



Inspection générale
des affaires sociales

Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine Maritime

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Dr. Pierre ABALLEA

Fadela AMARA

Christine BRANCHU

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Mars 2019 -
- N° 2018-098R -

SYNTHESE

[1] L'adoption d'un enfant Pupille de l'Etat se déroule en deux étapes : l'agrément des adoptants par le président du conseil départemental après avis d'une commission *ad hoc* et l'accord du Préfet pour l'adoption, après avis du conseil de famille des pupilles de l'Etat. Les deux procédures visent à donner à l'enfant la famille qui correspond le mieux à ses besoins, parmi les adoptants agréés. Une double sélection des adoptants est opérée, en vue de leur agrément, puis en vue d'un apparentement, si un enfant est proposé à l'adoption. Chaque étape comporte des risques de discrimination si des critères qui ne sont pas prévus par la loi, sont appliqués de manière à écarter systématiquement certains profils de candidats.

[2] Les propos de la cheffe du service de l'adoption de Seine Maritime, tels que diffusés le 18 juin 2018 par France Bleue Normandie, ont laissé entendre que de tels critères discriminatoires seraient appliqués à des couples homoparentaux qui ne seraient jamais proposés à l'adoption de nourrisson. Seuls, leur seraient proposés les enfants à besoins spécifiques (âgés, en fratrie ou présentant des problèmes de santé ou de handicap). La cheffe de service a démissionné de sa fonction de responsable de service. A la demande du président du département et de la préfète de région, l'inspection générale des affaires sociales a été chargée par la ministre des solidarités et de la santé, d'une mission de contrôle sur l'adoption en Seine Maritime.

[3] Les principales tendances observées en ce qui concerne les pupilles et les adoptions en Seine Maritime illustrent fut ce avec quelques particularités, celles observées au niveau national, à savoir une contraction des adoptions plénières sur les enfants pupilles de l'Etat, compte tenu de la forte baisse des adoptions internationales. S'agissant des pupilles de l'Etat en Seine Maritime, dont le nombre a crû ces dix dernières années, peu seront en réalité adoptables et adoptés, compte tenu notamment de leurs besoins spécifiques. Les adoptions se concentrent donc principalement sur les enfants nés sous le secret. Entre 15 à 20 pupilles en moyenne par an, principalement des nourrissons, sont proposés à l'adoption. Le choix des membres du conseil de famille est particulièrement difficile dans une liste de 150 adoptants agréés.

[4] Le nombre de parents agréés a baissé, mais pas à due proportion de la baisse des enfants adoptables et leur profil évolue. Si quelques couples de même sexe figuraient déjà parmi les célibataires agréés avant 2013, la loi a conduit à faire émerger de nouveaux couples demandeurs. Le nombre de dossiers est faible : ils représentent 3,3 % des demandes contre 86 % pour les hétéroparents entre 2013 et 2017. Les 10 % restants sont les adoptants célibataires.

[5] En Seine Maritime, les services du Conseil départemental et de l'Etat sont dans des situations différentes. Le service de l'adoption, consultations des dossiers et parrainage, de la sous-direction de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) repose sur des ressources techniques et administratives dédiées à l'Adoption, étoffée et stables depuis sa création en 2005. L'ancienne cheffe de service a su développer avec son adjointe les procédures adéquates et une dynamique de travail qui constituaient, jusqu'à juin 2018, une vitrine des services du département. Au sein de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), le service de l'Etat, dans sa fonction de tuteur des pupilles et responsable du conseil de famille, repose sur des ressources plus récentes et réduites. Ces ressources, fragiles, se sont concentrées sur le suivi des pupilles (une centaine en 2017-2018). S'agissant de l'apparentement et du choix des familles adoptantes, le tuteur (DDCS) s'est appuyé sur le service adoption du conseil départemental sans interroger les critères de choix et en délaissant largement ses compétences légales.

[6] Le conseil de famille, à l'activité trop chargée en l'absence d'un second conseil qui devrait être créé compte tenu du nombre de pupilles suivis, s'est également appuyé sur le service du département pour déterminer les pré-choix des familles présentées, sans l'interroger au-delà de la liste restreinte qui lui était proposée. Cette situation n'a changé qu'à l'été 2018.

[7] Entre le vote de la loi de 2013 et la mi 2018, la mission a relevé plusieurs mécanismes ayant conduit à réduire la probabilité d'un agrément, et plus encore, à orienter, de manière systématique les propositions d'adoption sur certains profils de parents, au détriment des autres.

- Une sélection s'est imposée progressivement dans le parcours des adoptants : une information dissuasive pour les célibataires et les homoparents et une sélection plus restrictive des célibataires à la phase d'apparement ;
- Il a existé une règle tacite privilégiant les couples hétéroparentaux, après un premier tri par ordre chronologique des agréments, lors du processus d'apparement pour les nourrissons nés sous le secret, sans besoins spécifiques. Cette règle a été intégrée par tous les acteurs tant côté du Département que de l'Etat, en commission d'agrément et de manière plus marquée, en conseil des familles ;
- S'agissant des demandes d'homoparents, l'adoption ne leur a été proposée, sur la période 2013 – 2017, que pour des enfants ayant des besoins spécifiques. Cette posture est paradoxale qui conduit à ne pas considérer ces familles comme prioritaires pour l'accueil d'un nouveau-né sans besoins spécifiques et à leur reconnaître des compétences particulières pour accueillir un enfant plus âgé et/ou présentant des problèmes de santé ou un handicap.

[8] Quels que soient les adoptants, homoparents ou pas, d'autres critères sont également couramment utilisés par le service Adoption et le conseil de famille, dont l'usage interroge en ce qu'ils visent à reproduire autant que faire se peut une vraisemblance de filiation biologique : écart d'âge entre pupille et adoptants, origine géographique, couleur de peau. Ces données sont traitées dans les fichiers des deux institutions, la DDCS n'ayant, à ce jour, engagé aucune mise en conformité au regard des exigences de la CNIL.

[9] Le contrôle n'a porté que sur le seul département de Seine Maritime. Toutefois, il ressort des entretiens nationaux que l'exclusion des célibataires de l'adoption nationale serait couramment pratiquée dans une majorité de conseils de famille en France. En ce qui concerne les couples homoparentaux, des conseils de famille semblent un peu moins fermés : des couples ont été proposés et des enfants leurs ont été confiés ; ceci est cohérent avec le fait que les premiers couples mariés ont été agréés en 2014 et figurent en 2018 parmi les candidats déjà anciens. Les couples ayant adopté seraient d'une dizaine à ce jour.

[10] Il ressort également de l'analyse nationale, que le pilotage des procédures d'adoption s'inscrit dans un cadre complexe de responsabilités entrecroisées entre départements et Etat. Une évolution du cadre législatif qui conduirait l'Etat à transférer les missions de tuteur à une autre institution, renforcerait d'autant la nécessité d'un pilotage national, qui présente d'ores et déjà des faiblesses : absence de cadre d'instruction commun actualisé (le guide le plus complet date de 2011), notamment sur les critères d'apparement, outil de gestion informatique BNDA peu diffusé et non mis à jour au regard des besoins des utilisateurs et des exigences de la CNIL, pratiques peu évaluées ... Les ressources dédiées à ces questions sont de 0,7 ETP à la DGCS.

[11] Au terme de ces analyses, dans le respect de l'intérêt et des besoins des pupilles, 14 recommandations locales et nationales visent à réduire le risque de discrimination envers les adoptants.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	9
1 DES PROCEDURES QUI ASSOCIENT ETROITEMENT LES ACTEURS DE L'ETAT, DU CONSEIL DEPARTEMENTAL ET DES ASSOCIATIONS	11
1.1 Le statut de pupille de l'Etat.....	11
1.2 La procédure d'agrément en vue d'adoption	12
1.3 La procédure d'apparentement	14
2 LE CONTEXTE DES ADOPTIONS PLENIERES EN FRANCE.....	15
2.1 Un fort écart entre les demandes et les possibilités d'adoption d'enfants jeunes et en bonne santé	15
2.2 La loi de 2013 a ouvert le mariage et par voie de conséquence, l'adoption aux personnes du même sexe.....	16
2.2.1 L'évolution du droit : l'adoption d'un enfant par un couple de même sexe n'est pas, par principe, contraire à l'intérêt d'un enfant.....	16
2.2.2 La diversité des familles est insuffisamment prise en compte dans les études et données disponibles.....	17
2.3 L'intérêt supérieur de l'enfant : une application directe en droit français, un contenu large et difficile à décliner dans les procédures de l'adoption.....	18
2.3.1 La jurisprudence de la Cour de cassation	18
2.3.2 Le rapport du groupe de travail du Défenseur des droits	18
2.4 Les besoins de l'enfant objectivent mieux son intérêt	20
3 LE DIFFICILE PILOTAGE NATIONAL ET DEPARTEMENTAL DES PROCEDURES DE L'ADOPTION.....	21
3.1 Un cadre complexe de mise en œuvre visant à garantir l'équilibre des compétences au profit de la meilleure décision possible pour l'enfant	21
3.2 Les moyens administratifs limités et à l'avenir proche incertain.....	21
3.3 Sur les critères d'apparentement, les guides et référentiels sont peu diserts ou datés	22
3.3.1 Les agréments, un référentiel daté.....	22
3.3.2 Les Conseils de familles des pupilles de l'Etat : un guide peu disert sur les apparentements.....	24
3.4 Les possibles mécanismes de discrimination dans les apparentements entre les enfants et les parents.....	25
3.4.1 Les risques sont réels dans des procédures très peu normées et peu transparentes	25

3.4.2	Les fichiers mis en place pour les procédures d'adoption nécessitent d'être revus à l'aune de la RGPD et ne sont pas sécurisés.....	26
3.4.3	Trois critères largement mis en œuvre par les professionnels ou les décideurs pour réaliser les apparentements	27
3.4.4	Des pratiques faiblement interrogées, très peu évaluées.....	27
4	SITUATION DE L'ADOPTION EN SEINE MARITIME	29
4.1	Un nombre restreint mais stable d'enfants, principalement nés sous le secret, adoptables pour un nombre dix fois supérieur d'adoptants agréés une année donnée	29
4.1.1	Un nombre de pupilles de l'Etat en croissance dont un peu plus de la moitié ne sont pas adoptés en raison de leurs besoins spécifiques.....	29
4.1.2	Les adoptions nationales concentrent aujourd'hui l'essentiel des adoptions en raison du quasi tarissement des adoptions internationales.....	31
4.1.3	Les enfants nés sous le secret constituent la principale source, stable, des enfants adoptés par les familles agréées du département	32
4.1.4	La demande d'agrément des familles du département a baissé tout en s'élargissant aux couples homoparentaux après la loi de 2013.....	32
4.2	Un service du Conseil départemental aux ressources étoffées, dédiées à l'adoption, qui contrastent avec celles, fragiles, du service de l'Etat.....	34
4.2.1	Un service Adoption dynamique, stable depuis sa création en 2005 dont les missions se sont élargies aux parrainages	35
4.2.2	Une mission de tuteur à la DDSC aux ressources limitées, centrées sur le suivi des pupilles de l'Etat, qui s'est reposé <i>de facto</i> sur le service adoption pour l'apparentement avant adoption.....	41
4.3	Des critères de sélection des parents adoptants qui interviennent dans les deux processus agrément et adoption	47
4.3.1	Une phase de présentation plus dissuasive pour les célibataires et les homoparents et une moindre représentativité pour les célibataires en phase d'agrément.....	47
4.3.2	Une phase de l'apparentement fermée et centrée sur les enfants à besoins spécifiques pour les célibataires et les homoparents	50
4.3.3	D'autres critères de choix utilisés au nom de l'intérêt de l'enfant dessinent un modèle de famille idéale, jeune, accueillant un enfant « qui leur ressemble physiquement »	54
5	RECOMMANDATIONS	57
5.1	Recommandations à portée nationale	57
5.2	Recommandations pour la Seine Maritime.....	58
5.2.1	Pour la DDSC.....	58
5.2.2	Pour le conseil départemental	59
5.2.3	Pour les deux acteurs DDSC et Conseil départemental.....	60
	TABLEAU DES RECOMMANDATIONS.....	63

LETTRE DE MISSION	65
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	67
ANNEXE 1 : VERBATIM DES PROPOS DE LA CHEFFE DE SERVICE DIFFUSES LE 18 JUIN 2018	71
ANNEXE 2 : PRESENTATION DU FILM « BLESSURES SECRETES » DIFFUSE EN REUNION D'INFORMATION POUR LES POSTULANTS A UN AGREMENT EN VUE D'ADOPTION	73
ANNEXE 3 STRUCTURE ET MENTIONS FIGURANT DANS LES FICHIERS INFORMATIQUES DES PARENTS AGREES.....	75
PIECE JOINTE N°1 DETAILS DU PROCESS AGREMENT EN SEINE MARITIME.....	77
PIECE JOINTE N°2 L'AGREMENT DES CANDIDATS A L'ADOPTION (EXTRAIT DU PROJET DE SERVICE DE L'ADOPTION 2016)	81
PIECE JOINTE N°3 NOTE DU SERVICE ADOPTION SUR HOMOPARENTALITE, 2011.....	89
PIECE JOINTE N°4 RAPPORT ONPE SUR L'ADOPTION EN SEINE MARITIME.....	91
PIECE JOINTE N°5 TRAITEMENT ET PROTECTION DES DONNEES SENSIBLES DANS LES PROCEDURES D'ADOPTION.....	99
SIGLES UTILISES.....	101
OBSERVATIONS DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE ET REPONSES DE LA MISSION	103
OBSERVATIONS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL ET DE LA PREFECTURE DE SEINE MARITIME ET REPONSES DE LA MISSION	133

INTRODUCTION

[12] Le 1^{er} juillet, le Président du Conseil départemental de Seine Maritime et la préfète de région Normandie ont adressé une lettre à la ministre des solidarités et de la santé demandant une inspection de l'IGAS pour « vérifier que les procédures d'agrément et d'adoption » ne laissent place à aucun traitement discriminatoire » et sont bien conformes aux lois et règlements. Par lettre du 29 août, la ministre a saisi la cheffe de l'IGAS et demandé « une mission de contrôle des procédures d'adoption dans le département de la Seine Maritime ».

[13] D'après un court extrait d'un entretien de la responsable du service adoption de l'ASE 76, diffusé le 18 juin 2018 par France Bleue Normandie (voir annexe n°1), les couples homoparentaux, sans être exclus, n'étaient pas prioritaires pour les adoptions et de fait exclus pour les apparentements avec un nourrisson. Les propos diffusés ont été condamnés par le président du conseil départemental (PCD) et la préfète ; le président du conseil départemental a reçu et accepté la démission de la responsable le jour même.

[14] La mission a été confiée au Dr Pierre ABALLEA, à Fadela AMARA et Christine BRANCHU. Cette mission a été conduite concomitamment à une procédure pénale, qui faisait suite au dépôt de plaintes pour discrimination, une enquête ayant été ouverte par le procureur de la république de Seine Maritime le 19 juin 2018¹. Par ailleurs, le Défenseur des Droits s'est autosaisi en juillet 2018 et conduit ses propres investigations.

[15] Le contrôle a porté sur les services de l'Etat et du Conseil départemental qui ont la responsabilité des deux procédures permettant *in fine* l'apparentement de familles adoptantes et d'enfants adoptables : l'agrément et l'apparentement.

[16] Des risques de discrimination peuvent exister à chaque étape de ces deux procédures qu'elles soient de la responsabilité de la sous-direction ASE du Conseil départemental ou bien de la responsabilité de la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). L'identification de ces risques a reposé sur des entretiens conduits avec toutes les parties prenantes : d'une part, les membres de la commission d'agrément et du conseil de famille, les cadres administratifs et techniques de la direction Enfance et famille, de la sous-direction de l'ASE et de son service adoption, consultations des dossiers et parrainage, dépendant du Conseil départemental et d'autre part, le service Protection des mineurs de la DDCS en charge du tutorat des pupilles et de la gestion du conseil de famille. Un entretien spécifique a été réalisé à l'IGAS avec l'ancienne cheffe de service et son conseil. Par ailleurs, des entretiens ont été conduits avec les associations représentantes d'homoparents et adoptants de Seine Maritime et un échange d'informations réalisé en début de mission avec le procureur de la république. L'intégralité de l'entretien, dont la diffusion d'un court extrait a été à l'origine de la présente mission, n'a pu être obtenue de Radio France. Enfin, la mission a examiné après tirage au sort 14 % des dossiers de premières demandes de familles agréées ou ayant demandé à l'être entre 2013 et 2017 ainsi que la totalité des dossiers d'adoption examinés en conseil de famille sur cette période.

¹ Trois des six associations ayant déposé plainte ont été mentionnées par la presse et confirmées par le procureur : l'association des familles homoparentales (ADFH), le centre LGBTI de Normandie et l'association « Laisse bien ta Gaieté (LBTG) ».

[17] La lettre de mission évoque la possibilité « s'il y a lieu » [de faire] des propositions plus générales en vue d'améliorer la procédure dans l'intérêt de l'enfant et d'éviter tout traitement discriminatoire à l'encontre des personnes souhaitant adopter. ». Il est apparu très rapidement que la compréhension des enjeux et contraintes des acteurs de Seine Maritime, devait être replacée dans un contexte international et national dont les évolutions législatives et réglementaires pèsent de manière déterminante sur la situation locale. Des entretiens ont donc été conduits d'une part, avec les associations nationales parties prenantes dans tous les départements aux procédures d'adoption (cf. liste des personnes rencontrées), et d'autre part avec les directions d'administration centrale en charge de ces sujets, notamment la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) d'une part et la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) d'autre part. Deux expertises particulières ont été sollicitées : auprès de l'observatoire national de la protection de l'Enfance (ONPE) s'agissant de la situation nationale et locale de l'adoption et auprès de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) s'agissant des constats réalisés sur les fichiers locaux utilisés par les services administratifs de Seine Maritime.

[18] Les investigations et constats ont été réalisés entre septembre et fin novembre 2018 et tiennent compte des évolutions observées jusqu'à cette date.

[19] Après avoir rappelé les principales étapes des procédures d'agrément et d'apparement, la mission a choisi de présenter le contexte international et national puis, dans un second temps de détailler les pratiques observées en Seine Maritime.

1 DES PROCEDURES QUI ASSOCIENT ETROITEMENT LES ACTEURS DE L'ETAT, DU CONSEIL DEPARTEMENTAL ET DES ASSOCIATIONS

1.1 Le statut de pupille de l'Etat²

[20] Un enfant peut devenir pupille de l'État s'il est :

« 1° Les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois ;

2° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de deux mois ;

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 ;

4° Les enfants orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon le chapitre II du titre X du livre Ier du code civil et qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois ;

5° Les enfants dont les parents ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale en vertu des articles 378 et 378-1 du code civil et qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 380 dudit code ;

6° Les enfants recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance en application des articles 381-1 et 381-2 du code civil. »³

[21] Dans les quatre premiers cas, lorsque l'enfant est remis au service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), un procès-verbal est établi.

[22] Dans ces situations, l'enfant est déclaré pupille de l'État à titre provisoire à la date à laquelle est établi le procès-verbal. Une tutelle spécifique est alors organisée par le préfet (qui exerce les fonctions de tuteur) et le conseil de famille des pupilles de l'État afin de protéger l'enfant. L'enfant est placé dans une pouponnière ou auprès d'une famille d'accueil ou un établissement.

[23] À compter de la déclaration à titre provisoire (date du procès-verbal), les parents ont la possibilité de reprendre immédiatement leur enfant dans un délai de deux mois sans aucune formalité. Le délai est de six mois lorsque c'est l'un des deux parents seulement qui a remis l'enfant au service de l'ASE (dans le cas n°3). Il y a une admission directe en cas de décision judiciaire (cas des situations n°5 et 6),

² Source : Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre).

³ Article L224-4 du CASF.

[24] Au-delà de ces délais, la restitution de l'enfant aux parents est soumise à l'acceptation du tuteur ou du conseil de famille. En cas de refus du tuteur ou du conseil de famille, les parents peuvent exercer un recours auprès du tribunal de grande instance (TGI).

[25] 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, afin de garantir l'établissement des relations nécessaires au développement physique et psychologique de l'enfant ainsi que sa stabilité affective.

[26] L'enfant qui a le statut de pupille de l'État fait l'objet d'un projet de vie qui peut être un projet d'adoption simple ou plénier. Ce projet est défini par le tuteur avec l'accord du conseil de famille. L'enfant peut être adopté :

- soit par la personne à laquelle l'enfant a été confié (famille d'accueil),
- soit par des personnes agréées par le responsable du service de l'ASE.

[27] L'enfant n'est pas adoptable lorsque le tuteur démontre que la mesure de l'adoption n'est pas adaptée à l'enfant. C'est le cas, par exemple, lorsque le tuteur décide du maintien des liens avec la famille d'origine, dans l'intérêt de l'enfant. Lorsqu'il est adopté, l'enfant quitte le statut de pupille de l'État.

1.2 La procédure d'agrément en vue d'adoption

[28] Le déroulement de la procédure d'agrément en vue d'adoption est fixé par les articles L225-2 à L225-9 et R. 225-1 à R. 225-8 du Code de l'action sociale et des familles. Ces textes définissent les différentes étapes de la procédure et sont rappelées dans le Guide de 2011 de la DGCS⁴ :

- dans un délai de deux mois à compter de la demande de la personne qui sollicite un agrément en vue d'adoption, le service doit lui délivrer une information sur l'adoption dans le cadre de réunions collectives ou, le cas échéant, d'entretiens individuels ;
- le travailleur social et le psychologue évaluent respectivement les conditions d'accueil des candidats sur les plans social, matériel et éducatif ainsi que le contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'adopter ;
- la commission d'agrément⁵ émet un avis.

[29] Celle-ci prévue par l'article L225-2 comprend :

- Trois personnes appartenant au service qui remplit les missions d'aide sociale à l'enfance et ayant une compétence dans le domaine de l'adoption ou leurs suppléants désignés parmi les personnes répondant aux mêmes conditions ;
- Deux membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat du département : l'un nommé sur proposition de l'union départementale des associations familiales parmi les membres nommés au titre du 2° de l'article R. 224-3 ; l'autre assurant la représentation de l'association départementale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat ; ces membres peuvent être remplacés par leurs suppléants, désignés parmi les personnes répondant aux mêmes conditions ;

⁴ Référentiels. L'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément. Ministère des solidarités et de la cohésion sociale DGCS. Avril 2011.

⁵ Article R225-9 du CASF. Modifié par Décret n°2013-938 du 18 octobre 2013 - art. 1.

- Une personnalité qualifiée dans le domaine de la protection sociale et sanitaire de l'enfance.

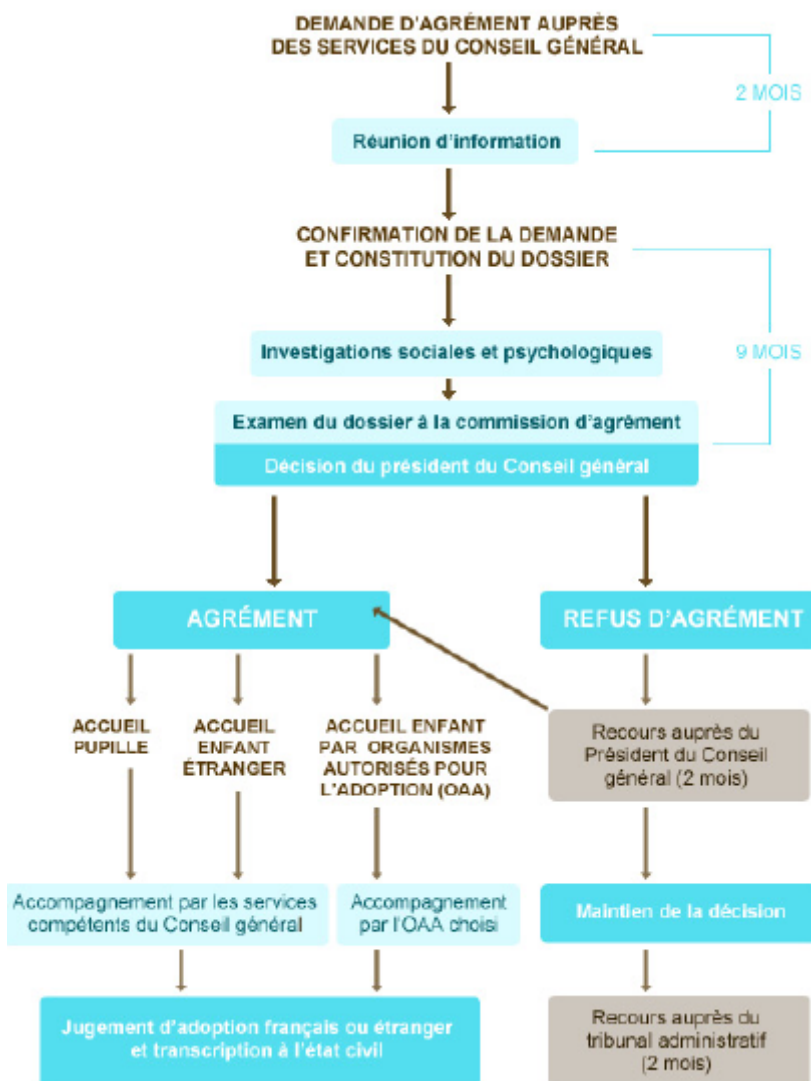
[30] Les membres de la commission, dont le président et le vice-président, sont nommés pour six ans par le président du conseil départemental.

[31] Le président du conseil départemental décide d'accorder ou non l'agrément. À compter de la confirmation de la demande d'agrément par les candidats, le président du conseil départemental dispose d'un délai de neuf mois pour prendre sa décision après avis de la commission d'agrément.

[32] Comme pour toute décision administrative, des voies de recours sont possibles :

- Recours gracieux : il doit être adressé au Président du Conseil départemental dans un délai de deux mois à partir de la réception de la notification de refus.
- Recours contentieux : il doit être adressé au Président du tribunal administratif dans un délai de deux mois à partir de la réception de la notification de refus ou après décision de maintien de refus émis dans le cadre de la procédure du recours gracieux.

Schéma 1 : Les étapes de l'agrément



Source : DGCS

1.3 La procédure d'apparement

[33] L'apparement consiste à choisir une famille qui correspondra le mieux aux besoins de l'enfant. Ce n'est pas la décision d'adoption, acte à portée juridique. Il ne peut être réalisé que lorsque l'adoptabilité de l'enfant a été établie et avec des candidats à l'adoption agréés.

- L'apparement relève des organes chargés de la tutelle des pupilles de l'Etat.

Encadré 1 : Composition et missions des organes chargés de la tutelle des pupilles

« /../ Les organes chargés de la tutelle des pupilles de l'Etat mentionnée au présent chapitre sont le représentant de l'Etat dans le département, ou, en Corse, le représentant de l'Etat dans la collectivité de Corse, qui exerce la fonction de tuteur et peut se faire représenter, et le conseil de famille des pupilles de l'Etat ; la tutelle des pupilles de l'Etat ne comporte pas de juge de tutelle ni de subrogé tuteur. Le tuteur et le Conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent les attributions conférées à ces organes selon le régime de droit commun. A cette fin, le conseil de famille doit examiner au moins une fois par an la situation de chaque pupille. Avant toute décision du président du conseil départemental, ou, en Corse, du président du conseil exécutif, relative au lieu et au mode de placement des pupilles de l'Etat, l'accord du tuteur et celui du conseil de famille doivent être recueillis, ainsi que l'avis du mineur dans les conditions prévues à l'article L. 223-4. Le mineur capable de discernement est, en outre, entendu par le tuteur, ou son représentant, et par le conseil de famille, ou l'un de ses membres désignés par lui à cet effet. Lorsque le mineur se trouve dans une situation de danger manifeste, le tuteur, ou son représentant, prend toutes les mesures d'urgence que l'intérêt de celui-ci exige. »

Source : Article L224-1 et suivants du CASF

[34] Le Conseil de famille est composé :

- Des représentants du conseil départemental, désignés par cette assemblée, sur proposition de son président ou, en Corse, des représentants de la collectivité de Corse désignés par l'Assemblée de Corse ;
 - Des membres d'associations à caractère familial, notamment issus de l'union départementale des associations familiales, d'associations d'assistants maternels et d'associations de pupilles et anciens pupilles de l'Etat choisis par le représentant de l'Etat dans le département sur des listes de présentation établies par lesdites associations ;
 - Des personnalités qualifiées désignées par le représentant de l'Etat dans le département, ou, en Corse, par le représentant de l'Etat dans la collectivité de Corse.
- Un choix de personnes identifiées parmi l'ensemble de personnes agréées pour l'adoption est proposé par les services du Département. « Le président du conseil départemental présente au tuteur et au conseil de famille la liste des personnes agréées conformément à l'article L. 225-2 en leur exposant la situation de celles d'entre elles qu'il estime susceptible d'offrir les conditions d'accueil les plus favorables au pupille dont l'adoption est envisagée, et en leur communiquant les dossiers correspondants. Le tuteur et le conseil de famille peuvent demander que leur soit communiqué tout autre dossier d'une personne agréée»⁶.

⁶ Article R 224-17 du CASF.

[35] Ainsi, le tuteur assisté du Conseil de famille des pupilles de l'État (CFPE) a la mission de choisir la famille à laquelle sera confié l'enfant en vue d'adoption. « ...Au moment de la mise en œuvre de la décision de placement en vue de l'adoption d'un pupille de l'Etat auprès d'une personne agréée, le tuteur adresse sans délai à celle-ci un extrait du procès-verbal de la réunion du conseil de famille faisant état de l'accord du conseil de famille des pupilles de l'Etat... »⁷.

[36] Après acceptation dudit placement, les professionnels de l'ASE organisent la mise en relation entre l'enfant et la famille adoptive. La durée varie selon les profils des pupilles (nourrissons ou enfant plus âgés, histoire, personnalité etc...).

[37] Après six mois de vie en famille, un bilan d'adaptation élaboré par les professionnels de l'ASE, est présenté au conseil de famille. Celui-ci est joint au dossier pour la requête en adoption déposé auprès du TGI par la famille adoptante. Le jugement d'adoption met fin au statut de pupille de l'Etat.

2 LE CONTEXTE DES ADOPTIONS PLENIERES EN FRANCE

2.1 Un fort écart entre les demandes et les possibilités d'adoption d'enfants jeunes et en bonne santé

[38] Sur la longue période, les différentes formes d'adoption (simple ou plénière avec changement de filiation) ont connu de fortes évolutions sociologiques et juridiques⁸. Après une période d'essor, l'adoption plénière internationale s'est notablement contractée et modifiée. L'adoption nationale connaît ainsi une nouvelle visibilité, même si les données chiffrées demeurent relativement stables⁹.

[39] S'agissant de l'adoption internationale, la contraction du nombre des enfants confiés en vue d'adoption en France, est très forte. En 2017, 685 enfants étrangers ont été adoptés en France, contre 722 en 2016. Pour mémoire, en 2007, 3162 enfants nés à l'étranger avaient été adoptés.

[40] En France, au 31 décembre 2016, 2626 enfants bénéficiaient du statut de pupille de l'Etat. Ce chiffre qui a augmenté légèrement ces quatre dernières années (+0,4 % par rapport à 2015) recouvre de fortes disparités départementales, entre 2 pour 100 000 habitants pour la Haute Saône et 54 pour 100 000 pour le Pas de Calais.

[41] En 2016, 793 pupilles de l'Etat ont été adoptés. Parmi les enfants confiés en France en vue d'adoption, 11 % avaient des besoins spécifiques liés à leur santé, 8 % avaient des besoins compte tenu de leur âge (des enfants de plus de 6 mois ou un an, selon les départements) et 2 % vivaient en fratrie¹⁰; 79 % n'avaient pas de besoins spécifiques. En ce qui concerne les adoptions internationales, en 2017, plus de 72 % des enfants avaient au moins un besoin spécifique. Les enfants ayant des besoins spécifiques représentent plus des deux tiers des pupilles de l'Etat; leur « adoptabilité » est par construction plus complexe à mettre en œuvre.

⁷ Article R 224-10 du CASF.

⁸ Agnès Fine. L'évolution de l'adoption en France, entre filiation et parentalité. Journal de Pédiatrie et de Puériculture, Elsevier Masson, 2005, pp.155-161 / Jean-François Mignot, L'adoption, La découverte, coll. Repères, 2017

⁹ https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/20160209_pupilles2014_web.pdf

¹⁰ Au 31 décembre 2016.

[42] Du côté des familles, depuis 2008, les demandes et les accords d'agrément en vue de l'adoption nationale et internationale sont en baisse. Au 31 décembre 2016, le nombre des agréments, dont la portée est nationale, délivrés par les présidents de conseils départementaux, en cours de validité est de 14 070 (-13 % par rapport à 2015). Le nombre de nouvelles demandes d'agréments est passé de 4862 en 2015 à 4323 en 2016.

[43] Quelles que soient ces évolutions, il persiste un fort déséquilibre entre les agréments et le nombre des enfants qui peuvent être adoptés¹¹, et ce d'autant que les adoptions plénières des pupilles de l'Etat concernent principalement des enfants très jeunes, sans problème durable de santé diagnostiqué.

2.2 La loi de 2013 a ouvert le mariage et par voie de conséquence, l'adoption aux personnes du même sexe

2.2.1 L'évolution du droit : l'adoption d'un enfant par un couple de même sexe n'est pas, par principe, contraire à l'intérêt d'un enfant

- Le mariage ouvre le droit à l'adoption pour les couples

[44] La loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption a limité les adoptions plénières aux couples mariés et aux célibataires. La loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux personnes de même sexe a, par voie de conséquence, ouvert le droit à l'adoption pour ces couples, dans les conditions de droit commun.

- La mise en œuvre du droit à l'adoption est *in fine* liée au respect de l'intérêt de l'enfant

[45] Le conseil constitutionnel a déclaré les articles 1er, 7, 8, 11 à 14 -relatifs à l'adoption- de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe conformes à la Constitution, sous réserve du considérant 53, qui porte sur les articles L225-2 et L225-17¹² du CASF. Le Conseil constitutionnel a apporté deux précisions :

- « Les couples de personnes de même sexe qui désirent adopter un enfant seront soumis, comme ceux qui sont formés d'un homme et d'une femme, à une procédure destinée à constater leur capacité à accueillir un enfant en vue de son adoption ;
- les dispositions relatives à l'agrément du ou des adoptants, qu'ils soient de sexe différent ou de même sexe, ne sauraient conduire à ce que cet agrément soit délivré sans que l'autorité administrative ait vérifié, dans chaque cas, le respect de l'exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de l'enfant qu'implique le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946¹³ ; que, sous cette réserve, les dispositions des articles L. 225-2 et L. 225-17 du code de l'action sociale et des familles ne méconnaissent pas les exigences du dixième alinéa du Préambule de 1946.»

¹¹ L'article 34 de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant rappelle la nécessité de construire, dans les meilleurs délais, pour chaque pupille de l'Etat un projet de vie. Ce projet de vie doit être défini en fonction des besoins de l'enfant ; il peut être une adoption si tel est l'intérêt de l'enfant.

¹² Cf. supra.

¹³ La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur agrément dans les conditions fixées par voie réglementaire.

[46] Enfin, le Conseil constitutionnel a noté que la loi du 17 mai 2013 ne dérogeait pas aux dispositions de l'article 353 du code civil, selon lesquelles l'adoption est prononcée par le tribunal de grande instance (TGI) à la requête de l'adoptant si les conditions de la loi sont remplies « et si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant », sachant que ces dispositions sont « applicables que les adoptants soient de même sexe ou de sexe différent » et qu'elles « mettent en œuvre l'exigence résultant du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946¹⁴ selon laquelle l'adoption ne peut être prononcée que si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant. »¹⁵

[47] Ainsi, juridiquement, les couples homoparentaux et hétéro parentaux ont les mêmes droits et devoirs ; l'homoparentalité ne peut pas, par elle-même, être considérée comme contraire à l'intérêt de l'enfant.

2.2.2 La diversité des familles est insuffisamment prise en compte dans les études et données disponibles

2.2.2.1 Les études disponibles sur les adoptions et les familles homoparentales ne montrent pas de différence sur le développement des enfants

[48] La mission a relevé peu d'études ou d'enquêtes, notamment françaises, sur les adoptions, et les éventuels échecs, qu'ils se produisent pendant la période du placement en vue de l'adoption, ou dans les années qui suivent le jugement d'adoption définitive pendant l'enfance, ou plus communément pendant l'adolescence, selon les témoignages recueillis par la mission.

[49] Sur le thème, plus particulier, des enfants élevés par des familles homoparentales, les études disponibles ne soulignent aucune différence notable selon le type de familles, hétéro ou homoparentales¹⁶.

2.2.2.2 Peu de données nationales sont remontées depuis la loi de 2013 sur d'éventuelles discriminations entre adoptants

- Les possibles discriminations dans les procédures : agrément et apparentement

[50] La mission a interrogé les deux directions centrales du ministère de la justice concernées en cas de plaintes ou de signalements de discriminations dans l'application des deux procédures : elles ne font état d'aucune remontée hormis celles déjà connues de la mission qui concernent les départements de Meurthe et Moselle (54) et Seine Maritime (76)¹⁷.

[51] Selon le ministère des solidarités et de la santé, les procédures telles qu'elles existent, sont suffisantes pour éviter les risques de discriminations, sous réserve d'actions de formation des acteurs¹⁸.

¹⁴ « 10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. »

¹⁵ Décision du Conseil constitutionnel n°2013-669 du 17 mai 2013.

¹⁶ Adrien Pontarollo. Homoparentalité(s) et développement de l'enfant. Médecine humaine et pathologie. 2015. <dumas-01141201>

¹⁷ Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS).

¹⁸ <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-9825QE.htm>

[52] Les deux étapes de la procédure sont à distinguer ; un refus d'agrément est susceptible de recours alors que l'absence de décision en faveur d'une adoption n'ouvre aucun recours, en l'absence d'acte administratif. Le dossier devient caduc au bout de cinq ans et pendant ce temps, des familles peuvent, hormis les actualisations annuelles, ne recevoir aucune information sur leur situation et sa possible évolution.

[53] Dans ces conditions de fait et de droit, il est particulièrement important de mettre à jour les critères- affichés ou sous-jacents- qui expliquent les décisions des professionnels et des instances : ces critères, présentés comme indissociablement liés à l'intérêt de l'enfant, pouvant s'avérer discriminatoires.

- Au ministère des affaires sociales et au ministère de la justice

[54] Aucun bilan de l'application de la loi du 17 mai 2013, en matière d'adoption, n'est disponible, que ce soit au ministère de la justice ou au ministère des solidarités et de la santé.

[55] Fin 2019, des données du ministère de la Justice pourraient être disponibles, suite à une enquête couvrant un trimestre de l'année 2018 sur les adoptions simples et deux trimestres pour les adoptions plénières.

[56] De leur côté, les associations homoparentales estiment à moins de dix le nombre d'enfants pupilles de l'Etat adoptés par des couples homoparentaux, depuis le vote de la loi de 2013.

2.3 L'intérêt supérieur de l'enfant : une application directe en droit français, un contenu large et difficile à décliner dans les procédures de l'adoption

2.3.1 La jurisprudence de la Cour de cassation

[59] La notion de l'intérêt « supérieur » de l'enfant¹⁹, considération « primordiale » qui doit primer sur toute autre considération, fût-elle légitime, a été reconnue d'application directe, devant la juridiction française, dans deux dispositions issues d'une loi du 8 janvier 1993.

[60] Par deux arrêts du 18 mai 2005, la première chambre civile de la cour de cassation a décidé de relever d'office l'application des articles 3-1 et 12-2²⁰ de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), qui consacrent notamment l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit être tenu pour une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent.

2.3.2 Le rapport du groupe de travail du Défenseur des droits²¹

[61] Ce rapport a été actualisé au 23 septembre 2013, c'est-à-dire postérieurement à la loi ouvrant le mariage aux couples du même sexe.

¹⁹ Rossi, Elena. « Évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant et Convention des droits de l'enfant », *Journal du droit des jeunes*, vol. 221, no. 1, 2003, pp. 18-41.

²⁰ L'article 12-2 consacre le droit de l'enfant à être entendu par le juge.

²¹ Ajouter une référence.

[62] Le rapport rappelle, en introduction, « l'exigence constitutionnelle selon laquelle l'adoption ne peut être prononcée que si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant ». Sur le sujet de l'homoparentalité, le rapport cite l'arrêt de la CEDH, EB c/ France du 22/01/2008²², selon lequel l'orientation sexuelle ne peut en elle-même constituer un motif de refus d'agrément.

[63] Le rapport poursuit : « Il n'en reste pas moins que d'autres critères doivent pris en compte, à l'instar de l'adoption par une personne hétérosexuelle. L'environnement, les capacités affectives et éducatives du prétendant à l'adoption doivent être l'objet d'une enquête approfondie ».

[64] Plus loin, en ce qui concerne les évaluations sociales et psychologiques, il est noté : « Cette phase consiste aussi à amener les parents à identifier non seulement leurs compétences et leurs ressources mais également leurs limites. En effet, bien que l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle ne sont pas des obstacles théoriques à l'adoption, il n'en reste pas moins que certaines études relèvent qu'adopter après 50 ans crée un important risque d'échec d'adoption. Certains, comme le Dr Lévy Soussan²³, estiment aussi que le célibat (10 % des demandes déposées) est également un facteur de risque supplémentaire»²⁴.

[65] Le rapport propose de « refondre la notice, jointe à l'agrément »²⁵ et constate que dans la pratique, les informations portent sur le nombre d'enfants, l'âge et le sexe de l'enfant. Il est regretté que le référentiel de 2011 (voir *infra*) ne soit pas mieux appliqué pour préciser le projet des parents (au regard de la zone géographique d'origine, de la couleur, de la santé ou du handicap).

[66] En ce qui concerne l'information des adoptants, « il s'agit de faire en sorte que la démarche des parents s'ajuste le plus possible au contexte et à la réalité ». Les évaluations sociale et psychologique consistent « notamment à déconstruire les représentations des parents ».

[67] En ce qui concerne l'intérêt supérieur de l'enfant, il est proposé en s'appuyant sur l'exemple de la législation de l'Angleterre, d'« enrichir » la liste des critères en vue de l'agrément, en apportant des précisions sur le projet d'adoption retenu (âge, fratrie, origine, santé et besoins spécifiques).

²² EB c. France [GC] - 43546/02 Article 14 - HUDOC.

²³ <http://www.senat.fr/rap/l12-437-2/l12-437-23.html>.

²⁴ Rapport Groupe de travail DDD 2013, Ibid. cit. p.12.

²⁵ Décret n° 2006-1272 du 17 octobre 2006 relatif aux modèles d'arrêté et de notice pour l'agrément des personnes souhaitant adopter un pupille de l'Etat ou un enfant étranger.

2.4 Les besoins de l'enfant objectivent mieux son intérêt

Encadré 2 : La primauté de l'intérêt de l'enfant dans la démarche de consensus

Selon l'article L112-4 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 toutes décisions le concernant ». Les trois concepts d'intérêt de l'enfant, ses besoins fondamentaux, et ses droits sont interdépendants. Le fait que l'intérêt, les droits et les besoins de l'enfant ne soient pas satisfaits constitue effectivement un élément constitutif du danger.

