



Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville

**CONSEIL NATIONAL
POUR L'ACCÈS AUX ORIGINES PERSONNELLES**

Rapport d'activité 2009



SOMMAIRE

Avant-propos	Page 3
CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DES MISSIONS DU CNAOP, DE SES MEMBRES ET DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL	Page 4
CHAPITRE 2 : THÈMES ABORDÉS PAR LE CONSEIL ET TRAITEMENT DES DOSSIERS. SYNTHESE DES COMPTES -RENDUS DES SÉANCES PÉNIERES TENUES EN 2009.	Page 9
CHAPITRE 3 : STATISTIQUES	Page 12
ANNEXES	Page 23

AVANT-PROPOS

Durant l'année 2009, l'activité du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles a été soutenue. Au 31 décembre 2009, le nombre de dossiers qui étaient en cours de traitement et n'avaient donc pas fait l'objet d'une clôture provisoire ou définitive était de 831. Ce volume comparé à celui connu au 31 décembre 2008 fait apparaître une diminution de 13,5 %.

Le nombre de dossiers en cours de traitement diminue régulièrement puisqu'il était de 1183 au 31 décembre 2007 et de 957 au 31 décembre 2008. Cette décroissance, sans être la conséquence directe de l'évolution des demandes d'accès aux origines personnelles enregistrées chacune de ces années, paraît cependant les suivre puisque ces demandes ont été en 2006 de 606, en 2007 de 542, en 2008 de 418 et en 2009 de 463.

Le rapport d'activité du Conseil pour l'année 2009 met en évidence, s'il en était besoin, l'implication forte des membres du secrétariat général qui ont maintenu les efforts accomplis les années précédentes. Je tiens ici à remercier l'ensemble de l'équipe qui constitue le secrétariat général pour l'effort ainsi accompli et souhaite, dans toute la mesure du possible, que cet effort soit poursuivi. Et cela d'autant plus qu'il convient de souligner que chaque dossier n'est pas seulement un dossier administratif; il comporte toujours une dimension humaine et sociale très importante. Ce volet est tout autant composé d'une écoute attentive et longue de la souffrance et de la douleur qui s'exprime à l'occasion de la demande d'accès aux origines personnelles, de procédures souvent longues et parfois décevantes quant à ses résultats aussi bien pour le demandeur, les chargées de mission du Conseil que pour les correspondants départementaux.

Si l'activité du secrétariat général a été importante, celle qu'a connue le Conseil aurait pu être un peu plus développée. En effet, le Président du Conseil ainsi que la secrétaire générale, tous deux nommés en 2008, ont été appelés au printemps 2009 à des fonctions importantes auprès du ministre de la défense pour le président et de la secrétaire d'état aux personnes âgées pour la secrétaire générale. La procédure de recrutement et de nomination de la nouvelle équipe a conduit celle-ci à être opérationnelle début septembre 2009. Pour autant et durant toute l'année 2009, le Conseil s'est réuni à quatre reprises, le groupe de travail sur l'âge de discernement des mineurs à trois reprises. Il convient de souligner la qualité du travail accompli.

L'objectif pour 2010 est de conforter le rôle du Conseil national qui doit être un lieu de débats, de dialogue, de réflexions dans le respect des convictions et des positions de chacune de ses composantes. Le Conseil s'efforcera d'apporter sa contribution aux évolutions éventuelles de la législation issue de la loi du 22 janvier 2002, de même qu'il pourra faire valoir son expérience dans le cadre des débats relatifs à la bioéthique comme de ceux auxquels conduiront l'examen en cours du projet de loi sur l'adoption.

Je ne doute pas que l'année 2010 sera riche non seulement en séances plénières et en groupes de travail mais aussi en avancées diverses, confortant ainsi le rôle éminent du Conseil par la qualité de ses travaux.

Je vous souhaite une bonne lecture de ce rapport d'activité.

Paris, le 20 janvier 2010

André NUTTE
Inspecteur Général des Affaires Sociales Honoraire
Président du CNAOP

CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DES MISSIONS DU CNAOP, DE SES MEMBRES ET DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

A – LES MISSIONS DU CNAOP

Le Conseil National pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) a été créé par une loi du 22 janvier 2002, votée à l'unanimité par les députés. Le CNAOP a été mis en place officiellement en septembre 2002.

Son objectif essentiel est de faciliter l'accès aux origines personnelles.

Cette mission est assurée en liaison avec les départements, les collectivités d'outre-mer et les organismes autorisés pour l'adoption.

Le CNAOP doit assurer l'information de ces partenaires :

- sur la procédure de recueil, de communication et de conservation des renseignements relatifs à l'identité des parents de naissance, mais aussi des renseignements non identifiants relatifs à leur santé, l'origine géographique de l'enfant et les raisons et circonstances de sa remise au service ;
- sur le dispositif d'accueil et d'accompagnement des personnes en recherche de leurs origines, des parents de naissance, des familles adoptives concernées par la recherche et des femmes qui souhaitent accoucher dans la confidentialité.

Le Conseil émet des avis et formule des propositions relatives à l'accès aux origines.

1°) A qui s'adresse ce dispositif ?

Ce sont principalement :

- les personnes pupilles de l'Etat ou adoptées qui ne connaissent pas leurs origines, c'est-à-dire l'identité de leurs parents de naissance car ceux-ci ont demandé la préservation du secret de leur identité lors de l'accouchement ou lorsqu'ils ont confié l'enfant à un service départemental de l'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé pour l'adoption ;
- les parents de naissance qui, ayant demandé le secret de leur identité, peuvent à tout moment s'adresser au CNAOP pour lever ce secret ou n'ayant donné aucun renseignement, décident de déclarer leur identité ;
- les proches des parents de naissance peuvent également adresser au CNAOP une déclaration d'identité.

2°) Quels sont les acteurs du CNAOP ?

Le moyen d'action est le Conseil National pour l'accès aux origines personnelles, qui est une instance composée de 17 membres :

- . deux magistrats de l'ordre administratif et judiciaire ;
- . six représentants des ministères concernés (action sociale, justice, intérieur, affaires étrangères, Outre-Mer, droit des femmes) ;
- . un représentant des conseils généraux ;
- . six représentants d'associations (défense des droits des femmes, défense du droit à la connaissance des origines, représentant des familles adoptives, des pupilles de l'Etat, des mères de l'ombre)
- . une personnalité qualifiée.

Son président actuel est Monsieur André NUTTE, chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Honoraire. Le président suppléant est Monsieur Dominique GARBAN, Conseiller à la Cour de cassation. Le Conseil est assisté d'un secrétariat général, actuellement sous la responsabilité de Monsieur Raymond Chabrol.

Le CNAOP constitue un réseau avec les conseils généraux. Dans chaque département, des correspondants ont été désignés par le président de conseil général, parmi les professionnels de l'aide sociale à l'enfance et de la protection maternelle et infantile, pour être les interlocuteurs privilégiés du CNAOP. Des journées nationales de formation sont organisées régulièrement afin d'échanger sur les pratiques professionnelles.

