handicap, ou plus âgés, ou encore membres de fratries), qui sont souvent des « exclus de l'adoption » a fortement augmenté et représente désormais près de la moitié des pupilles de l'Etat.

FIGURE F1. Évolution de la répartition des pupilles de l'État selon l'existence ou non de besoins spécifiques (au 31 décembre)

Champ : enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre de 2009 à 2017.

Source : enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2017 (juin 2019).



1.2 Une évolution législative récente avec la loi du 14 mars 2016

En 2014, deux rapports, le rapport Théry¹⁸ et le rapport Gouttenoire¹⁹, ont fait un certain nombre de propositions l'un pour faire évoluer les dispositions relatives à la filiation et à la parentalité, l'autre pour organiser davantage la protection de l'enfance, et notamment l'adoption, dans le sens de l'intérêt de l'enfant.

Une partie de ces propositions seront reprises dans la loi du 14 mars 2016 qui, sans marquer une inflexion forte par rapport à la loi du 5 mars 2007, renforce l'orientation de l'action publique en fonction de « l'intérêt supérieur de l'enfant ». En fait, cette loi avait davantage pour but d'infléchir les pratiques des professionnels, que de modifier fondamentalement les dispositifs régissant la protection de l'enfance, et notamment l'adoption.

Elle ne reprend qu'une partie des propositions du rapport Gouttenoire et ne modifie qu'à la marge celles relatives à l'adoption, et ce sur trois sujets :

- **La réforme de la révocation de l'adoption simple pour consolider cette dernière dans l'intérêt de l'enfant.**

Le texte (article 32) modifie ainsi l'article 370 du Code civil sur la révocation de l'adoption, en retirant aux parents naturels la possibilité de la demander. Par ailleurs, lorsqu'un enfant né sous le secret (improprement appelé accouchement sous X) ou un enfant pupille de l'Etat est restitué à l'un de ses parents, le président du conseil départemental propose un accompagnement médical, psychologique, éducatif et social du parent et de l'enfant pendant les trois années suivant cette restitution (article 33). Le texte prévoit aussi que les enfants admis comme pupilles de l'Etat peuvent faire l'objet d'un "projet de vie, défini par le tuteur avec l'accord du conseil de famille, qui peut être une adoption si tel est l'intérêt de l'enfant" (article 34).

- **L'obligation pour le juge d'auditionner le mineur capable de discernement.**

La loi modifie l'article 353 du Code civil pour permettre l'audition par le tribunal du "mineur capable de discernement" ou de son représentant lors de la décision d'adoption et renforce le rôle du tuteur et du conseil de famille (article 34).

- **L'amélioration du statut des enfants recueillis.**

La disposition la plus importante de ce titre III (article 40) concerne toutefois la réécriture complète des dispositions du Code civil relatives au délaissement parental, qui peut ouvrir la voie à une déchéance de l'autorité parentale et donc à une éventuelle adoption ultérieure. La nouvelle rédaction prévoit qu'un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède

¹⁸ Irène Théry, Anne-Marie Leroyer et alii, "Filiation, origines, parentalité : le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité générationnelle", avril 2014

¹⁹ Adeline Gouttenoire et alii, "40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption", La documentation française, avril 2014.

l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit". Tout ceci est rendu possible avec la mise en place de la commission des statuts (CESSEC). Le même article reprend également la procédure de la déclaration judiciaire de délaissement parental.

De façon générale, sans remettre en cause les principes posés par la loi du 5 mars 2007, ce texte opère une forme de rééquilibrage entre intérêt de l'enfant et intérêt des familles, au profit de l'enfant. La question est de savoir si, en matière d'adoption, et conformément aux orientations affichées, les dispositifs mis en place et leur application conduisent bien « **non à donner un enfant à une famille mais à donner une famille à un enfant** ».

Partie 2

Constats et état des lieux des pratiques : un besoin d'harmonisation

Les constats présentés ici résultent d'une analyse de l'ensemble des échanges effectués auprès de la centaine de personnes auditionnées²⁰ entre avril et juillet 2019, au titre de leur implication en tant que membres du Gouvernement, parlementaires, responsables politiques et administratifs, professionnels des services sociaux, d'adoption ou de santé (directeurs départementaux de la cohésion sociale, chefs de service, médecins), magistrats, avocats, juristes, anciens adoptés, responsables de l'AFA²¹, du CNPE²², de l'ANDASS²³, de l'ODAS²⁴, d'ONG, de Fondations, d'associations ou regroupements d'associations investis d'une mission en lien avec l'adoption, aux plans national et/ou international.

Les constats premiers : **en France, très peu d'enfants sont adoptés (950 par an alors qu'il y a 2 778 pupilles et 14 000 agréments)**, et le mythe de « l'enfant parfait » se fait jour très souvent chez les candidats à l'adoption : « Je voudrais un enfant, et, si possible, un enfant parfait, tel qu'il a été rêvé, désiré. » : Cette vision patrimoniale de l'enfant complique singulièrement sa prise en charge.

Certains parents sont dans une vision extrêmement simpliste : l'adoption plénière ou rien.

Certaines réponses apportées sont inadaptées aux situations concernant les enfants à besoins spécifiques.

Bien que la loi du 14 mars 2016 fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant le critère cardinal, elle ne reprend pas littéralement cette notion pour l'ensemble des acteurs concernés dans ce texte qui en définit pourtant le cadre juridique, mais uniquement pour ce qui concerne la décision des magistrats²⁵. Notons que la notion d'intérêt supérieur de l'enfant apparaît littéralement dans le Code de l'action sociale et des familles.

Ces textes, qui font office de référentiel pour les départements, ne sont pas toujours appliqués. Pour l'être davantage, il apparaît nécessaire que les différents acteurs changent de paradigme : ne pas rechercher la famille idéale, et permettre aux enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance d'accéder plus facilement à l'adoption.

²⁰ Cf. liste des personnes auditionnées en annexe du présent document : annexe n°4

²¹ Agence Française pour l'Adoption

²² Conseil National de la Protection de l'Enfance

²³ Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles

²⁴ Observatoire national de l'action sociale

²⁵ «Le procureur de la République ou le juge des enfants prend sa décision en stricte considération de l'intérêt de l'enfant, qu'il apprécie notamment à partir des éléments ainsi transmis pour garantir des modalités d'accueil adaptées.» (Art 49 de la Loi du 14 mars 2016 mentionnant cette insertion à l'article 375-5 du Code civil).

La loi du 14 mars 2016 fait l'objet de pratiques hétérogènes et mériterait d'être davantage harmonisée. Les dispositifs mis en place par cette loi (commission des statuts (CESSEC), Observatoire départemental, ou ceux qu'elle visait à renforcer (PPE, délaissement) fonctionnent dans la moitié des départements. (cf. 1.1 et 2.1. ci-dessous).

Il apparaît nettement un manque d'information et de formation au niveau de l'ensemble des intervenants concernés (parents candidats à l'adoption, professionnels y compris magistrats, pédiatres et autres parties prenantes de l'adoption, membres des instances : conseil des familles, commission d'agrément, commission des statuts), pour une meilleure prise en compte de l'intérêt de l'enfant avant, pendant et après le processus d'adoption (cf. 1.2 et 2.2. ci-dessous).

Les modalités de l'instruction des dossiers d'adoption amènent à certaines incompréhensions de la part des adoptants, qui ne correspondent pas toujours au modèle du couple marié hétérosexuel.

Les moyens à disposition de la mise en œuvre des pratiques de l'adoption sont également hétérogènes, et l'Etat se doit de mieux exercer son rôle de garant, peut-être par un accroissement de ses moyens et une restructuration de ses dispositifs (cf. 1.3, puis 2.3, ci-dessous).

2.1 L'application des textes législatifs relatifs à l'adoption, particulièrement de la loi du 14 mars 2016 : les pratiques hétérogènes des départements

La loi du 14 mars 2016 a remis l'intérêt de l'enfant au centre des pratiques, mais elle a accru les charges de travail des conseils départementaux, ceci dans un contexte où les services de protection de l'enfance rencontraient déjà des difficultés liées à une surcharge de travail (augmentation du nombre d'enfants confiés, augmentation du nombre de mineurs non accompagnés, difficultés liées à la saturation des places d'accueil, augmentation du nombre des informations préoccupantes, ...)

Elle a également pour objectif d'harmoniser les pratiques des départements. Or, force est de constater que les organisations des départements ne sont pas identiques, ne serait-ce que par leurs différences géographiques. Certains départements n'ont plus de service adoption au regard du peu d'adoptions à réaliser annuellement. Néanmoins, leurs services sociaux sont demandeurs d'une expertise pour ce qui concerne l'adoption.

Les disparités de pratique entre les départements entraînent une gestion de l'adoption traitée de manière différente selon les territoires. L'État a un rôle à jouer, bien qu'il ne puisse pas imposer aux départements de tous travailler de la même façon. Il nous semble nécessaire de réfléchir à un ou des lieux-ressources, au plan local, régional ou national (cf. 2.3, ci-dessous). Selon l'EFA²⁶, entre autres, la coordination de l'adoption doit rester une compétence de l'État.

²⁶ Enfance et familles d'adoption

Au vu des constats des difficultés évoquées à l'occasion des auditions, il apparaît nécessaire de poursuivre l'effort d'harmonisation des pratiques, dans le sens d'une équité de traitement et de l'intérêt de l'enfant (cf. chapitre 2).

2.1.1 L'accompagnement des familles adoptantes dans la préparation et le suivi post-adoption

L'Assemblée des Départements de France est favorable à une adoption accompagnée. Certains départements l'ont mis en place au titre d'un dispositif efficient et efficace, d'autres assurent cet accompagnement a minima.

Les travailleurs sociaux rencontrent parfois des difficultés dans l'accompagnement : certains parents ont du mal à accepter d'être suivis par des professionnels sur le long terme car ils estiment être des parents comme les autres. A contrario, certains parents adoptifs souhaitent maintenir ce lien en cas de besoin.

De nombreux adoptés demandent à parler de leur situation à des personnes spécialisées qui ne sont pas forcément issues du monde associatif, mais plutôt à des professionnels ou à d'anciens adoptés.

Les enfants adoptables sont de plus en plus grands en âge, et de plus en plus souvent à besoins spécifiques.

2.1.2 L'agrément des familles candidates à l'adoption

L'agrément en vue de l'adoption d'un enfant est la première étape du projet d'adoption pour la famille. Il constitue une autorisation légale pour adopter un enfant, qu'il soit pupille de l'État, confié à un Organisme autorisé pour l'adoption (OAA) ou adopté à l'étranger²⁷.

L'agrément est une mission délicate pour les conseils départementaux. Entre 2016 et 2019, on note une diminution du nombre de familles agréées. De plus, nous avons fait les constats suivants :

- l'agrément actuel est inadapté à la réalité de notre pays ;
- les candidats à l'adoption sollicitent trop systématiquement l'adoption plénière ;
- les entretiens préalables à l'adoption sont nécessaires, et il faut préparer les familles à l'examen qui va être fait de leur vie ;
- les dossiers d'adoptants sont transférés aux conseils de famille sans contrôle ou sans supervision ;
- d'autres pays comme la Belgique, le Québec mettent en place de longues préparations (souvent payantes) et une évaluation psychique des travailleurs sociaux. Les agréments sont plus

²⁷ La loi n°2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption vise à harmoniser la procédure d'agrément au niveau national et à améliorer l'information et la préparation des candidats à l'adoption, notamment internationale.

en adéquation avec la réalité, contrairement à la France qui délivre beaucoup d'agrément au regard du nombre d'enfants adoptés. Il faudrait permettre à plus d'enfants confiés à l'ASE de bénéficier d'une adoption simple plutôt que rester en établissement ou en famille d'accueil (cf. 3.5 ci-dessous) ;

- dans les commissions d'agrément, des dossiers de candidats à l'adoption sont très fragiles mais validés, avec une chance quasi-nulle d'aboutir à une adoption. De fait, certains agréments sont accordés, alors que les conseils de famille ne pourront pas prononcer un accord favorable pour une adoption. Il vaudrait mieux préparer certaines personnes en amont pour éviter les déceptions, voire permettre plus d'adoptions simples ou de parrainages (cf. 3.5 ci-dessous) ;
- il est possible dans des conseils de famille de privilégier certains dossiers d'adoptants au seul regard de leur orientation sexuelle ou de leur mode de conjugalité : il s'agit là de discriminations avérées ;
- les conditions matérielles de la famille adoptante importent parfois plus que le projet d'adoption lui-même.

2.1.3 La formalisation du projet pour l'enfant (PPE)

Institué par la loi du 05 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le projet pour l'enfant (PPE) est une démarche d'accompagnement de l'enfant et de sa famille, qui repose sur la primauté de l'intérêt de l'enfant. L'enquête de l'ONPE de 2016 avait déjà mis en évidence l'extrême hétérogénéité des pratiques départementales en la matière.

Même s'il semble qu'une dynamique ait été relancée dans la mise en œuvre de cet outil, **il n'est pas mis en œuvre systématiquement**²⁸, souvent par manque d'information, par manque de formation des personnels, et par manque de temps pour les équipes, ce qui est fortement dommageable pour les enfants, à quelque niveau de l'adoption que ce soit.