Cette notion d'intérêt supérieur de l'enfant est l'objet de deux approches qui se conjuguent. L'intérêt de l'enfant est une norme générale et une référence applicable à l'ensemble des enfants. En second lieu, l'intérêt de l'enfant correspond à une appréciation concrète d'une situation précise.

La rédaction de l'article premier de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant introduit les « besoins fondamentaux », immédiatement avant le « développement » de l'enfant, terme apparu dans la loi du 5 mars 2007 ; la satisfaction des premiers, a vocation à rendre possible le second.

Un méta-besoin de sécurité comprend les besoins physiologiques et de santé, de protection, de sécurité affective et relationnelle (la théorie de l'attachement est confirmée par les neuro sciences²⁶). Les autres besoins sont le besoin d'expérience et d'exploration du monde, le besoin d'un cadre de règles et de limites, et le besoin d'identité. Pour se construire une identité individuée et singulière, l'enfant doit pouvoir s'inscrire dans une filiation et dans une inscription des générations.

« L'enfant a besoin que différentes composantes de son identité soient reconnues telles que le sexe, l'orientation sexuelle, l'origine nationale, la religion et les convictions, l'identité culturelle et la personnalité. »

Source : *Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance. Rapport remis par le Dr Marie Paule Martin-Blachais. 28 février 2017.*

[68] La question centrale des procédures de l'adoption est ainsi de choisir, pour un enfant donné, des parents dans le strict respect de l'intérêt de l'enfant²⁷.

[69] Le guide « Les enfants pupilles de l'Etat »²⁸ rappelle les principes, les modalités de l'appareillement et la notion des besoins de l'enfant insérée au cœur des appareillements, sans toutefois apporter des éléments opérationnels :

- le Président du conseil départemental présente la liste des personnes agréées, en exposant la situation de celles d'entre elles qu'il estime susceptibles d'offrir les conditions d'accueil les plus favorables au pupille ;
- « Lorsque le CFPE examine les dossiers des candidats à l'adoption, il ne peut pas fixer des critères supplétifs à la loi tenant, par exemple, à l'âge des candidats (âge maximum ou écart d'âge). Ces critères peuvent s'avérer discriminatoires lorsqu'ils ont pour effet d'exclure systématiquement une catégorie de candidats. », il est ajouté : « En revanche, lorsqu'il établit le projet d'adoption pour l'enfant, il doit décrire le profil des futurs parents, en tenant compte des besoins effectifs de chaque enfant particulier et des désirs qu'il a exprimés. ».

[70] Ainsi, dans l'état actuel de notre droit, l'exigence du respect de l'intérêt de l'enfant ne peut pas justifier des mécanismes discriminants envers les parents.

²⁶ Rapport Groupe de travail DDD 2013, Ibid. cit. p. 50.

²⁷ Dumortier, Thomas. « L'intérêt de l'enfant : les ambivalences d'une notion « protectrice », *Journal du droit des jeunes*, vol. 329, no. 9, 2013, pp. 13-20.

²⁸ Ministère des solidarités et de la santé- DGCS. Edition 2018, p 43.

3 LE DIFFICILE PILOTAGE NATIONAL ET DEPARTEMENTAL DES PROCEDURES DE L'ADOPTION

3.1 Un cadre complexe de mise en œuvre visant à garantir l'équilibre des compétences au profit de la meilleure décision possible pour l'enfant

[71] L'adoption des pupilles de l'Etat est une compétence du service de la protection de l'enfance ; si le volume de l'activité est modeste, les enjeux humains sont élevés, les responsabilités lourdes.

[72] La décentralisation de la politique de protection de l'enfance date de 1983, elle laisse à l'Etat, tuteur des pupilles, des compétences de première importance. Il signe le procès-verbal de la délibération du CFPE, au cours de laquelle, « considérant que l'adoption paraît conforme à l'intérêt de l'enfant, », le Conseil consent, après délibération, à l'adoption plénière de l'enfant et au placement en vue de l'adoption au foyer de X. ».

[73] A côté de l'Etat et du conseil départemental, il convient de prendre en compte la place et les responsabilités des associations tant à la commission consultative des agréments qu'au CFPE. La réglementation a prévu des nominations croisées de représentants, qui en confortent, de fait, le poids.

[74] A la commission des agréments de six membres, deux sont également membres du CFPE : l'un est nommé sur proposition de l'union départementale des associations familiales (UDAF) ; l'autre assurant la représentation de l'association départementale des pupilles de l'Etat (ADEPAPE). Au CFPE, sur huit membres, quatre siègent au titre d'associations : deux membres d'association familiale (un membre d'une association familiale et/ou de l'UDAF ; un membre d'une association de familles adoptives, EFA ou autre association de parents par pays d'origine des enfants ; un membre de l'ADEPAPE et un membre d'une association d'assistants familiaux.

[75] En ce qui concerne les représentants des associations qui siègent dans ces instances, et en particulier au CFPE où ils disposent de la moitié des votes, des questions peuvent se poser, compte tenu des réticences qui se sont exprimées au moment de l'examen de la loi du 17 mai 2013, voire après : les personnes s'expriment-elles en leur nom propre « en leur âme et conscience », au nom de l'association à laquelle elles adhèrent, ou bien le cas échéant au nom de l'UDAF qui fédère ces associations ? Au nom de convictions personnelles dites ou tues, peuvent-elles ouvertement ou de fait, s'opposer au respect du principe d'égalité entre toutes les familles, dans une instance publique ? A ce jour, aucun dispositif ne garantit le respect de la loi, sur ce point, hormis la présence de l'Etat garant du droit général.

3.2 Les moyens administratifs limités et à l'avenir proche incertain

➤ Des moyens très limités au sein de la DGCS

[76] A la sous-direction Enfance et famille, bureau protection de l'enfance et de l'adolescence, le sujet « Adoption » mobilise 0,7 ETP, ainsi réparti : 0,2 ETP de l'adjointe à la cheffe de bureau et 0,5 ETP pour la chargée de mission, plus spécifiquement en charge de :

- Répondre aux questions qui remontent des services déconcentrés (une soixantaine de demandes écrites ou orales par mois) ;

- Élaborer les guides (derniers : actes usuels et guide pupilles de l'Etat) ;
- Animer les journées nationales, participer à la commission adoption du CNPE ;
- Animer la réflexion dans le prolongement de la loi de 2016²⁹ ;
- Gérer l'espace collaboratif ouvert sous SharePoint pour les services déconcentrés et alimenter le site grand public Site Adoption.gouv.fr ;
- Gérer, en principe, la Base nationale des données de l'adoption (BDNA) créée en 2013 à laquelle 40 départements, dont la Seine -Maritime, ont adhéré. Faute de moyens et en l'attente de décisions plus larges, cet outil est laissé en l'état³⁰.

➤ Des compétences déconcentrées fragiles et qui pourraient évoluer sensiblement

[77] Les moyens dans les services des Directions départementales interministérielles (DDI) sont fragiles et en baisse continue, depuis une dizaine d'années³¹. Par ailleurs, de nombreux acteurs ont fait part à la mission de la formation inégale, voire parfois insuffisante des agents, s'agissant de l'Adoption et de ses procédures.

[78] Enfin, la circulaire du 24 juillet 2018 relative à la réforme des services déconcentrés³² ne mentionne pas le dispositif des pupilles de l'Etat parmi les compétences qui resteraient exercées par l'Etat ce qui a suscité de nombreuses interrogations parmi les acteurs rencontrés par la mission..

3.3 Sur les critères d'apparement, les guides et référentiels sont peu diserts ou datés

[79] Les référentiels dont disposent les professionnels de l'aide sociale à l'enfance, les tuteurs et les CFPE sont inégaux, selon les différentes étapes de la procédure en vue de l'adoption. En 2019, le guide des agréments devrait être actualisé et un guide sur le bilan d'adoptabilité devrait être élaboré.

3.3.1 Les agréments, un référentiel daté

➤ Le référentiel de 2011 est encore utilisé

[80] En ce qui concerne les agréments, le document date de 2011. Bien qu'il n'ait été ni refondu, ni même actualisé depuis le vote de la loi du 17 mai 2013 ou de la loi du 14 mars 2016, il est resté accessible sur internet jusqu'à l'automne 2018 et reste utilisé par les services, et notamment dans le département de la Seine Maritime. Il ne traite pas de l'adoption par des couples homoparentaux³³. La DGCS a inscrit la refonte de ce guide à l'agenda 2019³⁴.

²⁹ Journée d'études sur la tutelle des pupilles, le 13 septembre 2018.

³⁰ Cette base devrait être réévaluée au regard du RGPD. Une réflexion est engagée plus largement sur son avenir.

³¹ Missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) Rapport de synthèse 2017. Comité de pilotage du dispositif d'intervention inter-inspections dans les directions départementales interministérielles (IGA - IGAS - IGJS - IGSCCRF - CGEDD - CGAAER) N° 18022-R, Avril 2018, 57 pages.

³² Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics.

³³ Référentiels : l'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément (ministère des affaires sociales- ADF, 2011).

³⁴ Entretien de la mission avec la DGCS.

[81] En ce qui concerne les thèmes vus par la mission, on peut retenir les extraits ci-dessous :

- « En effet, il a été repéré dans les suivis post adoption que l'enfant assigne une place différente à son père et à sa mère adoptive, en lien direct avec sa propre histoire personnelle où l'abandon a laissé des traces douloureuses. L'enfant peut, par exemple, à un moment ou un autre ressentir une sorte de conflit de loyauté entre sa mère de naissance et sa mère adoptive et rendre cette dernière responsable de ses difficultés. Le père, plus à distance de cette problématique, doit être en mesure de rassurer et de soutenir sa compagne dans son rôle de mère, de conjointe et de femme. Il est donc important que les futurs parents adoptifs aient été préparés à cette éventualité et que lors de l'accueil de l'enfant, celui-ci puisse ressentir une cohésion de couple. »³⁵ ;
- « Il est important que l'ensemble des items figurant dans le modèle de notice soit rempli. L'âge de l'enfant souhaité doit être indiqué par tranches d'âge (par exemple : 0-4 ans) pour une lecture harmonisée des notices jointes à l'agrément ;
- « Faire référence (référentiel des évaluations) à une notion d'ethnie apparaît difficile, mais il peut cependant être précisé dans la notice une zone géographique ou un continent d'origine de l'enfant souhaité. Pour autant, il n'est pas pertinent à ce stade de citer un pays expressément, le projet des candidats pouvant évoluer ;
- Si les candidats ne se sentent pas prêts à accueillir un enfant de couleur, il peut être fait recours aux termes « ouvert à l'accueil d'un enfant qui leur ressemble » ;
- s'agissant des problèmes de santé ou de handicap, qu'ils soient ou non acceptés par les candidats, une mention doit figurer dans l'item « autres caractéristiques » de la notice sous des formulations différentes selon les degrés qui peuvent être : « pas de problème apparent de santé ou de handicap » « acceptation d'un problème de santé n'altérant pas l'autonomie », « acceptation d'un problème de santé réversible ou opérable et/ou d'un handicap léger », « acceptation de handicap psychique ou intellectuel »³⁶.

[82] Le référentiel traite, selon les termes utilisés, des « Idées reçues ». A l'idée reçue : « Avec le nombre de familles monoparentales aujourd'hui en France, je ne vois pas de problèmes pour adopter en célibataire », le référentiel apporte les éléments de réponse ci-dessous :

- Plusieurs pays d'origine interdisent cette adoption monoparentale ;
- C'est donner une particularité de plus à un enfant qui devra déjà en gérer beaucoup d'autres (couleur, origines, etc.) ;
- Dans la majorité des familles monoparentales, du fait de divorces ou séparations, le second parent est aussi là. » ;
- Dans la vie au quotidien, il sera très important de trouver des relais qui viendront en appui pour l'enfant mais aussi soulager le parent ».

³⁵ p. 32.

³⁶ p. 40.

► Le rapport Gouttenoire-Corpart de 2014

[83] Sur les agréments, le rapport Gouttenoire-Corpart (2014- pp 103 et s.)³⁷ pointe l'articulation avec les besoins de l'enfant « *in concreto* » sans toutefois les décrire plus précisément. Sur les apparentements, le rapport mentionne explicitement les questions d'âge limite pour les adoptants sans les trancher. Ni le sexe, ni la couleur de la peau ne sont par contre mentionnés. Par ailleurs, le rapport ne fait que citer la décision du Conseil constitutionnel du 17 mai 2013, selon laquelle les dispositions relatives à l'agrément ne sauraient conduire à ce que celui-ci soit délivré sans que l'autorité administrative ait vérifié, dans chaque cas, l'exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de l'enfant³⁸.

3.3.2 Les Conseils de familles des pupilles de l'Etat : un guide peu disert sur les apparentements

[84] En ce qui concerne l'appartement entre un enfant et une famille, il n'existe pas d'outil ni de déclinaison opérationnelle sur la façon de procéder. Le guide sur le fonctionnement des Conseil de familles des pupilles de l'Etat (CFPE), rédigé à l'initiative de l'UNAF et relu par la DGCS, aborde la question avec une esquisse de méthode qui vise à mesurer/ prendre en compte des facteurs positifs et des risques de la réalisation d'un projet d'adoption : « A partir des observations réalisées, il s'agira de relever les facteurs favorables et/ou les facteurs de risque vis-à-vis de la réalisation d'un projet d'adoption, afin de cerner le profil de parents requis, la configuration familiale à envisager (cadre et lieu de vie, présence ou non d'une fratrie, dynamisme et adaptabilité des parents, etc.). A ce titre, il paraît flagrant que l'ancienneté de la demande des candidats ne saurait constituer en soi un critère de sélection des parents »³⁹. Ce guide ne mentionne que ce seul point d'attention.

[85] En pratique, les membres du CFPE prennent connaissance du dossier des enquêtes sociales et psychologiques, de la notice jointe à l'agrément qui constituent les bases d'élaboration du projet d'adoption des parents présentés et le bilan d'adoptabilité de l'enfant élaboré à partir de données collectées sur l'enfant depuis sa naissance.

³⁷ GOUTTENOIRE A et CORPART I. « 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui », Groupe de travail « protection de l'enfance et adoption », Ministère des affaires sociales et de la santé Ministère délégué chargé de la famille Avril 2014, 164 p.

³⁸ La note ONPE de mars 2016 regrette que la loi du 14 mars 2016 ne réforme qu'*a minima* les règles de l'adoption : « Le rapport Gouttenoire précité soulignait la nécessité d'une réforme des textes relatifs à l'adoption. En particulier, il existe un fort besoin d'adapter les textes du CASF qui organisent les phases d'accompagnement des candidats à l'adoption, pendant l'agrément et après l'accueil d'un enfant, aux nouvelles données concernant l'adoption internationale » p 20.

³⁹ Siéger dans un conseil de famille des pupilles de l'Etat. UNAF, 2017.

3.4 Les possibles mécanismes de discrimination dans les apparentements entre les enfants et les parents

3.4.1 Les risques sont réels dans des procédures très peu normées et peu transparentes

3.4.1.1 En amont des demandes, les séances d'information

[86] Les réunions d'informations au titre de l'information obligatoire apportée par le conseil départemental et les séances facultatives d'information thématique, souvent confiées à des associations, peuvent véhiculer les messages d'information qui, au-delà des données objectives du droit et des statistiques, découragent des familles, ou certaines d'entre elles, de poursuivre leur parcours. Ces abandons avant même les dépôts de dossiers au service Adoption n'ont pas fait l'objet d'analyses précises.

Encadré 3 : AFA TV Film « Il était une fois notre histoire » (55 mn)

Ce film sur l'adoption internationale est largement consacré aux enfants ayant des besoins spécifiques, explique les difficultés (fratrie, maladie, handicap, âge) sans toutefois rester dans le négatif. Le directeur de l'Agence française de l'adoption (AFA), explique que l'AFA est un service public, et que toutes les demandes sont traitées sans discrimination. De l'intervention du Dr Choulot, pédiatre, on peut retenir que :

- L'adoption des enfants « de moins d'un an, c'est révolu » ;
- Les 2/3 des parents ne pourront pas adopter ;
- Que l'adoption est « Une histoire d'abîmé de la vie ».

A noter, dans ce film, le témoignage d'une mère célibataire qui adopte un enfant avec une maladie, puis un deuxième enfant et celui d'un père célibataire qui adopte deux frères.

Source : Agence française de l'adoption⁴⁰

[87] D'autres supports peuvent être utilisés dans ces réunions d'information. La mission s'interroge sur la diffusion de films de production télévisée, dans des réunions institutionnelles, qui peuvent relayer des messages qui sont en contradiction avec la loi. (cf. *infra*)

3.4.1.2 En aval des agréments

[88] Des risques réels de discrimination⁴¹ se situent également en aval de l'agrément. Pendant des mois, voire des années, les familles, tout en restant en relation avec le service d'adoption (confirmation annuelle de leur demande, visite des travailleurs sociaux, appel spontané, ...) demeurent dans l'incertitude ; elles ne savent pas si leur dossier a été sélectionné ou non par le service adoption pour une présentation au tuteur et/ ou au CFPE.

⁴⁰ Film de 2013 ou 2014.

⁴¹ Les discriminations opèrent « des distinctions entre les personnes sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée. » Article 225-1 du Code Pénal.

[89] Les familles, qui n'ont pas de visibilité sur la prise en compte ou non de leur dossier, ne savent pas pourquoi elles sont ou non retenues pour une présentation et dans cette dernière hypothèse, seules les familles choisies pour l'adoption en seront informées. Les agréments peuvent ainsi devenir caducs sans que les familles aient pu savoir pourquoi elles n'ont pas été retenues. En l'absence de référentiels, les risques de discrimination ne sont donc pas identifiés, ni *a fortiori* contrôlés.

[90] Si la règle affichée est bien de n'ajouter aucun critère à ceux qui sont inscrits dans la loi, le déséquilibre entre le nombre des enfants adoptables et les familles agréées implique, de fait, des choix parmi des familles jugées aptes à accueillir un enfant. A l'agrément, dont la portée est limitée dans la mesure où il est indiqué que « les conditions d'accueil sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondant aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté », sont remplies « à ce jour », est annexée la notice de renseignements qui mentionne les caractéristiques concernant l'enfant (les enfants) pouvant être accueilli(s) en vue de son (leur) adoption, à savoir le nombre, l'âge, et « autres caractéristiques ». Ce dernier item signale notamment les capacités des parents à accueillir un enfant ayant des problèmes de santé.

[91] Au-delà de ces données, d'autres éléments sont recueillis et notés lors des évaluations sociales et psychiques. Ils ne sont pas inscrits dans la notice de l'agrément, mais dans le projet d'adoption des parents. Ce sont l'ensemble de ces éléments, ceux de l'agrément et ceux des évaluations qui sont utilisés comme des outils pour l'appareusement.

3.4.2 Les fichiers mis en place pour les procédures d'adoption nécessitent d'être revus à l'aune de la RGPD et ne sont pas sécurisés

[92] Les fichiers des Conseils départementaux créés dans le cadre des procédures d'adoption contiennent par définition des données personnelles tant sur les enfants que sur les parents qui souhaitent adopter, ils relèvent donc du Règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en application le 25 mai 2018. Ainsi les fichiers sur les adoptions, qu'ils soient papier ou informatisés, sont soumis aux dispositions du RGPD et de la loi n°7817 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée par la loi n°2018-493 du 20 juin 2018.

[93] Avant l'entrée en application du RGPD, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) a déjà autorisé la mise en œuvre par des conseils départementaux de traitements automatisés de données à caractère personnel ayant pour finalité la gestion et le renouvellement des agréments relatifs à l'adoption. En revanche, elle ne s'est pas prononcée sur la mise en place de traitements ayant pour finalité spécifique l'appareusement entre un enfant et un couple ou une personne célibataire.

[94] Les traitements des appareusements mis en œuvre par les conseils départementaux et les conseils de famille portent sur des catégories de données sensibles (origine, santé) dont le traitement est interdit, sauf exceptions limitativement prévues par les articles 9 du RGPD et 8 de la loi du 6 janvier 1978.

[95] En toute hypothèse, les données à caractère personnel qui révèlent « la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les convictions religieuses ou philosophiques d'une personne physique » ou « des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne » ne peuvent pas être traitées sans le consentement exprès des personnes, et à condition que les buts recherchés soient conformes à la loi.

[96] De plus, des données de santé sont présentes dans les dossiers des enfants ; si le dossier de naissance est de la responsabilité de l'hôpital, il est –après sa transmission à l'ASE- complété par le service PMI. De même des données de santé peuvent être mentionnées dans le dossier des enquêtes sociales et psychologiques (grossesse, maladies, traitements, santé physique et psychique) préalables à l'agrément et qui sont possiblement utilisées lors des procédures d'apparement.

3.4.3 Trois critères largement mis en œuvre par les professionnels ou les décideurs pour réaliser les apparements

[97] Les entretiens de la mission ont mis en évidence trois critères d'apparement qui ne sont pas inscrits dans la réglementation. Ces professionnels, et plus largement les acteurs nationaux rencontrés par la mission ont décrit, pour les jeunes enfants, des critères d'apparement qui, selon eux, sont le fruit du « bon sens », de « l'expérience », ou de « données psychologiques » :

- Un petit enfant a besoin de deux parents, par précaution, en cas de décès d'un des parents, mais aussi pour assurer une bonne situation sociale et de la disponibilité ;
- Des parents âgés sont inadaptés, compte tenu des difficultés qui pourraient se présenter à l'adolescence et des risques de mortalité accrus ;
- Quand c'est possible, un apparement entre un enfant et des parents de couleurs/origines comparables est préférable, le regard familial, social pouvant compliquer ou entraver le lien « parents adoptifs-enfant ».

[98] Dans les faits, l'application des deux premiers critères a pour conséquence de diminuer fortement les chances, voire de supprimer les possibilités d'adoption, en dehors des adoptions des enfants ayant des besoins spécifiques, notamment des personnes célibataires qui pourtant ont reçu un agrément.

3.4.4 Des pratiques faiblement interrogées, très peu évaluées

[99] Les apparements reposent sur des pratiques professionnelles - des analyses sociales et psychologiques et des procédures administratives, en partie délibératives.

3.4.4.1 La préparation des propositions d'apparements

[100] A partir des éléments d'information dont dispose le service ASE sur la mère (conditions de l'accouchement, informations sur la grossesse, éléments sur la nationalité, les origines, éventuellement également sur le père) et sur l'enfant né sous le secret (conditions de sa naissance, date et lieu, prénoms choisis par la mère le cas échéant, état de santé et développement pendant les deux premiers mois de sa vie), les professionnels dressent un bilan d'adoptabilité, qui prend en compte les besoins de l'enfant.

[101] Le besoin part d'une observation - par exemple : un enfant pleure beaucoup - puis la traduit en besoin : disponibilité des parents pour favoriser l'attachement. Un tel besoin devient l'outil, le critère pour sélectionner des dossiers de parents qui sont capables matériellement et psychologiquement d'« une grande disponibilité », c'est-à-dire par exemple de pouvoir quitter, en trois semaines, une activité professionnelle pendant six mois ou /et ne pas avoir déjà un enfant.

[102] Les renseignements contenus dans la notice jointe à l'agrément peuvent aussi être interprétés : les limites d'âge exprimées peuvent être un point d'appui pour privilégier un enfant plutôt plus âgé.

3.4.4.2 La prise en compte hétérogène du critère chronologique

[103] L'ancienneté de la demande est une donnée objective. Selon les interlocuteurs de la mission, elle est un critère qui, à lui seul, est à proscrire, tout en étant souvent invoqué, paradoxalement par certains interlocuteurs de la mission, pour expliquer le très faible nombre de couples homoparentaux ayant pu adopter depuis le vote de la loi de 2013.

4 SITUATION DE L'ADOPTION EN SEINE MARITIME

4.1 Un nombre restreint mais stable d'enfants, principalement nés sous le secret, adoptables pour un nombre dix fois supérieur d'adoptants agréés une année donnée

[104] La mission a interrogé l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) sur la situation de l'adoption en Seine Maritime⁴² et rapproché les évolutions du nombre d'enfants, pupilles de l'Etat, potentiellement adoptables et des agréments de parents en demande d'adoption. Les développements suivants reprennent les principaux constats. Elle a par ailleurs retraité les rapports d'activités du service de l'Adoption depuis 2007 dont la structure, très homogène, a facilité la consolidation sur cette longue période.

4.1.1 Un nombre de pupilles de l'Etat en croissance dont un peu plus de la moitié ne sont pas adoptés en raison de leurs besoins spécifiques.

[105] En Seine Maritime, entre 2008 et 2016, le nombre d'enfants bénéficiant du statut de pupille de l'Etat a crû de manière importante passant de 52 enfants au 31 décembre 2008 à 108 enfants au 31 décembre 2016, soit une augmentation de 108 %⁴³. La tendance s'est inversée récemment avec 99 enfants ayant le statut de pupille de l'Etat en 2017⁴⁴.

[106] Plus des deux tiers de ces enfants pupilles présentent des besoins spécifiques liés à l'âge, l'existence de problèmes de santé ou de handicap et/ou enfin parce qu'ils sont en fratrie. La part des enfants ayant des besoins spécifiques est supérieure à la moyenne nationale puisqu'ils représentent près de 67 % des pupilles de Seine Maritime : 20 % du fait d'un problème de santé ou de handicap, 36 % sont « âgés » et 10 % sont en fratrie. A titre de comparaison la part des enfants à besoins spécifiques est de 45 % au niveau national.

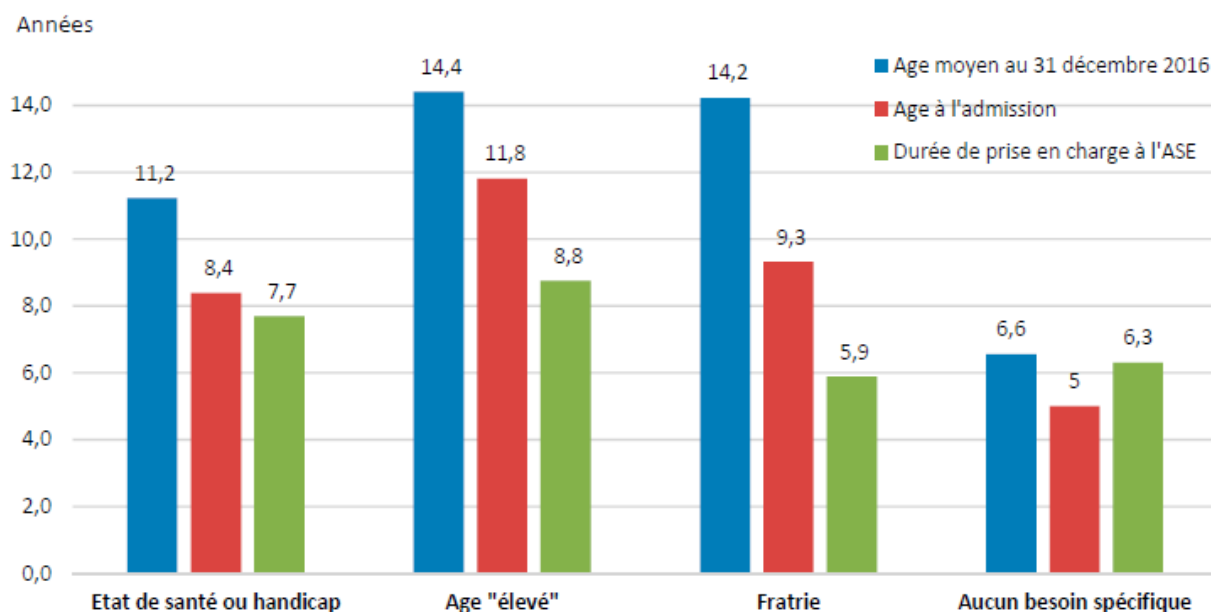
[107] En Seine Maritime, l'âge moyen des pupilles de l'Etat (au 31/12/2016) est de 11,1 ans, ce qui en fait l'un des départements où les pupilles sont les plus âgés ; au niveau national l'âge moyen des pupilles est de 8,1 ans. Les enfants de ce département ont été admis en moyenne à un âge, parmi les plus élevés de l'hexagone : 8,6 ans contre 5,6 ans pour les enfants admis au niveau national. Cet âge à l'admission est à mettre en corrélation avec la prise en charge antérieure par les services d'aide sociale à l'enfance. En effet, 83 % des pupilles du département de Seine Maritime ont connu une prise en charge à l'ASE d'une durée moyenne de 7,6 années ; au niveau national 61 % des pupilles ont connu une prise en charge antérieure, d'une durée moyenne de 5,6 ans.

⁴² Cf. PJ n°4 ONPE. Note sur la situation des Enfants pupilles de l'Etat en Seine Maritime. Octobre 2018. Données 2008-2016.

⁴³ A titre de comparaison, le nombre de pupilles de l'Etat au niveau national a crû, sur cette même période 2008-2016, de 17 %

⁴⁴ DDCS et ASE 76. Rapport à ONPE Enquête sur la situation des pupilles de l'Etat en 2017.

Graphique 1 : Profil des enfants à besoins spécifiques en Seine Maritime :



Source : ONPE, Situation au 31/12/2016

[108] A cette analyse descriptive de la population des pupilles de l'Etat du département, il faut superposer une analyse dynamique, en flux. Sur la période 2012-2016, 212 enfants ont été admis au statut de pupille de l'État. Parmi eux 40 % ont été admis sans filiation, 39 % suite à une déclaration judiciaire d'abandon et 16 % sont des orphelins ; au niveau national, 58 % des admissions ont concerné des enfants sans filiation, 24 % des enfants admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon et 7 % sont des orphelins.

[109] Sur la période 2013-2016, 170 des 212 enfants admis ont quitté le statut dont 103 suite à un jugement d'adoption, soit 61 % (contre 70 % au niveau national sur la même période). L'ONPE rapporte cet écart au profil des pupilles de Seine Maritime, plus âgés, admis plus tardivement suite à une longue prise en charge à l'ASE pour la majorité d'entre eux.

[110] Au final, en Seine Maritime, sur 2013-2016, 25 pupilles de l'Etat ont été adoptés en moyenne chaque année en adoption plénière. On peut retenir au total avec l'ONPE que « la population de pupilles de l'État du département de Seine-Maritime présente des particularités, conséquence de l'anticipation de la loi de 2016 dans le département, avec une majorité d'enfants pour lesquels l'adoption n'est peut-être pas le projet de vie le plus adapté »

4.1.2 Les adoptions nationales concentrent aujourd'hui l'essentiel des adoptions en raison du quasi tarissement des adoptions internationales

[111] En Seine Maritime comme sur le reste du territoire, les enfants adoptés suivent deux procédures en partie distinctes : nationale (les pupilles de l'Etat) ou internationale. Le nombre moyen d'enfant adoptés en Seine Maritime a fortement décru depuis 20 ans, principalement en raison de la baisse des adoptions internationales passant de 62 à 5 entre 1997 et 2017 (-92 %), le nombre annuel d'adoptions de pupilles restant compris entre 13 et 31 sur cette période.

[112] Ces données issues des rapports du service de l'Adoption de l'ASE concernent les enfants placés en vue d'adoption (et non celles relatives aux jugements d'adoption plénière qui n'intervient en moyenne de manière décalée qu'après 12 à 18 mois) ; elles sont détaillées dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Evolution du nombre de placements en vue d'adoption nationale et internationale entre 1997 - 2017 en Seine Maritime

Année	Nombre de placements en vue d'adoption		
	nationale	internationale	Total
1997	27	62	89
1998	22	68	90
1999	19	55	74
2000	19	44	63
2001	31	51	82
2002	20	68	88
2003	13	77	90
2004	18	53	71
2005	19	52	71
2006	24	55	79
2007	12	28	40
2008	20	39	59
2009	21	34	55
2010	18	25	43
2011	23	12	35
2012	21	12	33
2013	15	10	25
2014	31	4	35
2015	18	5	23
2016	23	15	38
2017	18	5	23
Moyenne 1997-2017	21	37	57
Ecart type	5	24	24
Evolution 1997-2017	-33 %	-92 %	-74 %

Source : RA Service Adoption/ ASE 76 2007 - 2017 ; Traitement IGAS

[113] L'adoption nationale constitue aujourd'hui la principale voie d'adoption en Seine Maritime, à l'image de l'évolution observée sur le reste du territoire français.

4.1.3 Les enfants nés sous le secret constituent la principale source, stable, des enfants adoptés par les familles agréées du département

[114] S'agissant des enfants en adoption nationale, ce sont les enfants nés sous le secret⁴⁵ qui en représentent, de manière stable, la plus grande part : entre 16 et 20 enfants chaque année, dont 11 à 15 deviennent pupilles de l'Etat et sont adoptés⁴⁶ ; ceci représente en moyenne entre 66 et 86 % des enfants nés sous le secret sur la période 2009-2017 où l'on dispose de ces données en Seine Maritime⁴⁷.

[115] Les autres enfants admis comme pupilles de l'Etat sont *de facto* tous plus âgés, qu'ils aient été remis par leurs parents⁴⁸, qu'il s'agisse d'enfants orphelins confiés à l'ASE⁴⁹ ou confiés après un retrait total de l'autorité parentale⁵⁰ ou enfin d'enfants admis après une procédure de délaissement⁵¹. Pour beaucoup d'entre eux, le critère d'âge associé à l'existence d'une fratrie et/ou à des problèmes de santé et de handicap, fréquents dans ces contextes, les rendent beaucoup moins facilement adoptables : entre 3 et 5 le seront chaque année. Dans ces derniers cas, la fréquence d'une prise en charge souvent longue dans une institution ou une famille d'accueil, réduit encore la probabilité d'une adoption plénière. Par ailleurs, lorsque celle-ci survient, elle est souvent prononcée dans la famille d'accueil qui est prioritaire et/ou, compte tenu de la faible demande des familles agréées du département, dans une famille agréée des autres départements dont le service de l'Adoption aura retenu la demande.

[116] On retiendra que l'essentiel des adoptions d'enfant par les familles agréées dans le département vont concerner d'abord des enfants nés sous le secret, soit entre 16 et 20 enfants chaque année, les autres adoptions étant bien moins fréquentes et principalement réalisées dans les familles d'accueil du département ou dans des familles agréées hors département.

4.1.4 La demande d'agrément des familles du département a baissé tout en s'élargissant aux couples homoparentaux après la loi de 2013

[117] Dans le contexte de réduction globale du nombre d'enfant adoptés, à l'international et en procédure nationale, la demande d'agrément des familles du département a évolué également à la baisse tout en s'élargissant aux couples homoparentaux après la loi de 2013.

[118] La file active des personnes et couples agréées, mesurée par le nombre d'agréments d'adoption en cours de validité au 31 décembre 2016, était de 150 en Seine Maritime, chiffre en diminution puisqu'il était de 220 fin 2012 (-32 %)⁵². La file active était de 192 en 2014, témoin d'un nombre d'agréments beaucoup plus important accordés les années précédentes (l'agrément a une durée de cinq ans et peut être renouvelé plusieurs fois pour la même durée sur demande des adoptants).

⁴⁵ Enfants pupilles L224-4-1° du CASF (enfants sans filiation).

⁴⁶ Chiffres stables alors que le nombre de naissances domiciliées a décliné de plus de 10% (source : INSEE 2018 période 2008-2017).

⁴⁷ Source : Rapports d'activité du Service Adoption/ASE 76 Années 2009 - 2017, traitement mission IGAS.

⁴⁸ Pupilles L224-4-2° du CASF.

⁴⁹ Pupilles L224-4-4° du CASF.

⁵⁰ Pupilles L224-4-5° du CASF.

⁵¹ Pupilles L224-4-6° du CASF (article 350 du code civil).

⁵² La baisse est superposable à celle observée au niveau national par l'ONPE sur la même période.

[119] Le nombre d'agrément accordés annuellement a connu des évolutions significatives ces 20 dernières années en Seine Maritime : il y a eu 127 agréments accordés en 1997 avec un pic à 150 en 1999 puis une diminution rapide pour arriver à 51 en 2017. Ce mouvement témoigne d'une prise en compte par les demandeurs, avec un décalage de 2 ans à partir des années 2005, de la forte baisse des adoptions internationales décrites *supra*. D'autres facteurs ont pu également jouer comme le recours croissant aux centres de PMA étranger pour les couples de femmes ou les femmes célibataires, les centres belges et espagnols étant notoirement mobilisés par ces demandes venant de France. Ce phénomène existerait également dans une moindre mesure avec la GPA pour les couples d'homoparents.

[120] Les rapports de l'ONPE ne recueillent pas de données sur le sexe des adoptants. Il est toutefois possible d'éclaircir cette question à partir des fichiers de gestion de la procédure d'agrément du service de l'adoption qui enregistre l'état civil des demandeurs et précise si la demande est portée par monsieur X ou madame Y, M et MM Z ou enfin une combinaison.

[121] Le fichier de suivi des agréments est constitué sur une base annuelle ; il comporte par nature des doublons puisqu'il permet de suivre d'une part toutes les nouvelles demandes d'agrément enregistrées dans l'année et d'autre part tous les agréments accordés les quatre années précédentes. Les demandes ne sont enregistrées dans le fichier qu'à la réception du dossier administratif remis lors des réunions d'information obligatoires pour les adoptants. Il s'agit donc ici des demandes dites confirmées, pour les distinguer des demandes faites par courrier simple qui restent sans suite. Afin de supprimer les doublons du fichier consolidé par la mission sur la période 2013-2017, seules les premières demandes d'agrément ont été comparées. Elles se sont soit interrompues avant la commission d'agrément (par abandon ou suspension à l'initiative des demandeurs), soit ont été instruites jusqu'à la commission d'agrément qui a rendu un avis (accord ou refus⁵³).

Tableau 2 : Evolution du nombre de premières demandes d'agrément selon la civilité des demandeurs ayant abouti soit à un abandon ou une suspension de la demande, soit à un agrément ou un refus entre 2013 et 2017 en Seine Maritime

Nombre de NOM	Année						
INTITULE	2013	2014	2015	2016	2017	Total général	%
M et Mme	77	65	63	63	45	313	86,0 %
Madame	9	6	5	4	11	35	9,6 %
Monsieur		1	2		1	4	1,1 %
Messieurs		3	3	3	2	11	3,0 %
Mesdames				1		1	0,3 %
Total général	86	75	73	71	59	364	100,0 %

Source : Fichier de suivi annuel des agréments. Service Adoption/ASE 76 ; Consolidation et traitement IGAS

⁵³ Les avis reportés ont été écartés car le plus souvent représentés à une commission suivante.

[122] La part des couples hétéroparentaux reste très majoritaire dans les demandes d'agrément (86 %). Les premières demandes de couples mariés homoparentaux apparaissent à compter de 2014. Leur nombre est toutefois limité par rapport aux demandes des hétéroparents, puisqu'ils ne représentent que 3.3 % de l'ensemble des demandes entre 2013 et 2017 ; les demandes de célibataires représentent 10.7 % des demandes sur cette période. Parmi elles, on pouvait trouver, notamment avant la loi de 2013, des demandes homoparentales masquées ou pas. La mission a pu constater que des dossiers instruits avant 2013 comportent des analyses du projet parental de deux personnes de même sexe, quand bien même l'agrément n'était accordé qu'à l'une des deux. Le service de l'adoption et la commission d'agrément ont donc devancé la loi, suivant en cela une politique départementale favorable à cette évolution (cf. *infra*).

[123] Au total, les principales tendances observées en Seine Maritime reproduisent avec quelques particularités, celles observées au niveau national, à savoir une concentration des adoptions plénières sur les enfants pupilles de l'Etat, compte tenu de la forte baisse des adoptions internationales. S'agissant des pupilles de l'Etat, leur nombre a fortement crû ces dix dernières années mais peu seront en réalité adoptables et adoptés compte tenu notamment des besoins spécifiques observés à leur admission en tant que pupille. Les adoptions se concentrent donc principalement sur les enfants nés sous le secret.

[124] Le nombre de parents agréés a baissé, mais pas à due proportion de la baisse des enfants adoptables. La demande s'est par ailleurs diversifiée : si quelques homoparents figuraient déjà parmi les célibataires agréés avant 2013 par le département, la loi a conduit à faire émerger de nouveaux couples demandeurs.

[125] Des enfants au nombre de 15 à 20 en moyenne par an, principalement des nourrissons, vont être proposés à l'adoption à un nombre de parents agréés plus de dix fois supérieur une année donnée conduisant à un choix particulièrement difficile pour les membres du conseil de famille.

[126] Il convient maintenant de rappeler les dispositifs et procédures d'agrément et de sélection du département.

4.2 Un service du Conseil départemental aux ressources étoffées, dédiées à l'adoption, qui contrastent avec celles, fragiles, du service de l'Etat

[127] Deux acteurs principaux, interviennent en matière d'adoption dans le département, comme sur le reste du territoire :

- Au sein du Conseil départemental, les cadres administratifs et techniques du service adoption, consultations des dossiers et parrainage service de la sous-direction de l'ASE eu sein de la direction Enfance et famille ; ce service est en charge du processus d'agrément en matière d'adoption et de la commission éponyme ;
- le service Protection des mineurs de la délégation départementale de la cohésion sociale (DDCS) en charge du tutorat des pupilles et de la gestion du conseil de famille ; ce service est impliqué, avec le service adoption dans le processus d'appareillement en lien avec le conseil de famille qui rapproche enfants adoptables et parents adoptants.

[128] On décrira ci-dessous les deux services puis les procédures telles qu'elles s'appliquent en Seine Maritime.

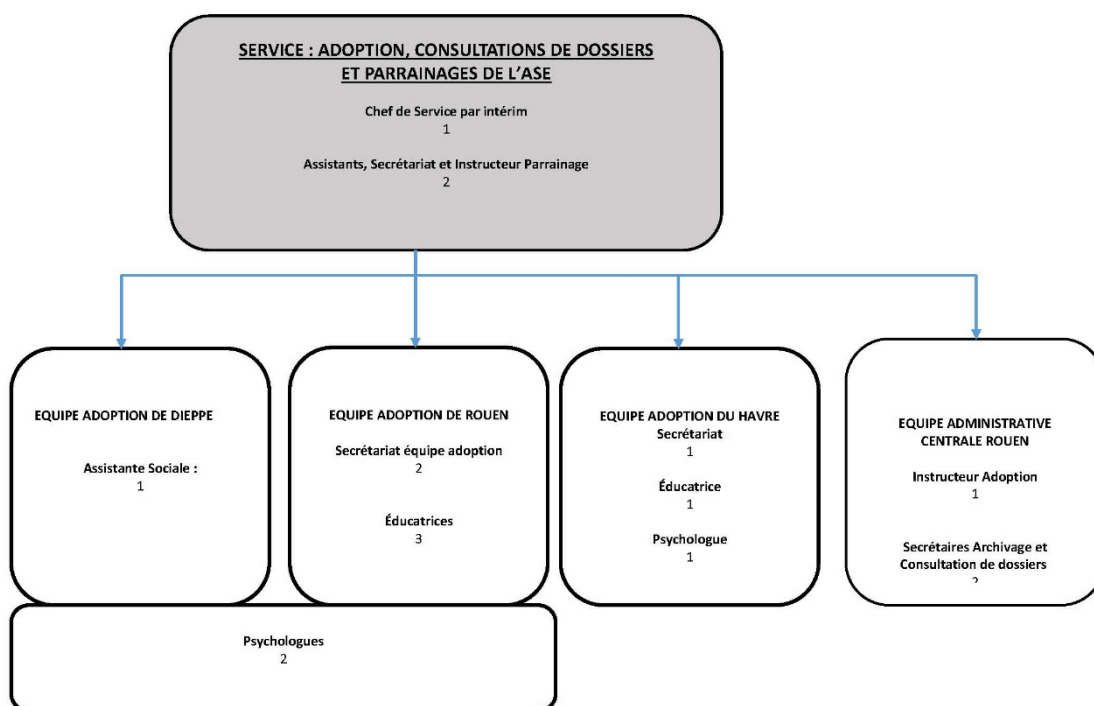
4.2.1 Un service Adoption dynamique, stable depuis sa création en 2005 dont les missions se sont élargies aux parrainages

[129] Le service Adoption œuvre au sein de la Direction générale adjointe Solidarités et plus particulièrement dans la sous-direction de l'ASE (280 cadres et 680 Assistantes familiales) de la direction Enfance et famille (600 cadres).