Dans le dispositif de l'accès aux origines personnelles, les correspondants départementaux ont en effet un rôle très important à jouer à trois moments clef :

- lors de l'admission à la maternité d'une femme qui demande ou envisage de demander le secret de son identité ;
- lors du recueil de l'enfant d'une femme qui demande le secret de son identité ;
- lorsque l'enfant recherche son histoire et demande la connaissance de ses origines personnelles. Le correspondant départemental est alors le relais du CNAOP. Il transmet les pièces du dossier qui peuvent permettre d'identifier et de localiser les parents de naissance ; le CNAOP peut le mandater pour recueillir le consentement du parent de naissance, organiser la rencontre ou annoncer un décès et accompagner le demandeur dans ses démarches auprès de la famille d'origine.

3°) Que prévoit la loi ?

La loi réaffirme la possibilité pour une femme d'accoucher dans le secret de son identité et de bénéficier de la sécurité, des soins et de l'accompagnement approprié si elle le souhaite.

Mais la loi renforce les possibilités d'information laissées pour l'enfant :

- . possibilité de laisser des renseignements non-identifiants qui permettront de comprendre les circonstances ;
- . possibilité de laisser son identité sous pli fermé à l'intention de l'enfant, ce pli ne sera ouvert que si l'enfant en fait la demande et la personne pourra être contactée pour exprimer sa volonté ;
- . possibilité de laisser son identité dans le dossier et l'enfant pourra la retrouver ;
- . possibilité de lever le secret de l'identité à tout moment, comme cela existait déjà.

Cet éventail de possibilités est désormais proposé à toutes les femmes qui se posent, lors de l'accouchement, la question de rester dans l'anonymat.

Mais, pour les situations du passé, pour ceux qui sont nés il y a 20, 30, 50 ans ou plus, le CNAOP est compétent pour contacter la mère de naissance, si elle peut être identifiée, l'informer de la démarche de celui dont elle a accouché, lui expliquer la loi et lui demander d'exprimer sa volonté d'accepter ou de refuser de lever le secret de son identité.

B – LES MEMBRES DU CNAOP

Président du CNAOP : Monsieur André NUTTE, chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales Honoraire

Suppléant du Président du CNAOP, représentant de l'ordre judiciaire :
Monsieur Dominique GARBAN - Conseiller à la Cour de cassation

Membre de la juridiction administrative :
Monsieur Jacques FAURE – Conseiller d'Etat

Les représentants des ministres concernés (administration centrale)

Directeur Général de l'Action Sociale :
Monsieur Fabrice HEYRIES

Représentants :

Madame Florence LIANOS
Madame Catherine BRIAND
Madame Laure NELIAZ

Chef du Service des Droits des femmes et de l'égalité :
Madame Elisabeth TOME-GERTHEINRICH

Représentante : Madame ROCHE-PINTEAUX Florence

Directrice des affaires civiles et du sceau – Ministère de la justice
Madame Pascale FOMBEUR

Représentants :

Monsieur François ANCEL
Madame Marianne SCHULZ

Directeur des français à l'étranger et des étrangers en France

Ministère des affaires étrangères

Monsieur François SAINT-PAUL

Représentants :

Madame Edith NOWAK
Monsieur Pierre BRETHES

Direction générale des collectivités locales et de l'Outre Mer - Ministère de l'intérieur

Monsieur Eric JALON – Directeur général des collectivités locales

Représentants :

Madame Loubna NAJIM

Ministère chargé de l'outre-mer

Monsieur Richard SAMUEL – Délégué général à l'outre-mer

Les représentants des associations

Association de lutte contre les violences :

Présidente : Madame Vera ALBARET

Confédération du Mouvement français pour le planning familial :
Représentante : Madame Françoise LAURANT

Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles :
Présidente : Madame Jacqueline PERKER

Fédération nationale des associations départementales d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat et des personnes admises ou ayant été admises à l'aide sociale à l'enfance :

Président : Monsieur Jean-Marie MULLER

Association Enfance et Familles d'Adoption :
Représentante : Madame Janice PEYRE

Association Prophyla-XY :
Président : Monsieur Jean-François KRIGUER

Le représentant des Conseils Généraux

En attente de la désignation du successeur de Monsieur Patrice GROFF

La Personnalité qualifiée

Madame le Docteur Dominique ROSSET – Espace Paris-Adoption

C- LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Adresse postale : 14 avenue Duquesne – 75350 PARIS SP 07

Tel : 01.40.56.72.17

Fax : 01.40.56.59.08

Courriel : CNAOP-SECR@sante.gouv.fr

Secrétaire général :

Monsieur Raymond CHABROL

Chargées de Mission :

Madame Michèle FAVREAU-BRETEL - Juriste

Madame Jeannine HARARI - Socio-Economiste, Administrateur ad hoc au TGI de Paris

Madame Laurence PREVOT - Juriste

Madame Catherine LENOIR - Juriste

Assistanter :

Madame Nadine DUPUY - Assistante du Secrétaire Général

Madame Catherine KIRN

Mademoiselle Cécilia DURANT

CHAPITRE 2 : THÈMES ABORDES PAR LE CONSEIL ET TRAITEMENT DES DOSSIERS

SYNTHESE DES COMPTE-RENDUS DES SEANCES PLENIERES TENUES EN 2009

A – LES THEMES ABORDES PAR LE CONSEIL

Depuis le précédent rapport, le Conseil s'est réuni quatre fois les 21 janvier, 12 février, 25 mars et 26 novembre 2009. Mme Nadine MORANO, Secrétaire d'Etat à la famille et à la solidarité, a installé le conseil le 21 janvier 2009 en présence de M. Charles de Batz de Tranquelléon et de Mme Schlanger-Salama, secrétaire générale, et a de nouveau ouvert le Conseil présidé par M. André Nutte assisté par M. Raymond Chabrol, secrétaire général, le 26 novembre 2009.

Plusieurs sujets ont retenu l'attention des membres du CNAOP en 2009.

1° L'âge de discernement de l'enfant mineur

Mme Janice PEYRE, représentante d'association de familles adoptives et représentante de l'association Enfance et Famille d'Adoption, a été mandatée lors de la séance du Conseil du 21 janvier 2009 pour présider un groupe de travail sur ce sujet. Les réflexions de ce groupe ont fait l'objet d'un rapport d'étape qui a été présenté au CNAOP le 26 novembre dernier. (Cf annexe n° 2). Le rapport définitif sera présenté lors de la séance du Conseil du 4 février 2009. Il permettra au Conseil d'arrêter la position qu'appelle de sa part la demande d'accès aux origines personnelles formulées par les parents adoptifs d'un enfant mineur.

Par ailleurs et à l'occasion de l'examen d'une demande individuelle déposée pour un mineur par ses parents adoptifs, le Conseil a mandaté à l'unanimité moins une voix Mme Janice PEYRE aux fins de se rendre auprès du mineur et de sa famille pour les accompagner dans la demande exprimée par le mineur de connaître ses parents de naissance.