2.1.4 La mise en place des commissions des statuts (CESSEC)

La loi du 14 mars 2016 prévoit la mise en place dans chaque département d'une « commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner (...) la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (CESSEC) depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins »²⁹.

Or, **celle-ci n'est pas encore mise en œuvre dans tous les départements**, alors qu'elle doit examiner la situation de tous les enfants de moins de deux ans confiés à l'ASE, qui, sans forcément faire l'objet d'une adoption plénière, pourraient bénéficier d'une adoption simple, au moins dans un premier

²⁸ Fin 2018 plus de 80 % avaient mis en place cet outil essentiel (68 départements sur 83 répondants, soit 82% des répondants). **En revanche il n'est mis en œuvre systématiquement, pour tout mineur bénéficiant d'une intervention en protection de l'enfance, que dans 40% des départements (27 départements sur 68, soit 41% des départements qui mettent en œuvre le PPE), et réservé plus souvent pour les placements, les AED et les situations complexes.**

²⁹ Article L.223-1 du CASF.

temps, voire d'un parrainage. À la décharge des conseils départementaux, c'est une commission qui est lourde à organiser.

Le temps d'attente entre la préparation à l'adoption et l'adoption effective est parfois très long, ce qui peut engendrer une souffrance psychique forte, voire un traumatisme chez l'enfant, en particulier chez les enfants à besoins spécifiques. Ce problème pourrait être résolu en favorisant la coopération entre départements, multipliant ainsi le nombre d'adoptants potentiels.

Nous constatons également un manque de réactivité de certains services de l'Aide Sociale à l'Enfance à identifier les enfants dont la situation nécessite un autre accompagnement que celui de ses parents biologiques. Cela est souvent dû au fait que la commission des statuts n'a pas été mise en place.

Il existe parfois des situations compliquées dans lesquelles des parents ne réussiront jamais à établir des liens sécurisants avec l'enfant, notamment quand ils présentent des troubles psychotiques.

Il est difficile pour les travailleurs sociaux de penser un projet à long terme, de venir interroger le statut. **Parfois, certains travailleurs sociaux ne connaissent pas suffisamment l'ensemble des statuts.**

Ces constats rejoignent les trois questions qui avaient été identifiées dans l'enquête réalisée par l'ONPE et l'AFA, fin 2017 :

- la nécessaire clarification des notions de « statut » et de « délaissement » et la sensibilisation de l'ensemble des professionnels intervenant auprès de l'enfant confié,
- le besoin de soutien aux pratiques et l'accompagnement au changement de culture professionnelle. Celle-ci rejoint la question, plus générale et abordée plus loin, de la formation et de l'accompagnement des professionnels,
- les questions de l'organisation et du portage politique, qui ne sont pas toujours suffisants pour mettre en place ces commissions.

2.1.5 La mise en œuvre de la nouvelle procédure de délaissement

La loi du 14 mars 2016 a réformé, dans un sens attendu depuis longtemps³⁰, la procédure de délaissement judiciaire, en traitant du « délaissement » vécu par l'enfant, et non plus du « désintérêt manifeste des parents ».

Pour autant, celle-ci **n'est pas encore en place dans tous les départements**, même si la loi a, sans aucun conteste, déclenché une nouvelle dynamique.

Les raisons invoquées sont les suivantes :

- le manque de formation et d'information : les travailleurs sociaux ont parfois des difficultés à appréhender la question du délaissement,

³⁰ Catherine Hesse, Pierre Naves Rapport sur les conditions de reconnaissance du "délaissement parental" et ses conséquences pour l'enfant, IGAS, 2009

- les pratiques historiques et philosophiques conduisent souvent les professionnels et les juges à prioriser le maintien des liens avec la famille biologique.

2.2 La formation des acteurs de l'adoption

La formation est prévue pour les seuls professionnels : depuis la loi du 14 mars 2016, il appartient à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE)³¹ de réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département et à élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance³².

Toutefois, nous pouvons faire le constat suivant :

- **les ODPE ne fonctionnent pas de façon adéquate dans tous les départements** et c'est une des dispositions de la loi du 14 mars 2016 qui a été le moins appliquée³³ ; cela conduit l'ONPE à mettre en place un groupe de travail sur ce sujet. De surcroît, il semble que les questions relatives à l'adoption soient peu traitées. Dans ce cadre et **dans certains départements, il n'y a pas de formation en continu pour les professionnels de l'adoption. Ainsi, de nombreux travailleurs sociaux ont souvent une méconnaissance des statuts**, comme cela a été signalé ci-dessus ;
- **il n'existe pas**, par ailleurs, **de dispositif de formation prévu pour les autres parties prenantes de l'adoption** ;
- au sein de l'aide sociale à l'enfance, les services de l'adoption se retrouvent à part. Il faudrait inverser cette tendance.

2.3. Le fonctionnement des conseils de famille

En vertu de l'article 224-1 du CASF, le conseil de famille est un organe chargé de la tutelle des pupilles de l'Etat avec le représentant de l'Etat dans le département qui possède seul la qualité de tuteur. Pour la réalisation des projets d'adoption des pupilles de l'Etat, le conseil de famille doit donner son accord au tuteur sur quatre points :

- le choix des adoptants ;
- la date du placement en vue d'adoption ;
- le contenu des informations qui seront données aux futurs adoptants ;
- l'accord ou le refus du consentement à l'adoption lorsqu'il n'a pas été donné par les parents d'origine.

³¹ Article L.542-1 du code de l'éducation

³² Article L.226-3-1 du CASF

³³ Moins de la moitié des départements : 33 départements sur 81 répondants, soit 41% fin 2018.

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

- beaucoup de membres ne sont pas formés à l'adoption ;
- les délais légaux ne sont pas toujours respectés ;
- le règlement intérieur est parfois contraire à la loi et n'est pas toujours publié ;
- les PV sont signés par le tuteur et non par le président du conseil de famille ;
- le département refuse parfois l'accès à certains dossiers à des membres des conseils de famille,
- selon le Conseil national de l'adoption, leur composition demeure opaque et la place des associations à caractères religieux apparaît comme prépondérante. De la même manière, le CNA considère qu'aujourd'hui, un seul mode de famille y est représenté, dans la plupart des cas : ce sont les familles mariées, hétéroparentales. Ce manque de transparence induit une discrimination préjudiciable à l'adoption, particulièrement pour les familles monoparentales ou homoparentales en demande d'agrément, alors qu'en matière d'adoption, le droit reconnaît depuis longtemps la monoparentalité³⁴ et l'homoparentalité³⁵, et que le législateur, le Conseil constitutionnel et les deux hautes juridictions (Cour de Cassation³⁶ et Conseil d'État³⁷) ont considéré qu'aucun grand principe ni aucun droit fondamental ne faisait obstacle à ce qu'un enfant ait un seul parent, ou deux parents de même sexe ;
- le caractère flou des procédures et la manière dont sont instruites les demandes lorsqu'elles parviennent au conseil des familles empêchent de montrer qu'il y a une discrimination envers les familles homoparentales ;
- il n'y a pas toujours d'expert de la protection de l'enfance au conseil de famille ;
- il n'y a pas de suppléant pour les élus siégeant au conseil de famille.

2.4. Le bilan d'adoptabilité

Selon la Fédération Enfance et Familles d'Adoption, l'objectif de ce bilan est d'évaluer l'adoptabilité juridique et psychosociale de l'enfant, d'apprécier le savoir-faire et les disponibilités des professionnels qui l'entourent et enfin de s'intéresser à l'adoptabilité en tenant compte des futurs parents et aux nécessités d'accompagnement à long terme.

L'adoption peut être rendue difficile par les besoins spécifiques des enfants : enfants grands en âge, fratrie, handicap. L'Etat, comme les départements, souhaite que la santé soit mieux prise en compte dans le parcours des enfants. Tout enfant juridiquement adoptable n'est pas toujours psychologiquement en mesure de l'être.

³⁴ Depuis la loi n° 66-500 du 11 juillet portant réforme de l'adoption pour l'adoption plénière. « L'adoption est ouverte aux personnes célibataires depuis 1966 et à tous les couples depuis 2013 » Haut Conseil à l'Égalité entre les hommes et les femmes, contribution au débat sur la PMA, Avis n° 2015-07-01-SAN-17 adopté le 26 mai 2015.

³⁵ La loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvre le mariage aux couples de personnes de même sexe, leur ouvrant également l'adoption. Comme l'a constaté le Conseil d'État, cette loi, « en autorisant un égal accès à l'adoption de tous les couples mariés, a normalisé la situation des familles qui en sont issues » (« Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? », Conseil d'État, 28 juin 2018, p. 48)

³⁶ Cass., Avis, 22 septembre 2014, n° 15010 et 15011

³⁷ Conseil d'État : « Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ? », 28 juin 2018, p. 48

Lors de nos auditions, il a souvent été proposé la réalisation d'un bilan d'adoptabilité.

Réaliser un bilan d'adoptabilité, c'est évaluer les facteurs de risques mais aussi la capacité de résilience de l'enfant, sa capacité à s'adapter, à s'imaginer et à se projeter vers un avenir qui ne va pas toujours de soi.

Les problématiques de l'adoptabilité psychique reposent sur une quadruple base : le psychisme de l'enfant avant et pendant l'adoption, l'interaction avec le psychisme des adoptants et avec le psychisme de ceux qui l'ont accompagné lors du processus d'adoption.

Certains acteurs ont même préconisé un profil parental pour ces enfants (disponibilité des parents, infrastructure, profil psychologique particulier, attente des parents, localisation du domicile).

Un bilan d'adoptabilité systématique amènerait à penser ou à repenser la situation des pupilles, mais pose à nouveau la question des moyens.

Le CNPE souhaite « rendre obligatoire, par voie réglementaire, la réalisation d'un bilan d'adoptabilité pour les enfants pupilles de l'État. »³⁸

2.5. Adoption simple / parrainage /le cas particulier de la kafala/ adoption internationale

2.5.1 L'adoption simple

L'idée de favoriser l'adoption simple n'est pas nouvelle, et elle a été reprise par la loi du 14 mars 2016. Au demeurant, l'adoption simple reste difficile à porter par les travailleurs sociaux et par le conseil de famille qui veut privilégier l'adoption plénière correspondant au souhait des adoptants : c'est l'un des freins constatés.

Lorsque la famille de l'enfant, quel qu'en soit le motif, apparaît comme défaillante, les délais d'adoption sont souvent beaucoup trop longs, si bien que le temps de l'instruction du dossier d'adoption ne joue pas en faveur de l'intérêt de l'enfant. Ceci occasionne des souffrances psychiques et leurs conséquences en matière de trauma psychique. Plutôt que d'engager le long processus de l'adoption plénière, ne faudrait-il pas favoriser l'adoption simple, telle qu'elle apparaît dans la loi du 14 mars 2016 ? On constate trop souvent qu'il eût fallu la mettre rapidement en place, dans de nombreux cas, sans attendre la procédure de délaissement ou une mesure de déchéance d'autorité parentale.

L'un des freins constatés est que l'adoption simple est difficile à porter par les travailleurs sociaux et par le conseil de famille car l'adoption plénière est généralement plébiscitée par les adoptants.

³⁸ Rapport du CNPE du 08 Mars 2018

2.5.2 Le parrainage

Un certain nombre de départements ont mis en place, sans support législatif, un dispositif de parrainage, qui permet à des familles, sur la base du bénévolat, d'accompagner des enfants relevant de l'ASE.

L'État pourrait se saisir de ce procédé pour inciter son application au niveau des départements. Pour l'instant, les différents acteurs de l'adoption ne sont pas suffisamment informés de la possibilité d'utiliser le parrainage de proximité : cette pratique reste d'ailleurs implantée sur peu de territoires.

Les services de l'Aide sociale à l'enfance peuvent être amenés à proposer le parrainage de proximité comme une alternative à un placement. Le parrainage de proximité n'est pas une décision de justice, mais un choix qui crée un lien de confiance. Peu d'échecs sont constatés au niveau du parrainage. Le parrainage peut se poursuivre lors d'un placement court. Le parrain est un repère sur le long terme. L'accompagnement de la séparation du parrainage devra être mis en place.

A l'inverse, des adoptions simples se mettent en place à la majorité de l'enfant parrainé, même si l'objectif final n'est pas l'adoption. Des parrains se proposent pour devenir tiers digne de confiance. Des parrains souhaiteraient parfois adopter des enfants non adoptables, ce qui peut poser de nombreuses difficultés. L'âge, le handicap n'ont pas à être considérés comme freins à l'adoption. Le projet de parrainage et le projet d'adoption ne sont pas les mêmes. Il faut bien les dissocier.

Une relation d'accompagnement éducatif adulte-enfant « non-tarifée »³⁹ est essentielle pour se construire.