4.2.1.1 Un service étoffé et stable depuis 2005

[130] Sous l'impulsion de la directrice Enfance et Famille, le processus d'agrément des demandes, auparavant traité par les équipes des secteurs territoriaux, a été confié à une équipe dédiée : le service de l'adoption. Le service « Adoption et Consultation des dossiers » a été mis en place en janvier 2005, s'inscrivant dans le cadre du schéma Enfance Famille 2004-2008. Une mission supplémentaire lui a été confiée en 2008 « les parrainages de l'ASE », et il est depuis décembre 2009 à ce jour, le service « Adoption, consultation des dossiers et parrainages de l'ASE ». Le service Adoption, piloté et administré par un service administratif central, est doté de 16 agents (15,10 ETP) répartis en 3 équipes territorialisées à Rouen, Dieppe et au Havre.

Schéma 2 : Organigramme provisoire du Service Adoption, consultation des dossiers et parrainages de l'ASE



Source : ASE 76/ Service Adoption, novembre 2018

[131] Ce service est attractif : les postes qui deviennent vacants sont rapidement pourvus, et les vacances sont rares, comme en témoigne la grande stabilité depuis la création du service. L'ancienne cheffe de service, initialement conseillère technique a préfiguré le service et occupé le poste, de 2005 jusqu'à juin 2018, date de sa démission de sa fonction de cheffe de service. Les équipes, notamment de psychologues, d'éducatrices spécialisées et d'assistantes sociales, ont été recrutées progressivement et sont restées en poste depuis. A l'exception d'un cadre, tous ces agents travaillaient antérieurement dans les secteurs territoriaux en polyvalence et avaient donc une expérience des évaluations des demandes d'agrément. On constate également une grande ancienneté et stabilité parmi les équipes administratives du service.

Tableau 3 : Stabilité des cadres techniques du service Adoption depuis 2005

Qualification	Date arrivées	Date Départs
Quatre Psychologues	2006 (2), 2007 (1)	2015 (1)
Cinq éducatrices spécialisées et assistantes sociales	2005 (2), 2006 (1), 2007 (1)	2018 (1)

Source : ASE 76/ Service Adoption, entretiens mission IGAS

[132] Les effectifs du service sont considérés comme confortables. Ils sont concernés comme tous ceux du conseil départemental par un objectif de maîtrise de la masse salariale. Trois cadres ont quitté le service en 2014 (secrétaire aux archives et la consultation des dossiers), en 2015 (psychologue) et 2018 (assistante sociale) et n'ont pas été remplacées.

4.2.1.2 Le processus agrément en vue d'adoption, cœur historique et activité principale du service, suit les principales étapes imposées par la réglementation nationale

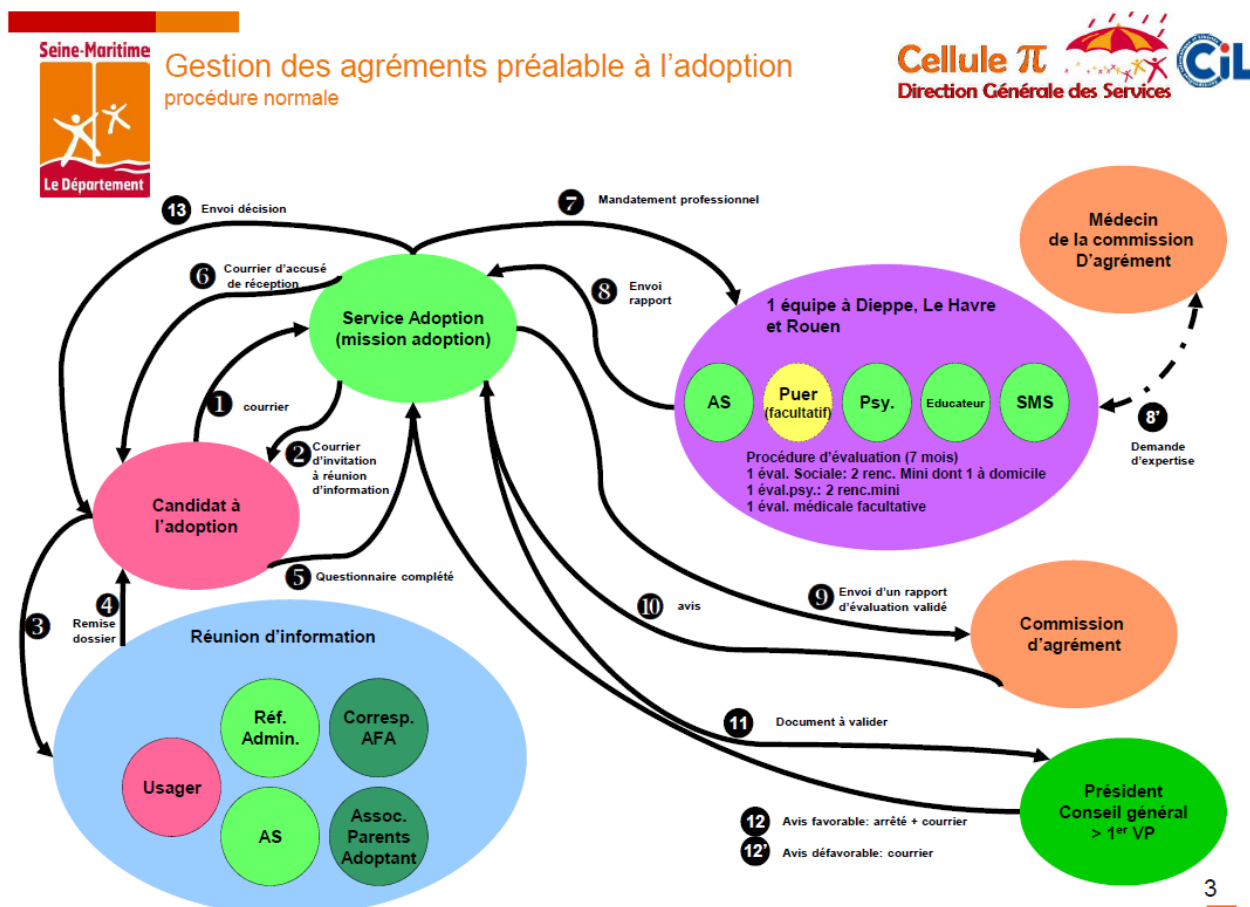
Encadré 4 : Les principales activités du service relatives à l'Adoption

○ Le service gère les demandes d'agrément (les réunions d'informations avant agrément, les évaluations socio-éducatives et psychologiques, les réunions d'informations thématiques pour les personnes agréées), le suivi des placements en vue d'adoption jusqu'au jugement d'adoption (évaluation d'adaptation des pupilles de l'Etat et des enfants en provenance de l'étranger). ○ Il assure la prise en charge des bébés nés sous le secret depuis leur naissance jusqu'au jugement d'adoption ou retour auprès de leur mère ou leur père en cas de rétractation. ○ Il intervient sur sollicitation des Inspecteurs Chargés de la Protection de l'Enfance dans la préparation à l'adoption des enfants admis en qualité de pupille de l'Etat. ○ Il évalue les projets d'adoption des assistantes familiales lorsqu'elles se portent candidates à l'adoption d'un enfant devenu pupille et dont elles ont la garde. ○ Il participe à l'accompagnement des parents adoptants par la constitution et l'animation de groupes de parole à Rouen, Dieppe et Le Havre. ○ Il participe à l'accompagnement des assistantes familiales de l'ASE assurant l'accueil des bébés nés sous le secret ou préparant à l'adoption des enfants devenus pupilles, par la constitution et l'animation de groupes de travail.
--

Source : Rapport d'activité 2017 Service Adoption

[133] Le délégué à la protection des données de la cellule sûreté et sécurité du conseil départemental a révisé en juillet 2018, les principales procédures conduites par le service Adoption. Le schéma suivant détaille le processus agrément en vue d'Adoption.

Schéma 3 : Le processus Agrément en vue d'adoption



Source : DGS/ Cellule sûreté et sécurité – Service Adoption. Juillet 2018

[134] La stabilité des équipes et du management ont facilité la mise en place de procédures de travail bien intégrées qui encadrent les activités. S'il n'existe pas à proprement parler d'analyse des risques « métiers » ni de démarche qualité formalisée en tant que telle, portant sur le processus Agrément, différents points de contrôle du bon déroulement des activités ont été définis et une douzaine de procédures et modes opératoires ont été établis depuis 2005, dont la mission a pu vérifier l'existence et la bonne application.

[135] On notera que le taux de refus d'agrément est plus élevé en moyenne de 4 points en Seine Maritime (18 %) par rapport au taux national moyen (12 %)⁵⁴. Le risque de recours juridique en cas de refus d'agrément a été l'objet d'une attention particulière : il a bénéficié d'un accompagnement de la Direction juridique et des marchés qui a siégé en commission d'agrément de 2008 à 2015 pour assurer une bonne maîtrise de la motivation des refus. Le nombre de recours gracieux sur la période est très réduit (8 %) et les recours contentieux sont rares (1 %) ; depuis 2016, année où la direction juridique s'est retirée, le conseil départemental a enregistré un seul recours gracieux par an et aucun recours contentieux.

⁵⁴ Annexes Rapports ONPE "situation des pupilles de l'Etat" 2013-2016 ; traitement IGAS

Tableau 4 : Evolution des taux de recours gracieux et contentieux pour les agréments délivrés entre 2007 et 2017

Année	demandes d'agrément	confirmation demandes d'agrément	agrément (1)	refus (2)	Taux de refus (2/1+2)	Recours gracieux	Recours contentieux
2007	201	138	85	47	35,6 %	18	1
2008	188	127	72	29	28,7 %	7	1
2009	180	119	77	33	30,0 %	5	0
2010	192	143	69	23	25,0 %	14	2
2011	189	112	71	16	18,4 %	7	1
2012	171	105	57	12	17,4 %	5	1
2013	141	80	52	12	18,8 %	5	0
2014	133	85	48	9	15,8 %	1	0
2015	128	79	43	11	20,4 %	8	1
2016	132	86	47	8	14,5 %	1	0
2017	131	85	51	13	20,3 %	1	0
Total 2007-2017	1786	1159	672	213	24,1 %	72	7
Taux moyens sur période 2007-2017					24,1 %	8 %	1 %
Evolution 2007-2017	-35 %	-38 %	-40 %	-72 %		-94 %	

Source : ASE 76/ rapports d'activité du service Adoption 2007 – 2017 ; traitement mission IGAS

[136] Il n'existe pas à ce jour de cartographie des risques métiers au sein de la DGA Solidarités. Ce projet est en cours. Les principaux risques identifiés sont financiers et concernent l'attribution de l'allocation personnalisée autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'aide sociale en général. L'activité adoption ne figure pas dans cette cartographie, compte tenu de la sécurisation antérieure réalisée. Elle devrait être revue : l'évènement à l'origine de cette mission démontre que les « risques » qui entourent l'activité adoption dépassent le sujet des recours pour refus d'agrément.

[137] Outre l'appui de la direction juridique, le contrôle interne de la procédure d'agrément a reposé et repose aujourd'hui principalement sur le contrôle hiérarchique via un visa de la sous directrice de l'ASE et la signature de la directrice Enfance et famille qui a la délégation du Président du Conseil départemental. Entre 2012 et 2015, en complément de la sécurisation juridique, la signature des agréments est remontée à la DGA Solidarités.

[138] Les avis d'agrément proposés par la commission d'agrément sont le plus souvent conformes aux propositions des évaluateurs. Les situations de divergence sont exceptionnelles. Les avis divergents entre commission d'agrément et délégataire de la signature sont rares, de l'ordre de un ou deux par an, d'après le président de la commission ; il s'agit alors uniquement d'avis négatifs de la commission qui ne sont pas suivis.

[139] S'agissant du cœur du métier du processus agrément, à savoir les évaluations psychosociales, le référentiel national de la DGCS de 2011 a été décliné et intégré dans les pratiques internes : le projet du service Adoption, élaboré en 2016, détaille le cadre général des entretiens et des rapports attendus des évaluateurs. Les travailleurs sociaux ont en charge « *d'apporter des renseignements socio-économiques, de présenter le contexte familial et social des candidats et enfin d'aborder le projet d'adoption (motivations et représentations de l'enfant à venir)* ». Les psychologues doivent « *cerner la personnalité des candidats et évaluer la dynamique du couple ainsi que la place de l'enfant attendu dans l'ordre des générations* ». Le cadre détaillé d'évaluation figure en pièce jointe n°2 du présent rapport.

[140] Outre ce cadre général, plusieurs leviers ont été mobilisés pour harmoniser l'activité des évaluateurs qui a l'initiative de l'ancienne cheffe de service :

- Les cadres du service ont été formés régulièrement sur ces problématiques, formations parfois conjointes psychologues et travailleurs sociaux ;
- Dans un souci d'amélioration continue et de contrôle interne, l'ancienne cheffe de service a demandé à viser tous les rapports produits, avant leur signature et leur envoi aux membres de la commission d'agrément et proposé, le cas échéant, des reformulations ; ce travail d'harmonisation a porté ses fruits de l'avis de membres du conseil de famille qui estiment que la qualité des rapports s'est améliorée ;
- L'ancienne cheffe du service a organisé des réunions bimestrielles « métier » rassemblant les cadres techniques psychologues et sociaux. La mission a pu consulter l'ensemble des comptes rendus produits depuis 2010 qui témoignent d'échanges riches sur l'actualité et les problématiques métiers. Les après-midi ont été consacrées à l'analyse des pratiques ;
- Pendant une année, une supervision des pratiques a été organisée pour les cadres techniques avec l'aide d'un intervenant extérieur, psychanalyste. Mais ceci n'a pas perduré.

[141] Cette dynamique de développement et questionnement régulier s'est également enrichie avec les autres acteurs du département ou des départements limitrophes à l'occasion de colloques organisés par le service Adoption : quatre colloques ont ainsi été organisés en 2011⁵⁵, 2014, 2015 et 2016 à l'occasion desquels le service a pu faire évoluer ses représentations et pratiques en matière d'adoption. On notera que ces colloques se sont centrés sur les enfants placés et qu'aucun n'a porté spécifiquement sur les parents adoptants.

⁵⁵ Thèmes : Vécu du placement à l'Aide sociale à l'Enfance (mai 2011) ; Les liens d'attachement à l'aide sociale à l'enfance. Le parrainage, une histoire à partager (juin 2014) ; Histoire de l'enfant confié à l'ASE (juin 2015) ; Penser à l'avenir de l'enfant placé à l'ASE (octobre 2016).

[142] Si les évaluateurs professionnels apparaissent correctement armés et accompagnés pour conduire leur mission, cela n'est pas le cas des membres de la commission d'agrément. Tout d'abord, de l'avis des membres de la commission d'agrément rencontrés, aucun d'entre eux n'a été véritablement formé sur l'analyse des dossiers qui leur sont soumis. Cette compétence a été acquise « sur le tas » avec dans le meilleur des cas, un dossier de nature juridique remis par le service sur les processus d'agrément et d'adoption auxquels ont pu s'ajouter quelques conseils de membres déjà en place. Les dossiers ou guides nationaux qu'ils soient produits par la DGCS ou les grandes associations nationales ont été peu utilisés. La discussion en commission d'agrément est très guidée par l'analyse amont des évaluateurs qui isolent d'ailleurs les dossiers sur lesquels ils veulent attirer l'attention des évaluations « sans problème » ; la discussion est donc réduite lorsque les avis convergent positivement et plus nourrie dans le cas contraire, et pour les avis négatifs notamment pour construire la motivation des refus. On rappelle que la commission ne traite par définition que des seuls dossiers finalisés : la phase amont des demandes qui n'aboutissent pas, et les raisons des abandons en cours de procédure d'agrément, ne sont pas connues de la commission qui ne se prononce pour un agrément que sur les dossiers ayant achevé l'ensemble du processus.

[143] On remarquera que la loi de 2013 n'a fait l'objet, en apparence, d'aucune information ou formation particulières en Seine Maritime après sa promulgation. L'ouverture aux projets d'adoption des homoparents n'a cependant pas été négligée car elle était en réalité déjà ancrée dans les pratiques depuis le début des années 2010 :

- une politique favorable aux agréments de candidats homoparents anticipant l'évolution législative a été portée par le président du conseil départemental de Seine Maritime qui a signé en 2011, avec d'autres départements, une « charte d'engagement en faveur de l'homoparentalité et la lutte contre les discriminations en matière d'adoption » à l'initiative du conseil départemental de l'Essonne ;
- L'ancienne cheffe de service a suivi une formation sur Toulouse en 2009 sur ce thème⁵⁶. Elle a formalisé avec son équipe une trame d'entretien spécifique en 2011, qui reprenait les principaux éléments de cet enseignement⁵⁷. Enfin, ce sujet a fait l'objet d'échanges dont certains figurent dans les comptes rendus de réunion : réunion interdépartementale (18 juin 2010), échange sur le refus d'agrément délivré par le Président du Conseil Général du Jura à une femme homosexuelle (16 mai 2011) ;
- La spécificité de l'évaluation requise par une demande d'homoparents a été intégrée progressivement dans les pratiques. Elle a intégré la liste des « demandes particulières » qui nécessitent une attention des évaluateurs aux côtés de demandes d'enfants chez des couples trop âgés, ou de familles recomposées, ou des personnes célibataires.... S'agissant des couples homosexuels, il est recommandé de questionner « *l'appréhension des rôles parentaux ? et comment l'enfant sera impliqué dans la particularité de la famille, et de la famille dans son environnement social ?* »

[144] Le service a instruit avant la loi de 2013, en toute connaissance de cause, des demandes portées par des célibataires vivant en couple avec une personne de même sexe. La transition de la loi de 2013 n'a, pour ces raisons, pas nécessité de développements supplémentaires d'après les cadres du service. On a vu que 3.3 % des demandes entre 2013 et 2017 ont concerné des couples homoparentaux ; une même proportion, soit 3.3 % des agréments ont été accordés après avis de la commission d'agrément.

⁵⁶ L'enquête d'adoption face à l'homoparentalité. Institut d'Anthropologie Clinique (Toulouse).

⁵⁷ PJ n°3 Note de la cheffe de service. Homoparentalité et Adoption. 2011. 2 pages.

4.2.2 Une mission de tuteur à la DDCS aux ressources limitées, centrées sur le suivi des pupilles de l'Etat, qui s'est reposé *de facto* sur le service adoption pour l'apparemment avant adoption

4.2.2.1 Des ressources réduites qui se sont concentrées sur le suivi des pupilles accompagné par un seul conseil de famille

[145] Le suivi des pupilles de l'Etat et la gestion du conseil de famille sont assurés à la DDCS 76 par le pôle protection des personnes. Ce pôle a été constitué en janvier 2010 dans les suites de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). La direction départementale devenue déléguée, a été regroupée avec la direction régionale de Normandie dont elle partage les fonctions support. Son pôle protection des personnes rassemble depuis cette période un ensemble de missions et activités hétérogènes : protection juridique des majeurs et contrôle du fonctionnement des services, politiques familiales et soutien aux familles en difficulté parentale, politiques du handicap et d'aide sociale, gestion du comité médical et de la commission de réforme auparavant rattachée au secrétariat général de la Préfecture et enfin protection de l'enfance.

[146] La direction départementale déléguée mobilise 60 ETP dont 10 % sont affectés au pôle protection des personnes (1 cadre A, 1,3 cadres B et 3,6 cadres C). Au sein de ce pôle, **le suivi des pupilles de l'Etat mobilise 0,2 ETP de cadre A, 0,5 ETP de cadre B et 0,2 ETP de cadre C, soit 15 % des effectifs du pôle**. Compte tenu des missions très éclatées du pôle protection des personnes, les différentes activités ne sont pas mutualisables. Les effectifs réduits consacrés aux pupilles, mobilisés sur une activité de service direct aux enfants, et aux familles et institutions qui les accueillent, rendent difficile cette activité nécessairement réactive. En l'absence de la cadre A pendant 9 mois en 2017-2018, la continuité juridique a été assurée *a minima* par sa hiérarchie.

[147] La mission de protection de l'enfance s'exerce principalement dans l'accompagnement quotidien de la vie d'une centaine de pupilles de l'Etat en 2018, une partie des actes relevant de la fonction de tuteur de l'Etat étant gérée en direct par le service⁵⁸. Le délégué départemental de la cohésion sociale dispose d'une délégation de signature du préfet pour tous les actes liés à ces activités.

[148] Au regard de la file active des pupilles suivis, le département devrait disposer d'un second conseil de famille, comme cela est préconisé par le CASF⁵⁹. Dans sa fiche de procédure sur l'organisation du Conseil de famille, la DDCS relève qu'il lui serait difficile d'en réunir ce second « *au regard de la difficulté à mobiliser des membres bénévoles et des effectifs dédiés à cette mission* »⁶⁰.

4.2.2.2 Une organisation qui présente des fragilités

[149] Le service de la DDCS a élaboré plusieurs procédures qui concernent principalement le suivi des pupilles ; une seule procédure concerne le fonctionnement du conseil de famille.

⁵⁸ Le préfet a délégué aux inspecteurs en charge de la protection de l'enfance en 2013, une partie des actes usuels comme l'avait fait le Président du département dans sa note de service de l'ASE du 12 février 2007 ayant pour objet la « Gestion des actes usuels relatifs à la prise en charge des mineurs admis en assistance éducative. »

⁵⁹ Article R224-2 CASF « Il doit être institué, dans chaque département, un conseil de famille supplémentaire lorsque l'effectif du ou des conseils de famille est supérieur à cinquante pupilles.

⁶⁰ Fiche de procédure organisation du conseil de famille. Remise le 18 septembre 2018.

[150] Chaque pupille dispose d'un dossier dans une classothèque dédiée. Celui-ci ne comprend qu'une partie des éléments, la majeure partie figurant dans un dossier électronique. Les dossiers papiers sont détruits après sortie du statut de pupille (si majorité ou Adoption). Les archives électroniques sont accessibles aux trois seuls cadres du service sur un réseau interne.

[151] Le traitement des données et fichiers n'a pas été enregistré conformément aux règles de la loi Informatique et libertés de 1978 : il n'existe pas d'information des adoptants sur l'existence de ces fichiers ni de leur droit d'accès et de rectification. Les travaux de mise en conformité au nouveau règlement européen et sa traduction dans la loi de 1978, programmés par la direction régionale de la cohésion sociale en 2018, n'ont pas abouti s'agissant du pôle protection des personnes de la délégation départementale.

4.2.2.3 Un conseil de famille unique et dont la charge de travail est lourde

[152] L'activité du service implique également la gestion du conseil de famille. Celui-ci a été régulièrement constitué et se réunit une fois par mois, rarement deux en fonction du nombre de situations. Les convocations des membres et les invitations aux parties concernées par l'ordre du jour (inspecteurs ASE, associations familiales, famille d'accueil et parfois le mineur lui-même) sont adressées par le service. Préparation des réunions en lien avec le service de l'Adoption du département et relevés de décision provisoire et définitive lui échoient ainsi que leur notification aux parties prenantes.

[153] Le conseil de famille a été régulièrement réuni. Il a siégé en formation incomplète deux fois sur trois entre 2013 et 2017. Les membres ont pu disposer d'un dossier d'accueil d'après la DDCS et le Conseil départemental, mais aucun de ceux que la mission a rencontrés n'en a fait état. Certains membres, proposés par les associations, rapportent avoir reçu une formation interne de leur réseau. Aucun n'a cité les guides nationaux (UNAF, FNADEPAPE) pourtant facilement accessibles et régulièrement mis à jour. Tous témoignent au final de l'importance de la « formation sur le tas » qui leur a été nécessaire avant de commencer à être à l'aise dans l'exercice de leur mission.

[154] Les représentants associatifs, qui disposent de suppléants, ont été assidus sur la période 2013-2017 (aucune absence pour les représentants des assistants familiaux, 5 % d'absence pour les représentants des associations familiales, et 12 % pour le représentant des pupilles et anciens pupilles). En ce qui concerne les représentations sans suppléance possible, le taux d'absence est de 17 % pour les personnalités qualifiées et de 28 % pour les représentants du conseil départemental. Deux fois sur trois, le conseil a siégé en formation incomplète, toutefois ces absences n'ont jamais conduit à devoir reporter des avis, faute de quorum.

Tableau 5 : Indicateurs d'activité du Conseil de famille de Seine Maritime de 2013 à 2017

	Nombre de réunions du Conseil de Famille		Nombre de	Nombre de décisions de		Rappel Nombre	
Année	Nombre de réunions	dont conseil incomplet	pupilles suivis au moins 1 fois par le CF	placement en vue adoption	dont enfants à besoin spécifique	d'adoptions nationales et internat.	d'agrément en cours de validité
2013	11	11	69	14	3	25	210
2014	13	13	114	28	7	35	192
2015	13	4	97	18	7	23	178
2016	15	3	105	20	10	38	150
2017	13	12	103	15	3	23	154
Total	65	43		95	30		

Source : DDCS 76/ Pôle protection des personnes RA ONPE 2013-2017; traitement IGAS

[155] Les conseils de famille se tiennent dans les locaux du service de l'adoption du Conseil départemental. Les dossiers des enfants adoptables et des familles agréées pour une adoption sont préparés par le service adoption. Les membres du conseil ont la possibilité d'y consulter le matin même les dossiers présentés l'après-midi. Il existe d'après certains membres, des échanges informels lors de cette phase où tous les membres sont dans la même salle d'examen.

[156] On a vu qu'il existe en moyenne plus de dix fois plus de demandeurs que d'enfants adoptables. Le choix des parents adoptants à soumettre aux membres du conseil de famille (entre 1 à 3 dossiers par enfant adoptable) est réalisé à partir de la liste des agréments valides tenue à jour par le service de l'adoption. Jusqu'à l'évènement ayant conduit à la présente mission, celle-ci n'était pas portée à la connaissance du pôle protection de l'enfance de la DDCS et le choix de deux ou trois dossiers agréés était validé sans examen préalable de sa part. Les dossiers présentés étaient consultés en séance par le représentant de l'Etat. Depuis juillet 2018, comme cela se produit dans d'autres départements, une réunion préalable est organisée entre les deux services. Bien qu'il puisse juridiquement en disposer, le conseil de famille n'a pas eu davantage communication de la liste complète des personnes agréées, hormis lorsque lors d'une séance où il avait récusé les trois familles proposées, et où il a demandé à en disposer pour en sélectionner d'autres. La liste lui est maintenant présentée à chaque séance depuis octobre 2018.

[157] L'examen d'un dossier d'adoption et notamment la lecture du projet de l'enfant, et des évaluations des parents agréés qui sont proposés est lourd : environ une heure d'après les membres du conseil de famille consultés lorsqu'aucun des trois dossiers de parents proposés (pour un nourrisson) ne l'a jamais été, et entre 30 à 45 minutes dans le second cas de figure. S'y ajoute l'examen de la situation des enfants suivis. La charge est donc conséquente lors des réunions de préparation lorsqu'un ou plusieurs dossiers d'adoption sont à l'ordre du jour et compte tenu que s'y ajoute systématiquement la lecture de la situation de plusieurs pupilles.

[158] L'activité du conseil de famille est intense comme en témoignent ses ordres du jour et elle est fortement orientée sur le suivi des pupilles : chaque ordre du jour comporte en moyenne l'examen de six à sept dossiers de pupille et, parfois, leur audition ou celle des familles ou institutions qui les accueillent ; parallèlement, le conseil examine en moyenne un à deux dossiers d'adoption par réunion. Débutant vers 14 heures, les conseils de famille traitent rapidement des adoptions, pour passer au suivi des pupilles ; les réunions se prolongent souvent au-delà de 17 heures, parfois jusqu'à 19 heures a-t-il été précisé. Le tableau suivant détaille l'intensité de la programmation des 65 conseils de familles tenus de 2013 à 2017.

Tableau 6 : Intensité de la charge des conseils de famille 2013-2017

Nombre de dossier par séance d'un CF	Adoption	Suivi des enfants
Minimal	0	1
Maximal	6	13
Moyenne	1,6	6,5
Ecart type	1,3	2,2
Nombre total dossier vus sur la période 2013-2017	101	414

Source : DDCS 76, Ordres du jour et Relevés de décisions des CF, traitement IGAS

[159] La tenue d'un conseil, compte tenu des conditions générales de réunion et d'examen préalable des dossiers d'adoption décrites *supra*, se déroule comme suit : après une présentation rapide par la représentante de l'Etat des dossiers des nourrissons, et par les représentant du conseil départemental de celui des enfants plus grands, un tableau de propositions hiérarchisant pour chaque enfant la/les familles proposées, est soumis au vote. La discussion en conseil de famille est réduite, centrée sur les explications de vote. L'ensemble de l'examen d'un dossier d'adoption et des votes se déroule en moyenne sur 15 minutes (pour un nourrisson) et 30 minutes en cas de discussion, ce qui est rare et/ou lorsqu'il ne s'agit pas d'un nourrisson. L'examen du suivi d'un pupille programmé toutes les 30 minutes a été ramené à 20 ces dernières années.

[160] Le vote est rendu le plus souvent par consensus, à partir de tableaux de hiérarchisation des choix des membres du conseil, pour une séance donnée. Les deux représentants du conseil départemental lorsqu'ils siègent se déplacent systématiquement sur les votes des dossiers d'adoption, au motif qu'ils n'examinent jamais préalablement les dossiers. Le vote repose donc sur les quatre membres associatifs et les deux personnalités qualifiées. Associés à l'absentéisme décrit plus hauts, ces déplacements fragilisent l'équilibre des points de vue voulu par le législateur.

[161] Les tableaux de hiérarchisation sont considérés comme « à usage interne » et ne sont pas systématiquement archivés avec le relevé de décision du Conseil de famille. Le recours à la voix prépondérante du Président serait exceptionnel. Le décompte et le choix des membres ne figurent pas dans les relevés de décisions et aucun procès-verbal intégral n'est produit.

[162] Aucun relevé de décision n'a été produit avant le 15/10/2015 dans les dossiers informatiques de la DDCS sur la période sous revue 2013-2017 et les principaux éléments d'information viennent de l'ordre du jour et des dossiers individuels des enfants.

4.2.2.4 Une formalisation incomplète sur les motivations du choix des adoptants et des critères qui les sous-tendent

[163] S'agissant des adoptions, le relevé de décision du conseil de famille est hétérogène : il mentionne parfois le nom de la famille proposée en rang un par la majorité des votants. Une famille de rang 2 peut figurer, au cas où celle de rang 1 se récuserait lors de la présentation de l'enfant, comme cela a pu déjà advenir, mais cette double mention est rare et n'a figuré que dans 10 % des conseils de famille ayant eu à traiter d'adoption et ayant conduit à la production d'un relevé⁶¹. A compter de janvier 2016, une mention « projet d'adoption validé » résume sans plus de détails la discussion et il faut se reporter au dossier de l'enfant adopté. Dans celui-ci, on trouve la mention de la famille proposée.

[164] Le relevé de décisions du conseil ne comporte pas la mention des membres présents et il faut se reporter à une feuille de présence, disjointe. Il ne mentionne pas davantage la famille de second rang, et lorsque le service de l'Adoption a eu à la solliciter, cela s'est fait sans aucune formalisation administrative. L'absence de production de procès-verbal de conseil de famille interdit, quant à elle, toute possibilité de tracer les échanges sur les critères de choix du Conseil, s'agissant des différents adoptants qu'il doit départager.

[165] De rares réunions⁶² ont existé entre tuteur, membres du conseil de famille et les équipes d'évaluation et de suivi des enfants organisées en lien avec le service de l'adoption du conseil départemental. La dernière remonte à janvier 2011. Les échanges ont alors porté sur le suivi des enfants et les éléments attendus par les membres du conseil, peu sur l'adoption. Depuis, il n'y pas eu de réunion, hors séance du conseil, pour partager les questions d'organisation et de fonctionnement général du conseil de famille, comme par exemple les questions portant sur les critères de proposition des familles agréées.

[166] Les critères appliqués apparaissent dépendants des personnes : il n'existe pas de lignes directrices qui formaliseraient la « doctrine » des membres du conseil et qui pourraient être rappelées le cas échéant. Au final, le conseil de famille fonctionne dans un consensus flou et n'a pas jugé utile de préciser ses critères de choix. Il s'est reposé principalement sur le travail, réalisé en amont, par le service de l'Adoption du conseil départemental.

4.2.2.5 Une esquisse de formalisation dans le règlement intérieur qui reste à concrétiser

[167] Cette discussion sur les critères de proposition a commencé à l'été 2018, lorsque les deux services de l'Etat et du Conseil départemental, ont révisé le règlement intérieur du conseil de famille qui datait de plus de dix ans, à la suite des déclarations de l'ancienne cheffe du service de l'Adoption. La version actualisée a été modifiée, s'agissant de son article 4 relatif aux modalités de choix du ou des adoptants et complétée comme suit des deux dernières phrases, soulignées ci-après.

⁶¹ Il s'agit des conseils de famille d'octobre et novembre 2015.

⁶² 17 mai 2005, 13 octobre 2005, 4 mai 2010 et janvier 2011.

Encadré 5 : Article 4 modifié du règlement intérieur du conseil de famille de Seine Maritime

Le choix du ou des adoptants éventuels est assuré par le tuteur avec l'accord du conseil de famille. A cet effet, le président du conseil départemental présente au tuteur et au conseil de famille la liste des personnes agréées du département, en leur exposant la situation de celles d'entre elles qu'il estime susceptible d'offrir les conditions d'accueil les plus favorables au pupille dont l'adoption est envisagée, et en leur communiquant les dossiers correspondants. Le tuteur et le conseil de famille peuvent demander que leur soit communiqué tout autre dossier d'une personne agréée. Lorsque le conseil de famille examine les dossiers des candidats à l'adoption, il ne peut pas fixer des critères supplétifs à la loi. Ces critères peuvent s'avérer discriminatoires lorsqu'ils ont pour effet d'exclure systématiquement une catégorie de candidats.

Source : DDCS, version adoptée en conseil de famille le 04 septembre 2018

[168] La discussion sur l'adoption de cette modification du règlement intérieur a conduit l'une des personnes qualifiées à présenter sa démission compte tenu de son désaccord avec les conséquences à tirer de ces évolutions⁶³.

[169] Tant les services de la Préfecture que ceux du Conseil départemental souhaitent poursuivre la formalisation de la mise en œuvre des critères de choix après cette révision du règlement dont ils reconnaissent le caractère insuffisamment opératoire. Mais ils ont suspendu celle-ci aux travaux de la présente mission IGAS.

[170] Au total, le service de l'Etat a pu préserver jusqu'à présent des ressources minimales pour le suivi des pupilles. S'agissant de l'appareillement et du choix des familles adoptantes, il s'est reposé sur le service Adoption sans interroger les critères de choix, alors même que cette mission échoit de par la loi au tuteur⁶⁴. Cette situation n'a changé qu'à compter de l'été 2018.

[171] Le conseil de famille, à l'activité chargée en l'absence d'un second conseil, s'est reposé également sur le service du département pour orienter les pré-choix des familles présentées sans l'interroger autrement qu'au sein de la liste restreinte qui lui était proposée, et selon le principe de la confiance autour de valeurs et critères qui semblaient faire consensus.

[172] Les discussions concernant le choix des familles proposées pour les nourrissons ont été réduites en conseil de famille, centrées sur les votes, l'essentiel de l'instruction se faisant en amont, lors de la prise de connaissance des dossiers par six des huit membres qui s'y investissent. Le conseil n'a porté, jusqu'à l'été 2018, aucune attention à de possibles discriminations qui auraient pu écarter de manière systématique certains profils de parents en demande d'adoption.

⁶³ Mel à la DDCS du 29/08/2018.

⁶⁴ Article L.225 -1 « Les enfants admis en qualité de pupilles de l'Etat en application des articles L. 224-4 et L.224-8 doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais. Lorsque le tuteur considère que l'adoption n'est pas adaptée à la situation de l'enfant, il doit indiquer ses motifs au conseil de famille. La définition du projet d'adoption, simple ou plénière suivant les circonstances particulières à la situation de l'enfant **ainsi que le choix des adoptants éventuels sont assurés par le tuteur, avec l'accord du conseil de famille**. »

4.3 Des critères de sélection des parents adoptants qui interviennent dans les deux processus agrément et adoption

[173] Le parcours des adoptants est long et complexe. Chacune des étapes entre le projet d'adoption et l'accueil d'un enfant conduit à favoriser certains candidats et à en écarter d'autres. Ce processus visant à ne retenir que les candidatures les plus à même de « faire famille avec un enfant adopté » est au cœur du processus d'agrément. Il est conduit dans l'idée de réduire autant que faire se peut le risque d'échec d'adoption en privilégiant les familles les mieux préparées. Toutefois, si la sélection reposant sur certaines caractéristiques des demandeurs conduit à une exclusion systématique, son usage doit alors être considéré comme discriminatoire, comme le rappelle la DGCS dans son dernier guide des enfants pupilles⁶⁵.

[174] On reprendra ici le cheminement des adoptants dans les deux processus, avant et après agrément, pour identifier si certains critères d'exclusion y seraient systématiquement appliqués pour justifier le rejet des demandes d'agrément ou si, une fois agréé, leur usage réduirait la probabilité d'être proposé au conseil de famille et *in fine* les chances de pouvoir adopter.

4.3.1 Une phase de présentation plus dissuasive pour les célibataires et les homoparents et une moindre représentativité pour les célibataires en phase d'agrément

4.3.1.1 Les postulants célibataires, âgés ou homoparents, ne reçoivent pas le même encouragement à persévérer que les couples d'hétéroparents jeunes lors de la phase d'information

[175] Tout d'abord, en phase d'intention de projet, les postulants participent à des réunions d'information à l'issue desquelles leur est remis un dossier administratif formalisant leur demande. Le retour de ce dossier, dûment rempli, va déclencher les évaluations psycho-sociales et le passage devant la commission d'agrément.

[176] On rappelle que « l'objectif de ces rencontres est d'informer les candidats sur les réalités de l'adoption et sur les procédures. Il s'agit d'aider les familles à prendre en compte ces réalités dans la construction de leur projet. » Il s'agit notamment de rappeler que l'adoption, est une mesure de protection de l'enfance : dans l'intérêt des enfants, non des candidats. Et de donner des éléments sur le contexte de l'adoption internationale ainsi que sur le profil des enfants en attente, en France et à l'international, avec focus sur la situation départementale⁶⁶.

⁶⁵ Les enfants pupilles de l'État. Ministère des Solidarités et de la Santé, 2018, p.43.

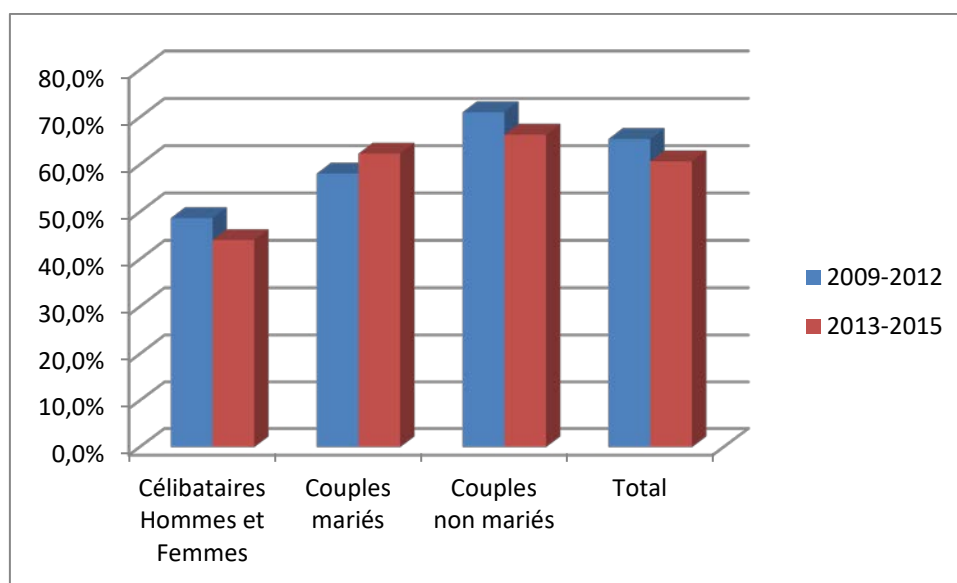
⁶⁶ Référentiel DGCS « L'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément », 2011, pages 13-14.

[177] Le film Blessures secrètes est depuis mi 2012, le support d'information retenu par le service Adoption du département. Les premiers facteurs de discrimination potentielle y sont clairement exposés : l'un des interviewés, pédiatre présenté comme une personne sachante en matière d'adoption, explique quel est le couple idéal pour adopter à savoir « un homme et une femme, mariés, de moins de 35 ans qui seront sûrs à 100 % d'adopter ». « Par contre, la femme seule, les couples homosexuels, les personnes de 50 ans ont de « très, très fortes chances de ne pas adopter ». De même, il dénonce les agréments donnés à des personnes de 70 ans. Tous ces facteurs sont mis en avant comme des facteurs d'échec des adoptions, échec pour 10 % des enfants, qui seraient rendus à l'ASE ou ramenés dans leur pays d'origine »⁶⁷.

[178] La mission a pu recevoir des témoignages sur l'impact dissuasif de ce film ; des candidats, dont le nombre n'est pas connu, préférant arrêter la procédure d'agrément dès ce stade. Ce discours a pu même être attribué aux intervenants du conseil départemental, ce que ceux-ci ont démenti.

[179] Sur la période 2009-2012, le taux de confirmation entre la demande initiale et l'envoi d'un dossier complet après les réunions d'information était de 65 % tout type de demandeurs confondus, de 49 % pour les célibataires hommes ou femmes et de 58 % pour les couples mariés. Sur la période 2013-2015⁶⁸. Ces chiffres étaient respectivement de 44 et 61 et 62 % soit une baisse de 4 points pour les célibataires et une hausse de 4 points pour les couples mariés.