2° Le projet de loi sur l'adoption

Ce projet de loi a été déposé sur le bureau du Sénat le 2 avril 2009. A ce jour, il n'a pas encore fait l'objet d'une date d'examen en première lecture par le Sénat en raison d'un calendrier législatif très chargé.

Il comporte un article concernant le CNAOP, relatif à l'élargissement de la composition du Conseil en permettant que puisse y siéger un représentant des OAA ainsi qu'un représentant des services de l'aide sociale à l'enfance.

Lors de l'examen pour avis du Conseil de l'article du projet de loi sur l'adoption visant à élargir la composition du Conseil et à accroître ses moyens d'investigation, le Conseil a approuvé le texte proposé à l'unanimité. Toutefois il a demandé que certaines précisions soient apportées, notamment concernant le mode de désignation du représentant de l'Aide Sociale à l'Enfance des Départements qui, selon les membres du Conseil, doit être faite par l'Assemblée des Départements de France.

3° L'accès au répertoire national des personnes physiques de l'INSEE

Le CNAOP, saisi le 21 janvier 2009 de cette question, avait émis un avis favorable à une disposition législative permettant au CNAOP d'accéder à ce registre. M. François CHIEZE, directeur de

cabinet de Mme Morano, Secrétaire d'Etat à la famille et à la solidarité, avait le 17 juin 2009 saisi la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL) d'une proposition législative visant à compléter les dispositions de l'Article L 147-8 du code de l'action sociale et des familles par l'amendement législatif suivant : « Pour satisfaire aux demandes dont le conseil national est saisi et sous réserve que les autres moyens d'investigation aient échoué, le président du conseil, ou la personne désignée par lui à cet effet, est autorisé à consulter le répertoire national d'identification des personnes physiques en utilisant le numéro d'identifiant de la mère ou du père de naissance à ce répertoire ».

La CNIL a rendu son avis sur cette proposition législative. Elle souhaite que le membre de phrase « En utilisant le numéro d'identifiant de la mère ou du père de naissance à ce répertoire » soit retiré, dès lors qu'il est superfétatoire d'autoriser le CNAOP à consulter ce registre s'il dispose déjà du numéro d'identification au répertoire (NIR) qui lui permet d'accéder au RNIAM. La proposition retenue par la CNIL est la suivante : « Pour satisfaire aux demandes dont le conseil national est saisi et sous réserve que les autres moyens d'investigation aient échoué, le président du conseil, ou la personne désignée par lui à cet effet, est autorisé à consulter le répertoire national d'identification des personnes physiques. ». Un support législatif est recherché pour permettre la saisine du Parlement.

Le Conseil dans sa séance du 21 janvier 2009 a demandé que la rédaction de la proposition législative indique que la saisine de l'INSEE se fasse sur présentation par le Secrétaire Général du CNAOP d'une liste exhaustive circonstanciée, dont la consultation est opérée par l'INSEE. Tel sera le cas dès lors que la proposition de modification législative prévoit que l'INSEE ne peut être saisi que « sous réserve que les autres moyens d'investigation aient échoué ».

4° L'étude de l'INED relative aux caractéristiques des mères de naissance

La quasi-totalité des questionnaires a été renvoyée par les Conseils Généraux au 31 décembre 2009. Les résultats définitifs de cette étude seront présentés par Mme Villeneuve, chercheur à l'INED lors d'une des séances du Conseil prévue en Juin 2010. (Cf. Annexe n° 3 la présentation des résultats partiels de cette étude).

5° Le projet d'étude relative à la qualité de vie des adoptés et des pupilles de l'Etat ayant rencontré leurs parents biologiques à l'âge adulte et qualité de vie des parents adoptifs et des parents de naissance.

Son objectif est de mesurer la qualité de vie définie selon les critères de l'Organisation Mondiale de la Santé des parents de naissance, des parents adoptifs et des personnes ayant accédé à leurs origines personnelles à la suite d'une rencontre.

Le Conseil dans sa séance du 12 février 2009 a donné son accord à la réalisation de cette étude.

Le financement de cette étude est en cours d'examen à la Direction Générale de l'Action Sociale a accepté le financement de cette étude. Son montant est de 48 000 euros et son délai de réalisation de 18 mois. Cette étude pourrait démarrer durant le second trimestre 2010. (Cf. Annexe n° 2 le cahier des charges de cette étude).

6° Les modalités d'application de la loi du 4 mars 2007 relative à la protection juridique des majeurs

Le Conseil a décidé de saisir la Chancellerie sur l'élaboration d'un protocole à l'usage des chargées de mission et des correspondants départementaux devant entrer en contact avec des personnes placées sous tutelles.

7° Les modalités de communication des informations permettant d'identifier les parents de naissance contenues dans les dossiers détenus par les services de l'aide sociale à l'enfance ou par les organismes autorisés pour l'adoption

Le Conseil a décidé lors de sa séance du 26 novembre 2009 de mettre en place un groupe de travail administratif sur les archives.

8° examen d'un dossier individuel

Lors de sa séance du 26 novembre 2009, le Conseil a considéré à l'unanimité que la lettre de la mère de naissance figurant au dossier d'une demanderesse constitue une levée de secret. Cette information a été portée la connaissance de cette personne.

Il a été choisi d'établir les statistiques de l'exercice 2009 sur onze mois. En effet, en raison de la nomination du Président en date du 4 décembre 2008, la clôture d'un nombre important de dossiers aboutis en 2008 n'a pu être faite qu'en janvier 2009. Ainsi, afin de pouvoir étudier l'évolution de l'activité du secrétariat général, les chiffres de ces onze derniers mois seront donc comparés aux résultats des onze mois précédents.

A - LES ELEMENTS STATISTIQUES RELEVES SUR LE TABLEAU DE BORD

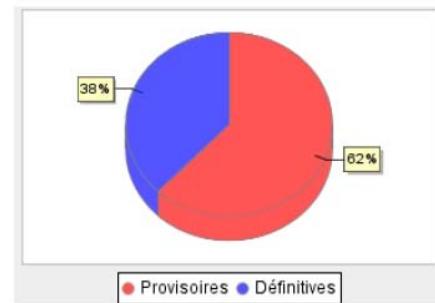
1) Les statistiques du 12 septembre 2002 au 31 décembre 2009 :

- ✓ **4352** demandes d'accès aux origines personnelles ont été enregistrées : 4239 au 31/01/2009, date de clôture de l'exercice 2008 et **460** nouvelles demandes sur l'exercice 2009, **soit une augmentation de 9,2 %** du nombre de dossiers enregistrés.
- ✓ **3521** dossiers ont fait l'objet d'une clôture, soit **80,9 %** (3428 au 31/01/2009, soit 80,9 %).

Répartition globale des dossiers de clôture

Dossiers		
Enregistrés	Clôturés	En cours
4352	3521	831
4352		

Clôtures	
Provisoires	Définitives
2187	1334
3521	



- ✓ **2187** dossiers ont été **clos provisoirement**, soit **62,11 %** du nombre de dossiers clos.
- ✓ **1334** dossiers ont été **clos définitivement**, soit **37,89 %** du nombre de dossiers clos.