2.5.3. Le cas particulier de la kafala

La kafala est une **procédure spécifique au droit musulman**, reprise dans les droits nationaux de certains pays de tradition islamique, **qui interdit l'adoption et s'y oppose en général au nom d'une conception de la famille, considérée comme pilier de la société**. Un enfant, en particulier naturel (né hors mariage, etc.), peut donc être recueilli par une famille d'accueil, mais n'aura jamais les mêmes droits d'héritage qu'un enfant légitime : il s'agit d'une forme de tutelle, mais sans lien de filiation, l'adopté gardant son patronyme d'origine. La kafala est reconnue par la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989.

Se pose le problème de la différence de régime entre la kafala et l'adoption dès lors qu'on se situe dans le contexte d'une adoption internationale et que les parents sont ressortissants d'un pays autorisant l'adoption, a fortiori l'adoption plénière, et qu'ils « adoptent » un enfant venant d'un pays où seul le régime de la kafala existe.

Dans les faits, en France, l'adoption devient possible à partir du moment où l'enfant devient français. Il faut 3 ans sur le territoire national pour obtenir la nationalité française. Il y a parfois un refus de

³⁹ Il s'agit de l'expression du Directeur Général de SOS Villages d'enfants

nationalité car il y a des difficultés à obtenir l'acte de naissance exactement comme l'exige l'administration française.

Lors de son audition, Madame Zakia BELMOKHTAR, Présidente de l'Association APAERK (Association de Parents Adoptifs d'enfants recueillis par kafala) a indiqué qu'elle souhaiterait que le parcours des enfants et des parents recueillant l'enfant soit plus sécurisé et se rapproche le plus possible de la procédure d'adoption relevant du droit français, ce qui n'est pas possible au regard des lois de certains pays musulmans.

Selon les représentants de la Direction des affaires civiles et du Sceau auditionnés à deux reprises, le droit en l'état répond aux besoins. Même si le parcours des enfants sous kafala est plus long, l'enfant est tout de même pris en charge.

2.5.4. L'adoption internationale

La diminution du nombre d'adoptions internationales est une tendance générale dans tous les pays d'origine. Ce nombre a été divisé par sept en quinze ans⁴⁰.

En France, depuis 2017-2018, le nombre d'adoptions nationales a dépassé le nombre d'adoptions internationales. Ce phénomène s'explique pour plusieurs raisons :

- la Convention de La Haye (CLH), mise en place en France à la fin des années 90, a été l'objet d'une lecture restrictive, et impose le passage par un Organisme Autorisé pour l'Adoption (OAA). Elle préconise la recherche d'une solution locale et nationale dans le pays d'origine pour tout enfant durablement privé de famille, avant qu'il ne soit confié à l'Adoption internationale. Principe louable, mais qui conduit à un allongement des procédures, et donc de la durée d'institutionnalisation des enfants, allongement qui leur est préjudiciable,
- certaines personnes auditionnées se demandent quels sont les dispositifs à mettre en place pour les parents adoptifs afin de mener à bien, à l'avenir, une adoption internationale.

2.6. Articulation entre le social et le judiciaire

2.6.1 Des difficultés au niveau des textes applicables

Aujourd'hui, même à droit constant, il y a un besoin d'harmonisation du droit de l'adoption, qui relève de plusieurs textes (Code civil, Code de l'action sociale et des familles). Ces deux codes peuvent parfois être contradictoires. Par exemple, il faudrait transposer certaines dispositions de la Convention de La Haye dans le droit national pour donner une même base éthique aux adoptions nationales et internationales.

⁴⁰ Cf. partie 1 : « Une brève histoire de l'adoption en France »

Les textes gagneraient également à être clarifiés afin de gagner en cohérence et de ne pas mettre les professionnels en difficulté. Ce travail serait à mener en partenariat avec la Direction générale de la cohésion sociale et les services de la Justice.

2.6.2 La coordination entre services sociaux et justice

Des problèmes liés à la coordination entre services sociaux et justice subsistent :

- difficultés des juristes de concilier le juridique et l'humain, notamment avec les travailleurs sociaux du service de l'ASE ;
- les projets prenant en compte l'intérêt de l'enfant sont parfois difficiles à élaborer en lien avec les travailleurs sociaux, en particulier lorsqu'ils se heurtent à une position idéologique des magistrats qui veulent maintenir à tout prix le lien avec les parents ;
- il faudrait que le dossier suive l'enfant tout au long de son parcours. Or, dans de nombreux cas, on note une rétention d'informations de la part de certains acteurs. Cela conduit à ne pas savoir quelles informations peuvent être transmises ou non à d'autres professionnels.

2.7. La recherche des origines

La recherche des origines est **un besoin essentiel pour réaliser son processus de construction identitaire et favoriser l'élaboration et la construction de son projet de vie.**

Aujourd'hui, la démarche de recherche des origines peut s'avérer complexe, voire douloureuse lorsque la réalité fait apparaître des histoires sociales peu tracées ou mensongères.

Les organismes autorisés pour l'adoption ont l'obligation de communiquer aux intéressés, qui en font la demande, les dossiers individuels qu'ils détiennent (article L 225-14-1 du CASF). Aucun accompagnement n'est obligatoire, même si majoritairement les OAA ont mis en place des structures pour accompagner les demandeurs.

La loi ne précise pas explicitement un âge pour la consultation des dossiers : elle stipule que le demandeur doit être majeur, ou, s'il est mineur, qu'il doit avoir atteint l'âge de discernement et être autorisé par ses parents adoptifs ou son représentant légal à consulter son dossier.

De nombreux pays ont fixé un âge pour l'accès aux origines, de 16 à 25 ans, selon les pays.

Pour les adoptés internationaux, les départements n'ont souvent pas le dossier, il faut se tourner vers l'OAA d'origine. La première attente n'est pas nécessairement de revoir sa mère mais de pouvoir savoir pourquoi on a été adopté. Il faudrait **faciliter la recherche d'origine pour les adoptés internationaux.**

Pour les adoptés nationaux, c'est le CNAOP qui est chargé, à leur demande, de rechercher la mère et de voir avec elle la possibilité de lever le secret. Les personnes auditionnées déplorent un manque d'accompagnement et de médiation. La relation entre les adoptés et le CNAOP est compliquée. Il faudrait :

- **soit étendre la mission du CNAOP pour l'international et renforcer ses moyens** avec un personnel pluridisciplinaire (santé, éducation, psychologue). Il faut une centralisation pour la recherche des origines ; il y a trop d'interlocuteurs.
- **soit intégrer le CNAOP dans une agence résultant de sa fusion avec l'AFA et le GIPED.**
A cet égard, les conseils départementaux ont exprimé le regret que le rapprochement de l'AFA et du GIPED n'ait pas abouti.

Lors de l'audition du Conseil National d'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP), il nous a été affirmé que la loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État était bien faite puisqu'il n'y avait aucune jurisprudence depuis cette date.

Le CNAOP souhaiterait également que la désignation des correspondants départementaux fasse l'objet d'un arrêté.

La démarche individuelle empêche de remonter le fil des origines, contrairement aux cas où un OAA est utilisé. Il faut limiter très fortement, voire stopper la démarche individuelle.

2.8. La question des moyens de l'Etat

C'est le Préfet qui assure, avec le concours de la famille, la fonction de tutelle sur les pupilles de l'Etat.

Or, comme l'a montré le rapport de l'IGAS sur les procédures d'adoption dans le département de la Seine Maritime⁴¹, l'évolution de l'administration territoriale ne permet plus, au moins dans un certain nombre de départements, d'assurer ces fonctions, limitées⁴² mais essentielles.

Lors de nos auditions, il nous a été exprimé le souhait que la tutelle reste une prérogative de l'État avec une implication essentielle et effective des Directions Départementale de la Cohésion Sociale.

⁴¹ Contrôle et procédures d'adoption dans le département de la Seine Maritime. Pierre Aballéa, Fadela Amara, Christine Branchu, IGAS, mars 2019.

⁴² Ainsi l'obligation de créer un deuxième conseil de famille au-delà du seuil de cinquante pupilles n'est visiblement pas respectée dans tous les départements, comme l'a mis en évidence le rapport IGAS sur la Seine Maritime

Partie 3

Préconisations

3.1. Des préconisations d'amélioration du cadre général de l'adoption pour aller plus loin

La loi du 14 mars 2016 a conforté des principes directeurs importants concernant la protection de l'enfance, mais n'a pas abordé l'ensemble des textes régissant l'adoption.

Ce problème de cohérence interne du droit de l'adoption, mais aussi de cohérence avec les autres évolutions juridiques dans des domaines connexes, a été souligné lors de nombreuses auditions, ce qui nous conduit à faire un certain nombre de propositions d'évolutions du cadre général de l'adoption.

Objectifs généraux des préconisations :

- Prendre en compte essentiellement l'intérêt de l'enfant implique un changement de paradigme : il s'agit de passer d'une logique de maintien des liens familiaux biologiques à une logique de prise en compte des besoins de l'enfant, ce qui suppose de donner une famille à un enfant et non l'inverse.
- Harmoniser le droit de l'adoption, qui relève de plusieurs textes (Code civil, Code de l'action sociale et des familles), dont certains, anciens, ne sont pas actualisés de manière globale et cohérente.
- Prendre en compte les nouvelles réalités familiales (celle notamment des recompositions familiales, de l'homoparentalité, et de l'assistance médicale à la procréation).
- Promouvoir et adapter les procédures alternatives à l'adoption plénière, dans une logique de coparentalité (adoption simple, mais aussi parrainage, par exemple).
- Poursuivre l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme de 2016, tant dans l'appropriation des cadres d'intervention posés que dans leur transcription au niveau des pratiques professionnelles.
- Permettre à l'ASE de créer des liens qui perdurent au-delà de la prise en charge de l'enfant par les services.
- Créer un fichier national pour favoriser la coopération entre les départements, mieux utiliser les compétences afin d'arriver à plus d'efficacité, apporter plus de complémentarité entre les différents acteurs.
- Réformer les dispositifs relatifs aux apparentements des pupilles de l'État et ceux de l'adoption intraconjugale.
- Harmoniser l'accompagnement à la recherche des origines.
- Associer autant que possible les adoptés.

3.2. Mieux préparer les familles à l'adoption

3.2.1 Améliorer l'accompagnement des familles adoptantes dans la préparation et le suivi post-adoption

Un certain nombre de propositions peuvent être faites pour renforcer l'accompagnement des familles candidates à l'adoption :

- Améliorer l'information des parents sur les réalités de l'adoption ;
- Développer un accompagnement pour les familles adoptantes. L'adoption non accompagnée est à proscrire. L'adoption accompagnée avec les mêmes personnes sur le long terme serait une bonne chose pour l'ensemble des acteurs ;
- Mettre en place un accompagnement post-adoption en gardant un lien étroit avec les parents qui peuvent appeler à tout moment le service adoption ;
- Permettre aux adoptés qui le souhaitent de pouvoir parler de leur situation à des personnes spécialisées qui ne sont pas impliquées personnellement ;
- Mettre en place un numéro vert dont l'adopté aura connaissance dès le départ ;
- Mutualiser, regrouper les différentes structures du type AFA – GIPED pour une meilleure coordination et une meilleure efficacité (voir ci-dessous : 3.8).

Recommandation n°1 : Mieux organiser le parcours des familles adoptantes, dans le sens de l'intérêt de l'enfant, en développant les outils d'accompagnement.

3.2.2. Adapter la procédure et les critères d'agrément aux évolutions du contexte

Les règles définissant l'agrément sont anciennes, prévues pour l'adoption nationale. Il s'agit de travailler l'agrément avec des éléments de références générales. Etant donné les disparités entre les départements, il faudrait travailler à un référentiel unique et favoriser l'information avant et après l'obtention de l'agrément.

Même si le nombre d'agrément a tendance à diminuer, l'écart persistant entre le nombre de familles ayant un agrément et le nombre d'enfants adoptables n'est pas sans poser de problèmes, suscitant parfois de faux espoirs pour les familles.

Par ailleurs, l'absence de critères légaux pour déterminer l'agrément, associée à l'obligation de motiver les refus d'agrément, contribue à accorder inutilement des agréments à des familles à qui ne seront pas confiés d'enfants.

Enfin l'agrément reste marqué par la priorité donnée par la loi du 11 juillet 1966 à l'adoption plénière. Les pratiques, sinon le droit, restent marquées par ce fondement.

Si l'adoption plénière s'impose naturellement dans le cadre d'un enfant né sous le secret ou d'une adoption internationale, force est de constater que l'adoption simple est sous-utilisée alors qu'elle pourrait être plus adaptée dans de nombreux cas. L'adoption simple est un projet de vie possible mais à travailler différemment, notamment en rassurant les parents adoptifs quant à la place pleine et entière qu'ils occuperont.

L'article L. 225.2 du CASF ne prévoit pas de critères pour l'agrément des candidats à l'adoption. Cela va dans le sens d'une non-discrimination des candidats à l'adoption. Cependant, la notion de projet d'adoption a fait l'objet d'une jurisprudence importante du Conseil d'Etat qui a conduit finalement à limiter les possibilités de refus d'agrément.