Graphique 2 : Evolution des confirmations des demandes d'agréments après les séances d'information avant et après 2013 en Seine Maritime selon le statut marital



Source : ASE/ Rapports annuels 2012 et 2015 du service de l'adoption ; traitement IGAS,

[180] Un des objectifs des réunions d'information est de faire le point sur la situation des adoptions dans le département et ceux-ci ont été encouragés à remettre une plaquette d'information sur ce sujet⁶⁹. Aucune donnée de ce type ne figure dans le dossier remis et ces données n'ont été transmises qu'oralement.

⁶⁷ Cf. Annexe 2 Présentation du film « Blessures secrètes ».

⁶⁸ Le service ne produit plus ces données depuis 2016 et l'impact du film n'est plus directement mesurable.

⁶⁹ Guides DGCS 2011 et UNAF 2018.

[181] Cette étape franchie, les postulants poursuivent le parcours en déposant un dossier administratif complet au service d'adoption, confirmant leur intention. Ceci va déclencher le processus d'évaluation psycho-sociale. Entre deux et trois entretiens sont conduits de manière distincte par les binômes travailleurs sociaux et psychologues compétents sur l'aire géographique des parents demandeurs. Les travailleurs sociaux se rendent systématiquement au domicile, les psychologues reçoivent le plus souvent à leur permanence.

[182] Il est difficile de retracer dans les comptes rendus d'évaluation écrits, les échanges et le caractère systématique de propos qui seraient tenus en fonction des demandeurs, par exemple sur la nécessité d'élargir le projet parental (tranche d'âge et/ou ouverture aux enfants à besoins spécifiques). Il n'est pas aisé non plus, à la lecture des rapports rédigés par les évaluateurs, de séparer les éléments qui seraient rapportés spontanément de ceux tenus en réponse à des suggestions. Ainsi est-il nécessaire de tester la solidité du projet parental face à l'éventualité d'une adoption d'un enfant plus âgé, ou présentant des problèmes de santé. Mais cette question serait-elle posée de manière plus insistante à certains parents plus qu'à d'autres ? Ce point est difficile à objectiver.

[183] Par contre, il est possible, à partir de l'analyse du fichier des demandes d'agrément reçues entre 2013 et 2017, de préciser les profils de parents qui se décourageraient plus que d'autres ou, pour ceux ayant maintenu leur demande jusqu'à la réunion de la commission d'agrément, si certains profils de demandes ont des taux de refus différents.

4.3.1.2 La probabilité d'obtenir un agrément est inférieure pour les célibataires et équivalente pour les couples homoparentaux

[184] Si l'on s'intéresse aux demandes interrompues ou suspendues par les candidats avant la commission d'agrément, la probabilité est statistiquement indépendante du statut, famille monoparentale ou homoparentale. Sur ce point, le risque de découragement évoqué par plusieurs témoignages de familles homoparentales ou célibataire, ne semble pas avoir un impact significatif sur l'ensemble des demandeurs.

[185] Si l'on s'intéresse maintenant aux demandes qui ont été instruites et qui ont recueilli l'avis de la commission d'agrément, la probabilité d'obtenir un refus d'agrément pour une première demande est supérieure pour les célibataires.

Tableau 7 : Probabilité d'un avis d'agrément favorable selon le statut célibataire ou en couple des primo-demandeurs sur la période 2013-2017

Statut	Refus	Total demandeurs
Couples	79 %	90 %
Célibataires	21 %	10 %
	100 %	100 %

Source : *Fichier de suivi annuel des agréments. Service Adoption/ASE 76 ; traitement IGAS*

[186] Les célibataires représentent 10 % des demandeurs et 21 % des refus ; les couples mariés représentent 90 % des demandeurs et 79 % des refus. Ces proportions diffèrent statistiquement⁷⁰ : les célibataires ont une plus faible probabilité de voir leur demande agréée.

⁷⁰ Test exact de Fisher p-value: 0.0127.

[187] Si l'on considère maintenant la probabilité d'obtenir un refus pour une première demande, selon le statut d'hétéro ou d'homoparent : les hétéroparents représentent 96 % des demandeurs et 95 % des refus et les homoparents 4 % des demandeurs et 5 % des refus. Ces proportions ne diffèrent pas statistiquement de manière significative⁷¹.

Tableau 8 : Probabilité d'un avis d'agrément favorable selon le statut hétéro ou homoparental des primo-demandeurs sur la période 2013-2017

Statut	Refus	Total demandeurs
Hétéroparental	95 %	96 %
Homoparental	5 %	4 %
	100 %	100 %

Source : Fichier de suivi annuel des agréments. Service Adoption/ASE 76 ; traitement IGAS

[188] Lors de la phase d'agrément, le principal facteur de risque identifié concerne donc les demandes des célibataires. L'hypothèse existe qu'à candidature équivalente, les préjugés sur la fragilité des familles monoparentales interfèrent dès le stade de l'agrément en leur défaveur. Toutefois interrogé sur ce point, le service de l'adoption a fait état d'un niveau de préparation qui serait jugé moindre pour les dossiers de célibataires examinés. Par ailleurs, on remarque que les recours sont en règle générale rares, perdus par les postulants et qu'il n'y a pas de données qui permettent d'éclairer un taux de recours qui serait supérieur chez les célibataires.

[189] Le risque concernant l'agrément des célibataires est donc relatif, et pas systématique à cette étape, contrairement à ce qui est observé à l'étape suivante lors de l'apparentement.

4.3.2 Une phase de l'apparentement fermée et centrée sur les enfants à besoins spécifiques pour les célibataires et les homoparents

4.3.2.1 Le processus de sélection d'adoptants nombreux est surtout marqué pour l'apparentement des nourrissons

[190] Le service de l'adoption est en charge de présenter aux membres du conseil de famille une liste de parents agréés qu'il estime les plus à même de correspondre aux besoins de l'enfant adoptable. Comme on l'a vu, l'apparentement est difficile en toute hypothèse mais pour des raisons différentes :

- pour les enfants à besoins spécifiques (en pratique un âge supérieur à un an) et/ou en fratrie et/ou présentant un problème de santé ou un handicap.

[191] Dans ce cas, le service de l'adoption présentera au mieux une candidature issue du département et sera souvent en situation de devoir rechercher hors département. Dans ce cas de figure, le nombre de parents est réduit au regard des besoins. Le choix est réalisé dans une liste réduite d'adoptants.

⁷¹ Test exact de Fisher p-value : 0.617.

[192] Il est à noter que lorsque les parents émettent un choix d'une plage d'âge large par exemple 0-8 ans, le service de l'Adoption a tendance à privilégier la limite haute du choix par rapport à l'accueil d'un nourrisson, Et de fait le risque est majoré qu'on ne les propose pas au conseil de famille pour l'adoption d'un nourrisson. Ce sujet a dû faire fait l'objet de rappel, de la part de l'ancienne cheffe de service, afin « qu'on ne les oublie pas ».

- pour les nouveaux nés qui correspondent au choix d'un nombre élevé de demandeurs.

[193] Dans ce second cas, le nombre des enfants est réduit au regard de la demande. Ainsi se pose avec acuité la question du choix de la « meilleure » famille possible pour accueillir un nourrisson.

[194] Pour traiter cette question, le service de l'adoption a recours à une série de critères qui lui permettent de proposer au conseil de famille deux à trois candidatures de parents pour chaque nourrisson adoptable. Ces critères ne sont pas officiellement formalisés. Mais la mission a pu les reconstituer lors des entretiens et les repérer dans les différents documents d'évaluation et les fichiers de gestion des procédures d'agrément et surtout d'apparement.

[195] Ces critères sont en effet reportés dans un fichier *ad hoc* « Liste des agréments valides » géré sous Excel. La structure complète du fichier est décrite en pièce jointe. Un champ « Projet du ou des candidats » documente la rubrique « autres caractéristiques » de la notice jointe à la notification d'agrément⁷², notamment la ligne relative aux « besoins spécifiques de l'enfant », appelés « particularités » dans le fichier. Un autre champ enregistre la/les dates de présentation devant le conseil de famille. Les tableaux utilisés pour les conseils de famille d'octobre et novembre 2018 ont été exploités pour une partie des données présentées ci-dessous.

4.3.2.2 La phase d'apparement est précédée de deux vérifications de nature administrative

Un agrément suspendu

[196] L'agrément peut être suspendu à la demande des adoptants, pour diverses raisons signalées au service Adoption (problème de santé en cours, grossesse ou évolution dans la situation du couple...) ou parce que les adoptants ne se sont plus manifestés et n'ont pas adressé la confirmation annuelle de leur demande d'agrément.

[197] Ces dossiers ne sont donc pas présentés au conseil des familles, avant clarification de la situation des adoptants. Ils représentaient 14,7 % des agréments en novembre 2018.

Un agrément pour un projet à l'international

[198] Les adoptants ayant un projet strictement international sont identifiés et ne sont pas présentés. Ils représentaient 14 % des demandeurs inscrits dans le fichier utilisé en novembre 2018.

[199] Les adoptants qui sont ouverts aux deux modalités d'adoption nationale et internationale peuvent par contre être retenus.

⁷² CASF. Annexe 2-7 prévue à l'article Article D225-6.

4.3.2.3 Le premier critère est chronologique, ce qui privilégie les demandes les plus anciennes et notamment celles reposant sur des agréments renouvelés

[200] La liste des parents agréés est tout d'abord triée sur l'ancienneté de la première demande d'agrément.

[201] Ceci conduit mécaniquement à privilégier les candidatures les plus anciennes, et dont celles reposant sur des agréments renouvelés. Sur la période 2013-2017, 73 % des 216 agréments accordés relevaient d'un premier agrément, 22 % un deuxième, 9 % un troisième et 1 % un quatrième.

4.3.2.4 Le deuxième critère privilégie les candidatures déjà présentées au conseil de famille

[202] Parmi les candidatures, placées en rang 2 ou 3 par le conseil de famille, beaucoup vont être représentées aux conseils suivants, pour des adoptions en apparence « équivalentes » comme peuvent l'être celles des nourrissons sans besoins spécifiques.

[203] Ce mécanisme, souvent suggéré par les membres du conseil de famille, qui ont eu à examiner et reléguer *in fine* de « bonnes candidatures », se traduit par la constitution de liste où les candidatures déjà présentées occupent déjà une bonne part.

[204] Ni le service Adoption ni le service de l'Etat ne conservent de version papier ou informatique du fichier « agréments valides » préparatoire à un conseil de famille donné. Il n'a donc pas été possible de faire une analyse sur longue période de la fréquence de ces présentations. En octobre et novembre 2018, 10 % des dossiers avaient déjà été présentés entre une et cinq fois aux conseils de familles de l'année ou des années précédentes.

4.3.2.5 Le troisième critère écarte systématiquement les demandes monoparentales de l'apparementement

[205] Compte tenu de la période observée, postérieure à 2013, toutes les deuxièmes demandes de renouvellement d'agrément et au-delà étaient portées par des hétéroparents ou des célibataires.

[206] Malgré leur ancienneté sur la liste de l'adoption - on rappelle que des agréments ont pu être délivrés depuis 1966 - aucune demande de famille monoparentale n'a été proposée au conseil de famille sur la période 2013-2017.

[207] Pour les périodes antérieures, les demandes ont été essentiellement satisfaites en adoption internationale. Toutefois, quatre adoptions nationales ont eu lieu en 2000 (1), 2009 (1) et 2011 (2) et ont concerné des enfants pupilles adoptés par leur assistante familiale, par ailleurs célibataire. Enfin, à la fin des années 90, un enfant pupille de l'Etat, enfant à besoins spécifiques car porteur d'une trisomie 21, a été adopté par une femme célibataire agréée à l'adoption⁷³.

[208] Au total, un critère d'exclusion systématique a été appliqué, en phase d'apparementement des candidatures de célibataires, ce qui a renforcé le phénomène déjà observé en phase d'agrément et qui, à ce stade, n'était que relatif.

⁷³ Source : Courrier du président du Conseil départemental du 24 septembre 2018 en réponse à la saisine du Défenseur des Droits.

[209] Cette situation ne s'est modifiée que très récemment, à l'automne 2018, où le projet d'une femme célibataire a été présenté et retenu pour l'adoption d'un nourrisson sans besoin spécifique.

4.3.2.6 Un quatrième critère a conduit à ne proposer aux couples d'homoparents que des enfants à besoins spécifiques

[210] Les premiers agréments de couple homoparentaux ont été accordés à partir de l'été 2014. On a vu que leur nombre est faible comparativement à celui des hétéroparents : aucun couple homoparental n'a été agréé en 2013, 5 l'ont été entre 2014 et 2017. La probabilité d'être présenté en fonction de son rang chronologique est à mettre en regard des 155 couples d'hétéroparents agréés sur la même période, quand bien même on ne tiendrait pas compte des agréments antérieurs. (Tableau suivant).

Tableau 9 : Evolution selon le statut homo ou hétéroparental des premières demandes agréées entre 2013 et 2017 en Seine Maritime

Statut	2013	2014	2015	2016	2017	Total général
Hétéroparents	33	31	29	34	28	155
Homoparents	0	2	2	1	0	5

Source : Fichier de suivi annuel des agréments. Service Adoption/ASE 76 ; Consolidation et traitement IGAS

[211] Entre 2013 et 2016, en Seine Maritime, le temps « d'attente » pour les familles qui adoptent entre l'octroi de l'agrément d'adoption et le placement d'un enfant dans la famille adoptive a été en moyenne de 2,7 ans contre 3,4 ans au niveau national d'après l'ONPE⁷⁴. En appliquant ces délais moyens à la première demande agréée d'un couple homoparental, soit en juillet 2014, toutes choses égales par ailleurs, on aurait pu s'attendre à une proposition au conseil de famille vers la fin 2016 – début 2017.

[212] La première proposition d'un couple d'homoparental a été faite au conseil de famille le 6 novembre 2014 pour un enfant de 4 ans, avec retard de développement marqué. Le conseil de famille avait alors choisi une autre famille, hétéroparents. Une seconde proposition pour ce même couple a été faite le 25 novembre 2015 et un placement pour adoption réalisé début 2016. Cette adoption concernait un enfant de 6 ans, en échec d'adoption après placement dans une famille hétéroparentale. On constate qu'en l'espèce, le conseil a appliqué la position communiquée en réunion d'information, selon laquelle les couples homoparentaux sont apparentés avec les enfants ayant des besoins spécifiques. On remarque que cette pratique correspond bien à celle décrite par l'ancienne cheffe du service de l'adoption dans son entretien diffusé le 18 juin 2018.

[213] S'agissant des nourrissons sans besoin spécifique, aucun couple homoparental n'a été présenté au choix du conseil de famille sur la période 2013-2017. Cependant, au regard du faible nombre de candidats dans l'ensemble des agréments accordés, cette situation n'est pas en soi anormale dans le département.

⁷⁴ Il s'agit du placement provisoire dans la famille d'adoption, après décision du conseil de famille.

4.3.3 D'autres critères de choix utilisés au nom de l'intérêt de l'enfant dessinent un modèle de famille idéale, jeune, accueillant un enfant « qui leur ressemble physiquement »

[214] Ces critères de sélection au nom d'un apparentement, le meilleur possible pour l'enfant, en fonction de ses besoins et de « son intérêt supérieur », ne sont pas les seuls critères de choix du service Adoption et du conseil de famille.

4.3.3.1 Un critère d'écart d'âge maximal de 40 ans entre parents et enfants

[215] Un critère d'âge des enfants accueillis et des parents est explicitement mentionné par le service Adoption du département : une différence d'âge maximum de 40 ans entre enfants adoptés et parents adoptants est recherchée.

[216] Les plus de 40 ans, souvent des couples ayant eu un long parcours d'infertilité, seront de fait écartés pour une adoption de nourrisson. La limite d'écart d'âge a été fixée à 42 ans dans le Puy de Dôme, où il figurerait même dans le règlement intérieur. Elle est de 38 ans en Isère et de 45 à Paris. Il n'existe pas de seuil précis défini par les membres du conseil de famille de Seine Maritime, mais en pratique l'âge « idéal » des mères, pour une adoption de nourrisson, se situerait autour de 30 – 35 ans, comme cela est d'ailleurs mentionné dans le film de préparation à l'agrément pour adoption décrit *supra*. En ce qui concerne les pères, cette limite est appliquée avec une marge supérieure.

4.3.3.2 La recherche d'une vraisemblance biologique de l'apparentement

[217] Les évaluations des projets parentaux par les agents du service Adoption, outre leur éventuelle ouverture aux besoins spécifiques précisés par la loi, comportent également des mentions de critères divers apportés par les adoptants : « ethnie »/ origine géographique/couleur et sexe de l'enfant en sont les principaux. Ces critères sont souvent retenus, car d'une part couramment pratiqués voire demandés en adoption internationale et d'autre part mis en avant par les services de l'Adoption (et les autres acteurs), pour réduire au maximum le risque d'échec d'adoption.

4.3.3.3 Des critères, dont la mention et le traitement interrogent, au regard du droit

[218] D'autres critères sont mobilisés pour la phase d'apparentement : ainsi, pour les trois nourrissons proposés à l'adoption fin novembre 2018 dont, selon les expressions utilisées, deux « d'origine européenne » et un « d'origine maghrébine », neuf dossiers d'adoptants ont été sélectionnés car ouverts à des enfants de toutes origines dont trois spécifiquement à un nourrisson « d'origine maghrébine ». Dans l'état d'information de la mission, le conseil de famille a utilisé ce critère pour guider son choix et retenir l'une des trois familles expressément ouvertes à cette dernière « caractéristique ». L'ouverture des parents à des enfants de toutes origines est parfois réévaluée, par les professionnels et/ou le conseil de famille, avec l'idée que le besoin de l'enfant petit serait plutôt de vivre dans une famille qui préserve la vraisemblance biologique.

[219] Les critères ci-dessus ne figurent pas dans les agréments notifiés par le conseil départemental mais sont souvent repris dans les fichiers informatiques, notamment le fichier servant à l'apparentement pour faciliter la meilleure compatibilité entre désir des parents et caractéristiques des enfants adoptables. Ces critères sont également repris en partie dans les dossiers des pupilles de la DDCS, notamment dans les dossiers individuels des pupilles placés en adoption par le conseil de famille.

Encadré 6 : Extraits de PV individuels du Conseil de famille (placement en vue d'adoption).

Date	Enfant	Projets d'adoption de parents retenus par le conseil de famille
15/12/2015	JA. 2 mois. « A est un beau bébé à la peau blanche, aux yeux marrons et aux cheveux châtons... » « L'équipe adoption pense à des parents disponibles, intéressés par le maternage qui pourront permettre la continuité dans les soins ».	« Souhaitent adopter un enfant le plus jeune possible, moins de 2 ans, pupille de l'Etat, en bonne santé, sans handicap. Ils n'envisagent pas un « enfant de couleur » « Compte tenu du mode de vie de M et Mme (maison un peu isolée à la campagne, besoin d'un rythme paisible, réseau social peu étoffé), l'équipe adoption pense qu'un enfant « trop différent » d'eux physiquement ou dont la prise en charge serait compliquée, trouverait difficilement sa place. »
10/03/2016	LB. « B. évolue positivement. C'est une petite fille gracieuse à la peau claire, elle a de fins cheveux bruns et des yeux bleus-gris. ». « Compte-tenu de ses origines marocaines paternelles, il semble important à l'équipe adoption que ses futurs parents soient ouverts à l'adoption d'un enfant de toute origine ».	« Le couple ne souhaite pas adopter un enfant ayant des problèmes de santé. Ils imaginent une fille ou un garçon d'une origine différente de la leur.»
02/02/2017	EA. 2 mois. « A est un bébé d'apparence calme, sachant réclamer ses biberons et les buvant sans problèmes. C'est un bébé à la peau blanche et aux yeux bleus. Ses cheveux sont châtons et encore clairsemés ».	« M. et Mme ont obtenu leur agrément à l'adoption en septembre 2014 pour l'accueil d'un enfant de la naissance à deux ans le plus jeune possible. Ils désirent accueillir un enfant pupille de l'Etat en bonne santé, sans préférence de sexe et sont ouverts au métissage mais pas à une origine maghrébine puisque moins en lien avec cette culture. »
07/12/2017	JG. « J. est une petite fille métisse aux yeux noirs et aux cheveux très fournis noirs également »	M. et Mme forment un couple jeune, chaleureux, soudé. Ils se sont mobilisés avec intérêt pour s'informer autour des spécificités de l'adoption et élaborer un projet mature et réfléchi. Après une réflexion approfondie, M. et Mme souhaitent devenir parents d'un enfant pupille né sans filiation, de sexe indifférent, en bonne santé, noir ou métis, dans le désir que l'enfant puisse s'identifier à l'un ou l'autre de ses parents. Ils se projettent dans la parentalité adoptive avec sérénité et confiance.
11/05/2017	ST. 3 mois. « T. est une petite fille qui demande à être rassurée et qui réclame aussi très bien ses biberons. »	M. et Mme ne s'orientent pas vers l'adoption d'un enfant à particularités »...« L'équipe adoption les pense tout-à-fait en capacité sur le plan social et éducatif de répondre aux besoins d'un bébé pupille de l'Etat d'origine européenne, garçon ou fille, né sans filiation qui leur serait confié en vue de son adoption. »

Source : DDCS 76/ PV individuels de placement en vue d'adoption ; extraction mission IGAS

[220] De telles mentions de préférences parentales sur le sexe, l'origine géographique ou la couleur de la peau, quand le terme ethnie ne figure pas lui-même, et leur utilisation comme critère de choix d'apparement, interroge.

[221] En pratique, la prise en compte de telles demandes comme critère d'apparement conduit à privilégier des familles, parfois, au détriment même de familles qui ont exprimé un projet parental plus ouvert à la différence. Or la mission estime que le sujet est essentiel, la maturité d'un projet d'accueil d'un enfant adopté peut s'apprécier au regard de l'acceptation des différences, celles qui sont les plus visibles à la naissance n'étant pas forcément les plus importantes.

[222] Par ailleurs, l'existence de telles mentions dans des fichiers administratifs pose problème au regard des exigences de la loi de 1978 dite « Informatique et libertés ». Cette loi a été révisée en 2018⁷⁵ à l'occasion de l'adoption du nouveau règlement européen et notamment de son article 9 s'agissant des données sensibles. La CNIL a été interrogée sur le bien-fondé de ces mentions et sur leur conformité au nouvel état du droit récemment révisé (*cf. infra*)

[223] Au total, il a existé, en Seine Maritime, une règle tacite privilégiant les couples hétéroparentaux lors du processus d'apparement pour les nourrissons nés sous le secret, sans besoin spécifique. Cette règle a été intégrée par tous les acteurs tant côté du Département que de l'Etat, en commission d'agrément et de manière plus marquée, en conseil des familles.

[224] Une sélection s'est imposée progressivement dans le parcours des adoptants : en phase d'agrément, une information dissuasive pour les célibataires et les homoparents ; une moindre représentativité des célibataires lors de l'agrément, et une sélection plus restrictive à la phase de leur apparement, sans même que le tuteur Etat ni le conseil de famille s'en interrogent.

[225] S'agissant des demandes d'homoparents, la situation n'a été ouverte, sur la période 2013 – 2017, que pour des enfants ayant des besoins spécifiques. Cette posture pourrait être considérée comme paradoxale car elle ne considère pas ces familles comme prioritaires pour l'accueil d'un nouveau-né sans particularité alors même qu'elle leur reconnaît des compétences propres à accueillir un enfant plus âgé et/ou présentant des problèmes de santé ou un handicap. Cette attitude pourrait aussi s'expliquer par l'idée d'une « réparation » à l'égard des jeunes couples hétérosexuels infertiles, et dans une moindre mesure, par l'idée que les couples homoparentaux hommes auraient, par essence, moins d'aptitudes pour mater un nourrisson. S'agissant des célibataires, l'adoption nationale leur est, *a priori*, fermée, dans l'intérêt de l'enfant à avoir deux parents. L'ensemble de ces critères sont appliqués, sans être connus des parents et sans être discutés collectivement.

⁷⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée 22 juin 2018.

5 RECOMMANDATIONS

[227] La lettre de mission porte sur un contrôle des deux procédures de l'agrément et de l'adoption en Seine Maritime et les recommandations qui peuvent être faites « toutes choses égales par ailleurs » i.e. à droit et organisation constants.

[228] Ces recommandations doivent également s'inscrire dans une évolution nécessaire du cadre national. Dans le strict respect de l'intérêt de l'enfant, les recommandations visent à réduire le risque de discrimination pour les adoptants des enfants pupilles de l'Etat.

5.1 Recommandations à portée nationale

[229] Le cadre législatif actuel se traduit par un enchevêtrement de responsabilités entre l'Etat et les Départements qui, pour les acteurs, devient une source de complexité et demande un temps de coordination lourd, alors même que les effectifs – *a minima* du côté de l'Etat- sont très contraints. De plus, les perspectives de réforme de l'organisation et des missions des services de l'Etat dans les départements ajoutent des incertitudes et rendent plus difficiles les décisions de mise à niveau des services en charge de la protection des enfants pupilles de l'Etat.

Recommandation n°1 : Clarifier les missions de l'Etat au niveau national et départemental s'agissant du transfert de la responsabilité des pupilles de l'Etat

[230] La complexité des questions qui impliquent la psychologie et le droit, notamment en ce qui concerne les modalités concrètes de l'apparentement, où des caractéristiques physiques d'un enfant peuvent se transformer en éléments d'identité et d'origine géographique, culturelle voire religieuse. Ces éléments peuvent devenir ensuite des critères / outils pour rechercher des éléments concordants, dans des dossiers de parents adoptants, soit au nom des mécanismes de l'attachement, soit de la « ressemblance – vraisemblance » de la filiation adoptive avec la filiation biologique. Ainsi, une couleur de peau de l'enfant pourra conduire à chercher de préférence des parents de couleur concordante, y compris si les parents adoptants n'avaient pas exprimé de préférence.

[231] Au regard de la sensibilité de ce sujet, compte tenu d'une part des valeurs de la société française et d'autre part de la faiblesse des argumentations visant soit à les rendre incontournables soit à les écarter, la saisine du Conseil consultatif national d'éthique (CCNE) permettrait d'éclairer les pratiques professionnelles des acteurs nationaux et locaux, sur le bien-fondé du recours à de tels critères dans le processus d'apparentement.

Recommandation n°2 : Eclairer les acteurs sur le bien-fondé des critères d'apparentement en saisissant le CCNE

[232] Le pilotage national des adoptions a besoin d'être conforté, quelles que soient les décisions qui seront prises sur les compétences des conseils départementaux et sur la place de l'agence française de l'adoption (AFA) dans la gouvernance nationale. Les missions visées concernent :

- La remise à niveau du système d'information (BDNA), à l'occasion de son adaptation au nouveau cadre réglementaire post RGPD et sa généralisation à tous les départements afin d'améliorer la gestion des procédures et faciliter les échanges d'informations dans l'intérêt des enfants à adopter ;
- L'élaboration et la mise à jour régulière des guides ;
- L'animation nationale des réseaux professionnels et associatifs ;

- Le renforcement des compétences des professionnels, notamment des tuteurs.

[233] Le pilotage national requiert comme pour toute politique publique de disposer d'études notamment sur le devenir des enfants adoptés. Celles-ci apparaissent peu nombreuses en France alors même que la situation n'est pas superposable à celle des autres pays notamment anglo-saxons qui ont été jusqu'à présent les principaux producteurs.

Recommandation n°3 : Consolider le pilotage national

[234] Si le respect de la loi est un devoir professionnel pour les agents de l'Etat et des conseils départementaux, la question doit être posée en ce qui concerne les représentants des associations qui siègent dans les instances, et en particulier au CFPE où ils disposent de la moitié des votes, compte tenu notamment des réticences qui se sont exprimées au moment de l'examen de la loi de 2013, voire après.

[235] Une charte de déontologie jointe aux règlements intérieurs de la commission d'agrément et du conseil de famille devrait être signée par tous les membres, et remise aux personnes qui assistent aux réunions d'informations en vue d'une adoption.

Recommandation n°4 : Garantir, par l'adhésion à une charte de déontologie, l'absence de discrimination entre les familles

[236] Compte tenu de l'analyse de la CNIL sur les données sensibles mobilisées dans le processus adoption (PJ. N°5) et des enjeux juridiques et éthiques qui peuvent en découler, la mission recommande l'élaboration d'une réglementation nationale sur les fichiers utilisés dans les procédures d'adoption, sous la forme d'un décret en conseil d'Etat, après avis de la CNIL.

Recommandation n°5 : Préciser la réglementation nationale sur les fichiers utilisés dans les procédures d'adoption

5.2 Recommandations pour la Seine Maritime

[237] Toute évolution nationale de la responsabilité des pupilles de l'Etat avec un transfert de la mission nécessitera un délai de mise en œuvre, si elle est décidée. La DDSCS devra donc maintenir dans cette période des ressources suffisantes et renforcer son organisation sur ce sujet.

[238] On fait l'hypothèse que le nombre de pupilles suivis et d'adoptions nationales va rester stable dans cette période, autour de 150 enfants suivis, et qu'entre 15 et 20 adoptions nationales seront proposées chaque année.

5.2.1 Pour la DDSCS

[239] Afin que le temps des échanges soit suffisant, un conseil de famille ne devrait pas avoir à traiter en moyenne plus d'un dossier d'adoption et cinq dossiers de suivi de pupille par demi-journée. S'agissant des adoptions, le débat devrait pouvoir être développé en séance même et ne pas se limiter aux seuls votes avec explications succinctes. Dans ces perspectives, un objectif de réunir une vingtaine de conseils de famille par an apparaît souhaitable. Pour ce faire, conformément au CASF, il est nécessaire de dédoubler le conseil de famille de Seine Maritime, comme cela est également suggéré par l'ONPE (cf. PJ n°4).

Recommandation n°6 : Dédoubler le conseil de famille et réviser l'organisation du service en conséquence

[240] Chaque conseil de famille devrait être précédé, de manière pérenne, d'une réunion entre tuteur et service de l'Adoption comme cela a été institué depuis octobre 2018. Le dédoublement sera également source d'un accroissement de la charge administrative : structuration et accompagnement du second conseil, nombre de convocations et de comptes rendus de séance accru, mise en conformité de la production des procès-verbaux et notifications individuelles aux adoptants et aux personnes entendues sur le suivi des enfants, production d'un rapport annuel sur le fonctionnement du conseil. Le maintien strict des ressources actuelles est nécessaire et un renfort permettant une mutualisation en cas d'absence du cadre B est à organiser.

Recommandation n°7 : Conforter les ressources allouées à la mission pupilles de l'Etat

[241] Les outils et modes d'organisation nécessitent d'être révisés à l'occasion du dédoublement du conseil de famille. Il conviendra notamment d'actualiser la fiche de procédure relative au fonctionnement des deux conseils de famille répartissant notamment la charge de suivi et fixant les modalités des échanges et d'harmonisation souhaitables entre les deux conseils. Un échange annuel autour des rapports annuels du conseil de famille et du service de l'adoption serait un minimum.

[242] Les principaux éléments d'échange entre les membres du conseil de famille doivent être formalisés dans un procès-verbal, établi par le représentant du tuteur et signés par le président du conseil⁷⁶. Le relevé de décision actuellement produit ne peut en tenir lieu. Il conviendra, outre les principaux éléments de discussion, de mentionner les participants présents (quorum) et le nombre de votants ainsi que le rang de priorité retenu pour les familles proposées pour chaque enfant placé en adoption.

Recommandation n°8 : Formaliser les procès-verbaux et les échanges de pratiques entre membres du conseil de famille

[243] La gestion des fichiers de la DDCS nécessite d'être revue à l'aune des exigences du règlement général de la protection des données de 2018. Ceci implique notamment d'établir le registre des fichiers du pôle protection des personnes, réévaluer la nécessité des données utilisées et notamment celles considérées comme «sensibles»⁷⁷ et qui y a accès, informer les personnes physiques concernées par ces fichiers et leur permettre d'exercer leur droit d'accès et de rectification.

Recommandation n°9 : Mettre en conformité le traitement des données du pôle protection des personnes au regard des exigences de la CNIL

5.2.2 Pour le conseil départemental

[244] Certaines informations données aux adoptants en réunion d'information préalable au dépôt de leur dossier apparaissent tout à fait nécessaires et doivent à l'évidence être maintenues voire renforcées :

- les spécificités du développement et de l'accompagnement d'un enfant adopté ;
- la contrainte entre les adoptions de nourrissons (réduites) et les adoptants (nombreux) qui conduira inévitablement à ne pas pouvoir donner satisfaction à toutes les demandes et à des délais d'attente de plusieurs années pour ceux qui pourront adopter ;

⁷⁶ Art R 224-10 du CASF.

⁷⁷ Au sens de l'article 8 de la loi de 1978.

- les enfants à besoins spécifiques nombreux à ne pas trouver d'adoptants et, pour les familles qui les adoptent, la possibilité de trouver une réponse plus rapide à leur demande.

[245] Compte tenu de ces exigences, les informations actuellement données aux adoptants en réunion d'information préalable au dépôt de leur dossier sont datées (2010) au regard du contexte actuel de l'adoption et valident par avance un processus discriminatoire écartant, peu ou prou, les adoptants célibataires et les homoparents. La maquette de réunions d'information doit être actualisée, il convient notamment de ne plus recourir au film actuel et d'améliorer les informations délivrées aux parents sur la situation locale.

Recommandation n°10 : Réviser la maquette des réunions d'information préalables proposées aux adoptants

[246] L'établissement de la liste restreinte à l'apparement proposée au conseil de famille sous la responsabilité du Tuteur, relève concrètement du service de l'adoption qui gère au quotidien la mise à jour des fichiers d'agrément. Les critères de proposition au conseil de famille ne devraient pas déborder ceux figurant dans la notice d'agrément. En aucun cas le statut homoparental/hétéroparental ou marié/célibataire ne peut être un critère de classement pour cette liste restreinte.

[247] En s'appuyant sur la liste actualisée des agréments, le tuteur et le conseil de famille doivent prendre en compte ces risques lors de la phase d'apparement.

Recommandation n°11 : Prévenir les critères d'exclusion systématique dans l'identification des dossiers d'adoptants qui seront proposés au choix du conseil de famille

[248] Le traitement des informations sensibles n'a pour l'instant pas été véritablement intégré malgré la révision récente de l'inscription au registre des fichiers du service. Une consultation du service juridique de la CNIL a confirmé que ces données nécessitent le recueil du consentement des personnes concernées (cf. PJ n°5)

Recommandation n°12 : Sécuriser le traitement des données de santé des pupilles et des adoptants en mettant en place une procédure de consentement au recueil des données sensibles

5.2.3 Pour les deux acteurs DDCS et Conseil départemental

[249] Le renforcement du suivi passe également par un renforcement des outils, notamment des outils communs entre service de l'adoption et service des pupilles. Il s'agit tout d'abord des outils d'information et de formation des parties prenantes.

[250] Si les fichiers papiers de suivi des pupilles (DDCS) et enfants placés (Adoption) apparaissent nécessaires dans l'un et l'autre service, un SI partagé sur l'apparement et sur le suivi des pupilles pourrait réduire la duplication des informations de part et d'autre.

[251] Dans l'attente d'une évolution de l'application nationale BDNA, le partage des outils Excel sur un réseau partagé, pourrait faciliter les échanges et le suivi partagé. Il apparaît également nécessaire de mieux exploiter les fichiers SI actuels, la fonction base de données des fichiers Excel n'étant pas véritablement valorisée (cf. *infra*).

[252] S'agissant des membres du conseil de famille, et afin de faciliter la consultation des dossiers, une mise en ligne sur un serveur partagé, pourrait permettre une prise de connaissance par l'ensemble des membres du conseil de famille, à leur convenance, sans nécessiter nécessairement un déplacement le matin même du conseil de famille. Cette solution est mise en œuvre pour les conseils de famille à Paris.

Recommandation n°13 : Développer le partage des fichiers communs sur l'apparentement et le suivi des enfants adoptés.

[253] Un dossier commun d'information devrait pouvoir être produit et diffusé à chaque nouvel acteur, professionnel en charge de la gestion des procédures agrément et/ou adoption et bénévole membre de commission ou de conseil. Ce dossier devrait s'appuyer sur les guides nationaux rénovés. Il devrait par ailleurs comporter des fiches spécifiques précisant pour chaque étape les rôles et les critères d'arbitrage auxquels les acteurs se réfèrent.

[254] Une formation devrait accompagner la diffusion de ce dossier, formation dans l'idéal proposée aux acteurs tant de l'agrément que de l'adoption.

Recommandation n°14 : Organiser une formation continue des membres de la commission d'agrément et des conseils de famille à partir d'un dossier partagé national et local

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
1	Clarifier les missions de l'Etat au niveau national et départemental s'agissant du transfert de la responsabilité des pupilles de l'Etat		PM MAS/DGCS	En cours
2	Eclairer les acteurs sur le bien-fondé des critères d'apparement en saisissant le CCNE	1	DGCS/CCNE	2019
3	Consolider le pilotage national	1	DGCS	2019
4	Garantir, par l'adhésion à une charte de déontologie, l'absence de discrimination entre les familles	1	DGCS	2019
5	Préciser la réglementation nationale sur les fichiers utilisés dans les procédures d'adoption	2	DGCS/CNIL	2020
6	Dédoubler le conseil de famille et réviser l'organisation du service en conséquence	1	Préfet/ DRJSCS-DDCS	2019
7	Conforter les ressources allouées à la mission pupilles de l'Etat	1	DRJSCS-DDCS	-
8	Formaliser les procès-verbaux et les échanges de pratiques entre membres du conseil de famille	1	DDCS	2019
9	Mettre en conformité le traitement des données du pôle protection des personnes au regard des exigences de la CNIL	1	DDCS/CNIL	2019
10	Réviser la maquette des réunions d'information préalables proposées aux adoptants	1	CD	Immédiat
11	Prévenir les critères d'exclusion systématique dans l'identification des dossiers d'adoptants qui seront proposés au choix du conseil de famille	1	CD/DDCS/ Conseil de famille	Immédiat
12	Sécuriser le traitement des données de santé des pupilles et des adoptants en mettant en place une procédure de consentement au recueil des données sensibles	2	CD	2020
13	Développer le partage des fichiers communs sur l'apparement et le suivi des enfants adoptés	2	CD/DDCS	2019
14	Organiser une formation continue des membres de la commission d'agrément et des conseils de famille à partir d'un dossier partagé national et local	2	CD/DDCS	2019

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Le Ministre

Paris, le 29.8.2018

CAB AB / AM / D18-021762

La Ministre des Solidarités et de la Santé

à

Madame la Cheffe de service de l'Inspection
Générale des Affaires Sociales

Objet : Contrôle des procédures d'adoption dans le département de la Seine-Maritime

P.J. : Courrier du 12 juillet 2018 de la préfète de la région Normandie, préfète de la Seine-Maritime et du président du conseil départemental de la Seine-Maritime

Par courrier du 12 juillet 2018 et suite à la mise en cause du service adoption concernant un possible traitement discriminatoire à l'encontre de couples homosexuels candidats à l'adoption, le président du conseil départemental de la Seine-Maritime ainsi que la préfète de ce département m'ont saisie afin que soit diligentée une mission d'inspection sur les modalités d'organisation de la procédure d'agrément en vue d'adoption et d'adoption dans ce département.

Il m'apparaît effectivement nécessaire que soient examinées les procédures liées à l'adoption dans ce département, leur conformité aux lois et règlements, les articulations mises en œuvre entre les différents acteurs de l'adoption (service adoption, tuteur, conseil de famille) et que soient proposées, le cas échéant, des adaptations ou des évolutions.

Je vous demande donc de diligenter une mission de contrôle et d'appui dans ce département en portant une attention particulière à tous les stades de la procédure d'adoption. Vous examinerez en particulier avec attention les éléments suivants :

- l'information préalable donnée aux candidats à l'agrément en vue d'adoption ;
- les modalités d'évaluations socio-éducatives et psychologiques des candidats à l'agrément ;
- le fonctionnement de la commission d'agrément ;
- l'élaboration du projet d'adoption pour l'enfant pupille : projet de vie, bilan d'adoptabilité,
- le choix des adoptants et du type d'adoption (simple, plénière) : dossiers présentés au tuteur et au conseil de famille, évaluation des assistants familiaux qui demandent l'adoption, articulation avec le tuteur et le conseil de famille à qui ces choix incombent,
- le placement en vue d'adoption et le suivi des pupilles confiés en vue d'adoption.

14 AVENUE DUQUESNE – 75350 PARIS SP
TÉLÉPHONE: 01 40 56 60 00

La mission s'attachera à examiner notamment la rédaction des rapports d'évaluation, de la notice jointe à l'agrément qui précise le projet d'adoption, des courriers aux candidats, des refus d'agrément et de leurs motifs, des refus opposés par le tuteur et le conseil de famille à des demandes d'adoption.

Elle pourra préconiser d'une part des adaptations de l'organisation et des procédures locales s'il apparaît que le rôle, les missions, les pratiques des acteurs dans le département ne sont pas conformes aux textes en vigueur ou susceptibles d'amélioration, et d'autre part s'il y a lieu des propositions plus générales en vue d'améliorer la procédure dans l'intérêt de l'enfant et d'éviter tout traitement discriminatoire à l'encontre des personnes souhaitant adopter.

Je souhaiterais disposer des conclusions de la mission pour la fin du mois de novembre.



Agnès BUZYN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Au niveau national

Ministère des Solidarités et de la Santé

Aude MUSCATELLI, Directrice adjointe Cabinet des solidarités et de la santé

Laetitia BUFFET, Conseillère Technique

Ministère de la Justice

Marie-Charlotte DALLE, Sous-directrice, Sous-direction du droit civil, Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

Sophie MAITRE, Chargée de mission Adoption, bureau du droit des personnes et de la famille

Défenseur Des Droits (DDD)

Geneviève AVENARD, défenseure des enfants (contact téléphonique)

Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)

Isabelle GRIMAUULT, Sous directrice Enfance et de la Famille à DGCS

Laure NELIAZ, Adjointe cheffe bureau 2B protection de l'enfance et de l'adolescence

Camille MARTIN, Chargée de mission Adoption et droit de la famille

Direction Départementale de la Cohésion Sociale de Paris (DDCS 75)

Brigitte BANSAT- le HEUZEY, Cheffe du Pole Protection des personnes, tuteur Paris

Annie FRAIOLI Gestionnaire dossiers Pupilles de l'Etat

Associations nationales

Isabelle SAUNIER, Administratrice de l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), Membre Association Catholique des Famille

Guillemette LENEVEU, Directrice Générale de l'UNAF

David PIOLI, Coordinateur Pôle Droit de la famille, Parentalité, Protection de l'enfance

Jean-Marie MUELLER, Président de la Fédération Nationale des Associations Départementales d'Entraide des Pupilles et Anciens Pupilles de l'Etat (FNADEPAPE)

Monique FERREIRA, Première Vice-Présidente FNADEPAPE, Présidente de l'ADEPAPE du Puy de de Dôme

Noël NARDIN, Trésorier FNADEPAPE, Président de l'ADEPAPE de la Drôme

Nathalie PARENT, Présidente nationale Enfance et Familles d'Adoption (EFA), Présidente EFA 68, membre du CNPE, membre du CNAOP

Dr Odile BAUBIN, référent médical du Service Enfant en Recherche de Famille, Administrateur EFA, vacataire PMI Département du Val d'Oise

Alexandre URWICZ. Président de l'Association Des Familles Homoparentales (ADFH), affiliée à l'UNAF et membre de l'UDAF 75

Fabien JOLY, Porte-parole ADFH, avocat au barreau de Paris, Spécialiste du droit de la famille

Sandra ONYSZKO, Chargée de communication avec les associations de l'Union Fédérative Nationale des Associations des Familles d'Accueil et Assistants Maternels (UFNAFAAM) et les ministères (Oise)

Laurent NINGRES, Assistant familial et Trésorier, Membre du CFPE de l'Ariège.