Les clôtures provisoires :

- **1689** dossiers ont été clos provisoirement pour absence de renseignements permettant

l'identification et/ou la localisation de l'un au moins des parents de naissance : **47,97 %** du nombre total des dossiers clos.

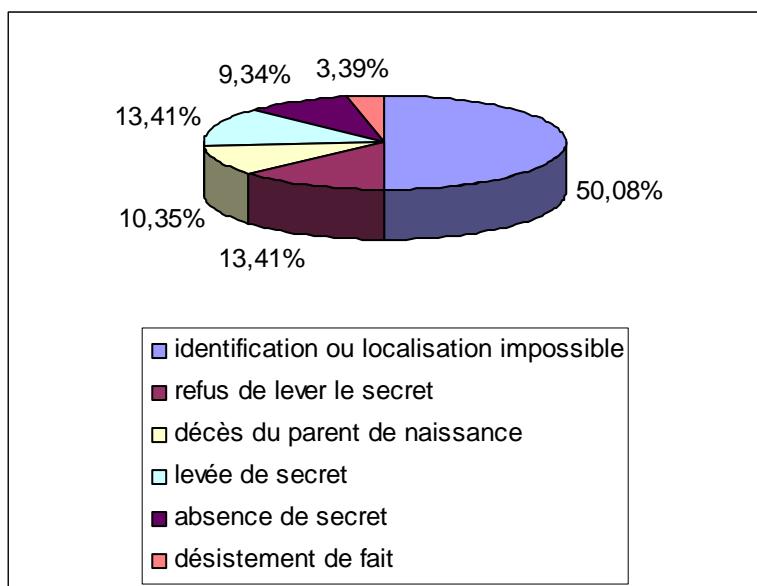
- **498** dossiers ont été clos provisoirement pour refus du parent de naissance de lever le secret de son identité : **14,14 %** du nombre total des dossiers clos.

Cependant, sur 498 mères de naissance qui se sont opposées à la communication de leur identité, 29 ont accepté un échange de courriers, (5,82 % des mères de naissance ayant refusé de lever le secret de leur identité) et 45 ont consenti à une rencontre anonyme (9,03 % des mères de naissance ayant refusé de lever le secret de leur identité).

Les clôtures définitives :

- **121** dossiers ont été clos définitivement en raison du désistement de fait du demandeur (dans le cas où celui-ci aurait retrouvé ses parents de naissance par des moyens personnels) ou de son décès ou de son absence de manifestation : **3,44 %** du nombre total de dossiers clos.
- **1213** dossiers ont été clos définitivement après communication de l'identité du parent de naissance concerné par la demande : **34,45%** du nombre total de dossiers clos. Plusieurs cas de figure ont pu conduire à la communication de l'identité du parent de naissance :
 - **397** communications d'identité résultent du décès du parent de naissance concerné, sans que ce dernier ait exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès aux origines : **11,27 %** du nombre total des dossiers clos.
 - **434** communications d'identité ont fait suite au consentement du parent de naissance recherché à la levée du secret de son identité : **12,33 %** du nombre total des dossiers clos. (8,37 % des dossiers clos au 31/01/09).
 - **382** communications d'identité découlent de l'absence de demande de secret lors de la naissance ou lors de la remise de l'enfant : **10,85 %** du nombre total des dossiers clos.

Répartition par type de clôture



2) Les statistiques pour les onze derniers mois (1^{er} février 2009 au 31 décembre 2009)

- ✓ **460** demandes d'accès aux origines personnelles ont été enregistrées

- ✓ **589** dossiers ont fait l'objet d'une clôture
Le rythme de gestion du flux entrant est de : **128 %**.
- ✓ **374** dossiers ont été **clos provisoirement**, soit **63,5 %** du nombre de dossiers clos de février à décembre 2009.
- ✓ **215** dossiers sont **clos définitivement**, soit **36,5 %** du nombre des dossiers clos sur l'exercice 2009.

Les clôtures provisoires :

- **295** dossiers ont été clos pour absence de renseignements permettant l'identification et/ou la localisation de l'un au moins des parents de naissance : **50,08 %** du nombre des dossiers clos.
- **79** dossiers ont été clos pour refus du parent de naissance de lever le secret de son identité : **13,41 %** du nombre de dossiers clos.

A noter : parmi les **79** mères de naissance qui se sont opposées à la communication de leur identité sur la période de février à décembre 2009, **2** d'entre elles ont accepté un échange de courriers (**2,53 %**), **et 6** ont consenti à une rencontre anonyme (**7,59 %**). Sur les onze mois précédents, elles étaient 13 sur 88 (14,77 %) à consentir à une rencontre anonyme.

Plus de la moitié des rencontres anonymes se transforment en levée de secret.

Les clôtures définitives :

- **20** dossiers ont été clos en raison du désistement de fait du demandeur (dans le cas où celui-ci aurait retrouvé ses parents de naissance par des moyens personnels), de son décès ou de son absence de manifestation : **3,39 %** du nombre de dossiers clos.
- **195** dossiers ont été clos après communication de l'identité du parent de naissance concerné par la demande : **33,11 %** du nombre de dossiers clos. Plusieurs cas de figure ont pu conduire à la communication de l'identité du parent de naissance :
 - **61** communications d'identité résultent du décès du parent de naissance concerné, sans que ce dernier ait exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès aux origines : **10,35 %** des dossiers clos.
 - **79** communications d'identité ont fait suite au consentement du parent de naissance recherché à la levée de secret de son identité : **13,41 %** des dossiers clos.
 - **55** communications d'identité découlent de l'absence de demande de secret lors de la naissance ou lors de la remise de l'enfant : **9,34 %** des dossiers clos.

B - ANALYSE DES STATISTIQUES DE L'EXERCICE 2009 COMPAREES AVEC CELLES DES EXERCICES PRECEDENTS

Cinq points méritent une analyse particulière :

1 – L'augmentation du nombre des demandes d'accès aux origines personnelles

Après une diminution du nombre d'ouvertures de dossiers les années précédentes : 912 en 2003, 726 en 2004, 685 en 2005, 606 en 2006, 542 en 2007, 418 en 2008, on constate une hausse du nombre d'enregistrements sur l'exercice 2009, **460 nouvelles demandes** ayant été enregistrées. A titre comparatif, 341 nouvelles demandes avaient été enregistrées au cours des onze mois précédent l'exercice 2009. **Ainsi le nombre de dossiers ouverts en onze mois a augmenté de 34,89 %.**

2 – La stabilisation du nombre de dossiers clôturés pendant l'exercice 2009:

589 dossiers ont été clôturés sur l'année 2009 (de février à décembre 2009). 644 dossiers avaient été clôturés pour l'exercice 2008, sur treize mois (de janvier 2008 à janvier 2009 inclus). A titre comparatif, il convient de relever que 540 dossiers avaient été clôturés sur les onze mois précédent l'exercice 2009.

De plus, le taux des dossiers clôturés par rapport aux dossiers enregistrés, constant pour les exercices 2005 et 2006 (87 %) a augmenté de manière significative : il est de 92% pour l'exercice 2007, de 158% sur les onze mois précédent l'exercice 2009 et de 128 % sur l'exercice 2009.