D'une part, il faudrait sécuriser l'agrément sur le plan juridique, en l'orientant d'avantage dans le sens de l'intérêt de l'enfant en :

- soumettant l'agrément au respect de certaines obligations, notamment la participation aux réunions d'information, ainsi qu'à des temps de formation ;
- actualisant régulièrement⁴³ le référentiel pour les agréments⁴⁴ sur la façon d'apprécier ces critères, et l'assimiler à une forme de « droit souple », au sens où l'entend désormais le Conseil d'Etat⁴⁵.

D'autre part, il faudrait procéder à un meilleur suivi des agréments.

L'agrément est aujourd'hui attribué pour cinq ans. Réduire à trois ans la durée d'agrément conduirait à alourdir inutilement la charge des départements.

Nous pourrions au contraire, notamment si les exigences de l'agrément sont plus fortes, augmenter la durée de validité de l'agrément (six ans) mais avec un suivi périodique (situation familiale, projet d'adoption...) et suspendre l'agrément dès lors que le candidat n'a pas confirmé tous les deux ans son projet d'adoption.

A la suite de nos auditions, il est paru aussi nécessaire d'adapter la composition et le fonctionnement de la commission d'agrément.

La question du respect du principe de laïcité se pose dans les mêmes termes que pour le conseil de famille (notamment la question des associations d'obédience religieuse), encore qu'elle ne vise normalement qu'un seul des membres (celui désigné par l'UDAF). Comme pour le conseil de famille, il est difficile d'éliminer par principe des membres désignés par une association d'obédience particulière, mais la diversité des références éthiques, qui peut permettre une meilleure application du principe de

⁴³ Comme le préconise l'IGAS dans son rapport sur le département de la Seine Maritime.

⁴⁴ L'information préalable à l'agrément en vue de l'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément, Ministère des affaires sociales, ADF, 2011.

⁴⁵ Le droit souple. Rapport annuel du Conseil d'Etat, 2013

neutralité, peut être rétablie, par le président qui désignerait la personnalité qualifiée siégeant au sein de cette commission.

Il serait également pertinent d'institutionnaliser un suivi des parents après leur agrément jusqu'à l'adoption.

Cette proposition s'inscrit dans l'objectif général de mise en place d'un parcours des familles adoptantes, présenté ci-dessus.

Recommandation n°2 : Donner une base juridique à la procédure d'agrément et l'adapter aux évolutions du contexte de l'adoption.

3.3. Faciliter l'adoption des enfants qui peuvent l'être

3.3.1. Généraliser et formaliser le Projet pour l'enfant

La loi du 14 mars 2016 l'exige, mais dans de nombreux départements, le PPE n'est pas encore mis en œuvre. Il est nécessaire de le systématiser et pour cela d'accompagner les professionnels dans sa mise en œuvre. À travers cet outil, il s'agit de s'assurer que l'adoption correspond bien au projet de vie de l'enfant.

Recommandation n°3 : Développer, par un échange des pratiques, les outils nationaux qui permettent de faire du PPE un document de formalisation du projet pour l'enfant et non un simple document administratif de façon à le généraliser à l'ensemble des départements.

3.3.2. Généraliser la mise en place d'une commission des statuts

La loi du 14 mars 2016 l'exige, mais dans de nombreux départements, cette commission n'est pas encore mise en place. Il est nécessaire d'accompagner les professionnels. Là encore il ne sert à rien de rappeler l'obligation légale si elle n'est pas accompagnée de dispositifs permettant d'aider les départements à installer une commission des statuts.

Recommandation n°4 : Apporter aux départements qui ne l'ont pas fait un appui méthodologique pour la mise en place de la CESSEC, et autoriser les départements qui le souhaiteraient à mettre en place des Commissions inter-départementales, dans le cadre de la mutualisation des services.

3.3.3. Favoriser l'utilisation de la procédure de délaissement

Même si la procédure de délaissement semble davantage utilisée que celle d'abandon à laquelle elle s'est substituée, elle semble faire encore l'objet, au moins dans certains départements, de réticences culturelles et philosophiques, qui ne pourront être levées que par un renforcement de la formation.

Une formation pour les professionnels sur la théorie de l'attachement/du délaissement (théorie, droit, accompagnement des enfants et adoptants) est indispensable.

Recommandation n°5 : Développer la formation des professionnels et des juges sur les aspects fondamentaux du délaissement.

3.3.4. Généraliser le bilan d'adoptabilité

Le CNPE souhaite « rendre obligatoire, par voie réglementaire, la réalisation d'un bilan d'adoptabilité pour les enfants pupilles de l'État. »

Cette position s'inscrit dans le droit-fil de la loi du 14 mars 2016 qui facilite l'adoption des enfants délaissés. Ces enfants sont placés en foyer ou en famille d'accueil et ne sont pas adoptables car leurs parents, bien que très peu impliqués dans leur éducation, donnent signe de vie de temps à autre.

La loi du 14 mars 2016 a fait un pas vers une reconnaissance un peu plus facile de leur abandon de fait. Cependant, les acteurs de la protection de l'enfance ont encore tendance à privilégier les liens avec les familles biologiques.

La mission retient les propositions suivantes :

- mettre en place un bilan d'adoptabilité pour chaque enfant (comme prévu dans la loi du 14 mars 2016) ;
- établir ce bilan de façon pluridisciplinaire, même si certains départements ne bénéficient pas toujours de suffisamment de moyens ou ont trop peu de cas d'adoption pour s'y pencher ;
- établir ce bilan de manière extrêmement précise pour les enfants à besoins spécifiques ;
- mettre en place un travail sur la transition avant l'adoption pour les pupilles en difficulté, afin de prévenir la problématique de l'attachement.

Recommandation n°6 : Généraliser le bilan d'adoptabilité conformément au souhait du CNPE, en développant une méthodologie pluridisciplinaire et en tenant compte des besoins spécifiques de certains enfants.

3.3.5. Améliorer le fonctionnement des conseils de famille

S'agissant des conseils de famille, la question qui est revenue le plus régulièrement dans les auditions est celle du respect du principe de laïcité, ou plus exactement du principe de neutralité, dans la mesure où certaines associations familiales, désignées par les UDAF, peuvent être d'obédience religieuse, ce qui pourrait induire un point de vue défavorable à certaines familles, notamment homoparentales.

Plus que de viser une neutralité de chacun des membres difficiles à exiger, et surtout à vérifier, il paraît plus important de rappeler la responsabilité du Préfet en matière de composition du conseil de famille (hormis pour les deux représentants du conseil départemental ou, en Corse, pour les deux conseillers désignés par l'Assemblée de Corse⁴⁶). Le Préfet doit donc être le garant d'une composition équitable (et non pas égalitaire) des conseils de famille afin de s'assurer d'un traitement équitable des dossiers présentés.

Sur ces bases peuvent être faites les propositions suivantes :

- prévoir la désignation de suppléants, au moins pour les représentants des départements ;
- fixer un cadre éthique afin d'éviter toute discrimination des familles choisies pour adopter ;
- s'assurer d'une meilleure formation des membres du conseil de famille ;
- ouvrir la composition des membres du conseil de famille à des personnes qui soient représentatives de la société actuelle ;
- instaurer une présidence tournante au sein des conseils de famille ;
- présenter un rapport annuel afin d'éviter que les discriminations, qu'elles soient sexistes, racistes, religieuses ou culturelles, pèsent sur les décisions des conseils de famille, même si le faible nombre d'adoptions par an dans un département donnera relativement peu de sens à ce rapport ;
- veiller à ce qu'au moins un membre du conseil de famille soit nommé au titre d'expert dans le domaine de l'aide sociale ;
- demander la mise en place d'un vote secret dans le conseil de famille ;

Recommandation n°7 : Améliorer le fonctionnement des conseils de famille qui devront mettre en application la charte élaborée en juillet 2019.

3.3.6. Clarifier le cadre juridique de la procédure d'apparentement

L'apparentement n'est pas la décision d'adoption mais la proposition d'établir une relation adoptive entre un enfant et une famille donnée. Il se concrétise donc par l'identification d'une future famille adoptive spécifique pour un enfant. Contrairement à l'agrément, il n'y a pas de dispositions juridiques définissant l'apparentement : il est certes délicat d'encadrer juridiquement une procédure de cette nature, qui fait appel à des considérations d'ordre personnel et psychologique.

⁴⁶ article R224-3 du Code de l'action sociale et des familles

À la suite de la recommandation de l'IGAS, un avis a été demandé au Comité consultatif national d'éthique (CCNE) sur les critères d'apparement, demande qui se limite, à ce stade, à prohiber toute forme de discriminations déguisées. Au-delà, il serait nécessaire de définir un guide de bonnes pratiques en matière d'apparement, soumis également à l'avis du CCNE.

Ce type de texte relève de ce que le Conseil d'Etat appelle le "droit souple", et paraît adapté aux questions posées par ce type de démarche, que ce soit en termes de souplesse et d'adaptabilité au contexte. Sans aller jusqu'à proposer des critères d'apparement dans la loi, il serait nécessaire de donner une base légale à cette recommandation du CCNE, en introduisant dans le CASF un article précisant que l'apparement se fait dans le respect de ce guide de bonnes pratiques.

Recommandation n°8 : Donner une base juridique à l'apparement à partir d'une recommandation du Comité consultatif national d'éthique.

3.4. Former les parties prenantes de l'adoption : un enjeu essentiel

Les besoins en formation sont apparus incontournables pour l'ensemble des parties prenantes de l'adoption : professionnels, mais aussi parents, tuteurs et membres des instances.

3.4.1. Renforcer la formation des professionnels de l'adoption

L'adoption est souvent traitée par un service spécialisé au siège du conseil départemental qui s'occupe exclusivement de l'adoption plénière. Les autres prises en charges au titre de la protection de l'enfance sont quant à elles réalisées par les services déconcentrés de l'ASE. Il faut mettre en place des passerelles pour ne pas isoler l'adoption plénière, et ainsi renforcer les alternatives.

Il est nécessaire de renforcer la formation des professionnels, notamment sur les aspects spécifiques à l'adoption :

- mettre en place une formation croisée des acteurs (avec contenus relatifs à l'éthique et la déontologie, formation juridique et psychologique) sur l'adoption, l'adoption monoparentale et l'adoption homoparentale en direction des membres des conseils de familles ;
- mettre en place une formation transversale en direction des professionnels de l'ASE, des membres des conseils de famille et des magistrats ;
- prévoir une formation plus poussée pour les familles adoptantes notamment pour les enfants en situation de handicap. Les formations devraient être pluridisciplinaires avec notamment la participation d'acteurs du handicap ;
- former les professionnels à la question des statuts, renforcer leur savoir sur la finesse du lien parent-enfant, retravailler la question et la culture partagée autour du délaissement.

Recommandation n°9 : Renforcer la formation des professionnels aux aspects spécifiques de l'adoption.

3.4.2. Développer la formation des différents acteurs de l'adoption

Des formations existent à l'attention des tuteurs et secrétariat des conseils de famille sous l'égide du ministère, néanmoins, il nous paraît nécessaire de vérifier que ces formations sont bien mises en œuvre afin de les rendre obligatoire pour siéger aux conseils de famille.

En effet, une formation de ces participants au plan juridique (application des principes de neutralité et de non-discrimination) ainsi qu'aux plans psychologique et psycho-social apparaît comme une garantie de meilleur fonctionnement du système.

Si la formation des professionnels est aujourd'hui prévue, rien de tel n'existe pour les familles candidates, ni d'ailleurs pour les participants aux instances (point qui sera abordé ci-dessous).

Pour ce qui concerne les familles candidates à l'adoption, et pour compléter ce qui est déjà prévu par le Code de l'action sociale et des familles concernant l'information sur la réalité de l'adoption, nous faisons la proposition suivante :

- rendre obligatoire un cycle de préparation à la parentalité adoptive préalablement au dépôt des demandes d'agrément, sous forme de sessions collectives animées par des professionnels (du secteur médico-social, en partenariat avec les acteurs de l'adoption : OAA, anciens adoptés, associations de parents, tous eux-mêmes préparés et/ou formés à l'animation de ces sessions)

Recommandation n°10 : Développer une formation à destination des différents acteurs de l'adoption et la rendre obligatoire.

3.5. Revoir l'articulation des dispositifs d'adoption et la place du parainage

3.5.1. Promouvoir l'adoption simple

C'était l'un des objectifs de la loi du 14 mars 2016 : pour agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il est nécessaire de réduire les délais d'adoption lorsque la famille de l'enfant, quel qu'en soit le motif, apparaît comme défaillante.

Il apparaît pour cela nécessaire de rénover le cadre juridique de l'adoption : ainsi, l'AFA pense que l'opposition adoption simple/adoption plénière n'est plus appropriée, ne correspond plus à la réalité du fait du nombre des adoptions internationales qui est en diminution constante. Il est donc proposé de revoir l'articulation entre adoption simple et plénière, en faisant de l'adoption simple le principe et de l'adoption plénière l'exception, compte tenu du nombre d'accouchements sous le secret.