Isabelle DENISE, cheffe du bureau juridique de la Ligue des droits de l'homme (LDH)

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)

Paul HEBERT, Directeur adjoint | Direction de la conformité

Mme Justine BERTAUD DU CHAZAUD, Juriste au service des affaires sociales et RH

Mme Stéphanie SAULNIER, Juriste au service santé

Personnalités

Pascale LEMARE, Ancienne Cheffe du service Adoption, accès aux origines et parrainage du CD 76

Maître Marie DOSE, Conseil de Mme LEMARE, barreau de Paris

Au niveau local

Préfecture

Fabienne BUCCIO, Préfète de la région Normandie - Préfète de Seine-Maritime

Yvan CORDIER, Secrétaire Général

Houda VERNHET, Secrétaire Générale Adjointe

Yannick DECOMPOIS, Directeur délégué départemental de la cohésion sociale (DDCS)

Véronique DE BADEREAU, Directrice adjointe de la DDCS

Evelyne LAMPERIER, Cheffe du pôle protection des personnes DDCS

Corinne SIX, SA pôle protection des personnes DDCS

Tribunal de Grande Instance

Pascal FRACHE, Procureur TGI de Rouen

Conseil départemental

Pascal MARTIN, Président du Conseil départemental

Nathalie LECORDIER, élue Vice-présidente en charge de l'enfance, de la famille et de l'égalité hommes-femmes Membre du CFPE, membre de la commission d'agrément

Antoine AMELINE, Directeur de cabinet

Jean-Marie CAILLAUD, Directeur général des services

Anne GIREAU, Directrice Générale Adjointe des Solidarités

Anne Laure ZAINANE, Directrice Enfance et Famille

Geneviève BERIDOT, Sous-directrice ASE
Nathalie DUMONT, Cheffe de service par intérim service Adoption
Armelle LERAITRE, Secrétaire équipe de direction
Marie-Claude PELLETIER, Instructeur adoption
Myriam LE FOURNIS, Psychologue secteur Rouen
Fabienne BRISSET – MALEXIEUX, Psychologue secteur Dieppe
Corinne PIERRE, Psychologue secteur Le Havre
Marie France DUSSON, Assistante sociale secteur Dieppe
Agnès SELLIER, Educatrice secteur Rouen
Pierrette CHAMPIGNY, Educatrice secteur Rouen
Magali MALANDAIN, Educatrice secteur Le Havre

Commission d'agrément en vue d'adoption

Sylvain FANTE, Membre du CFPE, Président de la commission agrément, représentant de l'Union Départemental des Associations Familiales (UDAF)
Pierre GSPANN, Psychologue CD 76
Caroline DELESTRE, éducatrice spécialisée
Fatima MAYER, représentante de l'ADEPAPE

Conseil de famille des pupilles de l'Etat de Seine Maritime

Agnès PLANCHON, Présidente du Conseil de famille des pupilles de l'Etat (CFPE)
Agnès LARGILLET, Conseillère départementale, membre de la commission d'agrément
Nathalie MONCHAUX, Association ADEPAPE 76
Jean Pierre LENGLOIS, retraité de l'Education Nationale personnalité qualifiée
Marie-Hélène DOUBREMELLE, suppléante au titre de l'association Enfance et Famille d'Adoption du 76
Nelly LOZE, Vice-Présidente, Assistante Maternelle

Associations locales

Thomas LEROY, Président association Gay'T Normande
Élise POULAIN, Vice-présidente association Gay'T Normande
Emmanuel AFONSO, Directeur général Les papillons blancs 76
Jean Raphael BRAULT, Coordinateur antennes Association des Parents et futurs parents Gays et Lesbiens (APGL)

Témoignage postulants agrément

David LEBLON, Association Gay'T Normande
Thomas LANCHON

ANNEXE 1 :

VERBATIM DES PROPOS DE LA CHEFFE DE SERVICE DIFFUSES LE 18 JUIN 2018

[255] Les propos de la Cheffe du service de l'adoption retranscrits ici sont ceux diffusés par France Bleue Normandie le 18 juin 2018. Deux versions ont été diffusées, la version 1 et la version 2, dans laquelle - *a minima* -des expressions du langage parlé ont été coupées. La mission n'a pas pu disposer de la bande son originale de l'entretien qui aurait duré plus d'une heure et qui n'a pas, à ce jour, été diffusé.

Version 1 : Le 18 juin 2018, Radio bleue Normandie (disponible sur le site de Radio Bleue Normandie). La bande son est insérée dans un texte- commentaire d'une journaliste, daté de 7h08⁷⁸.

- La question n'est pas audible.
- R : Eux-mêmes sont un peu atypiques, si on peut dire, par rapport à la norme, la norme sociale et aussi la norme biologique. Donc, si leur projet supporte des profils d'enfants atypiques, un enfant dont personne ne veut, il y a des personnes qui ne veulent pas adopter des enfants trop cassés, trop perturbés psychologiquement, trop grands, handicapés ; ces enfants ont des perturbations qui ne sont pas recherchées -et c'est normal -par les couples- voilà, ce n'est pas l'idée qu'ils ont.
Si les couples homosexuels ont un profil, des attentes ouvertes, ils ne sont pas prioritaires, mais ils ne sont pas exclus du tout de l'adoption.
- Q: par contre le bébé qui va bien, de trois mois, c'est compliqué ?
- R : (il) y aura des parents qui correspondent davantage aux critères requis par l'organisme qui place l'enfant en vue de l'adoption ou le conseil de famille.
- Q : Ce ne sera pas un couple homosexuel ?
- R : Ben, non.

Version 2 : datée du 18 juin 2018-8h10- durée de 2'46mn. Remise à la mission par le service juridique de Radio France le lundi 16/11/18⁷⁹.

[256] Brève présentation des chiffres des adoptions en Seine maritime. Puis la journaliste résume la position de la responsable du Service Adoption: « Les couples homosexuels peuvent adopter, mais ils ne sont pas prioritaires »

- La question n'est pas audible.
- R : Eux-mêmes sont un peu atypiques, si on peut dire, par rapport à la norme, ~~la norme sociale et aussi la norme biologique~~. Donc, si leur projet supporte des profils d'enfants atypiques, ~~un enfant dont personne ne veut~~, il y a des personnes qui ne veulent pas adopter des enfants trop cassés, trop perturbés psychologiquement, trop grands, handicapés ; ~~ces enfants ont des perturbations qui ne sont pas recherchées -et c'est normal -par les couples- voilà, ce n'est pas l'idée qu'ils ont.~~

⁷⁸ <https://www.francebleu.fr/infos/societe/adoption-par-les-couples-homosexuels-uniquement-pour-des-enfants-atypiques-en-seine-maritime-1528997253>

⁷⁹ 8H10_GRAND_ANGLE_-_ok_Adoption_homosexualite--NET_1f79fd49-4d3b-4870-b51...

- | |
|--|
| <p>— Q : par contre le bébé qui va bien, de trois mois, c'est compliqué ?</p> <p>— R : (il) y aura des parents qui correspondent davantage aux critères requis par l'organisme qui place l'enfant en vue de l'adoption ou le conseil de famille.</p> <p>— Q : Ce ne sera pas un couple homosexuel ?</p> <p>— R : Ben, non.</p> |
|--|

[257] Puis deux témoignages sont diffusés :

- Une mère qui a adopté, avec son épouse, une petite fille à besoins spécifiques, dans un département qui n'est pas la Seine Maritime. Elle estime que les particularités, telles qu'elles sont aujourd'hui perçues, des couples homosexuels peuvent leur permettre de comprendre les particularités d'enfants ;

Une femme mariée qui tente en vain, avec son épouse, d'adopter ou de parrainer un enfant, dans le département 76, depuis sept ans. Elle estime que les parents homosexuels et les enfants à besoin spécifique sont considérés « un peu, comme des sous citoyens ».

ANNEXE 2 : PRESENTATION DU FILM « BLESSURES SECRETES » DIFFUSE EN REUNION D'INFORMATION POUR LES POSTULANTS A UN AGREMENT EN VUE D'ADOPTION

Un film de 2010, en quatre volets. <https://www.dailymotion.com/video/xx2grf> . Réalisateur : Sarah Lebas, Bruno Joucla

[258] Le ton est assez négatif et sombre. On aperçoit les services du CG du Nord, du CG des Hauts de Seine.

[259] Le film diffuse un extrait d'une intervention du Docteur Choulot, pédiatre à Pau, lui-même père adoptif de trois enfants, lors d'une réunion d'information devant un public de professionnels et de parents sur le risques de l'adoption, suivi d'un bref entretien. Le Docteur Choulot explique qu'il souhaite « être vrai » et que « certains partiront tristes ». Par trois fois, il répète qu'il s'agit de « trouver des parents pour un enfant » et non l'inverse. L'enfant a droit à des parents et non l'inverse, « j'en suis désolé ».

[260] Il explique : « Le couple idéal, aux yeux des gens qui proposent l'enfant est un homme et une femme, mariés, de moins de 35 ans. Ceux-là sont sûrs à 100 % d'adopter. « Par contre, la femme seule, les couples homosexuels, les personnes de 50 ans ont de « très, très fortes chances de ne pas adopter ».

[261] Puis il expose « le risque dans la pénurie » : les couples qui ne correspondent pas à l'idéal décrit ont le choix, ou bien ils adoptent les enfants « dont les jeunes ne veulent, les enfants malades, les enfants grands, ou bien ils adoptent des enfants jeunes de pays maffieux. »

[262] Le Dr Choulot dénonce les départements qui donnent « des agréments à des personnes de 70 ans » et explique, enfin, qu'il voit beaucoup d'échecs d'adoption⁸⁰, qui auraient pu être évités si les risques avaient été présentés avant.

⁸⁰ Le film 3 développe ce sujet. « Un secret bien gardé : 10 % des enfants seraient rendus à l'ASE, ou ramené dans leur pays d'origine. ». Le film 4 évoque des voyages à la quête des origines.

ANNEXE 3

STRUCTURE ET MENTIONS FIGURANT DANS LES FICHIERS INFORMATIQUES DES PARENTS AGRÉÉS

Dans fichier EXCEL pour proposition des familles agréées pour Adoption au Conseil de famille fichier « Liste des agréments valides »

Fichier Liste des agréments valides, écrasé après chaque CF. Copie papier, pas de trace historique.

Structure : Description des caractéristiques d'une famille sur chaque ligne en 8 champs + un jeu de codes couleur sur chaque ligne selon que dossier suspendu temporairement⁸¹ (bleu), dossier présenté au prochain conseil de famille (vert), agrément non confirmé⁸² (rouge), adoption internationale (jaune).

Titre du champ	Format	Données codées et Observations
Titre (civilités)	AlphaNum.	M. Mme/ M Mme/ M.M / Mme
Nom	AlphaNum.	
Secteur géographique de résidence	AlphaNum.	Rouen R, Le Havre LH, Dieppe D
Date d'agrément	Date.	
Projet du ou des candidats	AlphaNum.	Documente la rubrique « autres caractéristiques » de la notice jointe à la notification d'agrément du PCD ⁸³ , notamment la ligne relative aux « besoins spécifiques de l'enfant », appelés « particularités » dans le fichier i.e. Problèmes de santé et handicap et leur degré. Reprend parfois les souhaits des parents en précisant, sexe, ethnie (européen, Maghreb, Afrique noire, métis). Peuvent figurer des données d'actualisation sur la situation récente (grossesse en cours, précision sur critères d'âge enfant souhaité / fratrie existante....)
Nombre d'enfants	AlphaNum.	Accord sur accueil d'une fratrie si nombre d'enfants accepté > 1. (codages 1 ou 1 ou 2)
Age souhaité	AlphaNum.	Age ou tranche d'âge de l'enfant souhaité : moins de 18 mois/ Moins de 3 ans / Moins de 5 ans/ 0-6 ans/ etc... plus rare : « plus jeune que [date] = date naissance autre enfant dans famille)
Présentation au conseil de famille (nombre et année de présentation)	AlphaNum.	Nombre de fois et année de présentation

Source : ASE 76/Service Adoption ; traitement IGAS

⁸¹ A la demande du couple ou si nouvelle demande en cours et agrément momentanément caduque

⁸² Le couple n'a pas confirmé annuellement sa demande d'adoption.

⁸³ CASF. Annexe 2-7 prévue à l'article Article D225-6

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000019325564&dateTexte=&categorieLien=cid>

Dans Fichier EXCEL annuel, « commission d'agrément »

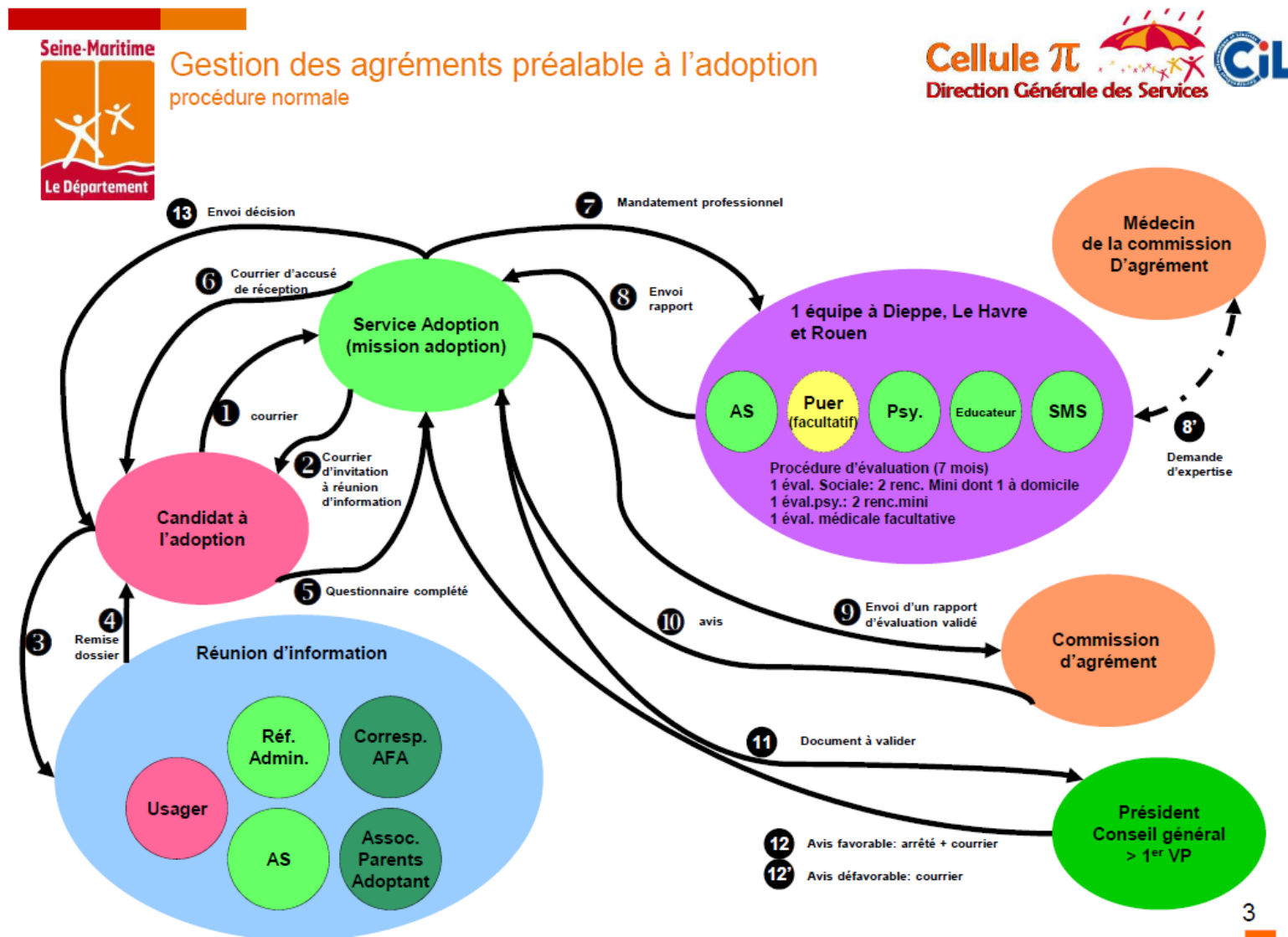
Fichier utilisé pour suivi de la file active des demandes d'agréments en cours d'instruction sur l'année civile et du suivi des familles dont l'agrément est en cours (durée 5 ans).

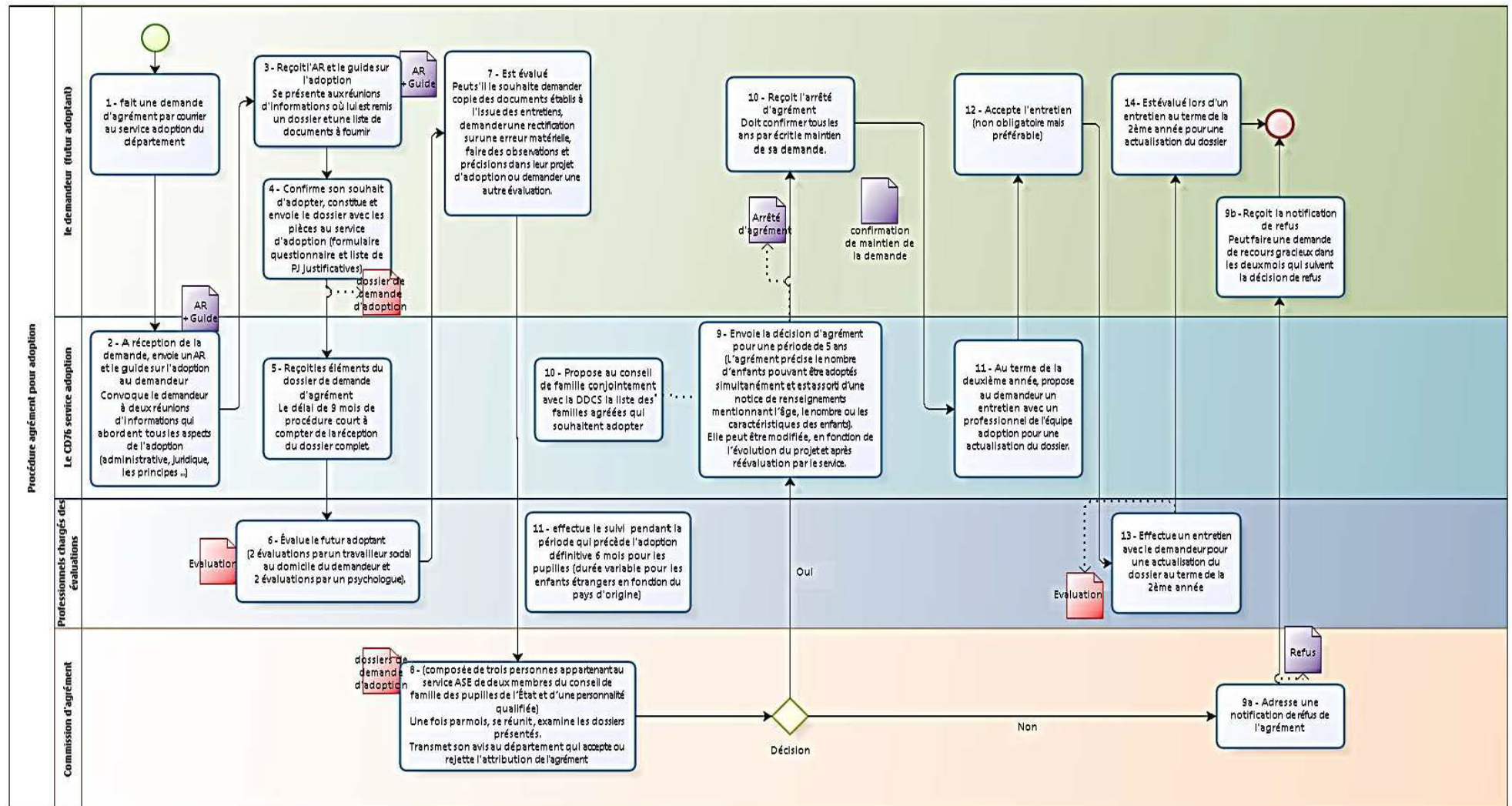
Structure : 19 champs (structure non stable sur la période observée 2013-2018)

Titre du champ	Format	Données codées et Observations
Intitulé (civilités)	AlphaNum.	M. Mme/ M Mme/ M.M / Mme
Nom	AlphaNum.	
Adresse 1	AlphaNum.	
Adresse 2	AlphaNum.	
Code Postal	Numérique	
Ville	AlphaNum.	
Date de la demande	Date	Date de dépôt du dossier complet de demande d'agrément.
Mandatement	Date	Date de début investigations socio-psy
Equipe sociale	AlphaNum.	Prénoms de la/les travailleuses sociales chargées des investigations
Psy	AlphaNum.	Prénoms de la psychologue chargée des investigations
Réception rapports	AlphaNum.	Date(s) de réception des rapports des travailleuses sociales et de la psychologue
Nvelle eval candidats	AlphaNum.	Résultat (favorable/ défavorable) des évaluations reçues
Commission d'agrément	Date.	Date passage en commission
Décision	AlphaNum.	Agrément/ accord/ Arrêt procédure... codages multiples, hétérogène selon les années
Notice	AlphaNum.	Eléments figurant dans la notice (âge/ besoins spécifiques
Type de la demande	AlphaNum.	Rang d'ordre de la demande d'agrément (première, seconde,...)
Secteur	AlphaNum.	Rouen R, Le Havre LH, Dieppe D
Commentaire	AlphaNum.	

Source : ASE 76/Service Adoption ; traitement IGAS

PIECE JOINTE N°1
DETAILS DU PROCESS AGREMENT EN
SEINE MARITIME





PIECE JOINTE N°2

L'AGREMENT DES CANDIDATS A L'ADOPTION (EXTRAIT DU PROJET DE SERVICE DE L'ADOPTION 2016)

Cadre légal

- Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption
- Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption
- Décret n°98-771 du 1^{er} septembre 1998 relatif à l'agrément des personnes qui souhaitent adopter un pupille de l'État ou un enfant étranger

Objectifs

Toute personne qui souhaite adopter un enfant pupille de l'État ou en provenance de l'étranger doit au préalable être titulaire d'un agrément à l'adoption.

Cette procédure administrative est une étape au cours de laquelle le projet d'adoption des postulants est évalué sur le plan psychologique, éducatif et social, par des professionnels du service. Les entretiens ont aussi à certains égards un rôle à jouer dans l'accompagnement des candidats.

Cet accompagnement sera complété par des réunions d'informations leur permettant d'échanger et d'affiner leur prise en compte de la réalité de l'adoption nationale et internationale.

Deux réunions d'information initiale

Dans un délai de deux mois après s'être adressés au Président du Département les candidats sont invités aux réunions d'information animée par l'adjointe au chef de service, deux travailleurs sociaux et le correspondant départemental de l'Agence française de l'adoption. La collaboration d'un représentant d'Enfance et famille d'adoption est souhaitée mais limitée en fonction de l'indisponibilité des bénévoles.

La projection d'un documentaire traitant de l'adoption sous différents angles est suivie d'un échange sur la problématique générale de l'adoption.

Ces réunions d'information initiale visent à informer les postulants :

1° des dimensions psychologiques, éducatives et culturelles de l'adoption du côté de l'enfant comme des parents adoptifs

2° de la procédure judiciaire de l'adoption et de la procédure administrative préalable fixée par décret et notamment des dispositions relatives :

- au droit d'accès des intéressés à leur dossier
- au fonctionnement de la commission d'agrément
- à la possibilité de demander que tout ou partie des investigations soit accompli une seconde fois

3° de l'effectif, de l'âge, de la situation au regard de l'adoption des pupilles de l'État du département ainsi que des conditions d'admission dans ce statut

4° des principes régissant l'adoption internationale et résultant notamment de la convention internationale de LA HAYE, des spécificités afférentes à l'adoption d'enfants étrangers et des institutions françaises compétentes en matière d'adoption internationale ;

5° des conditions de fonctionnement des organismes autorisés et habilités pour servir d'intermédiaires pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption d'enfants, et de la liste des organismes autorisés ou ayant régulièrement déposé une déclaration de fonctionnement dans le département ;

6° du nombre de demandeurs et de personnes agréées dans le département

Évaluations

L'évaluation socio-éducative

Au moyen d'entretiens semi-directifs, dont l'un doit avoir lieu à domicile, il s'agit de réaliser une évaluation à un moment donné, dans l'objectif de mettre en évidence les conditions affectives, socio-éducatives et matérielles dans lesquelles se trouverait un enfant adopté.

Finalité

- 1) Clarifier le projet des postulants et les aider à identifier leurs attentes au regard de l'intérêt de l'enfant adopté.
- 2) Mettre en évidence les origines, le but et la fonction du projet pour les postulants
- 3) Repérer leurs projections et leurs limites face à l'enfant attendu et leur tolérance à la différence.
- 4) Mettre en évidence les ressources personnelles des candidats face à l'histoire potentiellement douloureuse de l'enfant et les amener à réfléchir sur la spécificité de la filiation adoptive.
- 5) Évaluer les conditions matérielles d'accueil, l'équilibre du couple, la sociabilité et les conceptions éducatives des postulants. Comprendre la nature de l'inscription trans-générationnelle de l'enfant dans la famille élargie.
- 6) Sensibiliser les postulants aux éventuels problèmes de santé d'un enfant adopté.
- 7) Évaluer les aptitudes à prendre en considération les différences culturelles linguistiques et historiques entre le pays d'origine des enfants et le nôtre, quand le projet porte sur l'adoption à l'étranger.

Au travers de ces objectifs, il s'agira de dresser un portrait le plus fidèle possible des parents potentiels, tout en veillant au repérage d'éventuelles inadéquations entre le projet et l'intérêt de l'enfant.

Les professionnels du service Adoption doivent susciter la réflexion chez les candidats et accompagner leur approche des différents aspects de l'adoption (histoire de l'enfant, place des parents de naissance et accompagnement de l'enfant dans son cheminement autour de la question des origines). Ils auront échangé avec les postulants au sujet, notamment, de leur tolérance face à la différence, leurs règles et principes éducatifs (rigidité ou souplesse...), leurs connaissances à propos du développement de l'enfant.

Écrits

Le compte-rendu de l'équipe socio-éducative comporte nécessairement:

- 1) Renseignements socio-économiques :
 - les éléments d'identité des postulants
 - le budget familial

- une description de l'habitat
- la situation professionnelle

2) Présentation du contexte familial et social dans lequel se situent les candidats :

- a) L'histoire personnelle de chacun des membres de la famille est retracée en mettant en lumière la façon dont l'éducation reçue a été perçue.
- b) Les relations au sein du couple (dynamisme, communication, prise de décision dans le couple)
- c) Les réseaux de soutien familiaux et amicaux qui peuvent constituer une ressource pour l'enfant
- d) Les valeurs personnelles et les croyances
- e) Les questions de santé ; le parcours médical éventuel des postulants
- f) L'aménagement des temps libres, l'ouverture sociale, culturelle
- g) La description du contexte de l'entretien, l'ouverture, la convivialité ou la restriction dans la présentation de soi

3) Définition, avec les postulants, de leur projet d'adoption sous l'angle :

a) des motivations :

- A quel projet de vie l'enfant est-il lié ?
- Leur connaissance et leur vision de l'adoption

b) des représentations de l'enfant à venir

- Quel enfant imaginent-ils ? (âge, sexe, origine, santé)
- Leurs connaissances du cadre juridique (lien entre le statut matrimonial et l'autorité

parentale)

Conclusion

La conclusion met en évidence les capacités des candidats à élever un enfant dans le cadre de la filiation adoptive, leurs aptitudes à analyser leurs propres comportements et à se remettre en cause et évoque leur capacité concrète à soutenir le projet dans la durée.

L'écrit se termine par l'avis motivé des professionnels concernant le projet d'adoption.

Globalement, le compte-rendu doit permettre à ses destinataires de se représenter le profil des candidats et leur projet d'adoption, afin de concourir à la réalisation du meilleur apparemment possible.

L'évaluation psychologique

Finalité

1) Tenter de cerner la structure psychologique de chaque candidat, ses capacités d'élaboration, les modalités de ses relations objectales, pour mettre en évidence les potentialités et les troubles éventuels que présente la personnalité des demandeurs.

Apporter un éclairage sur les processus par lesquels le sujet s'est construit jusque-là dans ses relations avec ses parents et les personnages significatifs de son histoire.

2) Évaluer la dynamique du couple. Évaluer la potentialité du couple à se situer dans une parentalité adoptive. Évaluer comment s'articulent la demande et le désir d'enfant pour chacun.

3) Évaluer la place de l'enfant attendu dans l'ordre des générations

Écrits

1) Caractéristiques de la personnalité de chacun des requérants résultant d'une interprétation des éléments cliniques observés:

- Ressources psychologiques (- équilibre affectif – stabilité des relations aux autres – rigidité/souplesse des mécanismes de défense - roman familial – identifications - intégration de la fonction paternelle).

- Mode de communication de chacun: (- capacités à verbaliser et à réfléchir sur son expérience, son histoire – capacité d'empathie – anxiété – canalisation des émotions).

2) Structuration du couple et conjugalité

3) L'enfant pour chacun

-l'histoire du désir d'enfant - l'enfant imaginaire

4) La stérilité

Sa signification pour chacun et pour le couple – vécu de l'atteinte narcissique liée à la stérilité et son élaboration dans la dimension féminine et virile. Impact des techniques de la procréation médicalement assistée sur la vie conjugale.

5) La parentalité adoptive

Enfant biologique / parentalité symbolique – représentation de soi comme parent et regards croisés sur l'autre comme parent – comment s'imagine l'inscription de l'enfant dans leur parenté – comment se représentent-ils les parents d'origine, ainsi que l'acte d'abandon ?

6) Représentations de l'enfant attendu:

- préciser les attentes et les représentations à l'égard de l'enfant, les satisfactions attendues (maternage, marche, parole, école ...), la préférence pour l'un ou l'autre sexe.

- explorer les représentations relatives aux origines de l'enfant : origine familiale, hérédité, pays d'origine.

- perception de l'abandon, des ruptures, des séparations.

- quels mots les parents pourront-ils mettre sur l'adoption avec leur enfant.

- seront-ils capables de surmonter la désillusion si l'enfant manifeste des difficultés.

7) Conclusion

a) Émettre un avis sur la nature de l'investissement des parents dans le projet d'adoption et sur leur capacité à s'adapter à un enfant réel et à l'accueillir avec ses caractéristiques personnelles.

b) Rendre compte de la capacité des candidats à s'interroger, à s'identifier à l'enfant à percevoir ses affects, éventuellement ses angoisses. Évaluer la souplesse de leur fonctionnement psychique.

Les évaluations des demandes particulières

Elles sont réalisées avec une grande attention dans des situations délicates.

➤ Les couples sans difficulté de procréation, ayant des enfants biologiques :

- exploration de la motivation à l'adoption.
- quel sera le vécu de cet enfant au mode de filiation différent au sein de la fratrie, de la famille, de la famille élargie.
- quelle est sa place, son rôle, sa fonction ?
- s'agit-il d'un authentique désir de filiation ?
- la famille est-elle ouverte à l'adoption d'un enfant grand ou à besoins spécifiques ?
- Les couples sans difficultés de procréation qui ne souhaitent pas mettre d'enfant au monde :
 - quelle motivation pour l'adoption ?
- Les couples trop âgés pour concevoir un enfant
 - évaluer l'intérêt d'un enfant dans ce contexte particulier
- L'enfant au cœur d'un couple dont les membres ont une différence d'âge importante
- Place de l'enfant adopté dans la famille recomposée
- Les couples qui préfèrent adopter une fratrie
 - que signifie de cette volonté ?
- Les personnes seules
 - évaluation de l'évolution du désir d'enfant au fil du temps au regard des expériences de conjugalité passée
 - interroger la place du représentant de l'autre sexe dans la problématique psycho-sexuelle et la nature et la fluidité des échanges relationnels avec l'autre sexe.
 - évaluation de la fonction tierce pour l'enfant dans cette famille monoparentale
- Les couples homosexuels
 - quelle est l'appréhension des rôles parentaux ?
 - comment l'enfant sera impliqué dans la particularité de la famille, et de la famille dans son environnement social ?
- Les couples qui acceptent ou souhaitent un enfant handicapé
 - analyse de la motivation
- Les couples qui préfèrent adopter un enfant grand :
 - est-il attendu pour lui-même ou s'agit-il d'éviter le pouponnage, pour ne pas être entravé professionnellement et ne pas trop modifier le rythme de vie ?
- L'assistante familiale candidate à l'adoption :
 - s'agit-il d'un investissement conjugal et parental de l'enfant ou d'un moyen à court terme pour éviter de vivre une séparation affective ?
- L'adoption intrafamiliale d'un enfant étranger :
 - interroger les enjeux de l'adoption au sein de la famille élargie : quels liens subsisteront entre l'enfant et ses géniteurs ?
- Les candidats en situation de handicap.

Procédure

L'instruction du dossier

Dans un délai de deux mois après s'être adressés au Président du Département les candidats sont invités aux réunions d'information où un dossier leur est remis comportant un formulaire à remplir et la liste des pièces à fournir.

Les postulants confirment le dépôt de leur candidature en retournant le dossier administratif complet en recommandé avec accusé de réception.

À compter de la date de réception du dossier complet, le chef de service mandate des professionnels déconcentrés sur trois sites géographiques pour réaliser les évaluations sociales et psychologiques.

Le processus d'investigation se répartit sur le délai imparti par la loi (9 mois) sous forme d'entretiens semi-directifs, sur une base de deux entretiens par champ d'évaluation. L'évaluation est initiée par un entretien social auquel succèdent les entretiens psychologiques et des temps d'élaboration personnelle.

Les candidats sont informés de la réception des rapports d'évaluation et de la date d'examen de leur candidature par la commission d'agrément.

Sur demande, les postulants peuvent consulter ou recevoir la copie des rapports écrits par les professionnels, 15 jours avant la date du passage en commission.

Les postulants ont la possibilité de demander que tout ou partie des évaluations soit accompli à nouveau par d'autres professionnels.

Dans ce cas, une nouvelle équipe est désignée par le chef de service. La seconde évaluation n'annulant pas la précédente, l'ensemble des écrits est transmis à la commission d'agrément.

Le chef de service valide les évaluations écrites. En cas de divergence entre les évaluateurs, le responsable donne le point de vue du service, sous la forme d'un bordereau apporté au dossier, après avoir échangé en réunion technique avec les professionnels.

Le service administratif prépare les dossiers des candidats, établit le planning des commissions, rédige les décisions et rapporte les remarques de la commission au chef de service.

Le service administratif adresse aux candidats la notification de la décision d'agrément prise par le Président du Département, sous quinze jours, par courrier recommandé.

L'examen du dossier par la commission d'agrément

Conformément au décret n°98-771 du 1^{er} septembre 1998 relatif à l'agrément des personnes qui souhaitent adopter un pupille de l'État ou un enfant étranger, la commission d'agrément est composée de :

- Trois personnes appartenant au service qui remplit les missions d'aide sociale à l'enfance et ayant une compétence dans le domaine de l'adoption ou leurs suppléants désignés parmi les personnes répondant aux mêmes conditions
- Deux membres du conseil de famille des pupilles de l'État du département : l'un nommé sur proposition de l'union départementale des associations familiales parmi les membres nommés au titre du 2° de l'article 3 du décret du 23 août 1985 susvisé ; l'autre assurant la représentation de l'association d'entraide entre les pupilles et les anciens pupilles de l'État ;
- ces membres peuvent être remplacés par leurs suppléants, désignés parmi les personnes répondant aux mêmes conditions ;

- Une personnalité qualifiée dans le domaine de la protection sociale et sanitaire de l'enfance.

La commission étudie les dossiers et émet un avis. Elle a la possibilité de demander au service Adoption des compléments d'information ou de nouvelles évaluations.

À leur demande ou à celle d'au moins deux de ses membres, les postulants ont la possibilité d'être entendus par cette commission.

Après consultation des avis émis par la commission d'agrément, le Président du Département prend une décision.

- L'agrément est accordé :

Il se présente sous la forme d'un arrêté.

Il est accompagné d'une notice obligatoire qui précise le projet des postulants

Il est valable cinq ans.

Pour être maintenu, il doit être confirmé tous les ans à la date anniversaire par courrier. Ce courrier doit être accompagné d'une déclaration sur l'honneur indiquant si la situation matrimoniale ou la composition de la famille est modifiée et précisant le cas échéant ces modifications. Une réactualisation du projet est réalisée par le service Adoption au cours de sa deuxième année. Il est valable sur tout le territoire national.

- L'agrément est refusé :

Cette décision est notifiée sous forme de courrier précisant les motivations de ce refus et mentionnant les voies de recours.

Le demandeur ne peut pas déposer de nouvelle demande avant un délai de 30 mois, ni dans le département ni dans un autre.

Les voies de recours

Le recours administratif est une demande au Président du Département de voir modifiée ou d'annulée la décision prise. Cette demande doit être formulée dans un délai de deux mois après la réception de la décision. Le Président du Département peut confirmer, modifier ou annuler sa décision. L'absence de réponse dans un délai de 2 mois est considérée comme un rejet du recours ("refus implicite").

Le recours contentieux devant le Tribunal Administratif doit être déposé dans les deux mois suivant la réponse du Président du Département ou suivant la date correspondant à sa décision de rejet implicite.

Enfin, il est possible de faire appel de la décision du Tribunal Administratif, dans un délai de deux mois à compter de sa notification, auprès de la Cour administrative d'Appel, puis devant le Conseil d'État.

PIECE JOINTE N°3

NOTE DU SERVICE ADOPTION SUR HOMOPARENTALITE, 2011

Les travailleurs sociaux et psychologues du service Adoption de Seine-Maritime abordent la question de l'homoparentalité d'entrée de jeu avec les candidats à l'adoption célibataires depuis 2009.

D'une part lors de la réunion départementale d'information

D'autre part lors des entretiens individuels

- La position de l'enquêteur se veut non jugeante : l'homoparentalité existe, la loi n'interdit pas à un ou une célibataire d'adopter quelle que soit son orientation sexuelle. Il s'agit de faire comprendre au candidat(e) l'intérêt à échanger sur des bases authentiques car le manque d'information ne nous permettait pas d'évaluer. C'est ainsi que sont désormais accueillis les candidats à l'adoption célibataires.

- L'enquête interroge le *projet* homoparental et non l'homosexualité et, comme pour toute demande, l'enquêteur accompagne une réflexion sur le projet en explorant tous ses aspects (éducatif, social, familial, psychologique, l'intérêt de l'enfant ...). Le candidat est informé que l'adoption peut poser des problèmes (hétéro ou homoparentalité), c'est pourquoi la loi nous demande d'enquêter.

- Lorsque le projet est celui d'un couple homoparental, l'enquête est menée de la même manière que pour les célibataires hétérosexuels ayant un projet en couple, incluant la rencontre du coparent.

- Un candidat peut ne pas mesurer pleinement certains aspects potentiellement problématiques de son projet et l'enquête a aussi pour objectif d'aider à éclairer ces aspects. L'enquêteur fait part au candidat(e) de ses interrogations, de ses doutes et de ses réserves le plus clairement possible. Parfois cela permet d'aider à dépasser ces problèmes, parfois à envisager d'autres projets.

- Les rapports écrits s'efforcent d'établir une continuité et une cohérence avec ce qui est dit lors des entretiens.

- Lorsque l'enquête, l'évaluation et l'écrit portent sur le projet d'adoption et seulement sur celui-ci, un avis défavorable a peu de risque, dans le cas d'un refus, de faire l'objet d'un recours au tribunal administratif.

Axes d'investigation socio-éducatif complémentaires dans le cadre de la présentation d'un projet homoparental :

-Se préparer à accueillir un enfant lui-même non préparé à l'homoparentalité

- La spécificité sociale de la situation homoparentale pour l'enfant adopté est-elle prise en compte par le candidat ?

- Le réseau social du candidat est-il élargi, notamment hors communauté homosexuelle ?

- Comment le projet homoparental et l'homosexualité sont présentés et vécus dans relations familiales et sociales, socioprofessionnelles (Parlé ? Caché ? Assumé ?...)

- Comment s'articulent conjugalité et projet parental : statut, rôle, place et investissement de l'autre membre du couple.
- Comment sont traitées les questions relatives au choix du porteur de la filiation, de l'autorité parentale non partagée avec le coparent non statutaire.
- Sur le plan éthique, quel positionnement est pris concernant les pays étrangers ouverts à l'adoption internationale par des célibataires dont la culture ou la religion interdisent l'homosexualité.

Axes d'investigation psychologique complémentaires dans le cadre de la présentation d'un projet homoparental :

- Se préparer à accueillir un enfant lui-même non préparé à l'homoparentalité
- Le choix de l'adoption comme mode de filiation par rapport aux autres modes et renoncement à la procréation biologique
- Une préfiguration des rôles parentaux rôle maternel et fonction paternelle est-elle projetée ?
- La subjectivité de l'enfant est-elle prise en compte ? Ses représentations croisées des pôles parentaux sont-elles respectées ?
- Comment sont intégrées psychologiquement les réactions familiales et sociales au projet d'homoparentalité ? Évaluer la capacité du candidat à faire avec le questionnement de l'autre, et tout particulièrement l'enfant, dont on peut prévoir ses réactions à l'homosexualité de son parent par l'adoption (éventuellement de l'ordre du rejet, de la honte...).
- Le parent, le couple, saura-t-il soutenir l'enfant au quotidien face à ses difficultés subjectives ? Quelles sont ses capacités d'empathie aux difficultés de l'enfant face à cette filiation particulière ?
- Inscription de l'enfant dans une filiation, une généalogie affective, sociale, symbolique
- La représentation et la place de l'autre sexe dans une famille où les parents sont de même sexe
- Capacité à verbaliser la sexualité, sa diversité, les modes de procréation...

Ainsi, grâce au compte-rendu d'une formation par l'Institut d'anthropologie clinique à Toulouse sur le sujet de l'enquête d'adoption et l'homoparentalité assurée par des anthropologues, un psychanalyste et un avocat, les travailleurs sociaux et psychologues du service Adoption de Seine-Maritime abordent cette question plus sereinement.