Le stock des dossiers en attente de traitement quant à lui diminue régulièrement pour atteindre au 31/12/2009 : **831** dossiers, soit **19,1 %** des dossiers ouverts.

ANNEE	ENREGISTREMENTS	CLOTURES	DOSSIERS EN COURS
31/12/2003	912	186	726
31/12/2004	726	477	975
31/12/2005	685	597	1063
31/12/2006	606	529	1140
31/12/2007	542	499	1183
31/01/2009	421	644	960
31/12/2009	460	589	831
TOTAL	4352	3521	

3 - La stabilité du pourcentage de parents de naissance qui acceptent de lever le secret

Au 31/12/2006 ce pourcentage était de 53.7%, au 31/12/2007, il était tombé à 47,2 %, au 31/01/2009, il était de 49,5 %. Au 31/12/2009, le pourcentage des parents de naissance qui ont accepté de lever le secret de leur identité tombe à 46,5%. **Globalement, la moitié des parents contactés dans le respect de leur vie privée et informés de la demande de la personne qu'ils ont mise au monde, acceptent que leur identité lui soit communiquée.**

4. La hiérarchie des motifs de clôture

La hiérarchie des motifs de clôture a très peu changé depuis 2007 et s'inscrit dans la tendance observée lors de l'exercice 2008.

La première cause de clôture reste **l'impossibilité d'identifier ou de localiser les parents de naissance : 47,97%.**

La deuxième cause reste **le refus des parents de naissance de lever le secret de leur identité :**

14,14%.

La levée de secret devient le troisième motif de clôture : **12,33%**, confirmant la tendance amorcée lors de l'exercice 2008.

La quatrième cause reste **la communication de l'identité des parents de naissance décédés sans avoir exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès aux origines** : **11,28%**.

L'absence de secret, qui était la deuxième ou troisième cause de clôture observée avant l'exercice 2008 devient le cinquième motif de clôture : **10,85%**.

Enfin, **le désistement de fait du demandeur**, dans le cas où celui-ci a retrouvé ses parents de naissance par ses propres moyens, est décédé ou en l'absence de manifestation de sa part en réponse aux diverses sollicitations du CNAOP représente **3,43%** des clôtures.

5. Les levées de secret spontanées restent peu nombreuses : **298** uniquement par des parents de naissance. Par ailleurs, **98** déclarations d'identité émanant d'ascendants, de descendants ou de collatéraux privilégiés des parents de naissance ont été enregistrées.

A noter, la clôture définitive de 34 dossiers de levées de secret depuis 2005, dont 10 sur l'exercice 2009, rendue possible par le croisement des fichiers des demandeurs et celui des levées de secret spontanées.

C- DEMANDES D'ACCES AUX ORIGINES PERSONNELLES DES PERSONNES ADOPEES NEES A L'ETRANGER :

Au total, depuis 2002, 160 dossiers de personnes nées à l'étranger (Algérie et hors Algérie) ont été ouverts au CNAOP, ce qui représente 3,6 % de l'ensemble des demandes d'accès aux origines personnelles.

1) 99 dossiers émanent de personnes nées en Algérie (soit 61,8 % des personnes nées à l'étranger), qui ont eu la qualité de pupille de l'Etat ou ont été adoptées.

Pour ces dernières, se pose le problème de l'accès à leur dossier. Des démarches ont été entreprises depuis 2005 auprès du Ministère des affaires étrangères (Direction des Français à l'étranger, et services de l'Ambassade de France à Alger) pour examiner les conditions dans lesquelles le Conseil pourrait avoir accès aux archives administratives et hospitalières concernant ces personnes, anciennes pupilles, dans l'hypothèse, qui reste à vérifier, où leurs dossiers y seraient encore conservés. Parallèlement, des contacts téléphoniques ont été pris avec les responsables des archives des principaux hôpitaux d'Alger, Oran et Constantine qui ne laissent que peu d'espoir quant à la possibilité de retrouver les dossiers des personnes qui y sont nées "sous X" il y a au moins 45 ans. Selon ces responsables, les seules informations encore disponibles concerneraient uniquement l'origine ethnique des mères de naissance : X musulmane, ou X européenne.

A ce jour, faute de pouvoir accéder aux informations, un seul dossier a pu être clôturé.

2) 61 dossiers émanent de personnes nées à l'étranger (hors Algérie)

Les demandes émanent de personnes nées en Allemagne, en Autriche, au Brésil, au Cambodge, au Canada, au Chili, en Colombie, en Corée, à Djibouti, en Espagne, en Haïti, en Italie, en Inde, au Liban,

au Maroc, en Pologne, au Portugal, en République Dominicaine, en Suisse, en Thaïlande, en Tunisie, au Vietnam et en Yougoslavie.

Sur les 61 dossiers hors Algérie, 27 ont été **clos définitivement (44,26 %)** grâce aux éléments d'identité, transmis par le bureau des archives de l'occupation française en Allemagne et en Autriche, par le Centre des Archives d'Outre mer, par des organismes autorisés pour l'adoption français ou étrangers ou figurant dans le jugement d'adoption du demandeur (Brésil, Suisse).

12 sont **clos provisoirement (19,67 %)** et 22 sont en cours d'instruction.

La plupart de ces pays ne prévoient pas la possibilité pour les mères de naissance d'accoucher dans le secret.

D – LES COURRIERS TRAITÉS PAR LE CNAOP, NON COMPTABILISÉS DANS LES TABLEAUX STATISTIQUES

Depuis septembre 2002, le CNAOP a reçu et traité environ 1800 courriers qui n'ont pas été comptabilisés dans les statistiques, ce qui représente une moyenne de 300 courriers par an. A compter du 1^{er} janvier 2010, ces courriers feront l'objet d'un enregistrement systématique et seront donc précisément comptabilisés. Ces courriers, en effet, s'ajoutent aux demandes d'accès aux origines personnelles qui font l'objet d'une ouverture de dossier. Ainsi, ajoutés à ces demandes, le secrétariat général traite près de 800 courriers par an avec un effectif de huit personnes.