Même s'il n'y a pas, en principe, de hiérarchie entre adoption simple et adoption plénière, la loi du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption a consacré l'adoption plénière comme forme « idéale » de

l'adoption, dès lors qu'il s'agit de « donner une famille » à un enfant qui n'en a pas⁴⁷. En atteste l'ordre de présentation dans le Code civil, ainsi que les dispositions beaucoup plus complètes pour l'une que pour l'autre.

Les évolutions juridiques, rappelées dans la partie 1, conduisent à proposer une inversion de logique, en faisant de l'adoption simple, qui ne rompt pas les liens avec la famille d'origine, le principe, et de l'adoption plénière l'exception, principalement pour les enfants nés sous le secret ou pour les enfants adoptés à l'international, pour qui elle garantit notamment l'obtention de la nationalité française.

Cela suppose :

- d'inverser dans le Code civil, l'ordre de présentation des deux types d'adoption (la mesure peut paraître symbolique, mais le droit fonctionne aussi sur des symboles) ;
- de faire précéder chacune de ces deux parties des dispositions générales concernant l'adoption, qui sont aujourd'hui rattachées à l'adoption plénière, et auxquelles renvoient les textes relatifs à l'adoption simple ;
- de compléter les dispositions relatives à l'adoption simple pour la rendre plus facile.

Il conviendrait aussi de traiter de façon spécifique la question de l'adoption de l'enfant du conjoint.

Recommandation n°11 : Refondre la partie du Code civil consacrée à l'adoption en présentant d'abord les dispositions communes aux deux formes d'adoption, pour développer ensuite les spécificités de l'adoption simple, avant celles de l'adoption plénière, et en traitant à part la question de l'adoption intra-familiale.

3.5.2. Définir clairement l'adoption comme mesure de protection de l'enfance conformément à la CIDE

En 2008, le rapport Colombani définissait déjà l'adoption comme « *une des modalités de la protection de l'enfance* », comme l'indiquent d'ailleurs la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention de La Haye. Pour autant, elle n'est pas définie comme telle dans notre législation, ni pour l'adoption simple, ni pour l'adoption plénière. Pour des raisons juridiques mais aussi symboliques, il serait donc nécessaire de compléter l'article L. 225-1 du CASF pour le préciser, conformément à la CIDE, (« *Les enfants admis en qualité de pupille de l'Etat en application des articles L. 224-4 et L. 224-8 doivent faire l'objet, dans les meilleurs délais, d'un projet de vie, défini par le tuteur avec l'accord du conseil de famille, qui peut être une adoption, si tel est l'intérêt de l'enfant* ») **ce qui constituerait, dans ce cas, une mesure de protection de l'enfance.**

Recommandation n°12 : Intégrer l'adoption comme une des modalités de protection de l'enfance dans le Code de l'action sociale et des familles.

⁴⁷ Il faut dire que la loi faisait suite à « l'affaire Nowack », et qu'il s'agissait à l'époque, pour le législateur, de « protéger », dans une optique familialiste, la « légitimation adoptive » devenue à cette occasion l'adoption plénière.

3.5.3. Mettre en place un écart d'âge maximum entre adoptant et adopté

L'article 344 du Code civil fixe un écart d'âge minimum de 15 ans entre les parents adoptants et l'enfant adopté (10 ans si l'adopté est l'enfant du conjoint), mais ne prévoit pas d'écart d'âge maximum.

Comme cela a été proposé depuis longtemps⁴⁸ et comme nous l'avons entendu durant nos auditions, cette disposition devrait être complétée par un écart d'âge maximum qui pourrait être fixé sur la base d'un consensus partagé par la plupart des acteurs, à 45 ans.

Cependant, force est de constater que dans les familles recomposées, les hommes deviennent parfois à nouveau père au-delà de 45 ans et que pour une femme, une grossesse est possible naturellement à 47-48 ans.

Recommandation n°13 : Etablir un écart d'âge maximum entre adoptant et adopté.

3.5.4. Donner un statut juridique au parrainage

Il faut communiquer auprès des familles d'accueil sur le parrainage. Ces dernières pensent, parfois à tort, que le parrainage pourrait distendre les liens qui les unissent aux enfants accueillis.

Dans les faits, le parrainage peut être un véritable outil en protection de l'enfance comme en prévention. Le parrainage n'est pas une décision judiciaire imposée.

Les besoins des enfants confiés à l'ASE ont conduit un certain nombre de départements et d'associations à développer, sans base légale, des dispositifs de parrainage, ou de « familiage »⁴⁹, qui ne créent pas de liens de filiation, mais permettent néanmoins de donner une famille d'accueil à des enfants confiés à l'ASE.

Ces formes d'accueil et d'accompagnement permettent de développer une relation avec une famille reposant sur le bénévolat et la gratuité.

Pour sécuriser le dispositif, mais aussi pour en faire la promotion, il serait souhaitable d'introduire la notion de parrainage dans le CASF de façon à ce qu'une forme de reconnaissance légale soit instituée⁵⁰.

Recommandation n°14 : Intégrer dans la législation le parrainage comme un des modes de protection de l'enfance, reposant sur une base bénévole et développer une campagne d'information et de promotion du parrainage.

⁴⁸ C'était, notamment, la recommandation n°34 du rapport Gouttenoire : « Instaurer un écart d'âge maximum entre l'enfant et l'adoptant »

⁴⁹

⁴⁹ Dispositif mis au point par le département de la Gironde

⁵⁰ Il est important qu'une activité bénévole, mais qui engage la responsabilité de ceux qui l'exercent, puisse bénéficier d'une couverture légale minimale, comme c'est le cas, par exemple, pour les pompiers volontaires.

3.5.5. Harmoniser l'adoption internationale et l'adoption nationale

Il faut unifier la politique pour l'adoption nationale et internationale : il y a beaucoup d'acteurs de l'adoption, notamment d'OAA, avec un manque de pilotage, aucun organe n'étant clairement identifié pour assurer la coordination entre adoptions nationales et internationales.

En effet, la Convention de La Haye (CLH), mise en place en France à la fin des années 90, a été l'objet d'une lecture restrictive qui impose le passage par un Organisme Autorisé pour l'Adoption (OAA). Elle préconise la recherche d'une solution locale et nationale dans le pays d'origine pour tout enfant durablement privé de famille, avant qu'il ne soit confié à l'Adoption Internationale.

C'est un principe louable, mais qui conduit à un allongement des procédures, et donc de la durée d'institutionnalisation des enfants, allongement qui leur est préjudiciable.

De plus, le Comité interministériel de l'adoption (CIA) ne s'est réuni qu'une fois depuis sa création en 2009. Pour l'AFA, le CIA est à réactiver pour repenser l'adoption qui traverse une crise d'identité.

Pour ces raisons, nous proposons de :

- retrouver une autorité centrale forte recevant des indications claires du gouvernement sur sa feuille de route afin d'animer les OAA et l'AFA et de rendre l'ensemble efficace et performant ;
- étendre les missions du CNAOP aux adoptions réalisées à l'étranger, dans le secret ou pas, afin de répondre plus efficacement aux demandes des adoptés sur leurs origines ;
- créer un registre national des pupilles pour faciliter le travail des départements.

Recommandation n°15 : Mettre en place une commission d'étude pour assurer la coordination entre adoptions nationales et internationales, sous l'autorité d'une instance agissant par délégation du gouvernement, et sous son autorité.

3.5.6 Ouvrir l'adoption aux couples non mariés

Depuis 2013, la loi exclut toutes discriminations entre couples candidats à l'adoption dès lors qu'il s'agit de couples mariés.

Comme l'a montré le rapport de l'IGAS dans le département de la Seine-Maritime, cette interdiction n'est pas toujours respectée, et surtout peut être contournée.

En revanche, alors que la procréation médicalement assistée est accessible aux couples non mariés, l'adoption leur reste fermée, ce qui est évidemment vécu comme une forme de discrimination.

Si l'on peut comprendre que la stabilité du couple soit un critère pour l'adoption d'un enfant, le mariage n'en est plus une garantie, bien des couples non mariés pouvant offrir un contexte de vie familiale tout aussi stable.

Il serait donc utile d'étendre la possibilité d'adopter aux couples non mariés, notamment pour l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple.

Recommandation n°16 : Redéfinir le concept juridique de non-discrimination entre les familles candidates à l'adoption pour permettre aux couples non mariés d'être des candidats potentiels.

3.6. Régler les problèmes de cohérence entre les différentes dispositions du Code civil et du Code de l'action sociale et des familles

Il est apparu au cours de plusieurs auditions des problèmes de cohérences entre des dispositions des deux codes qui peuvent être source de difficultés, parfois lourdes, comme par exemple :

Adoption : exemples de mauvaises articulations entre le Code civil et le Code de l'action sociale et des familles (CASF) et quelques manques textuels

Sources : DACS et DGCS

1. Les conditions pour adopter

L'article 353-1 du Code civil prévoit que le tribunal peut prononcer l'adoption malgré un refus d'agrément, ce qui amenuise la portée de l'agrément qui est présenté comme une condition de fond dans le CASF. Les conditions pour adopter ne sont pas définies de la même façon par le CASF et par le Code civil : le Code civil raisonne en matière de situation matrimoniale, là où le CASF énonce la « situation familiale » comme critère d'agrément adossé à la « capacité éducative ».

Le consentement à l'adoption qui concerne toutes les adoptions est défini à l'article 370-3 du Code civil alors que cet article figure dans un chapitre dédié aux conflits de lois et à l'effet des adoptions prononcées à l'étranger. Il serait utile de déplacer et de mieux mettre en valeur cette notion.

L'article 347 du Code civil prévoit que les pupilles peuvent être adoptés, sans autre précision. Or, le CASF prévoit à l'article R224-18 2° un renvoi à l'article 349 du Code civil qui prévoit que « pour les pupilles de l'Etat dont les parents n'ont pas consenti à l'adoption, le consentement est donné par le conseil de famille de ces pupilles ». Les pupilles de l'Etat ne sont donc pas systématiquement adoptables comme peut le laisser penser l'article 347 2° du Code civil.

L'article L.225-17 du CASF prévoit l'obligation d'obtenir un agrément pour les personnes qui accueillent, en vue de son adoption, un enfant étranger. Le Code civil, à l'article 353-1, prévoit que l'agrément n'est pas requis pour l'adoption d'un enfant étranger lorsque celui-ci est l'enfant du conjoint.

2. L'admission en qualité de pupille de l'Etat

L'article L.224-1 du CASF prévoit dans son 3° : « Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de six mois par leur père ou leur mère en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat et dont l'autre parent n'a pas fait

connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge ; avant l'expiration de ce délai de six mois, le service s'emploie à connaître les intentions de l'autre parent ». Ce texte semble en contradiction avec la nécessité d'un accord exprès des parents s'ils ont l'exercice conjoint de l'autorité parentale.

La question des conséquences pour les situations d'« échecs » d'adoption plénière devrait aussi être clarifiée. En effet, l'adoption plénière est irrévocable mais l'enfant remis à l'ASE par ses père et mère peut être admis comme pupille. Si l'enfant adopté est remis à l'ASE, il ne peut pas faire l'objet d'une adoption plénière mais peut avoir un autre projet de vie. Les professionnels s'interrogent régulièrement sur cette question et une modification des textes serait opportune face à cette contradiction apparente.

3. L'application des règles de droit commun avec la spécificité des pupilles de l'Etat

L'articulation avec le droit commun n'est pas toujours évidente (tutelle de droit commun, tutelle vacante, tutelle des pupilles de l'Etat).

Certains magistrats estiment que l'article 411 du Code civil est impératif s'ils ont été saisis de la situation d'un mineur pour lequel aucun conseil de famille ne peut être rassemblé. Ils s'estiment tenus de constater la vacance de la tutelle et de la déférer au président du conseil départemental sans mainlevée possible. Une précision dans les textes pourrait clarifier le fait que le juge peut lever la tutelle dite « départementale » si l'enfant peut être admis comme pupille de l'Etat.

S'agissant des voies de recours : l'article L.224-3 du CASF prévoit que « les décisions et délibérations de toute nature du conseil de famille des pupilles de l'Etat sont soumises aux voies de recours applicables au régime de la tutelle de droit commun ». Le renvoi au droit commun, qui concerne des situations différentes et une organisation du conseil de famille dans laquelle le juge préside ce conseil, ne garantit pas le droit au recours de certains tiers (famille adoptive, candidats en cas de remise en cause du placement). En effet, le recours est ouvert aux seuls membres du conseil de famille.

Il existe aussi certains vides juridiques, comme le droit des candidats à l'adoption pendant la période de placement avant le prononcé de l'adoption par le tribunal et les conséquences s'il est mis fin au placement (forme, motifs, recours...).

4. L'adoption internationale

L'article R.225-1 du CASF permet aux personnes résidant à l'étranger de demander l'agrément pour adopter en France alors que la Convention de la Haye prévoit que les autorités de l'Etat d'accueil doivent constater « que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter ».

5. L'adoption intrafamiliale ou d'un enfant identifié

L'agrément est donné abstraitement pour adopter un enfant (au national ou à l'international) mais cet outil n'est pas adapté pour les adoptions intrafamiliales ou pour un enfant déjà identifié.