Pascale Lemare, septembre 2011

PIECE JOINTE N°4
RAPPORT ONPE SUR L'ADOPTION EN
SEINE MARITIME

Note sur la situation des pupilles de l'État en Seine-Maritime

A travers l'enquête sur la situation des pupilles de l'État, l'ONPE produit chaque année un rapport qui rend compte de l'évolution chiffrée de la population des pupilles, du profil de ces enfants ainsi que de l'activité des conseils de famille. Cette note fait un focus sur l'évolution récente (2012-2016) de la population des pupilles de l'État en Seine-Maritime au regard de l'évolution nationale. Les données sur l'année 2017 ne sont pas encore disponibles.

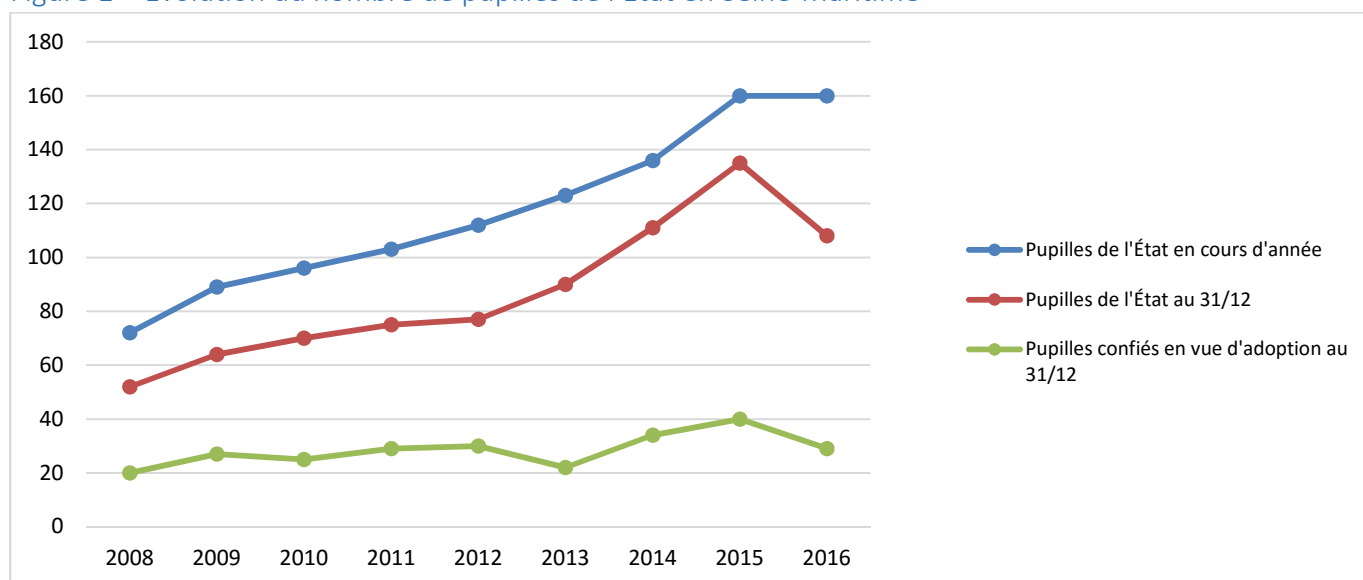
Evolution générale

En Seine-Maritime, entre 2008 et 2016, le nombre d'enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État a crû de manière « exponentielle » passant de 52 enfants au 31 décembre 2008 à 108 enfants au 31 décembre 2016, soit une augmentation de 108 % (Figure 1).

A titre de comparaison, le nombre de pupilles de l'État au niveau national est passé, sur la même période, de 2 231 à 2 615 (hors Mayotte)¹, un nombre en augmentation, mais beaucoup plus modérée (+ 17 %).

En Seine-Maritime, 27 % (29 sur 108) des pupilles sont en attente de jugement d'adoption contre 37 % pour le niveau national. Ces enfants sont principalement confiés en vue d'adoption à des familles agréées du département (72 % soit 21 sur 29).

Figure 1 – Évolution du nombre de pupilles de l'État en Seine-Maritime



Le conseil de famille de Seine-Maritime

L'article R224-2 du CASF, stipule que dans chaque département, un conseil de famille supplémentaire doit être institué lorsque l'effectif de pupilles de l'État est supérieur à cinquante pupilles. Pour accompagner ces enfants le département de Seine-Maritime ne dispose que d'un conseil de famille et peine, depuis plusieurs années, à mettre en place cette deuxième instance qui s'avère pourtant nécessaire au regard de l'évolution du nombre de pupilles de l'État.

En effet, d'un point de vue quantitatif **le conseil de famille de famille de Seine-Maritime a accompagné 160 enfants** au cours de l'année 2016 (108 avaient toujours le statut en fin d'année). A titre de comparaison, au niveau national les 116 conseils de famille ont accompagné 3 372 enfants (2626 en fin d'année), soit 32 enfants en moyenne... cinq fois moins que le conseil de famille de Seine-Maritime.

¹ Le nombre de pupilles de l'État en 2016 est en réalité de 2626, chiffre qui comprend le département de Mayotte, devenu département en 2011.

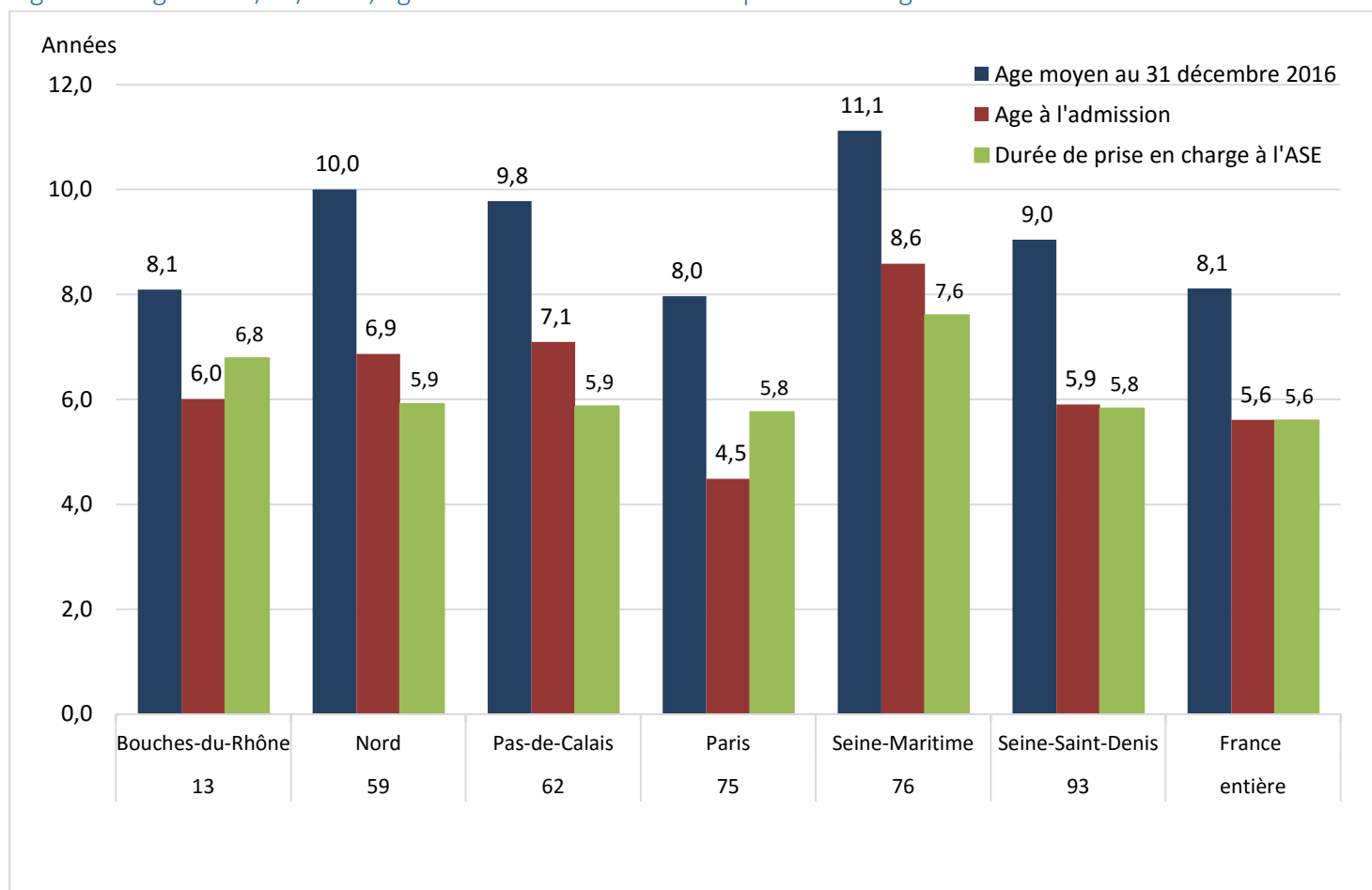
La situation au 31 décembre 2016

Au 31 décembre 2016, 108 enfants avaient le statut de pupilles de l'État parmi lesquels 61 garçons (56,5 %) et 47 filles (43,5 %), une répartition similaire au niveau national (56% de garçons et 44% de filles).

En Seine-Maritime, l'âge moyen des pupilles de l'État (au 31/12/2016) est de **11,1 ans**, ce qui en fait l'un des départements parmi lesquels les pupilles sont les plus âgés. A titre de comparaison, au niveau national l'âge moyen des pupilles est de 8,1 ans (Figure 2).

Ces âges sont fortement liés à l'âge au moment de l'admission de ces enfants. En effet, les enfants seinomarins ont été admis en moyenne à un âge, parmi les plus élevés de l'hexagone, à 8,6 ans (contre 5,6 ans pour les enfants admis au niveau national). Cet âge à l'admission est à mettre en corrélation avec la prise en charge antérieure par les services d'aide sociale à l'enfance. **En effet, 83 % des pupilles du département de Seine Maritime ont connu une prise en charge à l'ASE d'une durée moyenne de 7,6 années.** A titre de comparaison, au niveau national 61 % des pupilles ont connu une prise en charge antérieure, d'une durée moyenne de 5,6 ans.

Figure 2 – Age au 31/12/2016, âge à l'admission et durée de prise en charge à l'ASE

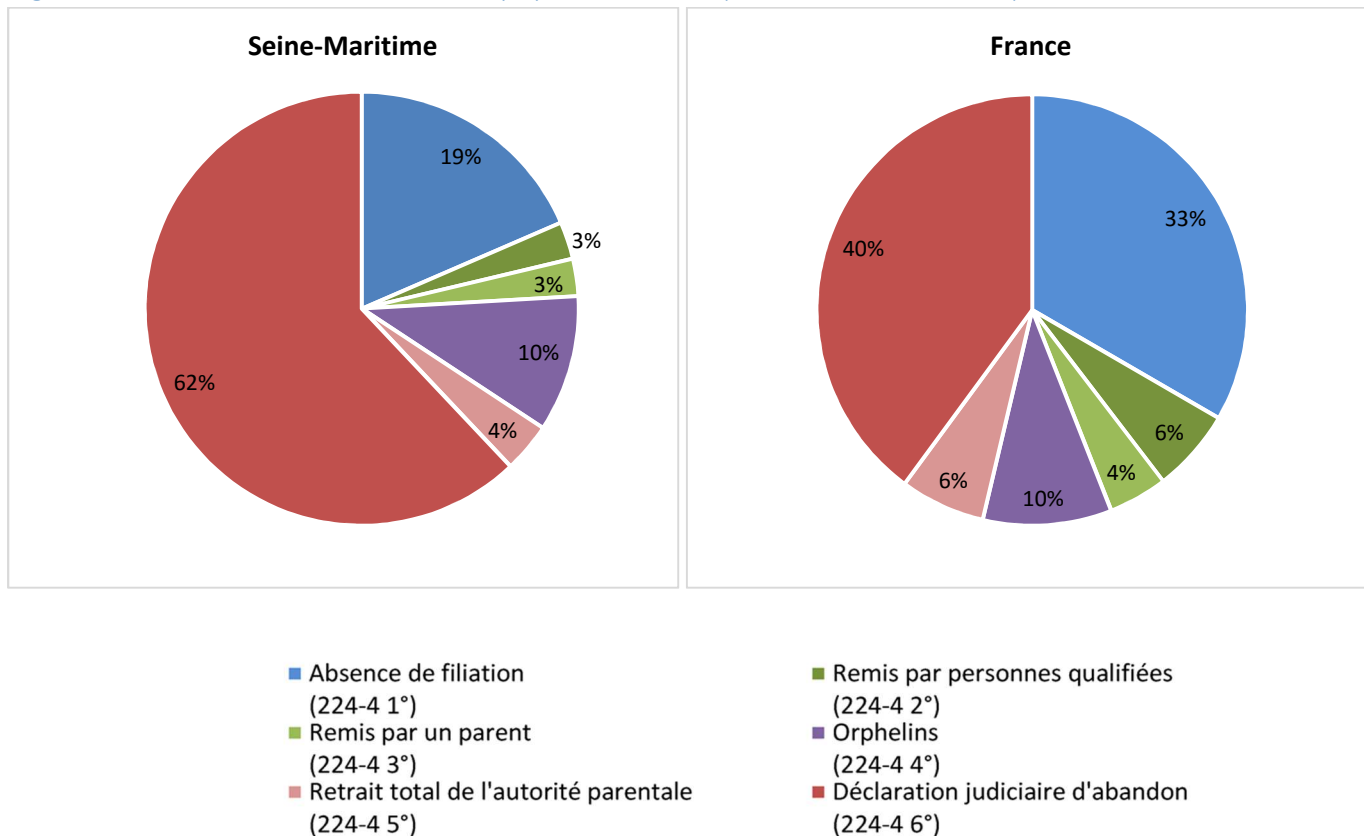


En termes de structure par âge, la proportion d'enfants de moins d'un an est inférieure (11 % - soit 12 enfants) à la moyenne nationale (21 %) tandis que la proportion des enfants de 10 ans et plus est très largement supérieure à la moyenne nationale : 65 % contre 43 %.

Conditions d'admission

L'âge particulièrement élevé des pupilles du département est lié aux conditions d'admission des pupilles. En effet, au 31 décembre 2016, la proportion d'enfants admis suite à une décision judiciaire (Figure 3) représente les deux tiers des pupilles (66 %), admissions qui se font à un âge particulièrement élevé et après une longue prise en charge par les services d'aide sociale à l'enfance.

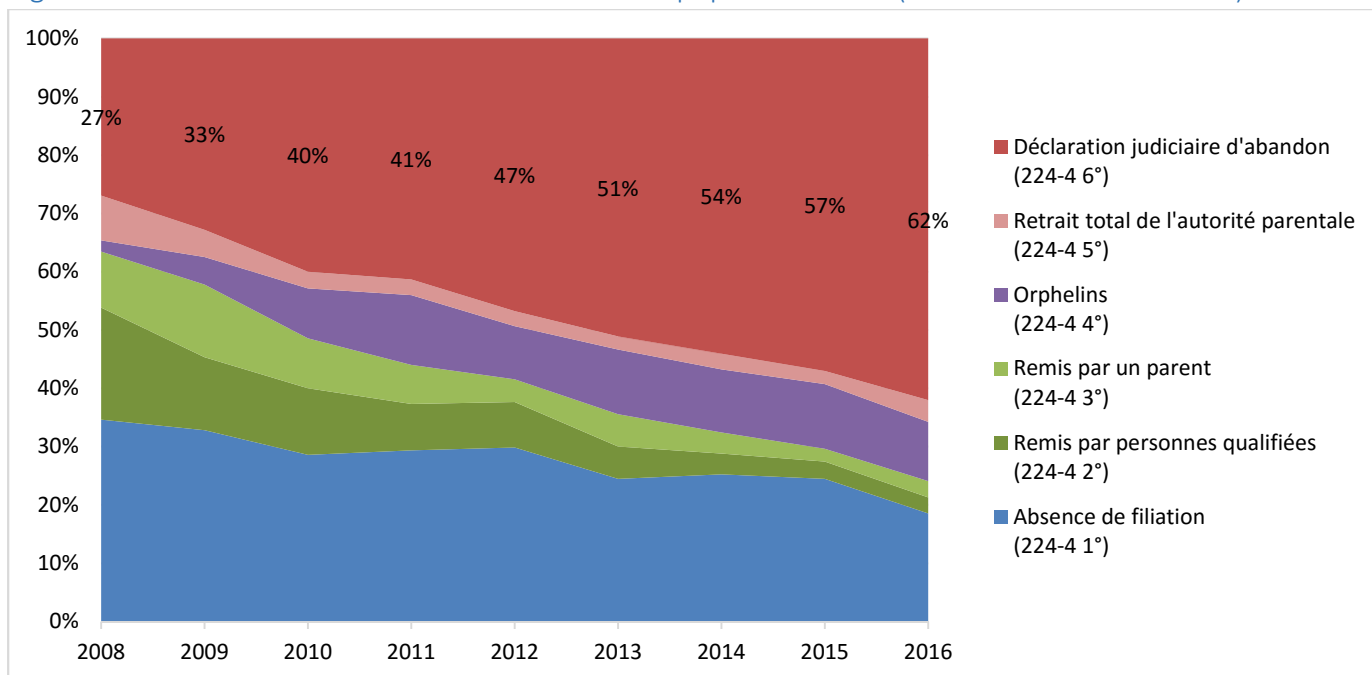
Figure 3 – Conditions d'admission des pupilles de l'État (au 31 décembre 2016)



Parmi ces conditions d'admissions, il faut souligner la forte proportion d'enfants admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon. Cette proportion est à mettre en lien avec l'existence depuis octobre 2009 d'une instance² dédiée à l'examen des statuts des enfants (« collège des mineurs délaissés ») visant à détecter les enfants de l'aide sociale à l'enfance en situation de délaissement et à leur donner un statut plus adapté à leurs besoins. Ainsi, la proportion des pupilles de l'État admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon est passée de 27 % au 31 décembre 2008 (avant la mise en œuvre du collège des mineurs délaissés) à 62 % au 31 décembre 2016 (Figure 4). En chiffres bruts, l'augmentation du nombre de pupilles de l'État de Seine Maritime (passant sur la période de 52 à 108) est fortement due à celle de ceux admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon au nombre **de 67 au 31/12/2016 contre 14 au 31/12/2008**.

² La LOI n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant vise à étendre ces dispositifs dans chaque département : l'article L. 223-1 du CASF dispose désormais que « le président du conseil départemental met en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner, sur la base des rapports prévus à l'article L.223-5, la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance 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. La commission examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans. Sont associés à l'examen de la situation de l'enfant son référent éducatif et la personne physique qui l'accueille ou l'accompagne au quotidien. La commission peut formuler un avis au président du conseil départemental sur le projet pour l'enfant mentionné à l'article L. 223-1-1. Cet avis est remis à chacune des personnes morales ou physiques auxquelles le projet pour l'enfant est remis et au juge, lorsque celui-ci est saisi. Les membres de cette commission sont soumis au secret professionnel, selon les modalités prévues aux articles L.221-6 et L.226-2-2. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret ».

Figure 4 – Evolution des conditions d'admission des pupilles de l'État (situation au 31 décembre)



Les enfants à besoins spécifiques en Seine-Maritime

La part des enfants ayant des besoins spécifiques est supérieure à la moyenne nationale puisqu'ils représentent près de 67 % des pupilles seinomarins : 20 % du fait d'un problème de santé ou de handicap, 36 % sont « âgés » et 10 % sont en fratrie. A titre de comparaison la part des enfants à besoins spécifiques est de 45 % pour le niveau national. On observe également une différence dans les profils (âge, âge à l'admission et durée de prise en charge antérieure à l'ASE) entre les enfants à besoins spécifiques du département et ceux du niveau national (Figures 5a et 5b). En effet, qu'il existe ou non des besoins spécifiques les pupilles de Seine-Maritime sont plus âgés, admis plus tardivement après une prise en charge plus longue à l'aide sociale à l'enfance admis que les pupilles au niveau national.

Figure 5a – Profil des enfants à besoins spécifiques en Seine-Maritime au 31/12/2016 : âge, âge à l'admission l'admission et durée de prise en charge à l'ASE

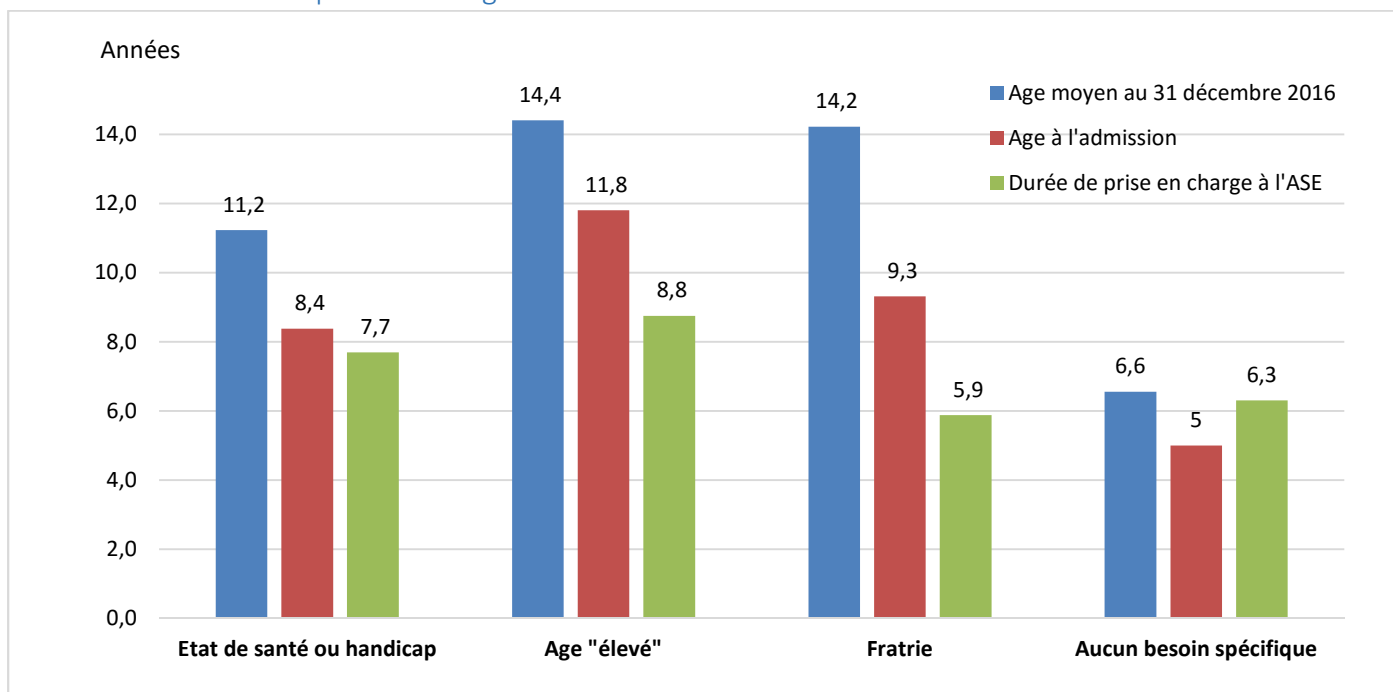
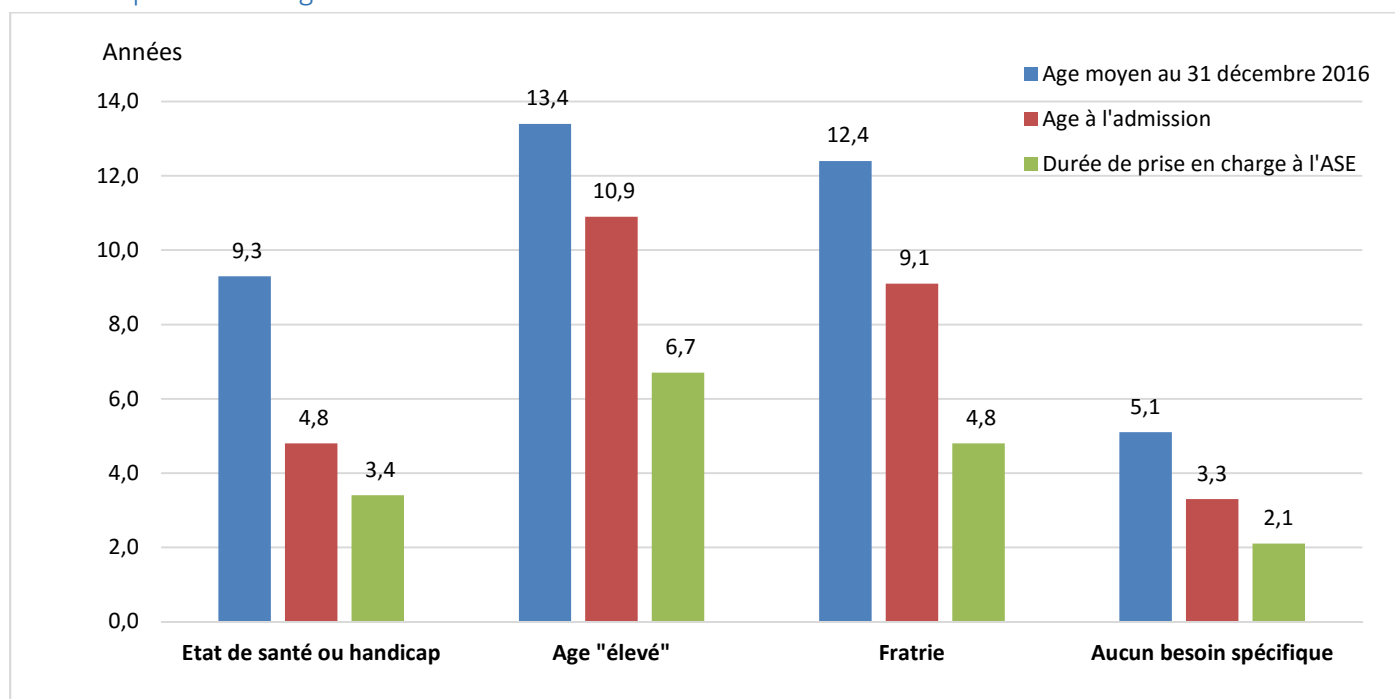


Figure 5b – Profil des enfants à besoins spécifiques en France au 31/12/2016 : âge, âge à l'admission et durée de prise en charge à l'ASE



Les enfants admis en Seine-Maritime entre 2012 et 2016

Sur la période 2012-2016, 212 enfants ont été admis au statut de pupille de l'État. Parmi eux 40 % ont été admis sans filiation, 39 % suite à une déclaration judiciaire d'abandon et 16 % sont des orphelins. A titre de comparaison, au niveau national, 58 % des admissions ont concernés des enfants sans filiation, 24 % des enfants admis suite à une DJA et 7 % sont des orphelins.

L'adoption des enfants seinomarins entre 2012 et 2016

Sur la période 2012-2016, 170 enfants ont quitté le statut dont 103 suite à un jugement d'adoption, soit **61 %** d'entre eux ; une proportion plus faible qu'au niveau national, puisque 70 % des pupilles ont quitté le statut suite à un jugement d'adoption. Cet écart s'explique par le profil des pupilles de Seine-Maritime, plus âgés, admis plus tardivement suite à une longue prise en charge à l'ASE par la majorité d'entre eux. Toutefois, parmi les enfants adoptés dans le département, 20 % ont été admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon contre 18,7 % au niveau national.

Les agréments d'adoption et le profil des adoptants

Le nombre d'agréments d'adoption en cours de validité au 31 décembre 2016 était de de 150, un chiffre en forte diminution puisqu'il était de 220 fin 2012 (-32 % comme au niveau national).

Entre 2013 (cette variable a été introduite pour l'enquête 2013) et 2016, le temps « d'attente » entre l'octroi de l'agrément d'adoption et le placement d'un enfant dans la famille adoptive et en moyenne de 2,7 ans contre 3,4 ans au niveau national.

En l'état actuel, l'enquête sur la situation des pupilles de l'Etat ne permet pas de distinguer le sexe des adoptants. Les seules informations disponibles concernant les adoptants sont l'année de naissance des adoptants (permettant de calculer leur âge au moment du placement en vue d'adoption) et s'il y a un ou deux adoptants (sans distinction de sexe). De plus, la connaissance que nous avons des agréments n'est que partiel puisqu'elle ne concerne que ceux qui se sont vu confier un enfant en vue d'adoption.

Conclusion

Une population de pupilles de l'État spécifique dans le département de Seine-Maritime, conséquence de l'anticipation de la loi de 2016 dans le département, avec une majorité d'enfants pour lesquels l'adoption n'est peut-être pas le projet de vie le plus adapté.

Au regard du nombre de pupilles de l'Etat suivis au cours de l'année 2016 (160 enfants), un seul conseil de famille peut apparaître trop léger pour accompagner les enfants. Le département aurait probablement besoin de trois instances afin d'offrir un suivi plus en adéquation avec les besoins des enfants.

Sources :

https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport_pupilles_31dec2016_2018.pdf

https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport_pupilles2015_mai_2017v2.pdf

https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/20160209_pupilles2014_web.pdf

https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/20150209_pupilles_web.pdf

https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/20140130_pupilles_bd.pdf

PIECE JOINTE N°5 TRAITEMENT ET PROTECTION DES DONNEES SENSIBLES DANS LES PROCEDURES D'ADOPTION

Synthèse élaborée par les services de la CNIL. 29 novembre 2018

« Le Règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en application le 25 mai 2018, est une nouvelle réglementation européenne directement applicable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Il repose sur une logique de transparence et de responsabilisation des acteurs en supprimant les formalités préalables (déclaration et demande d'autorisation), sauf exceptions notamment dans le domaine de la santé.

Aussi, tout traitement de données à caractère personnel, c'est-à-dire toute opération portant sur des données personnelles quel que soit le procédé utilisé, informatisé ou non (ex. : papier), est soumis aux dispositions du RGPD et à la loi Informatique et Libertés.

Par conséquent, les fichiers mis en place par les conseils départementaux dans le cadre de l'adoption sont soumis à ces textes dès lors qu'ils comportent des données à caractère personnel.

Avant l'entrée en application du RGPD, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a déjà autorisé la mise en œuvre par des conseils départementaux de traitements automatisés de données à caractère personnel ayant pour finalité la gestion et le renouvellement des agréments relatifs à l'adoption. Elle ne s'est toutefois encore jamais prononcée concernant la mise en place de traitements ayant pour finalité spécifique l'apparement entre un enfant et un couple ou une personne célibataire.

En première analyse, il apparaît que les traitements relatifs à l'apparement mis en œuvre par les conseils départementaux sont susceptibles de porter sur des catégories particulières de données (données dites sensibles, telle que l'origine ethnique ou la santé) dont le traitement est interdit, sauf exceptions limitativement prévues par les articles 9 du RGPD et 8 de la loi du 6 janvier 1978.

Plusieurs de ces exceptions au principe d'interdiction du traitement des données « sensibles » pourraient être envisagées pour donner un fondement légal à de tels traitements, sous réserve cependant d'un examen approfondi qui n'a pu être réalisé à ce stade :

- la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ses données (art. 9.2.a) du RGPD) ;
- le traitement est nécessaire aux fins de prise en charge sociale ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union ou d'un Etat membre (art. 9.2.h) du RGPD) ;
- le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important sur la base du droit de l'Union ou d'un Etat membre (art. 9.2.g) du RGPD). L'article 8, IV de la loi Informatique et Libertés prévoit en particulier que l'interdiction de traitement de données sensibles peut être levée, pour de tels motifs d'intérêt public, par voie de décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL.

Pour certaines de ces exceptions, il conviendrait en outre de s'assurer – ainsi qu'il résulte de la lettre même du RGPD - que le traitement intervient sur la « base du droit de l'Etat membre », c'est-à-dire qu'il dispose d'un fondement suffisant dans des dispositions législatives ou réglementaires.

Le traitement de données de santé fait quant à lui l'objet d'un encadrement a priori spécifique (articles 54 et suivants de la loi Informatique et Libertés) : il est subordonné en principe à la délivrance d'une autorisation par la CNIL, ou à un engagement de conformité du responsable de traitement à un référentiel préalablement adopté par la CNIL.

Une approche « globalisante » de l'ensemble des données sensibles traitées (santé et hors santé) pourrait le cas échéant être étudiée. Elle supposerait en tout état de cause l'intervention, a minima, d'un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL.

Enfin, les traitements susvisés doivent respecter les principes prévus par le RGPD et notamment prévoir une durée de conservation des données limitée et pertinente au regard de la finalité poursuivie par le traitement, respecter les droits des personnes concernées, prévoir un accès aux seules personnes habilitées par le responsable du traitement, et mettre en place des mesures de sécurité physique et logique appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque ».

SIGLES UTILISES

ADEPAPE	Association Départementale d'Entraide des Pupilles et Anciens Pupilles de l'Etat
AFA	Agence Française de l'Adoption
ADFH	Association Des Familles Homoparentales
APA	Allocation Personnalisée Autonomie
APGL	Association des Parents et futurs parents Gays et Lesbiens
BDNA	Base de Données Nationale de l'Agrément
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CA	Commission d'Agrément
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CIDE	Convention Internationale des Droits de l'Enfant
CCNE	Conseil Consultatif National d'Ethique
CFPE	Conseil de Familles des Pupilles de l'Etat
CNAOP	Conseil National d'Accès aux Origines Personnelles
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CNPE	Conseil National de la Protection de l'Enfance
DACS	Direction des Affaires Civiles et du Sceau
DDCS	Direction départementale de la Cohésion Sociale
DEF	Direction Enfance et Famille
DGAS	Direction Générale Adjointe Solidarités
DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale
DDI	Direction Départementale Interministérielle
EFA	Enfance et Familles d'adoption
ETP	Equivalent temps plein
FNADEPAPE	Fédération Nationale des Associations Départementales d'Entraide des Pupilles et Anciens Pupilles de l'Etat
LDH	Ligue des Droits de l'Homme
ONPE	Observatoire National de la Protection de l'Enfance
PCD	Président du Conseil Départemental
PCH	Prestation de Compensation du Handicap
PMI	Protection Maternelle et Infantile
RéATE	Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat
RGPD	Règlement Général pour la Protection des Données
TGI	Tribunal de Grande Instance
UDAF	Union Départemental des Associations Familiales
UFNAFAAM	Union Fédérative Nationale des Associations des Familles d'Accueil et Assistants Maternels
UNAF	Union Nationale des Associations familiales

**OBSERVATIONS DE LA DIRECTION
GÉNÉRALE DE LA COHÉSION SOCIALE
ET
RÉPONSES DE LA MISSION**



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COHESION SOCIALE

Le directeur général

Paris, le
11 FEV. 2019

Inspection générale des affaires sociales
Section des rapports
39-43 quai André Citroën
75015 Paris

Madame, Monsieur,

Vous avez bien voulu porter à ma connaissance le rapport provisoire établi par l'Inspection générale des affaires sociales suite au contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine-Maritime. Au-delà de points de droit et de fait qu'il serait souhaitable de corriger, et qui sont détaillés dans le document joint, vous trouverez ci-après les principales observations qu'il me semble utile de soulever.

En premier lieu, il me semble important de veiller à ne pas extrapoler à la France entière des données et des constats qui concernent le seul département de Seine-Maritime. Il n'existe pas de statistiques au niveau national sur le profil des candidats à l'adoption, et celles relatives aux adoptants portent uniquement sur leur nombre et leur âge. Il ne saurait pas davantage être déduit des constats de la mission en Seine-Maritime relatifs à l'information des candidats à l'adoption et aux supports utilisés, ou encore à l'existence de règles supplétives aux critères légaux, qu'il s'agit de pratiques généralisées dans l'ensemble des départements. Il sera simplement utile d'attirer l'attention des autorités destinataires du rapport sur les possibilités de reproduction de la situation observée en Seine-Maritime et les mesures à prendre pour l'éviter.

Par ailleurs, la circulaire du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics évoquée à plusieurs reprises dans le rapport ne comporte aucune disposition ayant pour objet ou pour effet de transférer les missions de tuteur des pupilles de l'Etat à une autre institution. Il ne semble donc pas pertinent d'y faire référence. Le point de s'interroger sur l'autorité publique la plus à même d'assurer les missions de tuteur des pupilles peut quant à elle être pertinente.

S'agissant de la définition du projet d'adoption, il me paraît nécessaire de rappeler qu'il s'agit d'une étape essentielle pour prévenir les échecs d'adoption. A cet égard, il serait dangereux de s'interdire de traiter de certains sujets, car il est important que les limites éventuelles du projet des candidats à l'adoption soient bien cernées. La réticence de certaines familles à accueillir des

enfants d'une origine visiblement différente de la leur soulève une indéniable question éthique. Pour autant, ne pas l'aborder avec les candidats à l'adoption ou considérer que certaines réponses sont interdites conduirait inévitablement à proposer aux familles agréées des enfants qu'ils ne sont pas prêts à accueillir, ce qui serait préjudiciable à ces familles, mais aussi et surtout aux enfants. Sans doute des amodiations doivent-elles être apportées sans mettre en danger l'intérêt supérieur de l'enfant.

De même, la question du soutien et des relais dont peut bénéficier le parent qui adopte seul est importante à prendre en compte, la monoparentalité étant un facteur connu de vulnérabilité pour les familles.

Enfin, la DGCS partage la plupart des recommandations formulées par la mission. Toutefois, s'agissant de la recommandation n°1, l'exercice de la mission de tutelle des pupilles de l'Etat incombe entièrement aux services départementaux de l'Etat. Le niveau national définit le cadre normatif et assure des missions d'encadrement, d'orientation et d'appui, à travers l'édiction de guides de bonnes pratiques, l'animation d'un réseau de pairs et la réponse aux questions (notamment juridiques) posées par les services. Aucune décision individuelle n'est prise au niveau national. Ainsi, il serait utile que les rapporteurs puissent préciser les points sur lesquels une clarification leur semble nécessaire.

S'agissant de la recommandation n°2, la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique prévoit que « le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé a pour mission de donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé ». Ainsi, la question des critères d'apparement dans le cadre d'une procédure d'adoption ne semble pas relever de ses attributions. En revanche, conformément aux prévisions du CASF, les travaux législatifs et administratifs en matière d'adoption associent le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et notamment sa commission adoption, qui a succédé depuis 2016 au Conseil supérieur pour l'adoption.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.



Jean-Philippe VINQUANT

Pièces jointes :

Réponse détaillée

RÉPONSE DE LA MISSION À LA LETTRE D'ACCOMPAGNEMENT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA DGCS

La mission a veillé à centrer le contrôle des procédures d'adoption sur le département de la Seine Maritime. Toutefois, les pratiques du département ne peuvent pas s'analyser isolément du cadre national et, dans le cas d'espèce, de ses limites. La première partie du rapport constitue une présentation qui ne tire pas de conclusion générale sur la situation des autres départements. Par contre, les entretiens conduits avec les acteurs nationaux, qui ont des responsabilités départementales, ont mis à jour des positions nationales et des pratiques convergentes, dans nombre de départements, avec celles observées par la mission en Seine Maritime. Par ailleurs, les faiblesses des outils de pilotage nationaux sont soulignées car elles emportent un risque systémique pour l'ensemble du territoire national.

La circulaire du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics a été évoquée à plusieurs reprises par les interlocuteurs en responsabilité et la mission a attiré l'attention sur les incertitudes qu'elle a générées, à l'automne 2018, sur le devenir des missions relatives à la famille dans leur ensemble.

S'agissant de la recommandation n°1, elle vise à droit constant, à préciser pour les parties prenantes locales, services de l'Etat, conseil de famille et services du conseil départemental, leurs responsabilités respectives à chaque étape de l'appareillement et à y intégrer les recommandations de l'instance éthique que la DGCS aura saisie.

La mission partage la nécessité rappelée par le directeur général de la prise en compte des critères de choix pour appareillement des familles ; certains d'entre eux posent des questions éthiques complexes devant lesquelles on ne peut laisser seuls les services des départements. S'agissant de la recommandation n°2 qui en traite, elle se félicite de ce que la DGCS considère également qu'un débat national doive s'ouvrir. La proposition du CCNE pour le conduire repose sur le fait que cet organisme a démontré depuis sa création en 1983 son savoir-faire dans la conduite des débats éthiques majeurs qui se posent à la société française. Son champ de compétence général permet que les sujets soient abordés au-delà des parties prenantes qui portent les préoccupations administratives et organisationnelles. Sa composition est d'ailleurs majoritairement assurée par des personnalités choisies pour « leur compétence et leur intérêt pour les problèmes éthiques » et non pour leur compétence dans un domaine pré-défini, comme cela est le cas en matière d'enfance pour ceux du CNPE. Mais le CNPE pourrait être saisi en lieu et place du CCNE si la DGCS le juge préférable, l'important étant que le débat soit conduit dans un délai raisonnable au niveau national et en mobilisant les compétences éthiques nécessaires.

Réponse détaillée au rapport provisoire de l'IGAS sur le contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine-Maritime

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§ 1 L'adoption d'un enfant pupille de l'Etat se déroule en réalité en six étapes : - définition d'un projet de vie pour l'enfant qui soit un projet d'adoption ; Cette première étape est essentielle. Lorsqu'on parle d'adoption, on parle d'abord et avant tout d'un projet pour l'enfant. Tous les pupilles de l'Etat ne sont pas adoptables. - proposition par le PCD de plusieurs candidats à l'adoption, figurant parmi la liste des personnes agréées ; - avis du conseil de famille, qui généralement « classe » les candidatures ; - choix du tuteur (représentant du préfet) parmi les candidats pour lesquels le conseil de famille a donné son accord, généralement dans l'ordre proposé par le conseil de famille (puisque'il peut arriver que la ou les candidats qui ont la préférence du conseil de famille ne souhaitent pas donner suite) ; - période d'apparentement (non prévue par les textes) puis placement en vue d'adoption ; jugement d'adoption. Le choix de proposer à une famille d'adopter un pupille de l'Etat se fait quant à lui en quatre étapes : - agrément des candidats à l'adoption par le président du conseil départemental ; - proposition par le PCD de plusieurs candidats à l'adoption, figurant parmi la liste des personnes agréées ; - avis du conseil de famille, qui généralement « classe » les candidatures ; - choix du tuteur (représentant du préfet) parmi les candidats pour lesquels le conseil de famille a donné son accord, généralement dans l'ordre proposé par le conseil de famille (puisque'il peut arriver que la ou les candidats qui ont la préférence du conseil de famille ne souhaitent pas donner suite). La première étape vise à s'assurer de la capacité des candidats à l'adoption à accueillir effectivement un enfant (pupille de l'Etat ou étranger) - sans qu'un enfant en particulier soit identifié à ce stade - et à répondre à ses besoins fondamentaux.	Dont acte. Tous ces éléments sont pris en compte dans le rapport et ne peuvent être rapportés dans une synthèse.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
Elle n'est pas binaire : l'agrément précise le projet d'adoption des candidats à l'adoption, et donc le ou les profils des enfants qu'ils sont susceptibles d'accueillir. Les étapes suivantes visent à donner à chaque enfant - personnellement - la famille qui corresponde le mieux à ses besoins	
§3 Il est excessif de parler de concentration des adoptions plénières sur les enfants pupilles de l'Etat à l'échelle nationale, les adoptions internationales continuant de représenter plus de 45 % du total des adoptions réalisées en France. Ainsi, en 2016 : - 751 enfants pupilles de l'Etat ont été confiés en vue de leur adoption ; - 722 visas en vue d'adoption ont été délivrés par les autorités françaises⁸⁴	Dont acte s'agissant des évolutions en France. Terme modifié dans la synthèse. On relève qu'il y a eu une forte contraction de l'adoption internationale : 615 adoptions internationales en France en 2018 contre 3 162 en 2007, soit une baisse de 80 %. La baisse des adoptions nationales a été moindre et elles sont devenues majoritaires en France (+ d'une sur 2 en 2016) et prédominantes en Seine Maritime (3 sur 4 en 2017).
Il est juridiquement inexact et assez stigmatisant, pour les enfants comme pour leurs parents biologiques, de parler d'« <i>enfants abandonnés à la naissance</i> ». Les nourrissons pupilles de l'Etat sont dans leur immense majorité des enfants nés sous le secret. Peuvent s'y ajouter, dans une moindre mesure, des enfants très jeunes orphelins ou confiés à l'ASE en vue d'adoption par leurs parents ou par d'autres adultes ayant autorité pour se faire. Il conviendrait de parler de « <i>personnes agréées pour l'adoption</i> » ou de « <i>candidats à l'adoption agréés</i> » plutôt que d'« <i>adoptants agréés</i> », le statut d'adoptant résultant du jugement d'adoption et non de l'agrément. Cette observation vaut pour l'ensemble des occurrences dans le rapport.	Vu
§4 Il conviendrait de préciser que les statistiques citées ici sont des statistiques départementales. Il n'existe pas de statistiques au niveau national sur le profil des candidats à l'adoption, et celles relatives aux adoptants portent uniquement sur leur nombre et leur âge.	La synthèse jusqu'au §8 ne concernent que le département contrôlé.