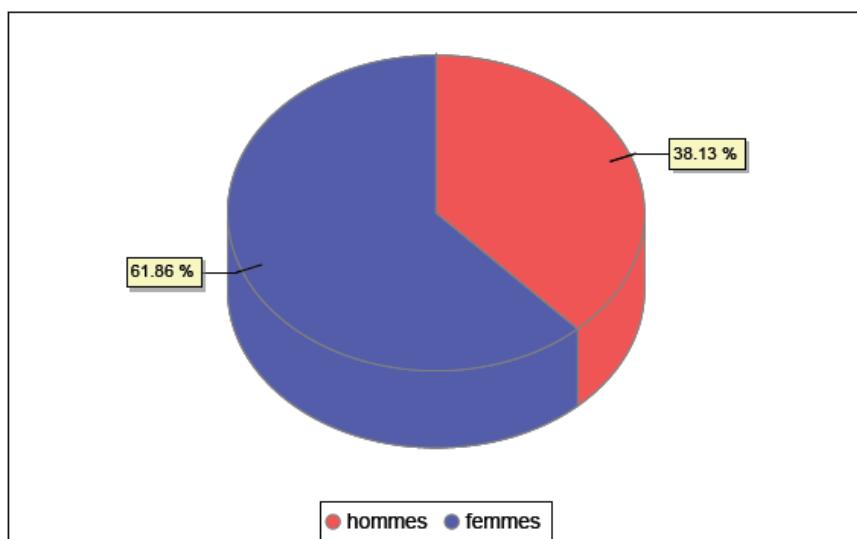
L'article R. 147- 13 du CASF prévoit que les demandes et déclarations prévues aux articles L. 147-2 et L. 147-3 du même code sont accompagnées de toutes pièces justificatives de l'identité et de la qualité de leurs auteurs. Or, des courriers sont adressés au CNAOP sans justification de l'identité et de la qualité de leur auteur. Le secrétariat écrit alors à ce dernier pour lui demander ces justificatifs, à savoir la copie intégrale de son acte de naissance, qui justifie à la fois de l'identité et de la qualité d'adopté et ce, conformément à la décision prise par le Conseil national. Les justificatifs à produire peuvent être également la copie de la carte nationale d'identité ou un extrait de naissance avec filiation, outre pour les demandeurs d'accès, la copie du jugement d'adoption ou d'une pièce justificative de la qualité de pupille. Lorsque la demande ou la déclaration n'est pas faite par la personne concernée personnellement – adopté ou pupille, parent de naissance – d'autres pièces justificatives sont demandées selon les cas. Les courriers adressés au CNAOP sans justificatif et les réponses demandant leur production sont classés par ordre alphabétique pour faciliter le lien avec le retour des justificatifs, qui permettra l'enregistrement des demandes et déclarations ainsi complétées. C'est ainsi que depuis septembre 2002, 895 courriers exprimant une intention de demande d'accès aux origines personnelles, 58 une intention de levée de secret par un parent de naissance et 66 une intention de déclaration d'identité par les ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés n'ont pas été suivis d'effet à ce jour, ceci parce que leur auteur n'a pas répondu au courrier du CNAOP et n'a pas produit les pièces justificatives demandées.

Tous les courriers adressés au CNAOP font l'objet d'une réponse.

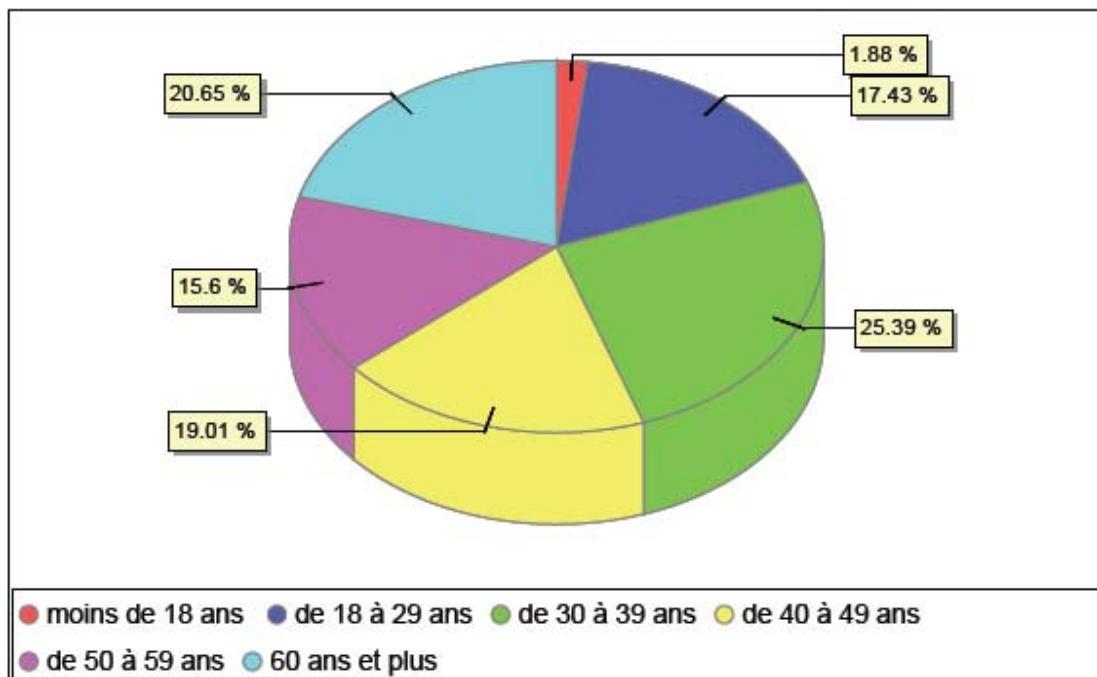
Le CNAOP reçoit de nombreuses demandes qui s'apparentent à des recherches dans l'intérêt des familles, lesquelles curieusement émanent parfois des services spécialisés de police et de gendarmerie, des recherches de fratries ou des demandes relatives au père dont la mère n'a pas révélé l'identité ou encore des courriers qui font état des doutes de leurs auteurs – ni adoptés, ni anciens pupilles - sur l'identité de leurs géniteurs pourtant régulièrement déclarés à l'état civil. Le CNAOP apporte toujours une réponse personnalisée à chaque courrier et s'efforce d'orienter son auteur vers l'institution publique ou l'organisme privé compétent lorsque cela est possible. Depuis septembre 2002, 777 courriers ont été adressés en réponse, expliquant que le CNAOP n'avait pas compétence dans la mesure où les conditions de recevabilité des requêtes n'étaient pas remplies.

En outre, une activité complémentaire et non négligeable du service consiste à l'écoute et aux réponses téléphoniques des questions émanant des correspondants départementaux ainsi qu'à la confirmation écrite sous forme d'argumentaires juridiques. Sur ce point, le secrétariat général est particulièrement réactif.