C'est un effet classique de la sédimentation des textes, d'autant que, depuis très longtemps, il n'y a pas eu de réforme d'ensemble de ceux relatifs à l'adoption.

Même en l'absence d'évolutions juridiques, telles qu'elles sont proposées ci-dessus, il serait nécessaire de refaire une mise en cohérence de l'ensemble des textes de façon à régler ces difficultés.

Recommandation n°17 : Mettre en cohérence les textes relatifs à l'adoption dans le Code civil et le Code de l'action sociale et des familles.

3.7. Renforcer l'accompagnement des adoptés dans l'accès aux origines

Dans le but de permettre aux enfants de construire au mieux leur vie, il nous est apparu, au cours de nos auditions, nécessaire de renforcer l'accompagnement des adoptés en recherche de leurs origines. Ceci devrait pouvoir s'opérer à deux niveaux d'aide : celui d'une aide logistique (pour utiliser les bons canaux de recherche) et celui d'une aide psychologique.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'accouchement sous le secret, l'équilibre actuel entre l'intérêt de l'enfant et notamment son droit à connaître ses origines⁵¹, et le droit au respect de la vie privée de la mère, est à maintenir. Néanmoins, la généralisation des tests génétiques occasionne des recherches individuelles non sécurisées. C'est pourquoi nous souhaitons :

- mettre en place un numéro vert à la disposition des adoptés pour les orienter dans leurs recherches ;
- assurer par l'AFA l'accompagnement des enfants adoptés à l'international en démarches individuelles ou lorsque l'OAA a cessé toute activité ;
- renforcer les moyens du CNAOP pour assurer un meilleur accompagnement pour les enfants nés sous le secret.

Recommandation n°18 : Renforcer l'accompagnement des enfants devenus majeurs mais aussi celui des parents pour améliorer l'accès aux origines.

3.8. Créer une agence de protection de l'enfance en fusionnant l'AFA et le GIPED

Les opérateurs publics intervenant dans le champ de la protection de l'enfance et de l'adoption sont l'AFA et le GIPED, dont le regroupement ou la fusion ont été décidés, sans succès depuis plusieurs années. Les conseils départementaux ont exprimé le regret que le rapprochement de l'AFA et du GIPED n'ait pas abouti.

Certains ont éprouvé le besoin de pouvoir disposer de centres de références régionaux s'appuyant sur les expériences positives. Il apparaît plus efficace de favoriser les mutualisations.

⁵¹ Article 7 de la CIDE : « dans toute la mesure du possible, chacun a le droit de connaître ses parents ».

interdépartementales de services adoption, et de mettre en place au niveau national un dispositif leur assurant une expertise.

La mise en place d'une réelle agence de la protection de l'enfance permettrait de reprendre les fonctions exercées par les deux Groupements d'intérêt public actuels et pourrait en développer d'autres, notamment :

- la gestion des fichiers (cf. supra) ;
- l'appui aux départements et aux préfetures ;
- le développement d'outils nationaux (cf. infra) ;

On pourrait envisager le rapprochement du CNPE et de cette future structure. Il nous paraît intéressant d'intégrer également le CNAOP à cette agence pour permettre une complémentarité de compétences dans l'accompagnement à la recherche des origines. La création d'une telle agence permettrait de répondre à de nombreux besoins qui sont apparus au cours des auditions, comme d'ailleurs préconisées par l'IGAS dans son rapport sur la Seine Maritime⁵², et qui sont aujourd'hui mal couverts. Cela suppose que certaines fonctions qui sont aujourd'hui portées par les services de l'Etat soient déléguées à cette nouvelle agence. Cela permettrait d'apporter une solution opérationnelle à nombre de questions évoquées dans la deuxième partie de ce rapport, notamment dans trois domaines essentiels (adoption internationale, prévention de l'enfance en danger, accès aux origines).

Les objectifs poursuivis sont de :

- mettre en place un réseau d'échange de pratiques ;
- revoir les guides et les référentiels et les actualiser régulièrement ;
- développer les modules de formation ;
- développer des campagnes d'information et de sensibilisation ;
- développer une meilleure connaissance de l'adoption dans une logique d'évaluation ;
- favoriser la mutualisation des services départementaux.

Recommandation n°19 : Rapprocher les instances existantes afin d'assurer une complémentarité des compétences.

3.9. Harmoniser et sécuriser les pratiques des différentes instances

Le rapport de l'IGAS dans le département de la Seine Maritime a mis en évidence un certain nombre de points faibles dans la formalisation des pratiques relatives à l'adoption, dont certaines ont été reprises dans les auditions et qui visent à assurer la transparence des processus et le respect du droit des personnes, notamment du **principe de non-discrimination**.

⁵² Pour rappel quatre missions sont évoquées : la remise à niveau du système d'information, l'élaboration et la mise à jour régulière des guides, l'animation nationale des réseaux professionnels et associatif et le renforcement des compétences des professionnels"

Pour répondre à ces préoccupations, nous proposons de :

- publier la composition et les règlements intérieurs des instances. La publication de ces textes au recueil des actes administratifs (RAA) de chaque département apparaît comme une obligation minimale qui conditionne d'ailleurs la légalité des décisions prises sur la base de l'avis de ces instances, et qui n'est pas toujours respectée. Il apparaît nécessaire de le rappeler, tant aux autorités préfectorales, qu'aux conseils départementaux ;
- formaliser les PV des différentes instances. C'est, là aussi, un point important pour sécuriser les décisions qui sont prises sur l'avis des différentes instances (commission d'agrément, conseil de famille, commission des statuts) et éviter que les décisions soient prises sur la base de critères discutables, notamment discriminants ;
- mettre en conformité les traitements des données des personnes avec la réglementation nationale et européenne. Les dispositifs de traitement des données personnelles, y compris de santé, ne semblent en général pas être conformes aux règles relatives à la protection des données. En attendant que la question soit réglée au niveau national (cf. infra), il apparaît nécessaire de rappeler le respect de ces règles tant par les services de l'Etat que par ceux des départements ;
- mettre en application au sein des conseils de famille la charte de déontologie élaborée en juillet 2019 (annexe 3)

Recommandation n°20 : Permettre par la formalisation des pratiques relatives à l'adoption la transparence des processus et le respect du droit des personnes.

3.10. Sécuriser les bases juridiques des fichiers nationaux

L'existence de fichiers nationaux est nécessaire, à la fois pour assurer un pilotage de la politique publique, mais aussi pour permettre la mise en place de dispositifs inter-départementaux d'accès à l'adoption. Ils devraient permettre de rétablir le principe d'équité et par ailleurs, d'améliorer l'appareil sans pour autant l'exclure d'un échange en conseil de famille.

Une base nationale des agréments en vue de l'adoption (BNA) a été créée en 2013 sur une base juridique fragile⁵³. A ce jour, moins de la moitié des départements l'alimente et sa généralisation a été suspendue. Par ailleurs le dispositif n'a pas été mis en conformité avec le règlement général de protection des données (RGPD).

Dans son rapport sur le département de la Seine Maritime, l'IGAS préconise de donner une base juridique sous la forme d'un décret en conseil d'Etat permettant en même temps de le rendre conforme, sous réserve de l'avis préalable de la CNIL, ainsi que de le généraliser en rendant obligatoire son alimentation par les départements. Compte tenu notamment de cet objectif, il serait nécessaire de donner une base législative à ce décret, seule susceptible de le rendre obligatoire pour les départements, compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales. Cela pourrait se faire en complétant l'article L. 225-7 du CASF en ajoutant à la rédaction actuelle : « *Cette transmission se fait*

⁵³ « Les décisions relatives à l'agrément mentionné à l'article L. 225-2 sont transmises sans délai par le président du conseil départemental au ministre chargé de la famille. »

par l'alimentation d'un fichier national des agréments en vue de l'adoption dont les conditions de mise en place sont fixées par décret en Conseil d'Etat »⁵⁴.

Sur ce modèle, et pour les mêmes raisons, devrait également être mis en place un fichier national des enfants susceptibles d'être adoptés.

De même devrait être sécurisé l'accès au fichier de l'Insee par le CNAOP.

Une base nationale des candidats ouverts à un projet spécifique et gérée par une instance nationale permettrait aux départements d'avoir une seule instance à solliciter, cela pourrait s'inscrire dans une évolution de la BDNA.

Recommandation n°21 : Mettre en place des fichiers nationaux sécurisés.

3.11 Améliorer la vie des familles adoptantes

Malgré les efforts effectués, et indépendamment des difficultés liées au déséquilibre entre le nombre de familles bénéficiant d'un agrément et le nombre d'enfants adoptables, le parcours des familles adoptantes reste un parcours difficile et complexe. Il serait utile de l'améliorer, notamment en cas d'adoption d'enfants à besoins spécifiques.

3.11.1 Développer les demandes en ligne auprès des conseils départementaux

Le cadre de l'adoption reste largement départemental : les enfants confiés dans un département sont adoptés par des parents du même département. Cette situation entraîne des freins à l'adoption pour certains enfants :

- inégalités de traitement des enfants comme des candidats à l'adoption, compte tenu des situations départementales (par exemple dans des départements où il y a des agréments mais quasiment pas d'enfants adoptables) ;
- difficultés à procéder à l'appariement, notamment dans le cas de besoins très spécifiques, si on se limite aux seules familles agréées dans le département ;
- les coopérations interdépartementales sont peu développées dans ce domaine, et limitées, quand elles existent, aux départements limitrophes.

De nombreuses auditions ont mis en évidence la nécessité de pouvoir faire valoir les agréments dans tous les départements, et de permettre d'adopter dans un autre département que celui de résidence de l'enfant.

⁵⁴ « Les décisions relatives à l'agrément mentionné à l'article L. 225-2 sont transmises sans délai par le président du conseil départemental au ministre chargé de la famille. »

Cela suppose la mise en place des fichiers nationaux, notamment de la BNDA (cf. infra), mais aussi la mise en place d'une télé procédure, qui permettrait aux familles de faire valoir leurs demandes auprès de l'ensemble des départements de leur choix.

Une telle procédure pourrait simplifier la partie administrative de la demande d'agrément, comme sa réévaluation ou son renouvellement.

3.11.2 Faciliter l'accès au congé adoption et au congé parental

Les familles adoptantes peuvent bénéficier du congé adoption (sur le modèle du congé maternité et paternité, et bénéficier d'indemnités journalières calculées de la même façon) et du congé parental d'éducation (susceptible de bénéficier de la prestation partagée d'éducation de l'enfant, la PreParE).

La revendication d'alignement total du congé adoption sur le congé maternité paraît difficilement justifiable, dans la mesure où cela vise des situations d'arrêt de travail différentes. En revanche, il serait justifié d'en augmenter la durée, notamment en cas d'accueil d'enfants à besoins spécifiques qui alourdit de façon objective la charge pour les familles : dans ce cas, le congé adoption pourrait faire l'objet d'une majoration, par exemple de quatre semaines.

En ce qui concerne le congé parental d'éducation, la situation spécifique des parents adoptants est un argument supplémentaire pour réformer le dispositif d'indemnisation existant dont les défauts sont connus. Il en est de même, s'agissant d'enfants en situation de handicap, pour mieux indemniser le temps de présence parental.

3.11.3 Adapter l'obligation scolaire

Le respect de l'obligation scolaire peut se révéler être un problème, notamment en cas d'adoption internationale compte tenu de la nécessité d'apprentissage de la langue. Il faut rappeler d'abord que c'est l'instruction, et non l'école, qui est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans⁵⁵, et que celle-ci « peut être donnée (...) dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux, ou toute personne de leur choix »⁵⁶

Il n'est donc à priori pas nécessaire d'adapter le droit existant sur ce point, mais d'adapter les conditions de mise en œuvre de cette disposition pour les familles adoptantes. Le ministère chargé de l'Education nationale donne alors des directives aux DASEN pour le mettre plus facilement en œuvre.

Recommandation n°22 : Faire évoluer les droits (obligation scolaire, congé parental) liés à l'adoption.

⁵⁵ Code de l'éducation, article L. 131.1

⁵⁶ Code de l'éducation, article L. 131.2

3.12 Améliorer l'accompagnement et le suivi médical des enfants et des parents

Le suivi médical des enfants confiés à l'ASE doit, depuis la loi du 14 mars 2016, être assuré par un médecin référent « protection de l'enfance »⁵⁷ chargé d'organiser les modalités de travail et les coordinations nécessaires entre les services départementaux et les médecins libéraux, hospitaliers et de santé scolaire. Fin 2018, un peu moins des deux tiers (61 sur 83 répondants) des départements avaient nommé ce médecin, qui est souvent le médecin responsable de la PMI.

De son côté, l'évaluation médicale et psychologique n'est pas toujours réalisée dans le cadre du PPE (35 départements sur 68, soit 51% des départements qui ont répondu mettre en œuvre le PPE). Les départements indiquent également que le volet psychologique de l'évaluation est moins mis en œuvre. Ils évoquent aussi des conventions avec la PMI et la CPAM pour mettre en œuvre ces dispositions.

De façon plus générale, l'accompagnement médical, insuffisamment organisé, est un levier important de la protection de l'enfance.