⁸⁴ Hors 231 enfants congolais adoptés en 2016 suite à la levée de la suspension des adoptions en République Démocratique du Congo.

⁸⁵ En 2017, ce chiffre s'établit à 685, mais on ne dispose pas de la donnée consolidée équivalente pour les adoptions nationales.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§6 Il conviendrait de préciser que l'article R.224-17 du CASF prévoit que « <i>le président du conseil départemental présente au tuteur et au conseil de famille la liste des personnes agréées conformément à l'article L. 225-2 en leur exposant la situation de celles d'entre elles qu'il estime susceptible d'offrir les conditions d'accueil les plus favorables au pu pille dont l'adoption est envisagée, et en leur communiquant les dossiers correspondants.</i> » Ainsi, si le choix de la famille adoptive appartient au tuteur en accord avec le conseil de famille, ceux-ci ont bien vocation à prendre appui sur les services du conseil départemental dans le choix des familles pour un projet d'adoption, ces derniers ayant une connaissance plus fine des projets portés par les candidats.	Voir réponse § 173 <i>infra</i>.
§7 Il conviendrait de préciser qu'il s'agit de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. Il conviendrait également de préciser que cette loi n'a pas modifié les règles applicables en matière d'adoption par une personne seule. Elle a en revanche élargi les possibilités d'adoption par le conjoint (marié ou non) du parent de l'enfant. Elle a également eu pour effet, de fait, d'ouvrir l'adoption aux couples de personnes de même sexe, puisque l'une des conditions pour adopter en tant que couple est d'être mariés.	Ce point est précisé dans corps du rapport.
Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière.	La synthèse jusqu'au § 8 ne concernent que le département contrôlé.
§8 Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière.	Idem
S'agissant de l'écart d'âge entre pupille et adoptants, la loi précise que l'adoptant doit avoir au minimum quinze années de plus que l'enfant qu'il veut adopter, sauf s'il s'agit de l'enfant de son conjoint (la différence d'âge minimum exigée n'est alors que de dix ans). Le juge peut accorder des dérogations pour des écarts d'âge plus faibles.	Vu

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§9 Ainsi qu'il est indiqué, le contrôle n'a porté que sur la Seine-Maritime. Il n'existe pas de statistiques au niveau national sur le profil des candidats à l'adoption, et celles relatives aux adoptants portent uniquement sur leur nombre et leur âge.	La mission ne s'appuie pas sur des statistiques mais sur les témoignages concordants de ses interlocuteurs nationaux et sur leur production documentaire (cf. réponse générale).
§ 10 La circulaire du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics évoquée au paragraphe 78 ne comporte aucune disposition ayant pour objet ou pour effet de transférer les missions de tuteur des pupilles de l'Etat à une autre institution. La formulation d'une telle hypothèse dans le cadre du présent rapport ne semble donc pas justifiée, ni de nature à en éclairer les conclusions.	Voir réponse apportée au directeur général
La DGCS a publié en janvier 2018 un guide sur les pupilles de l'Etat à jour notamment de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance. Ce guide porte notamment sur : l'entrée des enfants dans le statut de pupille de l'Etat ; les missions respectives du préfet, du conseil de famille, du conseil départemental et de la DDCS ; les actes de la vie quotidienne des pupilles ; l'adoption des pupilles de l'Etat.	Vu
Il ne s'agit pas de critères d'apparement. La DGCS n'a pas vocation à introduire par voie d'instruction des critères supplémentaires à ceux prévus par la loi.	Le pilotage national doit aider les acteurs, dans le cadre des critères actuels définis par la loi.
<i>I - Les procédures</i>	
§20 S'agissant de l'hypothèse n°1, les parents ne sont pas forcément « inconnus ». Il serait plus juste de reprendre la formulation du 1° de l'article L.224-4 du CASF : il s'agit d'enfants dont la filiation n'est pas établie, ou est inconnue. S'agissant de l'hypothèse n°2, il ne s'agit pas forcément de personnes autres que les parents : la condition posée par le 2° de l'article L.224-4 du CASF est que les personnes qui remettent l'enfant à l'ASE aient autorité pour consentir à son adoption, donc il peut s'agir des deux parents conjointement, ou du seul parent à l'égard duquel la filiation est établie, ou du seul parent vivant et non déchu de ses droits d'autorité parentale. S'agissant de l'hypothèse n°4, il s'agit d'une situation où l'enfant est confié au service de l'ASE par l'un de ses parents et dont l'autre parent n'a pas fait	Formulation revue en reprenant le CASF dans le corps du rapport définitif

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
connaître dans le délai de 6 mois à compter du recueil provisoire son souhait d'en assumer la charge. Il revient à l'ASE dans ce délai de rechercher l'autre parent afin de connaître ses intentions vis-à-vis de son enfant. S'agissant de l'hypothèse n°5, il serait plus juste de dire que les enfants ont été recueillis par l'ASE, et non confiés par leurs parents. Plus largement, sur ce paragraphe, il serait préférable de ne pas s'éloigner de la formulation de l'article L.224-4 du CASF, qui est la seule exacte au plan juridique.	
§21 Les formalités d'entrée dans le statut de pupille de l'Etat dépendent de l'hypothèse dans laquelle s'inscrit cette admission. L'établissement d'un procès-verbal de remise à l'ASE (art. L.224-5 du CASF) concerne uniquement les quatre premières hypothèses prévues par l'article L.224-4 du CASF⁸⁶. Il doit être mentionné au procès-verbal que les parents et/ou la personne qui remet l'enfant à l'ASE ont été informés de la possibilité de laisser un certain nombre de renseignements sur l'origine de l'enfant (art. L.224-5 4°). Le cas échéant, ces renseignements ne figurent pas dans le procès-verbal en tant que tel, mais sont conservés sous la responsabilité du Conseil départemental, en lien selon les cas avec le Conseil nationale l'accès aux origines personnel les (art. L.224-7). Le consentement à l'adoption concerne les seules hypothèses 2° et 3° de l'article L.224-4 du CASF. L'établissement de ce procès-verbal et plus largement l'admission d'un enfant en tant que pupille de l'Etat n'emporte aucune conséquence du point de vue de sa filiation.	Précision reprise dans le corps du rapport définitif
§22 La notion d'admission à titre provisoire dans le statut de pupille de l'Etat concerne uniquement les quatre premières hypothèses prévues par l'article L.224-4 du CASF. La prise en charge de l'enfant par les services de l'aide sociale à l'enfance est par définition antérieure ou simultanée - et non postérieure - à son admission provisoire en tant que pupille de l'Etat, et donc a fortiori à l'organisation de sa tutelle.	Précision reprise dans le corps du rapport définitif

⁸⁶ A noter que l'ordre de présentation de ces hypothèses par les rapporteur s au paragraphe (20) diffère de celui de l'article L.224-4 du CASF.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
Sauf exception, les pouponnières n'accueillent pas d'enfants de plus de trois ans. Les enfants pupilles de l'Etat peuvent donc également être placés dans d'autres types d'établissements, en fonction de leur âge.	Vu
§23 La notion d'admission à titre provisoire dans le statut de pupille de l'Etat concerne uniquement les quatre premières hypothèses prévues par l'article L.224-4 du CASF. Le délai de deux mois est le délai de droit commun dans toutes ces hypothèses. Le délai de six mois concerne les situations visées au 3° de l'article L.224-4 du CASF, c'est-à-dire lorsque l'enfant a été remis à l'ASE en vue de son admission dans le statut de pupille de l'Etat par un seul de ses parents, pour permettre à l'autre parent vis-à-vis duquel le lien de filiation est établi de faire connaître, le cas échéant, sa volonté d'en assumer la charge.	Précision reprise dans le corps du rapport définitif
Il est inexact de parler de « décision judiciaire d'abandon ». La déclaration judiciaire d'abandon a été supprimée par la loi du 14 mars 2016, qui introduit la procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental. Dans l'hypothèse où l'entrée dans le statut de pupille de l'Etat fait suite à une déclaration judiciaire de délaissement parental ou à une décision judiciaire de retrait de l'autorité parentale, l'enfant est directement admis dans ce statut ; il n'y a pas d'admission à titre provisoire ou de délai de rétractation (puisqu'il s'agit d'une décision judiciaire).	Précision reprise dans le corps du rapport définitif
§26 Conformément à l'article L.225-1 du CASF, un projet de vie doit être construit pour chaque enfant pupille de l'Etat, et ce projet de vie peut être un projet d'adoption. En effet, la loi du 14 mars 2016 a précisé que ce projet de vie n'était pas nécessairement un projet d'adoption. Le projet de vie doit être défini en fonction des besoins de l'enfant. Il peut être une adoption si tel est l'intérêt de l'enfant, et notamment si celui-ci est psychologiquement adoptable.	Précision ajoutée dans le corps du rapport définitif
Un enfant ne peut pas être adopté par une pouponnière. La phrase devrait être corrigée.	Dont acte. Formulation revue dans le rapport définitif
§27 L'enfant peut quitter le statut de pupille : en cas de restitution à sa famille ; en cas d'adoption ; en cas de décès ; à l'atteinte de sa majorité.	Vu.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§28 La note de bas de page n°4 laisse à penser que la procédure d'agrément est régie par un référentiel ministériel, ce qui est inexact. C'est bien le CASF, dans sa partie législative et dans sa partie réglementaire, qui définit cette procédure. Les références citées sont incomplètes, en ce que les dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de la commission d'agrément (art. L.225-9 et R.225-9 à R.225-11 du CASF) font pleinement partie du cadre normatif de la procédure d'agrément.	Ces articles sont cités dans la partie 3 du rapport
La description de la procédure d'agrément est parcellaire. En particulier, les diligences à accomplir par le demandeur pourraient utilement être précisées.	N'ont été détaillés que les éléments des procédures où un risque de sélection est majoré. Le risque principal porte sur la phase d'apparement
L'article R.225-4 du CASF prévoit « une évaluation de la situation familiale, des capacités éducatives ainsi que des possibilités d'accueil », confiée à « des assistants de service social, à des éducateurs spécialisés ou à des éducateurs de jeunes enfants, diplômés d'Etat ». La réglementation est donc plus précise sur ce point que la formulation retenue par les rapporteurs. Ce même article prévoit que l'évaluation du contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'adoption est confiée à un psychologue « ou à un médecin psychiatre ».	vu
Encadré 1 La référence à citer est l'article L.224-1 du CASF. Il conviendrait en outre d'indiquer ou de faire apparaître que le texte de l'encadré est une citation littérale et in extenso de cet article.	Erreur matérielle corrigée
§34 Il pourrait être précisé que la composition du conseil de famille est prévue par les articles L.224-2, R.224-3 et R.224-4 du CASF.	Vu

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§35 et §36 L'étape décrite au paragraphe 36 intervient en réalité entre les deux étapes mentionnées au paragraphe 35. Ainsi, dans l'ordre chronologique : le tuteur assisté du conseil de famille choisit la famille à laquelle sera confié l'enfant en vue d'adoption et fixe la date du placement en vue d'adoption, ou la date à laquelle le pupille sera confié aux futurs adoptants en cas d'adoption simple; un contact est pris avec ladite famille, pour savoir si elle accepte la proposition d'apparentement qui lui est faite ; le tuteur et les services de l'ASE organisent la mise en relation de la famille et de l'enfant, qui constitue l'« apparentement » en tant que tel ; après une durée variable en fonction des cas, intervient la mise en œuvre de la décision de placement, qui est constituée par la remise effective de l'enfant à la famille choisie. L'organisation de la mise en relation entre l'enfant et la famille relève d'une compétence conjointe des services de l'aide sociale à l'enfance et du tuteur. En effet, conformément à l'article R.224-17 du CASF, « le tuteur peut, en accord avec le conseil de famille, définir les conditions particulières selon lesquelles le pupille sera confié aux futurs adoptants » et « fixe, en accord avec le conseil de famille, la date du placement en vue d'adoption » - ce qui revient à fixer la durée de la période d'apparentement.	Vu
<u>II - Le contexte des adoptions plénières en France</u>	
§39 Il n'existe pas de données sur le nombre d'enfants adoptables à l'étranger. Les seules statistiques disponibles concernent le nombre d'enfants adoptés ou confiés en vue d'adoption en France dans le cadre de l'adoption internationale. Les chiffres cités ne correspondent pas au nombre de jugements d'adoption intervenus au cours d'une année donnée, mais au nombre de visas en vue d'adoption délivrés par les autorités consulaires. De même, la notion d'enfants « nés à l'étranger » ne convient pas pour désigner les adoptions intervenant dans le cadre international : en effet, et indépendamment même de la nationalité de ses parents, un enfant né à l'étranger peut se trouver confié ou recueilli par l'ASE, admis en tant que pupille de l'Etat et adopté dans le cadre national.	Dont acte. Précisions apportées dans le rapport définitif. Mêmes observations que pour le §3.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§41 Pour réaliser des comparaisons entre années, ainsi que des comparaisons entre l'adoption internationale et l'adoption de pupilles de l'Etat, il est préférable de se référer au nombre de placements d'adoption intervenus au cours d'une année, plutôt qu'au nombre de jugements d'adoption. En effet, cette dernière donnée est relativement contingente, car elle dépend de la durée des procédures judiciaires⁸⁷. Le placement en vue d'adoption, qui correspond au moment où l'enfant est remis à sa famille adoptante, est plus représentatif du parcours des pupilles. Il est en outre plus directement comparable avec l'arrivée en France, au foyer de leur famille adoptante, des enfants confiés à l'étranger, que matérialisent les statistiques sur la délivrance des visas en vue d'adoption. Ainsi, en 2016, 751 enfants pupilles de l'Etat ont été placés en vue d'adoption.	Il a été fait le choix de conserver le nombre d'adoptés par parallélisme avec les données présentées au §39.
Dans le contexte de l'adoption, la notion de besoins spécifiques liés à l'âge fait référence aux « enfants grands », c'est-à-dire généralement des enfants de plus de six ans, voire de plus de dix ans, et non des enfants de plus de six mois ou un an comme indiqué dans le rapport. Pour mémoire, en 2016, 29 % des enfants placés avaient plus d'un an et 10 % avaient plus de 8 ans.	Vu.
A l'exception des enfants grands, l'« adoptabilité » des enfants à besoins spécifiques n'est pas, par construction, moindre que celle des autres enfants. Au contraire, ils ont les mêmes raisons que les autres d'avoir besoin d'une famille. Ce qui est plus difficile à mettre en œuvre, en revanche, c'est l'apparement, c'est-à-dire le fait de trouver une famille adoptante dont le projet corresponde.	Vu
§43 La formulation retenue laisse à penser que seuls les enfants sans besoins spécifiques sont adoptables. Il serait plus exact d'écrire <i>« et ce d'autant plus que les projets d'adoption des familles agréées concernent principalement des enfants jeunes, sans problème durable de santé diagnostiqué »</i>.	Dont acte. Précision ajoutée dans le corps du rapport définitif.

⁸⁷ D'après le rapport sur la situation des pupilles de l'Etat au 31/12/2016 publiée par l'ONPE, "en moyenne, c'est au bout de 13,3 mois (12,8 mois en 2015) de placement que le jugement d'adoption est prononcé. Cette durée varie de 6 mois ½ dans le Lot à 22 mois pour les Landes".

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§44 L'adoption est ouverte aux couples mariés et aux personnes seules, que celles-ci soient célibataires ou en couple. Ainsi, une personne vivant en couple sans être mariée peut adopter seule, et ce quel que soit le sexe de son conjoint. Cet état du droit n'a pas été modifié par la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, qui a en revanche bien eu pour effet d'ouvrir l'adoption aux couples homosexuels dès lors qu'ils sont mariés.	Vu
§67 La formulation retenue laisse à penser qu'il existe des critères en vue de l'agrément. Il serait plus juste d'indiquer que la notice annexée à l'agrément devrait être enrichie sur le modèle de la législation applicable en Angleterre pour mieux définir le projet des candidats à l'adoption.	Il s'agit de la citation du rapport du Défenseur des Droits que la mission a reprise dans cette partie 2.3.2.
§69 Il serait utile que les rapporteurs précisent la nature ou le contour des «<i>éléments opérationnels</i>» dont ils semblent regretter l'absence dans le guide « Les enfants pupilles de l'Etat » publié par la DGCS en 2018.	Ces éléments opérationnels sont analysés dans la partie 2, ceux-ci sont questionnés par la mission qui recommande qu'une réflexion nationale interroge leur éthique (recommandation n°2)
<i>III - Le pilotage national</i>	
§71 Il serait plus exact d'écrire que l'adoption des enfants pupilles de l'Etat est une compétence partagée entre les services de l'Etat, chargés de l'exercice de la tutelle des pupilles, et les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE), gardiens des enfants pupilles de l'Etat et chargés de l'agrément et de l'accompagnement des familles. L'autorité judiciaire est également impliquée, puisque l'acte juridique qui sanctionne l'adoption est un jugement du TGI.	Vu
La notion de « service de la protection de l'enfance », qui ne recouvre pas un périmètre précisément défini, porte à confusion. Il convient en effet de distinguer la politique publique de protection de l'enfance, qui fait intervenir une pluralité d'acteurs (conseils départementaux, services de l'Etat, autorité judiciaire, organismes chargés d'une mission de service public, professionnels de santé, etc.) et le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), qui relève du conseil départemental et dont les missions sont précisément définies par le CASF.	Le 3.1 vise à illustrer les compétences croisées, sur le processus adoption.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§72 La notion de « service de la protection de l'enfance », qui ne recouvre pas un périmètre précisément défini, porte à confusion. Il serait plus exact d'écrire que la politique de protection de l'enfance a été largement décentralisée, ou que l'aide sociale à l'enfance a été décentralisée. La formulation laisse à penser que le choix d'une famille adoptante est la seule compétence résiduelle de l'Etat en matière d'adoption, voire en matière de protection de l'enfance, ce qui est inexact.	Dont acte. Précision apportée dans le rapport définitif.
§76 Il serait plus pertinent de considérer l'activité et les effectifs du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence dans son ensemble, la mobilisation de l'équipe et la répartition des dossiers ayant toujours vocation à être ajustée en fonction de la charge de travail et des priorités.	Dans son entretien du 28/09/2018, la DGCS a décrit ses ressources limitées sur ce sujet Adoption au regard de l'ensemble de ses charges.
La note de bas de page n°30 se rapporte plutôt à la troisième puce («<i>animer des journées nationales</i>»).	Vu
§77 La DGCS porte une attention particulière à l'accompagnement des services déconcentrés de l'Etat dans l'exercice de leur mission de tutelle de pupilles de l'Etat ainsi que des services de l'aide sociale à l'enfance. Ainsi elle a développé, à l'attention de ces deux types d'acteurs, un espace collaboratif permettant de partager des fiches juridiques sur les thématiques relatives à l'adoption et la tutelle des pupilles de l'Etat, ainsi que des documents-types. Elle a en outre organisé une journée technique le 13 septembre 2018 portant le profil et les besoins des enfants pupilles, l'articulation des rôles et des missions des acteurs, le projet de vie et la préparation de la sortie du statut de pupille. Plus spécifiquement en direction de ses services déconcentrés, la DGCS a rédigé un guide à l'attention des tuteurs et conseils de famille sur les enfants pupilles de l'Etat ; en partenariat avec Idéal connaissance, elle a mis en place un réseau des tuteurs des pupilles de l'Etat qui permet le partage des pratiques entre professionnels. Enfin, elle a développé et inscrit à son catalogue une formation à l'attention des tuteurs dont une première session s'est tenue en novembre 2018.	Vu

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§78 La circulaire du 24 juillet 2018 est relative à l'organisation territoriale des services publics. Elle n'a pas pour objet de définir une liste exhaustive de compétences ayant vocation à continuer à être exercées par l'Etat ni, a contrario, une liste de compétences à transférer à d'autres acteurs.	Cf. Réponse à la lettre d'accompagnement du directeur général de la DGCS <i>supra</i>.
§79 Il serait plus exact de parler des professionnels «<i>de l'aide sociale à l'enfance</i>», plutôt que «<i>de la protection de l'enfance</i>».	Dont acte. Correction apportée dans le rapport définitif.
§80 La procédure d'agrément n'a fait l'objet d'aucune évolution législative ou réglementaire depuis 2011 de sorte que le guide publié à cette date reste d'actualité. En effet, ni la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, ni celle du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance ne modifient le droit applicable en la matière. Pour autant, la DGCS a bien prévu de publier une nouvelle édition de ce guide courant 2019	Le guide ne traite pas de l'adoption par des familles homoparentales
§81 Le titre de la sous-partie 3.3.1 (« Les agrément, un référentiel daté ») laisse à penser qu'une critique est formulée. Toutefois, les extraits du guide qui sont cités ne sont pas commentés. Il serait utile que les rapporteurs précisent la teneur et le motif de l'appréciation qu'ils portent sur ces extraits. Il conviendrait en outre de les resituer dans leur contexte et d'en préciser l'objet.	Le guide ne traite pas de l'adoption par des familles homoparentales. Par ailleurs, il comporte des recommandations qui nécessitent d'être interrogées

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
S'agissant du premier passage cité, il est extrait de la partie du référentiel relative à l'organisation et à la conduite des entretiens d'évaluation à mener par les travailleurs sociaux dans le cadre de la procédure d'agrément. Le guide souligne ainsi qu'« il est essentiel que les professionnels évaluent la prise en compte du projet d'adoption par chacun des membres du couple. Ils doivent donc être attentifs à la cohérence de la décision et à la cohésion entre les conjoints (y compris si le couple vit en union libre) ». L'enjeu est de s'assurer que le projet d'adoption est bien partagé entre les deux conjoints, lorsqu'ils adoptent ensemble, ou qu'il n'y a pas de réticences de la part du conjoint de l'adoptant, lorsque ce dernier adopte seul. En effet, le processus d'attachement entre l'enfant et sa famille est rarement linéaire, et il est essentiel que les conjoints soient solidaires pour que l'enfant trouve ses repères. Il va de soi que ce passage ne concerne pas les candidats célibataires. Quant à l'exemple cité, directement issu de la pratique et de l'expérience, il correspond à une réalité qu'il n'y a aucune raison d'escamoter, même s'il n'est pas généralisable tel quel à toutes les situations. L'actualisation du guide courant 2019 pourra être l'occasion d'élargir la palette des configurations et des exemples mentionnés.	Dont acte

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
S'agissant des autres passages cités, ils portent sur la définition du projet d'adoption, qui est une étape essentielle pour prévenir les échecs d'adoption. A cet égard, il serait dangereux de s'interdire de traiter de certains sujets, car il est important que les limites éventuelles du projet des candidats à l'adoption soient bien cernées. Ainsi, adopter un nourrisson ou un enfant déjà grand n'est pas le même projet. De même, adopter un enfant en situation de handicap ou avec des problématiques de santé lourdes implique d'y être prêt. Le fait de formaliser ces aspects du projet d'adoption dans le cadre de la procédure d'agrément favorise, d'une part, un cheminement éclairé des candidats à l'adoption, pour sortir de l'enfant idéalisé et se représenter concrètement ce qu'implique cette démarche ; il permet, d'autre part, de s'assurer de la cohérence entre le projet et la situation de l'enfant proposé pour éviter toute situation d'échec. S'agissant plus particulièrement de la réticence de certaines familles à accueillir des enfants d'une origine visiblement différente de la leur, elle soulève indéniablement une question éthique. Pour autant, ne pas l'aborder avec les candidats à l'adoption ou considérer que certaines réponses sont interdites conduirait inévitablement à proposer aux familles agréées des enfants qu'ils ne sont pas prêts à accueillir, ce qui serait préjudiciables à ces familles, mais aussi et surtout aux enfants.	Dont acte. Le fait d'aborder ces sujets avec les candidats n'est pas discuté, par contre c'est le traitement qui est fait de leur réponse qui peut l'être. Ce pourquoi la mission a recommandé que la réflexion éthique soit portée au niveau national Cf. Réponse à la lettre d'accompagnement du directeur général de la DGCS <i>supra</i>.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§82 Il serait utile que les rapporteurs précisent la teneur et le motif de l'appréciation qu'ils portent sur l'extrait cité. Cet extrait porte sur l'adoption par des personnes seules et vise à sensibiliser les candidats aux questions qu'ils doivent se poser avant de s'engager dans la procédure d'adoption. Le point de vigilance concernant les règles applicables dans le cadre de l'adoption internationale correspond à une réalité qu'il n'y a pas de raison d'escamoter. De même, la question du soutien et des relais dont peut bénéficier le parent qui adopte seul est importante à prendre en compte, la monoparentalité étant un facteur connu de vulnérabilité pour les familles. La référence à une particularité de plus à gérer pour l'enfant est peut-être plus discutable du point de vue des représentations sociales, dans un contexte où un enfant sur cinq vit dans une famille monoparentale. Le fait pour un enfant de voir sa filiation établie à l'égard d'un seul parent reste néanmoins plus rare, de sorte que l'inexistence - plutôt que l'absence - d'un second parent demeure, de ce point de vue, une particularité.	Les réponses proposées aux « idées reçues » concernant les célibataires sont toutes négatives sur la qualité de ces candidatures. Placées dans un Guide national, il existe un risque de conforter tous ceux qui considèrent que des agréments peuvent être donnés, mais qu'aucun Pupille, ne pourra leur être proposé car il s'agit de candidats « à particularité » qui <i>in fine</i> passeront toujours après les couples.
§86 Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière. Il conviendrait en conséquence de déplacer ce paragraphe dans la partie consacrée aux pratiques en Seine-Maritime (plutôt que dans l'actuelle partie 3, dont le titre fait référence au pilotage national). Le fait que certaines familles assistent à des séances d'information préalable, puis ne déposent pas de dossier de candidature pour un agrément, ne constitue pas un dysfonctionnement en soi. En effet, par définition, cette étape obligatoire vise à informer les familles qui envisagent de s'engager dans un projet d'adoption, pour leur permettre de prendre une décision éclairée. Le fait de participer à une séance d'information de ce type n'est pas engageant pour les familles. Comme le relèvent les rapporteurs, il n'a pas été réalisé d'analyse précise des motifs pour lesquels une famille ayant assisté à l'une de ces séances d'information décide finalement de ne pas déposer de demande d'agrément. Le rapport ne mentionne pas	Cette partie décrit les « possibles mécanismes de discrimination » qui existent au niveau national, elle ne vise pas à les infirmer ou les confirmer, contrairement à la partie 4 qui porte sur la Seine Maritime.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
davantage de chiffres. Ainsi, les « risques » évoqués dans le titre de la sous-partie 3.4.1 ne semblent pas étayés par ces développements.	
§87 Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière. Il conviendrait en conséquence de déplacer ce paragraphe dans la partie consacrée aux pratiques en Seine-Maritime (plutôt que dans l'actuelle partie 3, dont le titre fait référence au pilotage national). Il serait utile que les rapporteurs précisent la nature et les motifs des interrogations évoquées.	L'utilisation de différents supports d'information d'origine diverse a été relevée lors des entretiens nationaux. La mission s'est interrogée sur l'absence apparente de contrôle/validation de leurs contenus. Elle a visionné en totalité celui qui, entre autres, est utilisé en Seine Maritime et qui constitue l'encadré 3.
§88 et §89 L'incertitude et les délais d'attente auxquels il est fait référence sont directement liés à l'écart entre le nombre de familles candidates à l'adoption et le nombre d'enfants adoptables dont le profil est susceptible de correspondre à leur projet.	Vu.
C'est l'objet des contacts réguliers entre la famille et le service d'adoption du conseil départemental que, d'une part, de s'assurer que le projet demeure d'actualité malgré le temps qui passe, et d'autre part, de poursuivre le dialogue avec la famille sur les forces et faiblesses de leur dossier. A contrario, il convient d'être très vigilant à ne pas donner l'impression qu'il existerait, pour une famille, un « droit à l'enfant » ni, a fortiori, des droits sur un enfant en particulier, au motif d'une antériorité sur les listes ou du fait que le dossier aurait été proposé à un moment donné. En effet, c'est bien l'intérêt supérieur de l'enfant au cas par cas qui doit primer.	Vu.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§94 Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière. Il conviendrait en conséquence de déplacer ce paragraphe dans la partie consacrée aux pratiques en Seine-Maritime (plutôt que dans l'actuelle partie 3, dont le titre fait référence au pilotage national). Il serait utile que les rapporteurs précisent en quoi fichiers mis en place « ne sont pas sécurisés » ainsi, que l'indique le titre de la sous-partie 3.4.2.	Les constats du point 3.4.2 §94 à 96 relèvent des entretiens avec la DGCS et la CNIL. La BDNA, outil national utilisé par certains départements, dont celui de Seine Maritime, n'a pas été revue à l'aune du RGDP en 2018 et n'est pas sécurisée de ce point de vue.
§96 Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière. Il conviendrait en conséquence de déplacer ce paragraphe dans la partie consacrée aux pratiques en Seine-Maritime (plutôt que dans l'actuelle partie 3, dont le titre fait référence au pilotage national). Il serait utile que les rapporteurs précisent la nature et l'objet des « dossiers des enfants » auxquels il est fait référence. Le fait que le conseil départemental soit en possession du dossier médical de l'enfant ne constitue pas en soi une anomalie, puisqu'il en est responsable en tant que service gardien (mission de suppléance parentale). Les données de santé éventuellement mentionnées dans le dossier des enquêtes sociales et psychologiques se limitent aux informations librement communiquées dans ce cadre par les candidats à l'adoption. Aucun examen de santé spécifique n'est prévu dans le cadre de la procédure d'agrément, le candidat doit simplement fournir un certificat médical, établi par un médecin inscrit sur une liste fixée par le président du conseil départemental, attestant que sa santé et celle des personnes résidant à son foyer ne présente pas de contre-indication à l'accueil d'un enfant. Il serait utile que les rapporteurs précisent les constats sur lesquels repose l'affirmation selon laquelle les données de santé issues des enquêtes sociales et psychologiques « sont possiblement utilisées dans le cadre de l'apparement ».	Même réponse que supra

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§97 Il conviendrait de limiter explicitement les constats présentés au seul département de Seine- Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière, les acteurs nationaux rencontrés par la mission n'étant pas représentatifs des professionnels et des décideurs du secteur. Il conviendrait en conséquence de déplacer ce paragraphe dans la partie consacrée aux pratiques en Seine-Maritime (plutôt que dans l'actuelle partie 3, dont le titre fait référence au pilotage national).	Il s'agit d'entretiens conduits avec des responsables d'associations nationales qui ont été interrogés leurs positions nationales et sur les pratiques de leurs réseaux. Ils sont rapportés en tant que tels et permettent de comprendre pourquoi les observations réalisées en Seine Maritime en divergent ou au contraire convergent. Cf. Réponse à la lettre d'accompagnement du directeur général de la DGCS <i>supra</i>.
§100 Il serait utile de préciser que les constats concernent ici les seuls enfants nés sous le secret.	Cette précision figure explicitement dans le § 100.
La rédaction pourrait laisser entrevoir un parti-pris donnant une vision très parcellaire du bilan d'adoptabilité, qui est un outil d'autant plus pertinent que l'enfant a une histoire de vie complexe. Il existe en outre un risque que cela puisse être interprété comme la marque d'un désintérêt pour l'adoption des autres enfants pupilles de l'Etat.	La mission ne partage pas l'interprétation qui est donnée de sa formulation se voulant très factuelle et sans aucun jugement de valeur.
§101 Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière. Il conviendrait en conséquence de déplacer ce paragraphe dans la partie consacrée aux pratiques en Seine-Maritime (plutôt que dans l'actuelle partie 3, dont le titre fait référence au pilotage national). L'exemple choisi n'est pas forcément le plus pertinent pour rendre compte de l'analyse menée dans le cadre du bilan d'adoptabilité, qui est un outil permettant de tenir compte des histoires de vie souvent complexes des enfants grands. Il existe en outre un risque que cela puisse être interprété comme la marque d'un désintérêt pour l'adoption de pupilles de l'Etat qui ne seraient plus des nourrissons.	Il s'agit d'un exemple qui illustre une démarche concernant une évaluation d'adoptabilité d'un nourrisson, il ne prétend pas décrire le raisonnement pour un enfant plus grand.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§102 Il conviendrait de préciser que les constats relevés dans ce paragraphe concernent le seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière. Il conviendrait en conséquence de déplacer ce paragraphe dans la partie consacrée aux pratiques en Seine-Maritime (plutôt que dans l'actuelle partie 3, dont le titre fait référence au pilotage national). Il serait utile que les rapporteurs précise l'appréciation qu'ils portent sur la pratique évoquée.	Ces éléments sont tirés des entretiens nationaux.
§103 La DGCS rejoint les interlocuteurs de la mission pour considérer que le seul critère de l'antériorité est insuffisant pour décider d'un apparentement, dans la mesure où c'est le critère de l'intérêt supérieur de l'enfant au cas par cas qui doit primer. Il n'y a pas de contradiction à considérer que le seul critère de l'antériorité est insuffisant pour décider d'un apparentement, tout en constatant que l'ouverture du mariage aux couples de même sexe est relativement récente à l'échelle d'une procédure qui prend de fait, en moyenne, plusieurs années.	Vu.
<u>Situation en Seine-Maritime</u>	
§113 Il est excessif d'affirmer qu'au niveau national, l'adoption d'enfants pupilles de l'Etat constitue aujourd'hui la principale voie d'adoption. En effet, les adoptions internationales continuent de représenter plus de 45 % du total des adoptions réalisées en France. Ainsi, en 2016 : 751 enfants pupilles de l'Etat ont été confiés en vue de leur adoption ; 722 visas en vue d'adoption ont été délivrés par les autorités françaises⁸⁸⁸⁹.	L'adoption nationale est devenue la voie principale en Seine Maritime pour près de quatre adoption sur cinq mais aussi, quoique dans une moindre mesure au niveau national, pour plus de un enfant sur deux.

⁸⁸ Hors 231 enfants congolais adoptés en 2016 suite à la levée de la suspension des adoptions en République Démocratique du Congo.

⁸⁹ En 2017, ce chiffre s'établit à 685, mais on ne dispose pas de la donnée consolidée équivalente pour les adoptions nationales.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§115 A l'exception des enfants grands, l'« adoptabilité » des enfants à besoins spécifiques n'est pas, par construction, moindre que celle des autres enfants. Au contraire, ils ont les mêmes raisons que les autres d'avoir besoin d'une famille. Ce qui est plus difficile à mettre en œuvre, en revanche, c'est l'apparement, c'est-à-dire le fait de trouver une famille adoptante dont le projet corresponde.	Vu
§117 Il n'existe pas de données sur le nombre d'enfants adoptables à l'international. Les seules statistiques disponibles concernent le nombre d'enfants adoptés ou confiés en vue d'adoption en France dans le cadre de l'adoption internationale.	Dont acte. Rectification apportée dans le rapport définitif.
Il conviendrait de préciser que le constat relatif à la réduction du nombre d'enfants adoptables en procédure nationale concerne le seul département de Seine-Maritime, voire de préciser le cas échéant que ce constat est ciblé sur les seuls enfants nés sous le secret. Il n'existe pas de données au niveau national sur le nombre d'enfants adoptables, qui dépend du projet de vie défini pour chaque enfant. Le nombre d'enfants pupilles de l'Etat, qui est en augmentation constante depuis 2007	Le chapitre 4 ne traite que du département de Seine Maritime
§119 En l'absence d'étude sur le sujet, il apparaît délicat d'attribuer la baisse du nombre de demandes d'agrément observée par la mission à tel ou tel facteur.	Ces hypothèses ont été évoquées lors des entretiens nationaux et sont rapportées comme telles.
§123 Il est excessif d'affirmer qu'au niveau national, l'adoption d'enfants pupilles de l'Etat constitue aujourd'hui la principale voie d'adoption. En effet, les adoptions internationales continuent de représenter plus de 45 % du total des adoptions réalisées en France. Ainsi, en 2016 : 751 enfants pupilles de l'Etat ont été confiés en vue de leur adoption ; 722 visas en vue d'adoption ont été délivrés par les autorités françaises.	Vu. Cf. réponse § 3. <i>supra</i>

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
En l'absence d'étude précise qui la corrobore, l'affirmation selon laquelle peu de pupilles de l'Etat sont « adoptables [...] compte tenu notamment des besoins spécifiques observés à leur admission en tant que pupille » est contestable. En effet, à l'exception des enfants grands, l'« adoptabilité » des enfants à besoins spécifiques n'est pas, par construction, moindre que celle des autres enfants. Au contraire, ils ont les mêmes raisons que les autres d'avoir besoin d'une famille. Ce qui est plus difficile à mettre en œuvre, en revanche, c'est l'apparementement, c'est-à-dire le fait de trouver une famille adoptante dont le projet corresponde. Il serait donc plus juste d'écrire seulement qu'ils sont moins « adoptés » que les autres.	Vu
Il est juridiquement inexact et inutilement stigmatisant, pour les enfants comme pour leurs parents biologiques, de parler d'« enfants abandonnés à la naissance ». Il serait préférable d'écrire que « les adoptions se concentrent sur des enfants nés sous le secret » ou « les adoptions se concentrent sur des nourrissons ».	Vu. formulation reprise dans le rapport définitif
Schéma 3 Pour éviter toute ambiguïté quant à la signification des sigles, il pourrait être précisé que la source est le conseil départemental de Seine-Maritime.	Ceci figure au § 133 et dans la source du schéma
§171 Il conviendrait de préciser que l'article R.224-17 du CASF prévoit que « <i>le président du conseil départemental présente au tuteur et au conseil de famille la liste des personnes agréées conformément à l'article L. 225-2 en leur exposant la situation de celles d'entre elles qu'il estime susceptible d'offrir les conditions d'accueil les plus favorables au pupille dont l'adoption est envisagée, et en leur communiquant les dossiers correspondants.</i> » Ainsi, si le choix de la famille adoptive appartient au tuteur en accord avec le conseil de famille, ceux-ci ont bien vocation à prendre appui sur les services du conseil départemental dans le choix des familles pour un projet d'adoption, ces derniers ayant une connaissance plus fine des projets portés par les candidats.	Cette précision sur la répartition des compétences entre conseil départemental et Préfecture s'agissant du choix des familles est exposée en partie 1.3 relative à la procédure d'apparementement. L'analyse des pratiques observées en Seine Maritime montre que le choix des familles proposées au conseil de famille a reposé sur les seuls services du conseil départemental jusqu'en septembre 2018.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§173 La formulation retenue selon laquelle « <i>chaque étape entre le projet d'adoption et l'accueil d'un enfant conduit à favoriser certains candidats et à en écarter d'autres. Ce processus visant à ne retenir que les candidatures les plus à même de 'faire famille avec un enfant adopté' est au cœur du processus d'agrément</i> ». En effet elle laisse à penser que le fait même de rechercher la famille la plus adaptée pour répondre aux besoins de l'enfant est discriminatoire. De plus, elle introduit une confusion entre l'agrément -qui vise à s'assurer que les candidats à l'adoption présentent toutes les garanties requises pour pouvoir adopter un enfant - et l'apparement - qui consiste à rechercher la famille la plus adaptée pour accueillir un enfant en particulier. Il conviendrait de distinguer plus clairement l'objet de ces différentes étapes, d'une part, et ce qui est légal de ce qui est discriminatoire, d'autre part.	Ce n'est pas le fait de sélectionner qui est discriminatoire, c'est le cœur de la mission du conseil de famille, mais c'est le fait d'<u>écarter systématiquement</u> certains demandeurs qui l'est. La mission a ainsi montré comment les célibataires ont été de fait systématiquement écartés pour les adoptions nationales entre 2013 et 2017.
§190 Dans le contexte de l'adoption, la notion de besoins spécifiques liés à l'âge fait référence aux « enfants grands », c'est-à-dire généralement des enfants de plus de six ans, voire de plus de dix ans, et non des enfants de plus de six mois ou un an comme indiqué dans le rapport.	Il s'agit de qualifications utilisées dans le département 76
§215 La rédaction retenue pourrait laisser penser qu'il existe, dans les normes ou référentiels nationaux, un critère d'âge qui imposerait une différence maximale de 40 ans entre enfants adoptés et parents adoptants, ce qui n'est pas le cas. Il conviendrait d'expliciter qu'il s'agit d'une pratique propre au département de Seine-Maritime.	La partie 4 ne traite que du département 76.
§216 Il conviendrait de préciser la source de l'information selon laquelle « la limite d'écart d'âge a été fixée à 42 ans dans le Puy-de-Dôme, où il figurerait même dans le règlement intérieur. Elle est de 38 ans en Isère et de 45 à Paris ». En effet, le constat n'est pas le même selon qu'il s'agit de règles écrites clairement établies, ou d'une interprétation par certains des acteurs rencontrés par la mission.	Il ne s'agit pas d'interprétation, mais, de déclarations des acteurs rencontrés sur Paris, et des membres de la FNADEPAPE.
§217 Il conviendrait de limiter les constats présentés au seul département de Seine-Maritime. Le cadre du rapport et les diligences menées dans ce cadre ne permettent pas de généraliser ces constats à la France entière, ainsi que le suggère d'ailleurs le conditionnel retenu par les rapporteurs.	Comme rappelé supra, la partie 4 ne traite que du département 76.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
§223 Dans le contexte de l'adoption, la notion de besoins spécifiques liés à l'âge fait référence aux « enfants grands », c'est-à-dire généralement des enfants de plus de six ans, voire de plus de dix ans.	Cf. supra
§225 En l'absence de données nationales aussi précises sur le profil des adoptants ainsi que d'étude sur les modalités d'appareillage, il apparaît difficile de tirer des constats au niveau national. Ces observations doivent donc être recentrées sur la Seine-Maritime.	Comme rappelé tout au long de cette réponse, la partie 4 ne traite que du département 76, sa synthèse partielle également.
<u>- Recommandations</u>	
§229 et §237 La circulaire du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics évoquée au paragraphe 78 ne comporte aucune disposition ayant pour objet ou pour effet de transférer les missions de tuteur des pupilles de l'Etat à une autre institution. Il n'y aucune justification ni valeur ajoutée à formuler une telle hypothèse dans le cadre du présent rapport.	Il s'agit uniquement de rappeler le contexte d'incertitude généré dans les DDCS sur l'avenir de ces missions. La circulaire précisant « En matière de politique de la famille et de l'enfance, les compétences de l'Etat au niveau départemental sont résiduelles et pourraient, lorsqu'elles doivent être exercées par l'Etat, être confiées aux caisses d'allocations familiales ou être réorganisées. »
Recommandation n°1 L'exercice de la mission de tutelle des pupilles de l'Etat incombe entièrement aux services départementaux de l'Etat. Le niveau national définit le cadre normatif et assure des missions d'encadrement, d'orientation et d'appui, à travers l'édiction de guides de bonnes pratiques, l'animation d'un réseau de pairs et la réponse aux questions (notamment juridiques) posées par les services. Aucune décision individuelle n'est prise au niveau national. Ainsi, il serait utile que les rapporteurs précisent les points sur lesquels une clarification leur semble nécessaire.	Il s'agit que l'Etat arbitre le sort qu'il entend réserver aux missions dites résiduelles des services déconcentrés en matière de politique de la famille et de l'enfance.