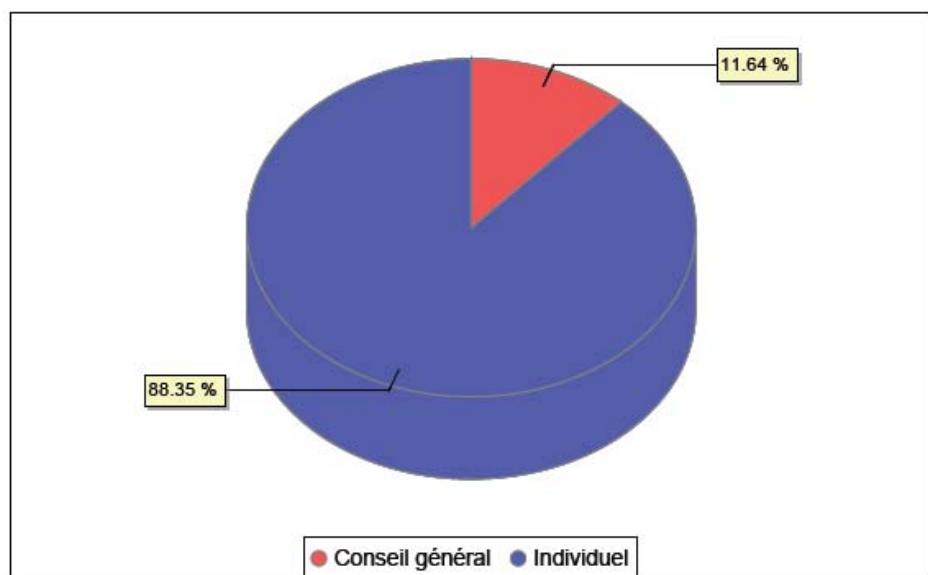
Répartition par sexe des demandeurs
d'accès aux origines



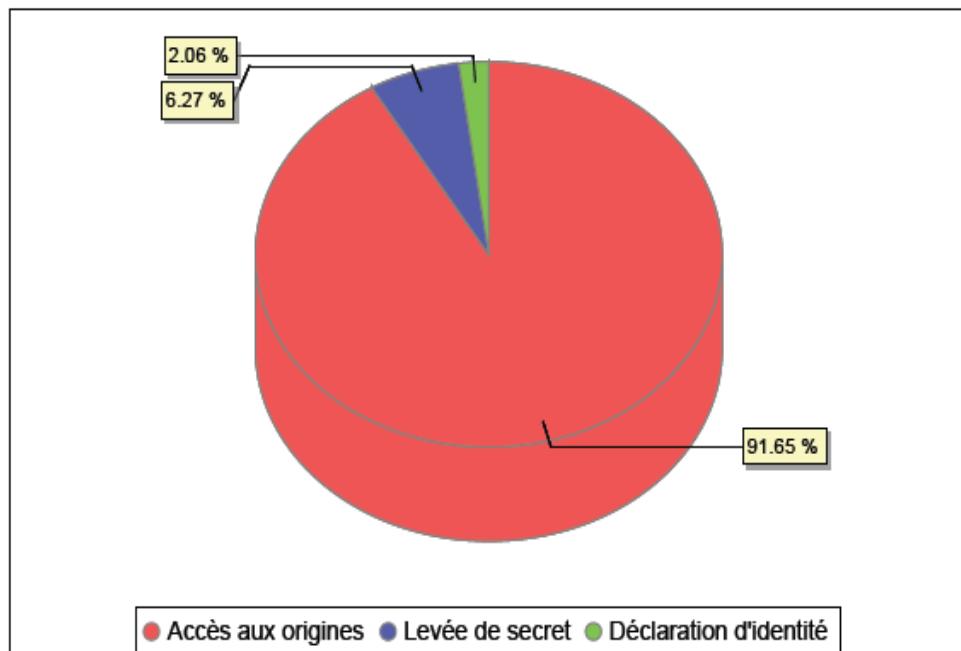
Répartition par tranches d'âge des demandeurs d'accès aux origines



Répartition par type de transmission des demandes d'accès aux origines



Répartition par type de demande



ANNEXES

**1 – Fiche d'étude prévisionnelle visant à mesurer la qualité de vie
des parents de naissance, des parents adoptifs et des personnes ayant
accédé à leurs origines personnelles à la suite d'une rencontre.**

Page 24

2 – Rapport d'étape du groupe de travail sur les mineurs.

Page 27

**3 – Présentation le 23 mars 2009 des résultats partiels de l'étude INED
relative aux caractéristiques des mères de naissance.**

Page 29

PROGRAMME D'ETUDES 2010

Fiche d'étude prévisionnelle

DIRECTION : DGCS - CNAOP

Personne à contacter pour obtenir des précisions complémentaires : Raymond Chabrol

Tél. : 01 40 56 72 10

Année du programme : 2010

Intitulé, titre de l'étude : Qualité de vie des adoptés et des pupilles de l'Etat ayant rencontré leurs parents biologiques à l'âge adulte et qualité de vie des parents adoptifs et des parents de naissance.

Objet de l'étude :

L'objectif central de cette recherche est de préciser la qualité de vie des adoptés et des pupilles de l'Etat non adoptés à l'âge adulte, des parents adoptifs et de naissance après la rencontre adopté, pupille de l'Etat-parents de naissance.

Cet objectif se décompose en plusieurs sous-objectifs :

- A) Etablir le profil différentiel socio-familial des adoptés et des pupilles de l'Etat demandeurs de rencontre ayant abouti à la rencontre versus les demandeurs n'ayant pas pu bénéficier de cette rencontre.
- B) Etablir une typologie des différents éléments caractérisant les procédures des personnels du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP), procédures aboutissant ou non à la rencontre.
- C) Etablir s'il y a des liens statistiques entre les profils différentiels établis par l'étape (A) et/ou les typologies de l'étape (B) et la rencontre effective ou l'absence de rencontre. Ceci devrait donner des éléments d'explication de l'aboutissement effectif ou non de la rencontre.
- D) Description de la qualité de vie des adoptés et des pupilles de l'Etat, des parents adoptifs, des parents de naissance après la rencontre
- E) Examiner les liens statistiques entre les indicateurs des sous-objectifs (A) ou (B) et les indicateurs de qualité de vie. Ceci devrait donner des éléments d'explication sur les différences de qualité de vie observées à l'étape (D)
- F) Représentation du changement de la qualité de vie chez les adoptés et les pupilles de l'Etat (questionnaire rétrospectif)

Méthodologie envisagée :

Depuis la mise en place du CNAOP en septembre 2002 et jusqu'au 30 novembre 2009, 911 parents biologiques ont été contactés et 490 ont refusé de lever le secret de leur identité soit environ 54%. 421 ont donc levé le secret, soit 46% des parents contactés.

Sur les 490 qui ont refusé de lever le secret, 43 ont accepté une rencontre anonyme (en présence d'une chargée de mission ou d'un correspondant départemental du CNAOP mandaté, garants de l'anonymat du parent de naissance) soit 9% d'entre eux.

Pour des raisons éthiques les questionnaires de qualité de vie ne seront envoyés qu'aux enfants pupilles de l'Etat non adoptés ou adoptés dont la demande de rencontre avec leurs parents de naissance a abouti. Pour connaître les perceptions de QV de l'ensemble familial, les questionnaires de QV seront également proposés aux parents de naissance et à chacun des parents adoptifs.

Ainsi l'échantillon se compose des 421 parents de naissance qui ont accepté de lever le secret de leur identité.

1) Analyse de contenu et grille de recueil de données des dossiers

Pour atteindre les sous-objectifs (A) et (B), une analyse de contenu de deux fois 30 dossiers (aboutis vs non aboutis) archivés au CNAOP sera effectuée dans le but d'établir une grille d'indicateurs qui sera ensuite utilisée pour le recueil systématique des données de 911 dossiers.

2) Questionnaires de qualité de vie :

Le recueil des données pour les réponses au questionnaire sera effectué par les chargés de mission qui ont été en contact avec les familles et les adoptés et les pupilles de l'Etat. Ceux-ci seront totalement libres d'accepter ou de refuser de participer.