Il mériterait une approche plus systématique, en étant intégré dans le projet régional de santé (PRS) défini par les Agences régionales de santé avec un volet consacré à l'accompagnement des adoptés comme des adoptants.

Recommandation n°23 : Mieux prendre en compte la santé des enfants, notamment dans la mise en œuvre du PPE.

3.13 Engager des moyens adaptés

3.13.1. Permettre à l'Etat d'assurer sa fonction de tutelle

Les personnes auditionnées sont attachées au maintien du principe de la séparation entre le rôle de tuteur, responsabilité de l'Etat, et qui justifie la dénomination « pupilles de l'Etat » et celui du gardien, responsabilité du président du conseil départemental.

L'Etat, et donc le Préfet, son représentant, doit continuer à assumer la fonction de tutelle, ce qui suppose que dans la réorganisation territoriale, il puisse disposer de moyens suffisants.

Ce principe mériterait d'être affirmé solennellement dans le CASF, ce qui créerait une obligation pour l'Etat de se donner les moyens d'en assurer la charge.

Cela peut passer par un article de principe définissant la notion de pupille de l'Etat : « *Tout enfant privé de ses parents est placé sous la tutelle de l'Etat, et devient pupille de l'Etat, l'Etat assure, en relation avec les départements, les conditions de sa prise en charge dans le respect de l'intérêt de l'enfant* ».

⁵⁷ Article L. 221-2 du CASF

Par ailleurs, l'État ne devra pas tenir compte de l'impact financier sur les dépenses de fonctionnement (dont l'augmentation est limitée à 1,2 %) des conseils départementaux qui engageraient des moyens supplémentaires dans la mise en application de la loi du 14 mars 2016.

Recommandation n°24 : Garantir, dans la réorganisation des directions départementales, un minimum de moyens pour que l'Etat continue à assurer son rôle de tuteur dans des conditions correctes.

Synthèse des recommandations

Mieux préparer les familles à l'adoption

Recommandation n°1 : Mieux organiser le parcours des familles adoptantes, dans le sens de l'intérêt de l'enfant, en développant les outils d'accompagnement.

Recommandation n°2 : Donner une base juridique à la procédure d'agrément et l'adapter aux évolutions du contexte de l'adoption.

Faciliter l'adoption des enfants qui peuvent l'être

Recommandation n°3 : Développer, par un échange des pratiques, les outils nationaux qui permettent de faire du PPE un document de formalisation du projet pour l'enfant et non un simple document administratif de façon à le généraliser à l'ensemble des départements.

Recommandation n°4 : Apporter aux départements qui ne l'ont pas fait un appui méthodologique pour la mise en place de la CESSEC, et autoriser les départements qui le souhaiteraient à mettre en place des Commissions interdépartementales, dans le cadre de la mutualisation des services.

Recommandation n°5 : Développer la formation des professionnels et des juges sur les aspects fondamentaux du délaissement.

Recommandation n°6 : Généraliser le bilan d'adoptabilité conformément au souhait du CNPE, en développant une méthodologie pluridisciplinaire et en tenant compte des besoins spécifiques de certains enfants.

Recommandation n°7 : Améliorer le fonctionnement des conseils de famille qui devront mettre en application la charte élaborée en juillet 2019

Recommandation n°8 : Donner une base juridique à l'apparementement à partir d'une recommandation du Comité consultatif national d'éthique.

Former les parties prenantes de l'adoption : un enjeu essentiel

Recommandation n°9 : Renforcer la formation des professionnels aux aspects spécifiques de l'adoption.

Recommandation n°10 : Développer une formation à destination des différents acteurs de l'adoption et la rendre obligatoire.

Revoir l'articulation des dispositifs d'adoption et la place du parrainage

Recommandation n°11 : Refondre la partie du Code civil consacrée à l'adoption en présentant d'abord les dispositions communes aux deux formes d'adoption, pour développer ensuite les spécificités de l'adoption simple, avant celles de l'adoption plénière, et en traitant à part la question de l'adoption intrafamiliale.

Recommandation n°12 : Intégrer l'adoption comme une des modalités de protection de l'enfance dans le Code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n°13 : Etablir un écart d'âge maximum entre adoptant et adopté.

Recommandation n°14 : Intégrer dans la législation le parrainage comme un des modes de protection de l'enfance, reposant sur une base bénévole et développer une campagne d'information et de promotion du parrainage.

Recommandation n°15 : Mettre en place une commission d'étude pour assurer la coordination entre adoptions nationales et internationales, sous l'autorité d'une instance agissant par délégation du gouvernement, et sous son autorité.

Recommandation n°16 : Redéfinir le concept juridique de non-discrimination entre les familles candidates à l'adoption pour permettre aux couples non mariés d'être des candidats potentiels.

Régler les problèmes de cohérence entre les différentes dispositions du Code civil et du Code de l'action sociale et des familles

Recommandation n°17 : Mettre en cohérence les textes relatifs à l'adoption dans le Code civil et le Code de l'action sociale et des familles.

Renforcer l'accompagnement des adoptés dans l'accès aux origines

Recommandation n°18 : Renforcer l'accompagnement des enfants devenus majeurs mais aussi celui des parents pour améliorer l'accès aux origines.

Créer une agence de protection de l'enfance en fusionnant l'AFA et le GIPED

Recommandation n°19 : Rapprocher les instances existantes afin d'assurer une complémentarité des compétences.

Harmoniser et sécuriser les pratiques des différentes instances

Recommandation n°20 : Permettre par la formalisation des pratiques relatives à l'adoption la transparence des processus et le respect du droit des personnes

Sécuriser les bases juridiques des fichiers nationaux

Recommandation n°21 : Mettre en place des fichiers nationaux sécurisés.

Améliorer la vie des familles adoptantes

Recommandation n°22 : Faire évoluer les droits (obligation scolaire, congé parental) liés à l'adoption.

Améliorer l'accompagnement et le suivi médical des enfants et des parents

Recommandation n°23 : Mieux prendre en compte la santé des enfants, notamment dans la mise en œuvre du PPE.

Engager des moyens adaptés

Recommandation n°24 : Garantir, dans la réorganisation des directions départementales, un minimum de moyens pour que l'Etat continue à assurer son rôle de tuteur dans des conditions correctes.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Lettre de mission

Le Premier Ministre

- 682 / 19 / SG

Paris, le 15 AVR. 2019

Madame la Députée, Madame la Sénatrice,

Au 31 décembre 2016, 2 626 enfants ont le statut de pupille de l'État en France, dont moins de 40 % sont placés en vue d'adoption, tandis que près de 300 000 enfants sont pris en charge au titre de la protection de l'enfance. En parallèle,

Partant du constat que trop de mineurs protégés restent, depuis leur plus jeune âge et jusqu'à leur majorité, placés en établissement ou en famille d'accueil, sans qu'aucune alternative véritable ne puisse leur être proposée, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance a réformé la procédure de déclaration judiciaire d'abandon – devenue procédure judiciaire de délaissement parental – et introduit des commissions d'examen de la situation des enfants confiés, pour permettre que davantage d'entre eux bénéficient du statut de pupille de l'Etat et, le cas échéant, d'un projet d'adoption. Parallèlement, pour tenir compte de la diversité des besoins des pupilles de l'Etat, elle reconnaît que le projet de vie de ces enfants peut, parfois, ne pas être un projet d'adoption. Ainsi, au-delà du statut juridique de l'enfant, le bilan d'adoptabilité est devenu une étape incontournable de l'élaboration de son projet de vie.

Deux ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, il importe d'en dresser un premier bilan, pour dégager les grandes orientations qui permettront de sécuriser et de renforcer le recours à l'adoption comme outil de protection de l'enfance lorsque cela correspond à l'intérêt de l'enfant concerné.

C'est pourquoi je souhaite vous confier une mission conjointe sur l'adoption en vos qualités de parlementaires mais aussi en représentation de l'Assemblée des départements de France. En application de l'article L.O. 144 du code électoral, un décret vous nommera parlementaires en mission auprès de Madame Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé.

J'attends de vos travaux qu'ils établissent un état des lieux des pratiques en matière d'examen du statut des enfants confiés et de définition d'un projet de vie pour les pupilles, en particulier s'agissant :

- des apports de la loi du 14 mars 2016 et de la notion d'adoptabilité psychique ;
- de la situation des enfants grands ou à besoins spécifiques ;
- des possibilités existantes en termes d'adoption simple et des freins éventuels.

Vous vous attacherez également aux conditions d'information, d'agrément et d'accompagnement des familles candidates à l'adoption, ainsi qu'aux modalités de l'apparentement.

Il est en effet attendu de la mission qu'elle se prononce sur l'opportunité de faire évoluer l'organisation et les compétences des acteurs (Etat, conseils départementaux et opérateurs, dont notamment l'Agence française pour l'adoption (AFA), associations) pour apporter davantage de transversalité et de fluidité en matière d'adoption en France comme à l'international, et pour renforcer l'expertise des services tant sur l'évaluation de l'adoptabilité que sur l'accompagnement des familles, dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination de ces dernières. Vous formulerez également toutes les préconisations qui vous sembleront utiles en termes d'harmonisation et d'adaptation du cadre normatif pour sécuriser l'exercice de la tutelle des pupilles de l'Etat ainsi que le régime juridique de l'adoption, au regard notamment de l'évolution des pratiques, de l'ancienneté des dispositions applicables, et de la nécessité de tenir compte de situations de plus en plus complexes et des incompréhensions qui peuvent entourer l'adoption simple.

Votre mission a vocation à s'appuyer sur un panel de conseil départementaux et d'associations, pour tenir compte de la diversité des situations et des organisations territoriales en matière d'adoption.

Vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des directions centrales et opérateurs du ministère des solidarités et de la santé ainsi que sur le ministère de la justice pour réaliser votre mission.

Je vous prie de recevoir, Madame la Députée, Madame la Sénatrice, l'expression de mes respectueux hommages.



Édouard PHILIPPE

ANNEXE 2 : Droit de l'adoption : principales étapes législatives nationales et internationales

- Décret du 18 janvier 1792 : introduction de l'adoption dans le droit français.
- Code civil, 1804 : consolide l'adoption, mais la limite aux adultes.
- Loi du 19 juin 1923 : permet l'adoption d'enfants mineurs, comme filiation additive (future adoption simple).
- Décret-loi du 29 juillet 1939 : Code de la famille, crée notamment la légitimation adoptive (future adoption plénière).
- Ordonnance du 23 décembre 1958 : suppression de l'adoption contractuelle (l'adoption doit dorénavant résulter d'un jugement).
- Loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 : loi fondatrice, elle impose que les enfants de moins de deux ans soient d'abord confiés à l'aide sociale à l'enfance (hormis dans le cas d'adoption de l'enfant du conjoint), transforme la légitimation adoptive en adoption plénière et permet l'adoption plénière de l'enfant du conjoint.
- Loi n° 1976-1179 du 22 décembre 1976 : la présence d'enfants légitimes ou naturels au foyer des adoptants n'est plus un obstacle à l'adoption.
- Convention du 20 novembre 1989, Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) : met en exergue « l'intérêt supérieur de l'enfant », définit l'adoption comme une des protections de remplacement pour les enfants privés de famille (ratifiée par la France le 7 août 1990).
- Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 : exigence de consentement personnel de l'adopté âgé de 13 ans révolus.
- Convention du 29 mai 1993 : Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.
- Loi n° 1996-604 du 5 juillet 1996, dite « loi Mattei » : permet au ministère public de poursuivre les fraudes à l'adoption (simulation d'enfant).

- Loi n° 2001-111 du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale : articulation des règles de reconnaissance des adoptions prononcées à l'étranger.
- Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 : facilite l'accès aux origines des personnes adoptées.
- Loi 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption : création de l'Agence française de l'adoption (AFA)
- Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : introduit la notion d'intérêt supérieur de l'enfant dans le CASF, et développe les dispositifs de prévention et de signalement (création des ODPE).
- Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes du même sexe dite « loi Taubira » : ouvre l'adoption aux couples homoparentaux
- Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 dite "loi Meunier-Dini" relative à la protection de l'enfance.

ANNEXE 3 : Charte de déontologie à destination des conseils de famille



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Charte de déontologie des membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat

Le statut de pupille de l'Etat a pour objet de protéger les mineurs privés durablement de la protection de leur famille en organisant leur tutelle autour du préfet, tuteur, et d'un conseil de famille des pupilles de l'Etat, en application des articles L.224-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. A cette fin, le tuteur et le conseil de famille des pupilles de l'Etat définissent un projet de vie pour chacun de ces enfants. Ce projet de vie peut être une adoption si tel est l'intérêt de l'enfant. Ainsi, l'objet de l'adoption et le seul objectif qui doit guider la décision sont de donner une famille à un enfant.