Synthèse	Réponse de la mission IGAS
Recommandation n°2 La loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique prévoit que « le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé a pour mission de donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé. » Ainsi, la question des critères d'appareillement dans le cadre d'une procédure d'adoption ne semble pas relever de ses attributions. En revanche, conformément aux prévisions du CASF, les travaux législatifs et administratifs en matière d'adoption associent le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et notamment sa commission adoption, qui a succédé depuis 2016 au Conseil supérieur pour l'adoption.	Dont acte. L'essentiel est qu'une réflexion nationale s'ouvre pour éclairer les acteurs locaux Cf. Réponse à la lettre d'accompagnement du directeur général de la DGCS <i>supra</i>

**OBSERVATIONS DU CONSEIL
DÉPARTEMENTAL ET DE LA
PRÉFECTURE DE SEINE MARITIME
ET
RÉPONSES DE LA MISSION**

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Synthèse :	
Synthèse §2 La cheffe du service a demandé à être relevée de ses fonctions. Elle n'a pas démissionné. Il convient de modifier le terme employé.	La démission portait sur la fonction de responsable du service. Précision apportée dans synthèse du rapport définitif
Synthèse §5 IGAS « <i>L'ancienne cheffe de service a su développer avec son adjointe les procédures adéquates et une dynamique de travail qui constituaient, jusqu'en juin 2018, une vitrine des services du département</i> ».	
Etat Les procédures mises en œuvre en Seine-Maritime font l'objet de critiques dans le rapport, notamment du fait de leur défaut de formalisation et de coordination entre le conseil départemental et les services de l'Etat. Dès lors il paraît inapproprié de les qualifier d'adéquates. Il est proposé de modifier la formulation comme suit : « <i>L'ancienne cheffe de service a su développer avec son adjointe les procédures et une dynamique de travail qui constituaient, jusqu'en juin 2018, une vitrine des services du département</i> ».	Les procédures internes relatives aux processus d'agrément et d'adoption développées par le conseil départemental sont globalement bien en place. C'est effectivement le mode opératoire de sélection des adoptants proposés au choix du conseil de famille qui pose problème, en absence d'une formalisation validée avec les services de l'Etat et le conseil de famille.
Synthèse §6 IGAS « <i>Le conseil de famille, à l'activité trop chargée en l'absence d'un second conseil qui devrait être créé compte tenu du nombre de pupilles suivis, s'est également appuyé sur le service du département pour déterminer les pré-choix des familles présentées, sans l'interroger au-delà de la liste restreinte qui lui était proposée. Cette situation n'a changé qu'à l'été 2018</i> ».	
Etat La formulation sous-entend une absence complète d'échange entre les services du conseil départemental et ceux de l'Etat et une absence de questionnement systématiques par les agents de l'Etat de leur collègue du département, ce qui ne reflète pas la réalité. L'affirmation mériterait d'être nuancée en précisant : « <i>sans l'interroger systématiquement au-delà de la liste restreinte</i> ».	La réunion Etat – Conseil départemental préparant le conseil de famille où le choix des adoptants proposés au conseil de famille est effective depuis l'été 2018. Auparavant, cette question n'a été soulevée qu'une fois par un conseil de famille qui n'était pas satisfait des adoptants proposés et à demander à élargir le choix.
Synthèse §7 – Rapport § 223	

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
IGAS « Entre le vote de loi de 2013 et la mi 2018, la mission a relevé plusieurs mécanismes ayant conduit à réduire la probabilité d'un agrément et plus encore, à orienter de manière systématique les propositions d'adoption sur certains profils de parents, au détriment des autres. Une sélection s'est imposée progressivement dans le parcours des adoptants : une information dissuasive pour les célibataires et les homoparents, une sélection plus sévère des célibataires lors de l'agrément, plus restrictive encore à la phase d'apparement. Il a existé une règle tacite privilégiant les couples hétéroparentaux, après un premier tri par ordre chronologique des agréments, lors du processus d'apparement pour les nourrissons nés sous le secret, sans besoins spécifiques. Cette règle a été intégrée par tous les acteurs tant côté du Département que de l'Etat en commission d'agrément et de manière plus marquée en conseil de famille ». (...)	
Dépt Il n'est pas donné « d'information dissuasive » pour les célibataires et les homoparents mais une information sur la réalité de l'adoption et les difficultés rencontrées au vu du faible nombre d'enfants à adopter au regard des candidats, tel que recommandé page 13 par le référentiel national en vigueur « l'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'adoption » édité par le Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale : " L'objectif de ces rencontres (ndlr les réunions d'information) est d'informer les candidats sur les réalités de l'adoption –nationale et internationale- et sur les procédures. Il s'agit d'aider les familles à prendre en compte ces réalités dans la construction de leur projet". L'analyse de l'IGAS sur l'aspect dissuasif de ces réunions s'appuie sur le témoignage et donc la perception de certaines personnes, qui, pour être légitime, n'emporte pas de conclusions générales sur l'existence d'un caractère dissuasif de ces réunions dans leur ensemble.	La mission appuie son jugement sur le visionnage complet du film projeté : elle a retracé les propos tenus par l'intervenant en Annexe 2 : cf. § 260. Ces propos sont dissuasifs. Par ailleurs, les témoignages des associations locales et personnes adoptantes rencontrées ayant visionné ce film vont dans ce sens. Enfin, en phase d'agrément, on note que le taux d'abandon entre demande initiale et confirmation de cette demande par l'envoi d'un dossier complet a augmenté chez les célibataires après l'introduction de ce film d'information mi 2012 cf. § 179.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Page 44 du référentiel, comme indiqué dans le § 82, il est précisé que la monoparentalité est une « particularité supplémentaire » pour un enfant adopté. Le référentiel étant antérieur à la loi de 2013 il n'aborde pas spécifiquement l'homoparentalité, mais la logique est la même. Il ne s'agit en aucun cas de dissuader les candidats célibataires ou homoparents mais de leur faire prendre conscience de cette « particularité supplémentaire » pour l'enfant adopté qu'il conviendra pour eux d'accompagner. Ces réalités de l'adoption peuvent dissuader certains demandeurs qui souhaitaient s'orienter vers l'adoption internationale dans la mesure notamment où peu de pays étrangers sont ouverts à l'adoption par des célibataires (c'est le cas pour seulement une quinzaine d'entre eux) /ou des homoparents (seuls 5 pays à l'international acceptent les candidats homoparents). Il est à noter, comme le stipule le rapport au § 122 que le service adoption a devancé la loi de 2013 en instruisant des projets de couples homoparentaux non mariés. Le but des réunions d'information n'est donc pas de dissuader ces demandeurs. De ce fait, il est demandé le remplacement du terme « information dissuasive » par « une information complète de la réalité du contexte de l'adoption et notamment des difficultés particulières notamment à l'adoption internationale pour les célibataires et homoparents ».	Le film Blessures secrètes date de 2010, le référentiel national est de 2011. Ils n'intègrent donc pas la baisse des adoptions internationales, ni les évolutions législatives postérieures. Dès lors, entre 2013 et 2018, s'appuyer sur une information incomplète pour informer les demandeurs dont le projet d'adoption ne pouvait être satisfait qu'à partir des adoptions principalement nationales a été plus dissuasif pour les homoparents et les célibataires.
Par ailleurs, il n'est pas opéré une « sélection plus sévère des célibataires lors de l'agrément » dans une logique discriminatoire comme la formulation peut le laisser sous-entendre, mais au regard de la réalité des projets d'adoption. En effet, les projets de célibataires présentent un risque, celui qu'aucun relai suffisamment solide ne soit possible en cas de besoin pour le parent seul, ou, pire, de laisser l'enfant adopté seul en cas de décès, avec un retour à l'ASE. De ce fait, il est nécessaire que l'entourage de l'adoptant soit particulièrement présent et porteur pour venir en appui pour l'enfant mais aussi soulager le parent. Ces différences objectives expliquent cette moindre représentativité comme cela est explicité dans le rapport paragraphe 98, qui relève que ces éléments sont largement partagés au niveau des acteurs intervenant dans l'adoption au niveau national. La notion de « sélection » ne paraît donc pas appropriée. Il conviendrait de modifier ce terme en parlant de « moindre représentativité des célibataires » dans les candidats agréés.	Les célibataires ont eu une plus faible probabilité de voir leur demande d'agrément accordée. Ceci peut être lié à des situations particulières jugées plus fragiles, hypothèse avancée par le service adoption et rapportée dans le rapport (§188) ou à une sélection plus sévère par le service Adoption. On ne peut effectivement trancher entre l'une et l'autre hypothèse. Synthèse reformulée.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
ETAT La formulation de ce paragraphe suggère un traitement plus défavorable aux homoparents par le Conseil de famille et les services de l'Etat lors de la phase de l'apparentement. Cette lecture semble en contradiction avec le paragraphe 6 de la synthèse qui constate que le conseil de famille « <i>s'est appuyé sur le service de département pour déterminer les pré-choix des familles présentées, sans l'interroger au-delà de la liste restreinte qui lui était proposée</i> ». Si cette critique peut-être légitimement formulée à l'encontre du conseil de famille il ne saurait lui être reproché dans le même temps un traitement plus défavorable aux homoparents. Il est donc demandé de retirer au paragraphe 7 les expressions « et plus encore », « plus restrictive encore » et « et de manière plus marquée en conseil de famille » et au paragraphe 223 « et de manière plus marquée ».	C'est bien le conseil de famille qui choisit les adoptants parmi ceux proposés par le conseil départemental. Il lui revient d'interroger, avec l'aide des services de l'Etat, la liste nécessairement restreinte que lui propose le service de l'adoption. Le paragraphe 7 de la synthèse renvoie à une responsabilité partagée des acteurs qui ont mis en place une sélectivité accrue en phase d'agrément et une sélection en phase d'adoption, ceci notamment pour les célibataires, dont aucun n'a jamais été proposé et <i>a fortiori</i> retenu par le conseil de famille avant l'automne 2018. Synthèse reformulée.
ETAT Compte tenu des temps d'attente pour les familles il était possible d'envisager une proposition d'homoparents au conseil de famille fin 2016 /début 2017 (cf. 211). Or 2017 est la dernière année prise en compte pour l'inspection. Au cours de cette année 2017, et toujours en tenant compte du temps d'attente moyen pour les familles, ce sont les candidatures des couples agréées en 2014 qui auraient pu être étudiées, soit seulement 2 couples (cf. 210). On sait par ailleurs qu'en 2017 seulement 12 enfants sans besoin spécifique ont été proposés à l'adoption (cf. 154). Dès lors, il paraît difficile de déduire d'effectifs aussi faibles et d'un laps de temps aussi court qu'il a existé une règle tacite privilégiant les couples hétéroparentaux pour les nourrissons nés sous le secret. Le rapport d'inspection le reconnaît d'ailleurs explicitement au paragraphe 213 : « <i>S'agissant des nourrissons sans besoin spécifique, aucun couple homoparental n'a été présenté au choix du conseil de famille sur la période 2013-2017. Cependant, au regard du faible nombre de candidats dans l'ensemble des agréments accordés, cette situation n'est pas en soi anormale dans le département</i> ». Ces éléments statistiques corroborés par les conclusions du paragraphe 213 ne permettent pas de conclure à l'existence d'une règle tacite en faveur des couples hétérosexuels lors du processus d'apparentement.	Il a existé un consensus que la mission a qualifié de flou, parmi les acteurs, car ni formalisé ni discuté. Cette règle tacite a cessé à l'été 2018 ce qui a conduit à la démission d'un des membres du conseil de famille. La mission s'est efforcée de rassembler tous les critères de choix, c'est-à-dire de sélection, utilisés aux différentes phases des deux processus, agrément et adoption. Les critères recueillis lors des entretiens conduits sont concordants avec l'analyse des tableaux de choix des candidats adoptants : les couples hétéroparentaux ont été privilégiés par rapport aux familles monoparentales qui n'ont jamais été proposées au conseil de famille pour l'adoption d'un nouveau-né entre 2013 et 2017, alors même que ces couples représentent près de 10 % des demandeurs. S'agissant des homoparents, le jugement est plus modulé en rappelant le caractère récent de ces candidatures de couples mariés (2014) et leur faible nombre comparativement à celui des couples d'hétéroparents.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
DEPT - Par ailleurs, comme indiqué § 103, l'ordre chronologique n'est pas l'unique critère puisqu'il faut aussi que le projet de l'adoptant concorde avec le profil de l'enfant. Il aurait ainsi également fallu que les couples homoparentaux agréés en 2014 aient formulé un projet d'adoption pour un nourrisson et soient toujours candidats à ce titre en 2017, pour se voir présenter pour un bébé, ce qui n'était pas le cas.	Ceci ne correspond pas aux observations de la mission sur deux dossiers d'homoparents agréés en 2014, 2015 qui souhaitaient aussi (et ont été agréés) pour l'adoption de nourrissons.
Rapport	
§ 21 Si l'enfant a déjà une filiation, le statut de pupille ne la lui fait pas perdre. Les parents perdent quant à eux l'exercice de leur autorité parentale	Ce §21 concernait uniquement les enfants nés sous le secret. Reformulation apportée dans le rapport définitif.
§ 23 Le délai de 6 mois laissé au 2 ^{ème} parent pour faire connaître ses intentions à l'égard de son enfant concerne l'admission des enfants pupille de l'Etat au titre du 3 ^o de l'article L224-4 du code de l'action sociale et des familles et non l'admission au titre du 6 ^o de ce même article qui concerne les enfants délaissés par jugement et non les enfants remis par leur parent à l'ASE. Dans ce dernier cas, il est donné aux parents des voies de recours contre la décision de justice. Il n'y a pas de procès-verbal de déclaration provisoire de pupille mais une admission de pupille à réception du certificat de non appel.	Idem
§ 57-58 Sont une répétition des § 54-55 et 56	Erreur matérielle rectifiée dans le rapport définitif
§ 76 à la 6 ^{ème} puce Il s'agit de BDNA la base de Données Nationale de l'Agrément pour l'adoption	Correction du sigle apportée dans rapport définitif.
§ 86 IGAS « Les réunions d'information au titre de l'information obligatoire apportée par le conseil départemental et les séances facultatives d'information thématique, souvent confiées à des associations, peuvent véhiculer les messages d'information qui, au-delà des données objectives du droit et des statistiques, découragent des familles, ou certaines d'entre elles, de poursuivre leur parcours. Ces abandons avant même les dépôts de dossiers au service adoption n'ont pas fait l'objet d'analyses précises. »	

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Dépt. Dans la mesure où comme l'indique l'IGAS les abandons à l'issue des réunions d'informations n'ont pas fait l'objet d'analyses spécifiques permettant de corroborer le propos, il serait plus juste de parler de risque de découragement. Les messages d'information sont un élément parmi d'autres permettant de confirmer ou pas le choix de s'orienter vers un parcours d'adoption. Par exemple, les personnes peuvent assister à une réunion d'information puis choisir de terminer leur parcours de PMA avant de revenir à un projet d'adoption.	Cette partie du rapport traite du cadre national de l'adoption pour lequel on ne dispose pour l'analyse que du film lui-même et pas d'analyse d'impact nationale. S'agissant du département de Seine Maritime, la mission a traité l'impact de l'introduction du film « Blessures secrètes » sur le découragement des postulants cf. § 179.
§ 88 IGAS " Pendant des mois, voire des années, les familles, tout en restant en relation avec le service adoption (confirmation annuelle de leur demande, visite des travailleurs sociaux, appel spontané, ...) demeurent dans l'incertitude. Elles ne savent pas si leur dossier a été sélectionné ou non par le service adoption pour une présentation au tuteur et/ou au CFPE."	
Dépt Les familles ne restent pas dans l'incertitude toute la durée de leur agrément. Si elles ne sont pas informées systématiquement de la présentation de leur dossier, dans la mesure où il n'y a aucune certitude que leur dossier soit retenu, elles peuvent, si elles le demandent au service adoption, savoir si leur dossier a été présenté au Conseil de Famille et combien de fois. En revanche, le service adoption n'est pas en mesure de leur dire la raison pour laquelle leur dossier n'a pas été retenu.	Cette partie du rapport traite du cadre national de l'adoption. Dans le département de Seine Maritime, le service répond effectivement aux adoptants « à la demande ».
§ 96 faute de frappe "apparemment" et non "appartement"	Correction apportée dans rapport définitif
§ 111 Faute de frappe "1997" au lieu de 19977	Correction apportée dans rapport définitif
§ 131 L'ancienne cheffe de service n'a pas démissionné, elle a demandé à être relevée de ses fonctions.	Précision apportée dans rapport définitif

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
§ 142 IGAS <i>"Si les évaluateurs professionnels apparaissent correctement armés et accompagnés pour conduire leur mission, cela n'est pas le cas des membres de la commission d'agrément. Tout d'abord, de l'avis des membres de la commission d'agrément rencontrés, aucun d'eux n'a été véritablement formé sur l'analyse des dossiers qui leur sont soumis. Cette compétence a été acquise "sur le tas" avec dans le meilleur des cas, un dossier de nature juridique remis par le service sur les processus d'agrément et d'adoption auxquels ont pu s'ajouter quelques conseils de membres déjà en place. Les dossiers ou guides nationaux qu'ils soient produits par la DGCS ou les grandes associations nationales ont été peu utilisés. La discussion en commission d'agrément est très guidée par l'analyse amont des évaluateurs qui isolent d'ailleurs les dossiers sur lesquels ils veulent attirer l'attention des évaluations "sans problème" ; la discussion est donc réduite lorsque les avis convergent positivement et plus nourrie dans le cas contraire, et pour les avis négatifs notamment pour construire la motivation des refus."</i>	
Dépt Le rapport pointe la qualité de la formation et de l'accompagnement des évaluateurs au niveau du Conseil départemental cf. § 140 et 141 mais met en cause dans ce paragraphe le manque de formation des membres de la commission d'agrément. Pour autant l'ancienne cheffe de service s'est toujours attachée à fournir aux nouveaux membres un dossier d'arrivée. Elle était également disponible pour s'entretenir avec ces nouveaux membres afin de présenter le service. Le dossier remis à chaque membre lors de sa nomination à la commission n'est pas uniquement de nature juridique mais comporte également des articles de spécialistes de l'adoption, sur la réalité des difficultés de l'adoption. Les professionnels du Département participant à la commission d'agrément sont formés dans le cadre de la formation continue. L'ancienne cheffe de service avait également impulsé des rencontres entre les évaluateurs du service et les membres de la commission d'agrément afin d'échanger sur les pratiques du service et les attentes de la commission. Les derniers membres nommés n'ont en revanche pas encore eu le temps de bénéficier de ces rencontres.	La remise d'un dossier est mentionnée. La mission rapporte le sentiment exprimé par les membres de la commission d'avoir été insuffisamment préparés à cette mission et d'avoir fait leur formation « au fil des commissions » et à travers les échanges avec les membres plus anciens, par compagnonnage.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Les évaluateurs ne participent pas à la commission d'agrément, ils ne peuvent en aucun cas isoler les dossiers. Tout dossier inscrit à l'ordre du jour de la commission d'agrément peut être évoqué, quels que soient les avis.	Ce point n'est pas contesté. Il a seulement été fait état de dossiers plus sensibles que d'autres, notamment en cas d'avis négatifs ou réservés des évaluateurs, pour lesquels les membres de la commission d'agrément consacrent plus de temps pour former leur jugement et motiver l'avis en cas de refus.
§ 146 IGAS « <i>En l'absence de cadre A pendant 9 mois en 2017-2018, la continuité juridique a été assurée a minima par sa hiérarchie</i> ».	
ETAT Cette remarque n'est pas fondée : en l'absence du cadre de référence pendant une période de 7 mois pour raison de santé, tous les conseils de famille, au nombre de 6, ont été assurés et préparés avec une exigence de qualité et de sérieux. Le travail conduit par la hiérarchie durant cette période ne s'est pas limité aux seuls conseils de famille mais au suivi de plusieurs situations très particulières, rencontre avec un établissement de santé, plusieurs rendez-vous avec un avocat, rencontres individuelles avec des jeunes pupilles pour évoquer leur situation personnelle. Il est demandé de retirer l'expression « a minima » au paragraphe 146.	Le qualificatif « <i>a minima</i> » porte sur l'activité du conseil de famille et en son sein sur le processus adoption. En aucun cas il n'est apporté de jugement sur le suivi des dossiers des pupilles qui ne constituait pas le sujet de la mission ; tout au plus en a-t-il été tenu compte afin de replacer l'adoption dans l'ensemble de l'activité de la DDSC 76 et de son conseil de famille.
§ 148 IGAS « <i>Dans sa fiche de procédure sur l'organisation du conseil de famille, la DDSC relève qu'il lui serait difficile d'en réunir un second « au regard de la difficulté à mobiliser les membres bénévoles et les effectifs dédiés à cette mission</i> ».	
ETAT L'installation d'un second conseil de famille est justifiée par le nombre de pupilles présents (100) en Seine-Maritime pour faciliter le suivi des pupilles qui représentent 90 % des situations traitées, le nombre d'enfants nés sous le secret n'excédant pas en moyenne 15 enfants par an. Le fait qu'un second conseil de famille n'ait pas été installé n'a pas impacté qualitativement le suivi des pupilles car toutes les situations ont été examinées.	Comme mentionné <i>supra</i> , la qualité du suivi des pupilles n'a pas été examinée par la mission ni <i>a fortiori</i> mise en cause.
Cela étant, la recommandation de la mission sera mise en œuvre avec la mise en place d'un second de famille.	Dont acte.
§ 153 IGAS « <i>Les membres ont pu disposer d'un dossier d'accueil d'après la DDSC et le Conseil départemental mais aucun de ceux que la mission a rencontrés n'en a fait état</i> ».	

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
ETAT La DDSCS et le Conseil départemental confirment la transmission aux membres du Conseil de famille d'un dossier d'accueil. Celui-ci comprenait le guide du représentant « Siéger dans un conseil de famille des pupilles de l'Etat » réalisé par l'UNAF. (cf. pièce jointe n°1 : courriel du 23 avril 2015 attestant de la transmission de ce guide aux membres du Conseil de famille).	Ceci n'est pas contesté.
§ 154 IGAS « Les représentants associatifs, qui disposent de suppléants, ont été assidus sur la période 2013-2017, contrairement aux deux personnalités qualifiées (taux d'absence 17 %) et aux deux représentants du conseil départemental (taux d'absence 28 %) qui n'en disposent pas. Ces absences n'ont jamais conduit toutefois à reporter des avis faute de quorum »	
Dépt la formulation choisie laisse entendre que les représentants du conseil départemental n'ont pas été « assidus » au Conseil de Famille contrairement aux représentants associatifs. Or, le taux de présence des élus est de 72%. On ne peut parler dans ce contexte de manque d'assiduité. Une reformulation du type « les représentants du CD ont été moins assidus du fait de l'absence de suppléants » reflèterait davantage la réalité.	La mission a précisé justement que ni les élus ni les personnalités qualifiées ne disposent, de par la réglementation, de suppléants. Le « contrairement » qui semble opposer les assiduités des uns et des autres, ne fait que rappeler cette différence notable. Reformulation dans le rapport définitif.
§ 155 IGAS « Les conseils de famille se tiennent dans les locaux du service de l'adoption du Conseil départemental. »	
Dépt Il ne s'agit pas des locaux du service adoption mais des locaux du Département	Dont acte.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
§ 177 IGAS « Le film <i>Blessures secrètes</i> est depuis mi 2012, le support d'information retenu par le service adoption du Département. Les premiers facteurs de discrimination potentielle y sont clairement exposés : l'un des interviewés, pédiatre présenté comme une personne sachante en matière d'adoption, explique quel est le couple idéal pour adopter à savoir "un homme et une femme, mariés, de moins de 35 ans qui seront sûrs à 100 % d'adopter". "Par contre, la femme seule, les couples homosexuels, les personnes de 50 ans ont de "très, très fortes chances de ne pas adopter". De même, il dénonce les agréments donnés à des personnes de 70 ans. Tous ces facteurs sont mis en avant comme des facteurs d'échecs des adoptions, échec pour 10 % des enfants, qui seraient rendus à l'ASE ou ramenés dans leur pays d'origine ».	
Le Département demande que « support d'information » soit remplacé par « support d'illustration » et que soit ajoutée après « Les premiers facteurs de discrimination potentielle y sont clairement exposés » la mention : « par le biais des témoignages exposés dans le film ».	
Ce film avait été choisi après avoir vu sa diffusion sur une chaîne de France télévision car il rassemblait des témoignages et des expériences d'adoption qui permettaient d'illustrer les informations données par les professionnelles du service concernant le contexte de l'adoption. Les portraits présents dans ce film pouvaient davantage faire écho aux postulants et offraient une base d'échanges et de réflexion. Il n'existe pas de film de référence proposé aux services adoption au niveau national permettant de donner une vision complète du sujet. Les films préconisés par l'AFA ciblent l'adoption internationale et les enfants à besoins spécifiques, ils ne permettent pas une information globale.	Les professionnelles du service Adoption ont indiqué que les propos à caractère dissuasif qui leur ont été prêtés par certains participants aux réunions d'information ne sont pas de leur fait mais des intervenants du film. En toute cohérence il ne peut donc s'agir d'une illustration.
Le Département a supprimé des réunions d'information le film <i>Blessures secrètes</i> depuis l'été 2018 et est à la recherche d'un autre support.	Dont acte.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Par ailleurs, il conviendrait de remplacer "seraient rendu à l'ASE" par "sont rendus à l'ASE". 10 % est bien le chiffre officiel global des échecs d'adoption, sans distinction entre couple et personne célibataire. L'indiquer au conditionnel laisse supposer que les échecs d'adoption n'existent pas et sont juste une vision du Docteur CHOULOT, pédiatre, à l'origine de la première COCA (consultation d'orientation et de conseil en adoption).	Le chiffre de 10 % a été qualifié par les interlocuteurs nationaux de « chiffre noir » de l'adoption car jamais « sourcé » de manière fiable. La mission l'a donc rapporté au conditionnel pour cette raison et non pour mettre en doute l'existence du phénomène.
§ 181 IGAS ... <i>Entre deux et trois entretiens sont conduits de manière distincte par les binômes travailleurs sociaux et psychologues compétents sur l'aire géographique des parents demandeurs.</i>	
Dépt Il ne peut pas être parlé de binôme dans la mesure où les travailleurs sociaux et psychologues interviennent distinctement comme indiqué. Même s'il peut y avoir des échanges, le travail n'est pas commun, les regards peuvent être différents et c'est bien cette pluralité de regards sur une même situation qui permet une qualité dans l'analyse des demandes. Par ailleurs, s'il peut y avoir un binôme de travailleurs sociaux, cela reste occasionnel et n'est pas la règle systématique.	Vu.
§ 188 IGAS « <i>Lors de la phase d'agrément, le principal facteur de risque identifié concerne donc les demandes des célibataires. L'hypothèse existe qu'à candidature équivalente, les préjugés sur la fragilité des familles monoparentales interfèrent dès le stade de l'agrément en leur défaveur.</i> ».	
Dépt Il ne s'agit pas de préjugés mais de réalité constatée en protection de l'enfance. La famille monoparentale présente davantage de fragilité notamment pour un enfant adopté. Il faut alors s'assurer que cette famille monoparentale dispose de relais suffisamment solides pour prendre en charge l'enfant en cas de décès notamment, pour éviter à l'enfant un retour à l'ASE.	Il a été pris soin de présenter cette formulation comme une hypothèse explicative possible. Le fait que le service de l'adoption réfute cette hypothèse est explicitement mentionné dans la seconde partie du § 188.
§ 192 IGAS <i>Il est à noter que lorsque les parents émettent un choix d'une plage large par exemple 0-8 ans, le service adoption a tendance à privilégier la limite haute du choix par rapport à l'accueil d'un nourrisson. Et de fait, le risque est majoré qu'on ne les propose pas au conseil de famille pour un nourrisson.</i>	

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Dépt Cette affirmation n'est pas correcte. Tout dossier agréé ayant pour projet d'adopter un nourrisson a été proposé au conseil de famille même si la notice offrait une plage d'âge large. Les postulants en attente à la fois d'un enfant en bas âge et d'un enfant grand n'ont pas été pénalisés par leur ouverture.	Il s'agit d'un risque majoré. La mission a recueilli trois témoignages tant du côté Etat que du côté du Conseil départemental sur l'existence de ce risque et de la nécessité de rappeler régulièrement que les nourrissons pouvaient aussi être proposés à des adoptants ayant un projet ouvert à des plages d'âge plus large.
§ 206	
Il y a une erreur sur l'année. Il ne peut pas s'agir de 1966.	Il s'agit bien de la loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption qui a prévu les adoptions plénières pour les couples mariés et les célibataires.
§ 208 IGAS <i>Au total, un critère d'exclusion systématique a été appliqué, en phase d'apparement des candidatures de célibataires, ce qui a renforcé le phénomène déjà observé en phase d'agrément et qui à ce stade, n'était que relatif.</i>	
Dépt Conformément à l'article L224-17 du code de l'action sociale et des familles, « le Président du Département présente au tuteur et au conseil de famille la liste des personnes agréées...en leur exposant la situation de celles d'entre elles qu'il estime susceptible d'offrir les conditions d'accueil les plus favorables au pupille dont l'adoption est envisagée » ... L'expression « exclusion systématique » laisse entendre que les dossiers des personnes célibataires n'étaient jamais proposés sans même être examinés (critère d'exclusion), ce qui est faux. Chaque dossier a été examiné et proposé ou non. Les dossiers des célibataires n'ont pas été présélectionnés pour le Conseil de familles parce que les projets ne répondaient pas aux besoins des enfants proposés à l'adoption ou aux conditions légales (maintien annuel de l'agrément pour l'adoption d'un pupille) ou étaient dirigés uniquement vers l'adoption internationale.	Cette assertion est contraire aux entretiens conduits avec l'adjointe de la cheffe de service visant à comprendre le mode opératoire conduisant le service Adoption à passer d'une centaine de postulants agréés potentiels à une liste restreinte de trois noms pour un nouveau-né adoptable. Les candidatures monoparentales ouvertes à une adoption nationale de nourrisson n'ont jamais été retenues. Ce mécanisme d'exclusion a été systématique entre 2013 et 2017. Les témoignages concordants recueillis par la mission indiquent que ce mécanisme est largement appliqué dans d'autres départements. C'est à l'été 2018 et en raison de l'intervention du service de l'Etat sur ce sujet, qu'une candidature monoparentale a été proposée au conseil de famille qui l'a retenue.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
§ 212 IGAS « <i>La première proposition d'un couple d'homoparental a été faite au conseil de famille le 6 novembre 2014 pour un enfant de 4 ans, avec retard de développement marqué. Le conseil de famille avait alors choisi une autre famille, hétéroparents. Une seconde proposition pour ce même couple a été faite le 25 novembre 2015 et un placement pour adoption réalisé début 2016. Cette adoption concernait un enfant de 6 ans, en échec d'adoption après placement dans une famille hétéroparentale. On constate qu'en l'espèce, le conseil a appliqué la position communiquée en réunion d'information selon laquelle les couples homoparentaux sont apparentés avec les enfants ayant des besoins spécifiques. On remarque que cette pratique correspond bien à celle décrite par l'ancienne cheffe du service de l'adoption dans son entretien diffusé le 18 juin 2018.</i>	
Dépt Cette présentation de l'apparement ne correspond pas à la réalité. En effet, il n'est pas donné un enfant à des parents mais bien des parents à un enfant. Lorsqu'un enfant est proposé à l'adoption il lui est recherché des parents qui l'accueilleront tel qu'il est. Si cet enfant a une histoire ou un profil médical ou psychologique particulier, le service adoption et le conseil de famille vont tenter de trouver les parents qui semblent les plus aptes à prendre en compte toutes les particularités de cet enfant. Dans les deux situations citées, le couple homoparental a été présenté parce que son projet correspondait aux enfants proposés à l'adoption à ce moment-là. C'est bien l'intérêt de l'enfant qui a prévalu. Si ce couple n'avait pas eu cette ouverture à l'égard des enfants à besoins spécifiques il n'aurait pas été proposé pour ces deux enfants.	Ce couple portait aussi un projet d'accueil de nourrisson mais n'a pas été proposé.
Il convient de supprimer la date du conseil de famille "le 6 novembre 2014" qui peut permettre l'identification de la situation. Remplacer "enfant de 4 ans avec retard de développement marqué (donnée sensible)" par "un enfant ayant des besoins spécifiques".	Cette information n'est pas directement nominative et ne peut permettre l'identification hormis en cas de communication du compte rendu du conseil à des tiers non concernés, ce que la jurisprudence CADA a récusé de façon constante dans des situations similaires.
Il convient également de supprimer pour les mêmes raisons « en échec d'adoption après un placement dans une famille hétéroparentale ». Ce rapport étant rendu public, il ne doit pas permettre d'identifier les situations d'enfants adoptés.	Même réponse que <i>supra</i>.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
§ 213 IGAS « <i>S'agissant des nourrissons sans besoin spécifique, aucun couple homoparental n'a été présenté au choix du conseil de famille sur la période 2013-2017. Cependant, au regard du faible nombre de candidats dans l'ensemble des agréments accordés, cette situation n'est pas en soi anormale dans le département</i> ».	
Dépt Sur cette période, il n'existait aucun couple homoparental dont le projet était d'adopter un bébé et dont l'ancienneté aurait pu permettre d'être proposé au conseil de famille. Il est donc demandé d'ajouter : « Cependant, au regard du faible nombre de candidats dans l'ensemble des agréments accordés, et du fait qu'aucun projet de couple homoparental en cours de validité ne correspondait à un profil de nourrisson, ... ».	Plusieurs couples d'homoparents disposaient sur la période d'un agrément pour accueillir un nourrisson. La mission tient les coordonnées de ces couples à disposition du département. Toutefois, et compte tenu de leur faible nombre, la mission n'a pas jugé anormal que d'autres couples, aux demandes plus anciennes, aient été proposés sur la période.
§ 215 IGAS <i>Un critère d'âge des enfants accueillis et des parents est explicitement mentionné par le service adoption du département : une différence d'âge maximum de 40 ans entre enfants adoptés et parents adoptants est recherchée.</i>	
Dépt Cet écart d'âge maximum imposé par un précédent conseil de famille n'est plus appliqué depuis plusieurs années suite au renouvellement des membres du conseil de famille. Plusieurs bébés ont ainsi pu être confiés à des parents ayant un écart d'âge supérieur à 40 ans. Toutefois, lors des réunions d'information il peut être évoqué les écarts d'âge imposés par les pays étrangers qui peuvent se montrer très restrictifs en la matière.	Ce critère d'âge des postulants, sans être un couperet, a été appliqué par la commission d'agrément qui a favorisé les candidatures jeunes (femme de moins de 40 ans) pour les projets d'accueil de nouveau-né.
§ 219 IGAS « <i>Les critères ci-dessus (§218) ne figurent pas dans les agréments notifiés par le conseil départemental mais sont souvent repris dans les fichiers informatiques, notamment le fichier servant à l'apparement pour faciliter la meilleure compatibilité entre désir des parents et caractéristiques des enfants adoptables. Ces critères sont également repris en partie dans les dossiers de pupilles de la DDSC, notamment dans les dossiers individuels des pupilles placés en adoption par le conseil de famille</i> ».	
§ 220 IGAS « <i>De telles mentions de préférence parentales sur le sexe, l'origine géographique ou la couleur de la peau, quand le terme ethnique ne figure pas par lui-même, et leur utilisation comme critère de choix d'apparement interroge</i> ».	

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Dépt Les données produites dans les fichiers sont extraites des évaluations réalisées lors de l'agrément et de ses actualisations en lien avec ce qui a pu être exprimé par les candidats à l'adoption. Il n'est pas question d'écarter des candidats à l'adoption mais de faire correspondre au mieux l'enfant attendu et l'enfant réel afin de favoriser les chances de succès au moment de l'appariement, comme le souligne le référentiel national Il est donc repris sur cette liste l'âge de l'enfant attendu et l'ouverture du couple à une différence.	vu
Pour certains postulants, l'enfant imaginé va ressembler à l'enfant qu'ils auraient pu concevoir alors que pour d'autres l'enfant imaginé est déconnecté de cet enfant. Ne pas respecter les attentes ou les limites des postulants accroît les risques d'échecs. Les postulants lors des évaluations d'agrément sont interrogés non pas sur leurs préférences parentales mais sur leurs capacités à être parents d'un enfant qu'ils n'ont pas conçu. Cette particularité quel que soit le profil des postulants amènent les évaluateurs à interroger les limites. C'est de ces diverses réflexions qu'il peut être envisagé un profil d'enfant.	vu
§ 221 IGAS « En pratique, la prise en compte de telles demandes comme critère d'apparement conduit à privilégier des familles parfois, au détriment même de familles qui ont exprimé un projet parental plus ouvert à la différence. Or, la mission estime que le sujet est essentiel, la maturité d'un projet d'accueil d'un enfant adopté peut s'apprécier au regard de l'acceptation des différences, celles qui sont les plus visibles à la naissance n'étant pas forcément les plus importantes ».	
Dépt Ce paragraphe sous-entend que lorsque des postulants sont ouverts à la différence ils pourraient dès lors se trouver pénalisés et attendre plus longtemps. C'est plutôt l'inverse qui se produit. Plus les postulants ont des critères restrictifs (choix d'un sexe, fermé à la différence, bébé en bonne santé) plus ils risquent d'attendre longtemps. Par ailleurs, même si des postulants sont ouverts à un enfant différent, il peut leur être proposé un enfant qui leur ressemble si chronologiquement la liste arrive à leur nom. Tout comme évoqué dans les remarques du § 212 il est recherché des parents pour un enfant et non l'inverse.	La mission a observé des situations inverses où au nom de la vraisemblance biologique de l'apparement, certaines familles avec des critères plus restrictifs peuvent avoir été choisies.

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
§ 223 IGAS « Au total il a existé en Seine-Maritime une règle tacite privilégiant les couples hétéroparentaux lors du processus d'apparement pour les nourrissons nés sous le secret, sans besoins spécifiques » Au regard des constats effectués par la mission IGAS et relevés dans le rapport comme dans la restitution orale réalisée, il apparaît que le Département de Seine-Maritime n'est pas atypique de ce point de vue par rapport aux autres départements. Il conviendrait donc d'ajouter « en Seine Maritime, comme dans les autres Départements, il a existé une tendance à privilégier ... »	Ce § est conclusif sur la situation observée dans le département de Seine Maritime.
On ne peut en effet parler de « règle tacite » qui induit un état de fait systématique, une règle qui serait sciemment véhiculée quoique non formalisée, ce qui n'est pas la réalité des pratiques.	La règle tacite, qualifiée de « consensus flou », n'a pas été sciemment véhiculée. Elle a présenté toutefois, comme pour les célibataires, un caractère systématique.
§ 232 même erreur qu'au §76 et § 251	Correction effectuée dans le rapport définitif
Recommandation n° 6 : Dédoubler le conseil de famille et réviser l'organisation du service en conséquence	
Mesures déjà mises en place :	
Mise en place d'un pré conseil de famille permettant une discussion sur les familles agréées avant la tenue du conseil.	Dont acte
Présentation au conseil de famille de la liste de toutes les familles agréées avant la tenue du conseil	Dont acte
Adoption dès le 4 septembre par le conseil de famille d'un règlement intérieur avec introduction d'un article sur le principe de non-discrimination	Dont acte
Recommandation n° 7 : Conforter les ressources allouées à la mission pupilles de l'État	
Mesure déjà mise en place :	
Réunion d'un groupe de travail Etat / conseil départemental pour analyser les procédures encours	Dont acte
Recommandation n° 10 Réviser la maquette des réunions d'information	

Réponses Conseil départemental et Préfecture de Seine maritime	Réponse Mission d'inspection
Mesure déjà mise en place : suppression du film blessures secrètes. Recherche d'un autre support.	Dont acte
Recommandation N°12 Sécuriser le traitement des données de santé des pupilles et des adoptants en mettant en place une procédure de consentement de recueil des données sensibles.	
Dépt Il n'existe aucun fichier informatique sur ce champ. Des mentions apparaissent dans les dossiers d'évaluation. Les personnes en sont informées lors de l'évaluation et ces mentions ne seraient pas inscrites si elles le refusaient. Toutefois, il n'existe pas d'accord express formalisé actuellement.	Ces mentions ont été observées dans le fichier « liste des agréments valides » utilisé sur la période sous revue. Ce Fichier Excel a été inscrit le 10 juillet 2018 au registre informatique et libertés du conseil départemental par la direction générale adjointe des solidarités Enfance Famille. Il est tenu par le service de l'adoption du conseil départemental (cf. Annexe 3).
A leur demande, les évaluations sont transmises aux demandeurs qui peuvent demander à ce que ces mentions soient retirées ou modifiées si une erreur a été commise. Quant aux évaluations concernant les pupilles, le tuteur et le conseil de famille peuvent demander à ce que ces mentions soient retirées s'ils estiment qu'elles n'ont pas à figurer dans le rapport. Le Département a d'ores et déjà commencé à travailler pour améliorer ce point et recueillir officiellement le consentement des personnes de manière plus directe.	Vu.