Calendrier prévu :

Etape 1 : Analyse de la littérature et établissement des grilles et questionnaires : 2 mois. Effectués en grande partie dans les locaux du CNAOP.

Etape 2 : Recueil des données dans les dossiers, envoie et suivi des questionnaires : Durée 12 mois. Effectués par le personnel du CNAOP en collaboration avec notre équipe.

Etape 3 : Saisie des données : 1 mois (elle commencera également au cours de l'étape 2)

Etape 3 : Analyses des données : 1 mois

Etape 4 : Rapports et articles : 2 mois

Coût estimatif pour le Ministère :

Eléments de calcul du coût

2 méthodes d'estimation :

- Salaires ((salaire brut / personnes x nb de mois) + 50% charges patronales
- Nb de jours (pendant la durée totale de l'étude) x coût quotidien tous frais compris : 1 000 à 1 200 €
- Frais de gestion de l'organisme contractant en % du coût (si estimation en salaires)

- Frais de mission (déplacements + hébergements / nb de personnes)
- Sous total : coût hors taxe
- TVA à 19,6 % du coût hors taxe (sauf exonération)
- Coût total TTC, charges sociales incluses

Coût total de l'engagement juridique sur la durée totale de l'étude (en AE): 48 000 €

Cette étude, encore prévisionnelle, fera l'objet d'un appel à candidature en 2010

Cette étude présente-t-elle un caractère transversal ?

Dans l'affirmative :

Autres directions susceptibles d'être intéressées : DREES

Résultats opérationnels attendus :

Contribuer à la réflexion en cours sur l'accès aux origines personnelles et à une éventuelle réforme dans ce domaine, annoncée par la secrétaire d'Etat à la famille.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MINEURS

Point d'étape - 26 novembre 2009

Le groupe de travail a été créé sur proposition du président et de la secrétaire générale le 21 janvier 2009.

Constat

Difficultés à apprécier l'« âge de discernement »
Nécessité d'un accompagnement des parents et des enfants

Objectifs

- Proposer des modalités de protocole pour les dossiers de mineurs
- Avancer des préconisations en matière d'accompagnement des mineurs
- Réfléchir à l'utilité que le conseil débatte d'une éventuelle proposition de modification de la loi sur l'« âge de discernement »

Le groupe s'est réuni deux fois : le 12 février 2009 et le 25 mars 2009.

Réunion du 12 février 2009

Rappel des débats du CNAOP sur la question de l'accès des mineurs à leurs dossiers.

Rappel qu'il s'agit d'une demande *personnelle*.

Rappel des raisons pour lesquelles la position du CNAOP a évolué, jusqu'à recommander l'accès à la majorité.

Rappel des débats parlementaires et des arguments avancés pour justifier la notion d'«âge de discernement ».

L'étude de dossiers de mineurs reçus au CNAOP permet de mesurer la difficulté d'évaluer cette notion au cas par cas : les dossiers portent sur des enfants allant de 7ans1/2 à 16 ans.

Echange avec les chargées de mission sur la manière de travailler sur les dossiers avec les parents des mineurs jusqu'à présent.

Il apparaît que la « maturité » et le « discernement » ne sont pas nécessairement liés à l'âge. Pour autant, il est important de comprendre les étapes du développement de l'enfant.

Réunion du 25 mars 2009

La réunion du 25 mars 2009 a permis l'audition du docteur Fanny Cohen Herlem sur les étapes de développement de l'enfant. Un échange s'est engagé sur différentes situations, et sur le travail mené tant par les chargées de mission qu'au niveau départemental, grâce à la participation de Madame Michèle Fallara, correspondante départementale du CNAOP pour les Alpes Maritimes. L'importance de permettre à l'enfant de vivre au mieux ces différentes phases de développement a été soulignée par tous ceux présents.

Il est rappelé que la consultation du dossier est une chose, la demande d'accès aux origines personnelles en est une autre, les implications et les répercussions possibles sont différentes.

Le groupe s'interroge sur la question de la gestion de la demande dans la durée – comment accompagner la demande sans y répondre nécessairement par une ouverture de dossier et de recherche d'un parent. A cette fin, il semble utile de recueillir le témoignage d'autres professionnels et de parents.

- La pratique d'une autre correspondante CNAOP viendrait enrichir la réflexion ;
- Le témoignage de parents ayant accompagné des jumeaux nés « sous X », dont l'un souhaitait avoir des informations, et l'autre pas, semble intéressant.
- Expérience d'une jeune fille dont la gestion de la demande s'est étalée sur deux ans (retour via la chargée de mission)
- La perspective des mères de naissance est également importante : est-il envisageable pour elles de consentir à lever le secret, ou à une rencontre, quand l'enfant encore jeune ?

La réunion prévue le 6 mai 2009 a été annulée.

Une réunion est proposée pour le 26 novembre dans l'après-midi, après la réunion du conseil.

Depuis la dernière réunion, le groupe a reçu la note de synthèse sur la législation des autres pays européens.

Objectif : présenter un rapport pour janvier 2010.

Documents réunis à ce jour

Extraits des rapports d'activité du CNAOP portant sur cette question

Débats parlementaires

Comparatif des pratiques dans différents pays => prévoir un tableau comparatif

Rapport du parlement européen de mars 2009 sur l'adoption internationale (mais qui couvre bien d'autres sujets, dont celui de l'accouchement anonyme et de l'accès aux origines) => prévoir une synthèse sur la partie afférente aux origines

Document du docteur Fanny Cohen-Herlem (qui a servi de base à l'audition)

Document sur la parentalité et l'adolescence (Françoise Vallée et Dr Blandine Hamon) : à remettre au groupe pour la séance du 26 novembre

Témoignages sur la gestion de l'attente : ex de jumeaux

Premières pistes

L'accès aux origines est un droit reconnu dans la plupart des pays occidentaux et, progressivement, émergents.

Derrière le mot « origines » on trouve la possibilité, selon les pays, d'accès aux dossiers, de retrouver ou non une identité, d'obtenir des informations médicales, d'établir une forme de communication avec un ou plusieurs membres de la famille d'origine, etc.

Les témoignages montrent que toute une palette d'attentes se décline derrière cette notion d'« origines », qui évoluent dans le temps et à différentes étapes de la vie : curiosité pour un lieu, interrogations sur les questions relatives à la santé, connaître son origine ethnique, avoir une idée de l'âge des parents, savoir s'il y a une fratrie, rencontrer le ou les parents de naissance, etc.

Dans certains pays où il n'y a pas d'accouchement anonyme, mais où le recueil d'enfants est aménagé (*Babyklappe*), les enfants recueillis sans qu'une identité ait été communiquée sont assimilés à des enfants trouvés, sans dispositif de recueil d'informations.

Dans la plupart des pays, l'accès aux origines se situe à la majorité. L'expérience de la quête des adultes, qu'elle débouche ou non sur des retrouvailles, montre que c'est une période très chargée sur le plan émotionnel, très fragilisante.

Janice Peyré