Siéger dans un conseil de famille des pupilles de l'Etat implique une grande responsabilité : celle de prendre les meilleures décisions pour un enfant. La présente charte rappelle le cadre éthique des décisions prises par le conseil de famille des pupilles de l'Etat au profit des mineurs pupilles dont il a la charge dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ainsi, dans l'exercice de leurs missions et leurs délibérations, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat s'engagent à respecter les principes suivants :

Article 1^{er} : TEXTES DE RÉFÉRENCE

Les décisions du conseil de famille des pupilles de l'Etat sont guidées par l'intérêt supérieur de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux tels que définis à l'article L.112-4 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que par les droits fondamentaux des enfants définis dans la Convention internationale des droits de l'enfant.

Article 2 : ENGAGEMENT

Dans l'intérêt des enfants concernés, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat s'engagent à être présents à chaque réunion du conseil de famille, et veillent à défaut à se faire représenter. Ils s'engagent également à prendre connaissance, préalablement à la tenue du conseil, des dossiers administratifs des pupilles de l'Etat, ainsi que ceux des candidats à l'adoption lorsqu'il s'agit d'examiner leurs candidatures pour un projet d'adoption. Parallèlement, ils veillent à se tenir informés des évolutions du cadre juridique relatif à l'exercice de leurs missions, et à suivre régulièrement des formations qui leurs sont proposées.

Article 3 : LA PAROLE DE L'ENFANT

Dans le respect de l'article 12 de la convention internationale des droits de l'enfant, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat tiennent compte du principe selon lequel l'enfant, capable de discernement, a le droit d'exprimer son opinion pour toutes les décisions qui le concernent. Dans leurs délibérations, ils prennent en considération son avis eu égard à son âge et son degré de maturité.

Article 4 : ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION

Conformément à l'article 225-1 du code pénal, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent leurs missions dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination dans toutes les décisions et délibérations concernant les pupilles, notamment lorsqu'ils examinent les dossiers des pupilles concernés et ceux des candidats à l'adoption. Le règlement intérieur et les décisions du conseil de famille ne peuvent inclure des critères supplétifs à ceux prévus par la loi.

Article 5 : IMPARTIALITÉ

Les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat veillent, dans l'exercice de leurs missions et dans leurs délibérations, au respect des principes de neutralité et d'impartialité. A cet effet, lorsqu'un membre du conseil de famille est personnellement concerné par la situation d'un pupille, que ce soit à titre privé, comme professionnel intervenant auprès de l'enfant concerné, ou en raison de ses liens avec un candidat à l'adoption, il ne prend pas part aux délibérations relatives à cette situation conformément à l'article R.224-7 du code de l'action sociale et des familles.

Article 6 : CONFIDENTIALITÉ

Dans l'exercice de leurs missions, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat se conforment aux dispositions relatives au secret professionnel prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal et au partage de l'information à caractère secret en application de l'article L.226-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Cette obligation implique de la part des membres du conseil de famille, notamment, le respect de la confidentialité des débats, y compris vis-à-vis des institutions qu'ils représentent.

Article 7 : TRACABILITÉ

Les réunions du conseil de famille des pupilles de l'Etat font l'objet de procès-verbaux établis par le préfet et signés par le président comme le prévoit l'article R.224-10 du code de l'action sociale et des familles. Conformément à l'article 1235 du code de procédure civile, la délibération du conseil de famille est motivée. Toutes les fois qu'elle n'est pas prise à l'unanimité, l'avis de chacun de ses membres est mentionné dans le procès-verbal. Afin de suivre de manière optimale le parcours des enfants, il est nécessaire pour les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat d'être présents à chaque réunion ou de se faire représenter.








Le Directeur Départemental
de la Cohésion Sociale de l'Oise
Frédéric PIGEON

ANNEXE 3 : Tableau comparatif adoption simple adoption plénière EFA**Cas Général**

CONDITIONS ADOPTANTS	
ADOPTION PLÉNIÈRE	ADOPTION SIMPLE
Célibataire : 28 ans	Idem
Couple marié : 28 ans chacun ou 2 ans de mariage, pas de séparation de corps	Idem
Marié adoptant seul : 28 ans et consentement du conjoint	Idem
Tous : Agrément en cours de validité pour l'adoption d'un pupille de l'État, d'un enfant confié par un OAA ou d'un enfant étranger	Tous : Idem
15 ans de plus que l'adopté (dérogation possible)	Idem

CONDITIONS ADOPTES	
ADOPTION PLÉNIÈRE	ADOPTION SIMPLE
Moins de 15 ans (20 ans sur dérogation)	Âge indifférent, même majeur
Accueilli par l'adoptant depuis plus de 6 mois	Pas d'accueil requis
Ayant consenti si plus de 13 ans	Idem
Adoptable (consentement du ou des parents ou du Conseil de famille, pupille de l'État, déclaration judiciaire de délaissement parental des articles 381-1 et 2 du Code civil)	Idem si mineur, consentement personnel si majeur
	NB : possibilité de prononcer une adoption simple par une autre famille après une adoption plénière, pour motifs graves

PROCEDURES	
ADOPTION PLÉNIÈRE	ADOPTION SIMPLE
Placement en vue d'adoption obligatoire pour pupilles de l'Etat et enfants recueillis par OAA en France	Pas de placement
Requête devant le TGI du lieu du domicile de l'adoptant, avec ou sans avocat	Idem (dispense d'avocat seulement si l'adopté a moins de 15 ans)
Avis du ministère public	Idem
Jugement après diverses vérifications (conditions, intérêt de l'enfant, répercussions sur la vie familiale s'il y a déjà des descendants)	Idem
Transcription du jugement sur les registres d'état civil du lieu de naissance de l'enfant	Non
Annulation de l'acte de naissance originaire de l'enfant	Mention en marge de l'acte de naissance de l'enfant
Inscription sur le livret de famille	Idem
Recours de la famille d'origine : tierce opposition en cas de fraude de l'adoptant	Idem
	NB : en cas de demande d'adoption plénière, le tribunal ne peut prononcer d'adoption simple qu'avec l'accord du ou des adoptants

EFFETS	
ADOPTION PLÉNIÈRE	ADOPTION SIMPLE
Date d'effet : au jour de la requête	Idem
Rompt les liens avec la famille d'origine, sauf empêchements à mariage	Liens subsistant avec la famille d'origine (obligation alimentaire atténuée, succession, empêchements à mariage)
Crée un lien de filiation complet avec la famille adoptive (droits et devoirs réciproques, nom, autorité parentale, obligation alimentaire, succession, empêchements à mariage)	Crée un lien de filiation complet avec le ou les parents adoptifs sauf nom (nom de l'adoptant accolé au nom d'origine sauf demande pour que seul subsiste le nom de l'adoptant) mais un lien atténué avec le reste de la famille
Possibilité de changement de prénom	Idem
	Pas de réserve dans la succession des grands-parents adoptifs
	En cas de décès sans postérité, la succession de l'adopté se partage entre ses deux familles
Attribue automatiquement à l'enfant la nationalité française de son ou ses parents français	Nationalité française acquise par déclaration devant le tribunal d'instance
Irrévocable	Révocable pour motifs graves, pas de rétroactivité des effets de la révocation

Cas Particulier

ENFANT DU CONJOINT	
ADOPTION PLÉNIÈRE	ADOPTION SIMPLE
Pas de condition d'âge de l'adoptant	Idem
Pas de condition de durée de recueil	Idem
Pas de placement	Idem
Différence d'âge avec l'adopté : 10 ans (dérogation possible)	Idem
Pas d'autre parent titulaire de l'autorité parentale	Consentement de l'autre parent
Pas de grands-parents s'intéressant à l'enfant	Il peut y avoir des grands-parents
Lien de famille subsistant avec le conjoint de l'adoptant	Lien subsistant avec les deux parents
Autorité parentale conjointe	Autorité parentale conjointe si déclaration en ce sens au tribunal d'instance

ENFANT MEMBRE DE LA FAMILLE DE L'ADOPTANT	
ADOPTION PLÉNIÈRE	ADOPTION SIMPLE
Possible mais rarement admise par les tribunaux car brouille les repères familiaux	Possible, un peu mieux admise
Pas de placement jusqu'au 6e degré de parenté	Pas de placement dans l'adoption simple

ADOPTION APRES LE DECES	
ADOPTION PLÉNIÈRE	ADOPTION SIMPLE
Reste possible en cas de décès de l'adoptant après recueil (requête présentée par son conjoint ou ses héritiers) : effets limités à la succession	Idem
Reste possible en cas de décès de l'adoptant après requête	Idem
Reste possible en cas de décès de l'adopté après son recueil : effet limité à la modification de l'état civil	[Pas de recueil obligatoire avant l'adoption]
En cas de décès d'un membre du couple adoptif, possibilité d'adoption par son nouveau conjoint	Idem
En cas de décès de l'adoptant unique ou des deux adoptants, nouvelle adoption possible par un tiers	Idem

ANNEXE 4 : Liste des auditions

- Fadela Amara / Inspection général des affaires sociales
- Louis Amoros / Fédération nationale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat
- Julien Aubignat / Ordre des avocats de Paris
- Franck Aubry / Secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations
- Odile Baubin / Enfance et famille d'adoption
- Denis Barbet / Mission adoption internationale
- Christophe Baron / Conseil départemental des Deux-Sèvres
- Marie-Françoise Bellee-Van-Thong / Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
- Zakia Belmokhtar / Association de parents adoptifs d'enfants recueillis par kafala
- Marie Berdellou / Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
- Marie-Christine Le Boursicot / Magistrat
- Maître Céline Boyard / Barreau de Paris
- Me Cano / Claisse & Associés
- Raphaëlle Cavalier / Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
- Marc Chabant / Action enfance
- Noëlle Elsa Chabrol / Collectif corse pour l'adoption sans racisme institutionnel
- Marie-Anne Chapdelaine / Conseil supérieur de l'adoption
- Hélène Charbonnier / Conseil national des adoptés
- Sophie Cluzel / Secrétaire d'Etat en charge des Personnes handicapées
- Marie-Charlotte Dalle / Direction des affaires civiles et du sceau
- Michèle Créoff / Conseil national de la protection de l'enfance
- Marie Derain de Vaucresson / Secrétaire générale de la protection de l'enfance
- Anne Faguet / Claisse & Associés
- Géraldine Flaus / Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Marie-Agnès Feret / Observatoire national de l'action sociale
- Raphaël Gérard / Député de la Charente-Maritime
- Agnès Gindt-Ducros / Observatoire national de la protection de l'enfance
- Céline Giraud / La voix des adoptés
- Charlotte Girault / Agence française pour l'adoption
- Pascal Gouffier / Conseil départemental de la Gironde
- Carlos Juratic / La voix des adoptés
- Intissar Koussa / France parrainages
- Marie Lambert-Muyard / Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

- Marc Lasserre / Mouvement pour l'adoption sans frontières
- Hervé Laud / SOS villages d'enfants
- Stéphanie Laune / Conseil départemental du Val d'Oise
- Guillemette Leneveu / Union nationale des associations familiales
- Nadine Leroy / Conseil départemental du Finistère
- Didier Lesueur / Observatoire national de l'action sociale
- Philippe Lhoste / Particulier
- Sophie Maitre / Direction des affaires civiles et du sceau
- Martine Manneville / Fédération nationale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat
- Agnès Marchand / Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Huguette Mauss / Conseil national pour l'accès aux origines personnelles
- Annaelle Mehr / France parrainages
- Isabelle Menant / Inspection générale des affaires sociales
- Claire Menard / Union nationale des associations familiales
- Milan Momic / Observatoire national de la protection de l'enfance
- Docteur Jean-Vital de Montéon / Conseil national de la protection de l'enfance
- Alain Milon / Sénateur du Vaucluse, Président de la commission des Affaires sociales
- Jean-Marie Muller / Fédération nationale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat
- Sandra Onyszko / Fédération nationale des assistants maternels et familiaux
- Martine Orlak / Fédération nationale des assistants maternels et familiaux
- Nathalie Parent / Enfance et famille d'adoption
- Bernard Pérot / Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption
- Michèle Pillot / Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Georges Picherot / Société française de pédiatrie
- David Pioli / Union nationale des associations familiales
- Véronique Porres / Conseil départemental de la Gironde
- Eric Rance / Inspection générale des affaires sociales
- Jean-Paul Raymond / Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
- Marie-Claude Riot / Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption
- Jean-Michel Rapinat / Assemblée des départements de France
- Agnès Rogliano-Desideri / Collectif corse pour l'adoption sans racisme institutionnel
- Isabelle Saunier / Union nationale des associations familiales
- Laurent Schleret / Conseil départemental du Val-D'Oise
- Jeanne Seban / Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
- Catherine Sellenet / Sociologue
- Gina Sgarbi / Conseil départemental du Pas-de-Calais
- Hedi Sfaxi / Association des parents gays et lesbiens

- Jean-Louis Touraine / Député du Rhône
- Alexandre Urwicz / Association des familles homoparentales
- Laurence Vanceunebrock-Mialon / Députée de l'Allier
- Maryline Vinclaire / Conseil départemental du Pas-de-Calais
- Jean-Philippe Vinquant / Direction générale de la cohésion sociale
- Joëlle Voisin / Agence française pour l'adoption
- Jérôme Voiturier / Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
- Anne-Laure Zainane / Conseil départemental de la Seine-Maritime
- Roland Willocq / Fédération nationale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat