

CONTRIBUTIONS DU CSA A L'ATTENTION DE LA MISSION

DE M. JEAN-MARIE COLOMBANI

DECEMBRE 2007

Placé auprès du ministre chargé de la famille, le Conseil supérieur de l'adoption est une instance de réflexion et d'avis sur toute question relative à l'adoption nationale et internationale.

Dans le cadre de la mission confiée par le Président de la République à M. JM COLOMBANI, le CSA souhaite faire part de ses contributions à la réflexion en cours sur l'adaptation et l'amélioration de la politique publique de l'adoption. Ses propositions s'articulent autour des thématiques suivantes : la protection de l'enfance, l'accouchement sous le secret, l'agrément en vue d'adoption et la préparation des adoptants, l'adoption nationale, l'adoption internationale et l'accompagnement après adoption.

Le CSA tient à souligner que les réponses s'intègrent dans un cadre global comprenant la protection de l'enfance, l'adoption nationale et internationale.

Ainsi, le CSA s'interroge sur l'opportunité de créer au niveau national un service ayant en charge une politique globale de l'enfant à adopter. Ce service permettrait à l'Etat de mieux remplir ses obligations sur l'ensemble de son territoire en tant que pays signataire de la CIDE et de la CDH : source d'informations et d'outils, initiateur de formations, ce service viendrait en soutien aux conseils généraux dans le cadre des missions en faveur des enfants à adopter qui leur sont confiées et favoriserait, par un travail en synergie, l'harmonisation des pratiques à travers le pays, en complémentarité des moyens mis en œuvre sur le plan local.

Constatant le manque de lisibilité de son action, le CSA souhaite voir ses moyens renforcés et disposer d'outils de communication divers en vue d'une large diffusion de ses travaux et avis.

Le CSA souhaite également que puissent être développées des recherches et études sur les questions relatives à l'adoption ainsi qu'à l'intégration des enfants adoptés et que les études longitudinales qui sont faites dans de nombreux pays européens sur les populations d'adoptés à l'international soient mieux diffusées parmi les acteurs professionnels..

I. La protection de l'enfance

De manière générale, le CSA souhaite que puisse être élaboré pour tout enfant pris en charge par l'aide sociale à l'enfance un projet conformément aux dispositions de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

- **La déclaration judiciaire d'abandon**

Le CSA souhaite rappeler les propositions faites en la matière dans son rapport élaboré en 2005. La déclaration judiciaire d'abandon fournit un statut protecteur, dans la mesure où elle entraîne l'admission de l'enfant dans le statut de pupille de l'État. Or le statut de pupille de l'Etat permet d'inscrire l'enfant dans un projet de vie plus stable.

La déclaration judiciaire d'abandon doit être rattachée plus étroitement aux autres mesures de protection du mineur. Dans ce cadre, les propositions suivantes ont été faites :

- Transférer l'article 350 dans le titre IX du livre 1er du code civil concernant la protection de l'enfance en créant une section III bis intitulée « De la déclaration d'abandon » ;
- Rappeler dans le code de l'action sociale et des familles l'obligation pour toutes les personnes et services accueillant des enfants de présenter une requête en déclaration judiciaire d'abandon, lorsqu'ils constatent que les parents du mineur se sont désintéressés de lui depuis 1 an ;
- Instituer des passerelles entre les différents régimes de protection et plus particulièrement entre le statut de tutelle d'Etat et le statut de pupille de l'Etat ;
- Réfléchir sur la durée des placements en élaborant des critères d'évaluation de la situation en cours, en particulier pour repérer les situations de délaissement, et en recourant à une évaluation pluridisciplinaire associant des personnes extérieures à la mesure ;
- Envisager la possibilité de permettre un accueil par une famille candidate à l'adoption, avec maintien des liens entre l'enfant et sa famille d'origine, dans l'hypothèse où un accueil de longue durée semble indispensable.

N.B. : partie du rapport relative aux propositions jointe en annexe.

- **La situation des enfants sous tutelle départementale**

Les enfants placés sous tutelle départementale ne peuvent bénéficier d'une protection égale à celle des enfants admis dans le statut de pupille de l'Etat. En effet, cette mesure de protection ne comporte pas d'organes de tutelle apportant un regard tiers sur la situation de l'enfant par rapport au président du conseil qui assure la garde de l'enfant et sa tutelle.

Le CSA est également préoccupé par la situation des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance depuis plusieurs années et placés sous délégation d'autorité parentale totale auprès du président du conseil général.

- **Le statut de pupille de l'Etat**

Le CSA réaffirme que le statut de pupille de l'Etat est un statut de protection de l'enfance indépendamment de la question de l'adoption de ces enfants. Il lui semble nécessaire de procéder à une clarification de certaines dispositions (recours contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille, fixation de la date de remise effective de l'enfant à ses parents adoptifs...) et d'accompagner l'exercice par les DDASS et les conseils de famille de la tutelle.

Le CSA souhaite qu'une attention soit portée à la situation des enfants dont la mère de naissance a indiqué une identité lors de son admission à la maternité ; il peut arriver que cette identité résultant du registre des admissions soit transmise à l'officier de l'état civil pour établir l'acte de naissance de l'enfant, alors même que la mère a, à cette date, quitté l'établissement sans remettre l'enfant à l'aide sociale à l'enfance et sans avoir consenti à l'adoption. Or, la désignation de la mère dans l'acte de naissance a pour effet d'établir le lien de filiation, conformément aux dispositions de l'article 311-25 du code civil. Dans l'hypothèse où les services de protection de l'enfance, aidés par la police ou la gendarmerie, n'arrivent pas à retrouver la mère, l'enfant ne peut être admis en qualité de pupille de l'Etat. Pour ce faire, il convient soit de vérifier, par enquête judiciaire, l'existence ou non d'une usurpation d'identité, soit de recourir à une déclaration judiciaire d'abandon un an après le recueil de l'enfant. Pendant une période qui peut durer de un à trois ans, aucun projet de vie familiale stable ne peut être formé pour l'enfant.

- **La kafala**

Lors de sa séance du 6 mars 2007, le CSA a émis des propositions pour améliorer l'accueil d'enfants dans le cadre de la kafala :

- Informer les conseils généraux et les organismes de sécurité sociale sur les effets juridiques de la kafala ;
- Rappeler l'obligation d'une part, d'instruire les demandes quel que soit le projet initial des adoptants et d'autre part, de motiver tout refus d'instruction ou de délivrance d'agrément ;
- Rappeler aux services consulaires les règles à appliquer pour la délivrance de visa pour l'entrée sur le territoire d'enfants recueillis par kafala.

La majorité des membres a également fait part de sa volonté que l'article 370-3 du code civil interdisant l'adoption d'enfants dont la loi personnelle prohibe cette institution puisse être supprimé afin de rendre possible l'adoption de ces enfants.

N.B. : propositions jointes en annexe.

- **La coopération internationale**

Dans le respect de la convention de La Haye du 29 mai 1993, le développement d'une coopération en matière de protection de l'enfance est indispensable afin d'apporter une aide aux enfants en difficulté dans les pays d'origine des enfants.

En outre, la coopération juridique et technique sur la mise en œuvre et l'application des dispositions de la convention de La Haye doit être renforcée, afin notamment d'éviter que les projets d'adoption des enfants soient bloqués suite à l'adhésion du pays à la convention.

Le CSA rappelle que les organismes agréés pour l'adoption n'ont pas vocation à développer des programmes de coopération. Dans ce cadre, le CSA estime utile de réfléchir à de nouvelles possibilités de développer cette coopération. La création d'une fondation adossée à la Fondation de France pourrait être une de ces voies.

II. Accouchement sous le secret

Le CSA soutient la proposition faite par le Conseil national d'accès aux origines personnelles concernant la modification de sa composition, afin de permettre une représentation des organismes autorisés pour l'adoption.

III. L'agrément en vue d'adoption et la préparation des adoptants

Les propositions de réforme de l'agrément faites en 2004 par le CSA semblent à cette instance toujours d'actualité. Le CSA rappelle que ses propositions avaient une cohérence et s'articulaient les unes entre les autres.

Le CSA réaffirme l'importance de développer une préparation des adoptants en amont de la délivrance de l'agrément. Sur ce point, il estime que les réunions d'information thématiques prévues par la loi du 4 juillet 2005 devraient être développées avant la délivrance de l'agrément afin de renforcer l'accompagnement du cheminement des candidats vers l'enfant réel. Cette préparation doit être identique que le projet futur des adoptants soit tourné vers l'adoption nationale ou

internationale. La procédure d'agrément doit, en outre, être réalisée par des professionnels (travailleurs sociaux, psychologues, psychiatres) formés ou ayant une expérience en matière d'adoption.

Certains membres s'interrogent sur la nécessité de mieux définir les conditions légales permettant la délivrance de l'agrément en vue d'adoption.

Enfin, l'accompagnement des adoptants après l'obtention de l'agrément, notamment au regard de leur projet spécifique et en vue de la rencontre avec l'enfant, doit être renforcé, en laissant le libre choix des familles d'y participer.

N.B. : propositions du CSA élaborées en 2004 jointes en annexe.

IV. L'adoption nationale

Au-delà de sa préoccupation concernant « l'enfance délaissée », le CSA observe qu'un certain nombre d'enfants pupilles de l'Etat ne sont pas confiés en vue d'adoption, notamment en raison de leur âge, de leur problème de santé ou parce qu'appartenant à une fratrie.

Le CSA estime donc nécessaire de sensibiliser les professionnels et les adoptants sur la situation de ces enfants en attente d'une famille adoptive.

Dans ce cadre, il porte une attention particulière aux travaux, auxquels il participe, visant à améliorer le fonctionnement du système d'information pour l'adoption des pupilles de l'Etat.

V. L'adoption internationale

Malgré l'objectif affiché lors de la réforme initiée en 2004, le CSA observe le manque de lisibilité des rôles et fonctions des divers interlocuteurs de l'adoption (ACAI, SGAI, AFA, OAA) auprès des partenaires étrangers et des adoptants.

Le CSA estime indispensable le renforcement des moyens de l'ACAI et du SGAI pour qu'ils puissent assurer leurs missions de régulation, de coordination, d'impulsion et de coopération avec les pays d'origine des enfants et les autres pays d'accueil. Il est souhaitable que cette coopération puisse aussi permettre l'élaboration de cadre de bonnes pratiques, notamment en matière de documents d'agrément et de suivi des enfants.

Ce renforcement des moyens doit également permettre à l'ACAI et à son SGAI de nouer des relations étroites avec les autorités étrangères ou instances internationales intervenant dans le champ de l'adoption et, plus particulièrement, avec le bureau permanent de la Conférence de La Haye et les pays d'origine des enfants.

Le CSA souhaite que puisse être associé à l'animation de cette politique publique de l'adoption l'ensemble des acteurs (AFA, OAA, associations de familles adoptives, associations de personnes adoptées, CSA) dans le respect de leurs compétences.

Dans un contexte où le nombre de pays parties à la convention de La Haye ou interdisant les démarches individuelles augmente, le CSA regrette que l'axe de la réforme portant sur le renforcement des organismes autorisés pour l'adoption n'ait pas été mis en œuvre. Or il apparaît important que les OAA puissent notamment être aidés financièrement pour leur fonctionnement

notamment en vue du recrutement de professionnels ou par un soutien logistique en cas de nécessité de redéploiement de leur activité.

VI. L'accompagnement après l'adoption

L'accompagnement des adoptants ainsi que de l'enfant ne peut se limiter à la période précédant l'arrivée de ce dernier dans son nouveau foyer.

Le CSA estime important qu'un accompagnement puisse être développé dans une logique d'écoute et d'appui, sans jugement. Cet accompagnement doit pouvoir prendre en compte les besoins et attentes des adoptés et de leurs parents pouvant s'exprimer à différents moments de leur vie.

Il lui semble également nécessaire que les professionnels ayant mis en place des dispositifs d'accompagnement (par exemple, consultation adoption, lieu d'accueil parents-enfants...) à l'attention des familles adoptives et de leurs enfants puissent voir leur démarche soutenue de même que les structures d'accompagnement mises en place au sein du réseau associatif (OAA, associations de familles adoptives, REAAP...). Le développement de tels lieux devrait être favorisé afin d'assurer un accompagnement de proximité pour les familles qui le souhaitent.

PROPOSITIONS DU CSA – MISSION JM COLOMBANI

DECEMBRE 2007

ANNEXE 1

EXTRAIT DU RAPPORT

sur la pratique et l'avenir de la déclaration judiciaire d'abandon

Avril 2005

« ...

III - Propositions

Nous avons vu que la faible utilisation de la déclaration judiciaire d'abandon semble tenir moins à la rédaction même de l'article 350 qu'à l'esprit dans lequel il est compris et appliqué. Les entretiens réalisés révèlent que la déclaration d'abandon est perçue comme se situant à rebours des principes mis en œuvre par les institutions, notamment par les juges des enfants et les travailleurs sociaux, dans le cadre de l'assistance éducative. Pour eux, en schématisant, leur action consiste à rétablir les liens entre les parents et l'enfant et à privilégier pour cela toute démarche et toute forme de relation entre eux, même au prix du temps et d'une certaine instabilité de la situation juridique du mineur, alors que la procédure d'abandon tire les conséquences de l'absence de tels liens. Dans une grande mesure, elle est ressentie comme un échec de leur mission. D'où la tentation de l'oublier et de persévérer dans la voie du rapprochement parents-enfants, souvent durant plusieurs années.

La déclaration judiciaire d'abandon est cependant une mesure de protection du mineur qui, par nature, sauvegarde très efficacement l'intérêt du mineur. Elle est sans doute la porte ouverte à une adoption, c'est-à-dire à l'intégration de l'enfant dans un cadre familial, non seulement matériellement (accueil) et affectivement, mais aussi juridiquement fort (création d'un lien de filiation) et cela, en principe, définitivement, que l'on envisage une adoption plénière ou une adoption simple selon les cas. La situation de l'enfant est stabilisée ; il a un cadre de développement pérenne. Mais, hors même toute adoption, elle lui fournit un statut protecteur dans la mesure où elle entraîne l'admission comme pupille de l'Etat. C'est un angle sous lequel elle doit aussi être envisagée car elle peut éviter les placements successifs, provisoires, les allers-retours de l'enfant entre une (des) famille(s) d'accueil et ses parents d'origine - autrement dit elle favorise l'inscription du développement de l'enfant dans la durée, la stabilité et la certitude. De plus une telle mesure est de nature à montrer à l'enfant, lorsqu'il en est besoin, qu'il existe des adultes fiables, pouvant assurer sa protection et prendre des décisions le concernant lui, indépendamment de l'appréciation

portée sur la situation de ses parents ou de leur bon vouloir. Sous cet aspect, qui semble avoir été un peu négligé jusqu'à présent, elle s'inscrit comme un moyen particulièrement adapté à des situations plus variées et plus nombreuses que celles pour lesquelles elle est actuellement utilisée. S'en priver conduirait à empêcher des enfants de connaître des possibilités d'évolution plus favorables.

Dès lors, deux types de propositions peuvent être envisagés : l'une qui tient à quelques modifications textuelles, l'autre qui tend à engager une réflexion sur la place de la déclaration judiciaire d'abandon parmi les autres mesures de protection de l'enfant.

3 - 1 . Aménagement des textes

La rédaction de l'article 350 du Code civil n'est pas un obstacle à sa bonne application. Sans doute pourrait-on davantage mettre l'accent sur l'aspect objectif de la déclaration judiciaire d'abandon : elle devrait intervenir quand a été constaté le délaissement pendant un an, seule étant prise en compte la situation de l'enfant. Les intéressés n'ont à se poser qu'une question : l'enfant est-il abandonné depuis un an ? La situation des parents (pour intéressante qu'elle soit) est indifférente ; c'est l'enfant qui est au centre de ce dispositif. Son intérêt ici non seulement prime mais peut aussi exclure. Celui des parents doit être examiné en amont, dans les tentatives antérieures de rapprochement entre le mineur et ses ascendants et de rétablissement des liens familiaux.

A cet égard, les dispositions du texte ne constituent pas, à ce jour, un frein important. Seule éventuellement la notion de «grande détresse» peut apparaître comme étrangère à l'esprit du texte dans la mesure où elle revient à comparer la situation de l'enfant et celle de ses parents. Sa suppression peut être envisagée, même s'il restera toujours l'idée que le délaissement doit être volontaire et non le fruit de la contrainte, du hasard et de la nécessité.

Plus essentiel au vu des observations qui précèdent apparaît l'impératif de rattacher plus étroitement la déclaration judiciaire d'abandon aux autres mesures de protection du mineur.

Dans cette perspective, deux modifications devraient intervenir :

1) **le déplacement du dispositif** du chapitre I («De l'adoption plénière») du titre VIII du livre 1^{er} du Code civil, relatif à la filiation adoptive, vers les dispositions du même livre concernant la protection de l'enfant (titre IX), par exemple en insérant la rédaction dans une section III bis du chapitre I («De l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant») de ce titre ; cette nouvelle section pourrait s'intituler : «De la déclaration d'abandon» et le texte prendre place entre les articles 377-3 et 378. Ce pourrait être un nouvel article 378, les actuels articles 378, 378-1, 379 et 379-1 devenant 379, 379-1, 379-2 et 379-3. Ce changement inscrirait le dispositif parmi les autres mesures de protection sans l'attacher à l'adoption - qui n'est qu'une des conséquences possibles du changement de statut, comme pour tout pupille de l'Etat. De plus, il n'est pas nécessaire de prévoir de disposition spécifique dans le titre sur l'adoption puisque les articles 347 et 349 du Code civil règlent le cas des adoptions de ces pupilles ;

2) **le rappel dans le Code de l'action sociale et des familles** de l'obligation pour les personnes et services accueillant des enfants de présenter une demande en déclaration judiciaire d'abandon lorsqu'ils constatent que les parents du mineur se sont désintéressés de lui depuis un an. Cette disposition pourrait s'insérer dans le chapitre III («Droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'aide sociale à l'enfance») du titre II («Enfance») du livre II («Différentes formes d'aide et d'action sociales») du code. Ce pourrait être un nouvel article L. 223-8 (l'actuel devenant L. 223-9) rédigé :

- soit sous forme de rappel des dispositions de l'article du Code civil («Comme il est dit à l'article 378 (ex- 350) du Code civil, une demande en déclaration judiciaire d'abandon est obligatoirement transmise à la juridiction compétente par le service de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli un enfant à l'expiration du délai d'un an dès lors que les parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant»),

- soit sous forme plus directe (mais attention en cas de modification législative) : «Le service de l'aide sociale qui a recueilli un enfant doit obligatoirement saisir la juridiction compétente en déclaration judiciaire d'abandon lorsqu'il constate que ses parents se sont manifestement désintéressés de lui depuis un an».

Cette insertion a pour fonction principale de rappeler au service concerné, dans un code qu'il a l'habitude d'utiliser, l'obligation que la loi lui fait.

Ces modifications devraient s'accompagner de celles rendues nécessaires dans d'autres codes ou lois.

3 - 2 . Insérer la déclaration judiciaire d'abandon parmi les autres mesures de protection

Les statuts juridiques possibles pour un mineur en difficulté sont, nous l'avons vu, multiples et variés. Cette diversité implique sans doute d'examiner la place de chacun d'eux, ses objectifs, ses résultats et son contenu. De plus, elle oblige à voir si des passerelles entre eux sont possibles et souhaitables. En particulier entre, d'une part, les délégations totales d'autorité parentale, les retraits d'autorité et les recueils par les services de l'ASE (ou les établissements ou particuliers) et, d'autre part, des statuts ayant vocation à mieux prendre en compte sur le long terme la situation de l'enfant, par le recours à la déclaration judiciaire d'abandon notamment qui - et le groupe a insisté sur ce point - n'a pas seulement vocation à déboucher sur l'adoption mais sur un statut clair, une situation stable et une protection maximum du mineur - par exemple le régime des pupilles de l'Etat.

Trois axes d'étude pourraient être engagés à ce sujet.

1) **Une réflexion sur la durée des placements** qui est en fait de plusieurs années (10 - 12 ans, voire davantage). Ne conviendrait-il pas d'envisager un examen de la situation du mineur à intervalles relativement proches, ce qui permettrait éventuellement de le faire passer d'un régime peu protecteur pour son avenir à un autre garantissant davantage de stabilité - surtout dans les hypothèses de délégation d'autorité parentale et de tutelle départementale ? On peut s'interroger sur l'opportunité - dans l'intérêt de l'enfant et de son bon développement - de maintenir pendant des années une assistance très lourde et intensive de rapprochement parent-enfant dans les cas donnant en définitive peu de résultat.

Dans cette optique, deux points (au moins) sont à examiner :

- définir des *critères d'évaluation* de la mesure en cours et de définition du meilleur statut envisageable. En particulier pour repérer les situations de délaissement (exemple : calendrier et effectivité des visites, nombre des rencontres parent-enfant avec l'aide d'un médiateur, écoulement du temps, présence des parents à l'audience... - ces critères étant en pratique très souvent mis en œuvre, au moins pour certains, mais devant être systématiquement appliqués). La réflexion pourrait utilement s'inspirer des travaux réalisés au Québec sur cette question ;

- étudier la possibilité de *faire cet examen en équipe*, en y associant des personnes extérieures à la mesure pour éviter tout conflit d'ordre psychologique et faciliter les prises de décision.

2) **Instituer des passerelles** entre les différents régimes de protection. Il serait en particulier souhaitable de favoriser le passage de la tutelle d'Etat au statut de pupille de l'Etat jugé plus sûr, plus protecteur et offrant davantage de possibilités d'évolution de la situation des enfants. Une redéfinition du contenu de certains régimes pourrait être envisagée.

3) Dans l'hypothèse où un accueil de longue durée semble indispensable, envisager la possibilité de **permettre un accueil par une famille candidate à une adoption avec maintien des liens** entre l'enfant et sa famille d'origine. Ce dispositif (qui existe au Québec) a pour objectif de favoriser un accueil pérenne de l'enfant sans qu'une adoption soit nécessairement prononcée à la fin. Il serait bien sûr indispensable que cette famille d'accueil soit parfaitement informée de la situation et l'accepte formellement. - A noter qu'un tel dispositif pourrait se heurter à la politique de professionnalisation du placement familial. Cette suggestion (qui n'a pas rallié tous les membres du groupe) est issue de la pratique québécoise ; elle nécessiterait sans aucun doute une réflexion plus approfondie et une étude complète de sa faisabilité et de ses modalités.

La nécessité de maintenir la multiplicité des juridictions appelées à se prononcer sur les mesures de protection (juge des enfants, juge des tutelles, juge aux affaires familiales, tribunal d'instance, tribunal de grande instance) pourrait être examinée.

A plusieurs reprises, le manque d'informations précises sur les conditions pratiques d'application de la déclaration judiciaire d'abandon a été souligné. Il serait particulièrement utile de disposer d'une étude complète et précise sur ce point.

Une telle réflexion d'ensemble a déjà été engagée par certains parlementaires puisque deux propositions de loi relatives à la protection de l'enfance ont été récemment déposées devant l'Assemblée nationale, dont notamment celle signée par Mme Martinez contient des éléments qui rejoignent - par certains côtés - les observations du Conseil supérieur de l'adoption et suggère des pistes de solution méritant d'être explorées.

Cet examen, susceptible de mettre en jeu tous les mécanismes de protection des enfants, devrait être mené par un groupe de travail pluridisciplinaire dans un cadre associant les diverses parties à cette politique, allant donc bien au-delà des attributions et des compétences du Conseil supérieur de l'adoption, mais auquel celui-ci serait partie prenante. Il pourrait ensuite déboucher sur une remise en perspective des mécanismes conduisant à l'adoption, tels que déjà dégagés par la législation en vigueur : donner une famille à chaque enfant.

PROPOSITIONS DU CSA – MISSION JM COLOMBANI

DECEMBRE 2007

ANNEXE 2

PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'ADOPTION SUR LA KAFALA

Séance du 6 Mars 2007

Lors de sa séance du 17 décembre 2003, le Conseil supérieur de l'adoption a examiné la situation des enfants nés dans les pays dont le droit ne reconnaît pas les effets de l'adoption et recourent pour la prise en charge des enfants privés de famille à la kafala. Suite à ce débat, Monsieur Yves NICOLIN, député Maire de Roanne, président du CSA, a souhaité qu'un groupe de travail soit mis en place afin de préciser les difficultés rencontrées par les familles recueillant des enfants par kafala, d'examiner les dispositions applicables dans d'autres pays européens et de faire toute proposition en la matière.

Les présentes propositions sont le résultat des réflexions de ce groupe de travail qui s'est réuni cinq fois entre février 2004 et mai 2006.

Aucune donnée statistique n'existe sur le nombre de mineurs recueillis en France par kafala. Des estimations font état de 300 à un millier d'enfants concernés. Ces enfants sont essentiellement d'origine marocaine ou algérienne et pour la plupart recueillis par des couples dont l'un des membres au moins est d'origine algérienne ou marocaine ou a la double nationalité algérienne ou marocaine et française.

Avertissement : les présentes propositions n'ont pas toutes fait l'objet d'un accord unanime de la part des membres du Conseil supérieur de l'adoption.

1. La question de l'agrément en vue d'adoption

L'adoption d'enfants originaires du Maroc et de l'Algérie est un sujet auquel peuvent être confrontés les services départementaux. En effet, ils sont sollicités soit directement pour l'adoption d'un enfant originaire de l'un de ces pays soit pour l'évaluation de leur situation sociale en vue du jugement étranger ou pour la délivrance du visa.

Or si l'article 370-3 du code civil est bien connu des services, il n'en est pas forcément de même en ce qui concerne la kafala et ses effets. Par ailleurs, l'articulation entre les dispositions de l'agrément en vue d'adoption et la prohibition fixée par l'article 370-3 du code précité mériterait d'être précisée.

Proposition

Intégrer dans le guide à l'attention des adoptants des informations sur la kafala

Diffuser auprès des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance chargés des questions d'adoption une note juridique d'information sur :

- Le régime et les effets de la kafala ;
- Le traitement des demandes d'agrément en cas de projets tournés vers l'adoption d'enfants dont la loi personnelle prohibe l'adoption.

En matière d'agrément, il serait opportun notamment de rappeler l'obligation d'instruire toute demande d'agrément quelle qu'elle soit et l'obligation de motiver tout refus d'instruction ou décision de refus d'agrément.

Les départements pourraient être invités à délivrer une information particulière pour les personnes ayant un projet en direction des pays prohibant l'adoption rappelant notamment que l'agrément est délivré en vue d'une adoption ce que n'est pas la kafala et que l'évaluation sociale préalable au jugement de kafala relève de la compétence des autorités du pays d'origine des enfants.

2. L'entrée sur le territoire des enfants recueillis par kafala

L'entrée sur le territoire d'un enfant recueillis par kafala relève de la procédure de regroupement familial pour les enfants algériens et d'un visa classique pour les autres enfants.

Le Conseil d'Etat a clairement rappelé dans divers arrêts le cadre du pouvoir d'appréciation des autorités consulaires en la matière. Or des familles se voient encore opposer un refus de visa au motif de l'absence d'agrément en vue d'adoption.

Proposition

Elaborer une circulaire à l'attention des postes consulaires rappelant les règles applicables en matière de délivrance des visas pour les enfants recueillis par kafala.

Cette circulaire pourrait préciser les pièces à produire pour l'examen de la délivrance du visa. Ces pièces sous forme de copies traduites par un traducteur assermenté, éventuellement légalisée ou apostillée selon les cas, pourraient être les suivantes :

- Acte de naissance de l'enfant,
- Décision de kafala judiciaire,
- Décision du juge des tutelles de l'Etat d'origine autorisant le déplacement de l'enfant vers l'étranger pour s'y établir de façon permanente,
- Décision de concordance du nom

- Décision de l'autorité compétente de l'Etat d'origine de l'acte de Tanzil qui érige l'enfant confié en kafala judiciaire comme héritier au rang de premier degré,

Serait incluse la production du passeport individuel de l'enfant.

La circulaire pourrait, par ailleurs, utilement rappeler la jurisprudence du Conseil d'Etat applicable en la matière et préciser, dans les situations d'enfants orphelins ou abandonnés recueillis en kafala, les pièces exigibles:

3. Les effets de la kafala en France

Comme indiqué précédemment, les effets de la kafala et les modalités de leurs reconnaissances sont peu connus. Ainsi des difficultés peuvent voir le jour dans l'ouverture de droits sociaux ou l'affiliation à un régime de sécurité sociale.

Proposition

Adresser une circulaire interministérielle auprès des organismes sociaux et des services du Trésor sur les effets en France de la kafala algérienne et marocaine concernant les situations d'enfants abandonnés ou sans filiation en vue de faciliter l'ouverture des droits sociaux au profit de l'enfant ainsi recueilli.

4. La question de l'adoption des enfants recueillis par kafala

La question de l'adoption des enfants recueillis par kafala a suscité les plus vifs débats au sein du groupe de travail. Les propositions tendent à :

Supprimer les délais de résidence prévus à l'article 21-12 du code civil pour l'acquisition de la nationalité français pour les enfants abandonnés ou sans filiation recueillis kafala ou pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Supprimer l'alinéa 2 de l'article 370-3 du code civil.

PROPOSITIONS DU CSA – MISSION JM COLOMBANI

DECEMBRE 2007

ANNEXE 3

Propositions d'harmonisation et d'amélioration du dispositif d'agrément

Présentées par le Conseil supérieur de l'adoption

Mars 2004

I- Harmonisation et simplification des procédures

1. La création d'un questionnaire type remis lors de la réunion d'information initiale

Ce questionnaire remis lors de l'information que doit donner le conseil général aux candidats conformément au décret n°98-771 du 1^{er} septembre 1998 constituerait un élément d'ouverture du dossier d'agrément.

Dans ce cadre, la procédure d'agrément se déroulerait selon les modalités suivantes :

- ✓ Les postulants à l'agrément manifestent leur intérêt auprès des services départementaux ;
- ✓ Les services départementaux proposent aux postulants une réunion d'information collective (ou un entretien individuel) qui doit avoir lieu dans un délai de deux mois ;
- ✓ A l'issue de cette réunion, un questionnaire leur est remis ;
- ✓ Le renvoi du questionnaire aux services départementaux avec accusé de réception vaut confirmation de la demande et fait courir le délai de 9 mois d'instruction de la demande d'agrément.

En cas de 2^{ème} ou de 3^{ème} démarche d'agrément, le CSA propose que le délai de 9 mois de la procédure d'agrément courre à compter de la date d'enregistrement de la demande d'agrément. Les candidats seraient exemptés de la réunion d'information initiale. Le questionnaire leur serait renvoyé pour réactualisation.

Argumentaire

Un certain nombre de départements remettent déjà aux candidats à l'agrément des questionnaires dont le contenu est hétérogène.

Le questionnaire proposé par le CSA porte sur les aspects matériel et administratif de la situation des candidats. L'objectif est de permettre aux candidats de se concentrer, après la remise du questionnaire, sur les phases suivantes de la procédure d'agrément et la définition de leur projet d'adoption. Par ailleurs, l'information écrite donnée par les candidats limite les risques d'erreur d'interprétation par les intervenants sur les données orales recueillies lors des entretiens.

Les conseils généraux gardent la liberté d'organiser cette première information selon les modalités qu'ils souhaitent (réunion collective / réunion individuelle).

N.B. : Proposition mise en œuvre par la réforme de 2004-2005

2. La définition d'un projet d'arrêté type d'agrément en vue d'adoption

Le CSA a élaboré un arrêté type d'agrément en vue d'adoption. Cette proposition impose une modification du décret n°98-771 du 1^{er} septembre 1998.

Argumentaire

L'aspect formel de l'agrément diffère d'un département à un autre. Il peut, en effet, s'agir d'une lettre, d'une attestation d'une décision ou d'un arrêté. Cet arrêté type a pour objectif d'harmoniser les pratiques des départements.

N.B. : Proposition mise en œuvre par la réforme de 2004-2005

3. La motivation des décisions d'agrément

Le CSA propose que les décisions d'agrément en vue d'adoption soient expressément motivées au même titre que les décisions de refus d'agrément.

4. La possibilité de proposer aux candidats des entretiens complémentaires en cas d'avis contradictoire ou imprécis qui auraient pour conséquence une prorogation du délai de 9 mois de la procédure d'agrément

Cette proposition relève des recommandations et des échanges de pratiques pouvant être intégrés dans le guide à l'usage des professionnels proposé au point 11.

Argumentaire

En présence de dossiers où des interrogations subsistent notamment en cas de discordance entre les rapports et l'avis de la commission d'agrément ou du décideur, un ou plusieurs entretiens pourraient être proposés aux candidats afin d'approfondir les questions en suspens. En cas d'accord des candidats, le délai de la procédure peut être, si nécessaire, prorogé d'un commun accord.

En cas de refus, il reviendrait au décideur de se prononcer sur la délivrance ou non de l'agrément.

II- Renforcement de l'accompagnement des candidats à l'adoption

5. Le renforcement de l'accompagnement des candidats à l'agrément et à l'adoption : l'organisation de réunions d'information thématiques par les conseils généraux en partenariat avec les organismes autorisés pour l'adoption, les associations de parents et des professionnels sensibilisés et intéressés par les thématiques de l'adoption

Ces réunions seraient mises en place sous la responsabilité des conseils généraux. Elles prendraient appui sur divers intervenants extérieurs (correspondants MAI et CNAOP, professionnels sociaux ou médicaux sensibilisés sur l'adoption, associations de parents adoptifs, organismes autorisés pour l'adoption, association de pupilles et d'anciens pupilles de l'Etat...).

Le CSA propose que ces réunions soient gratuites et qu'elles n'aient pas un caractère obligatoire mais il souhaite que les candidats à l'agrément, plus particulièrement les deux membres du couple, soient fortement incités à participer à un minimum de réunions dont ils choisiraient le thème en fonction de leurs besoins. Ces réunions doivent pouvoir être ouvertes aux candidats agréés. Afin de prendre en compte la disponibilité des personnes, le CSA est favorable à l'organisation de ces réunions les soirs ou les week-ends par demi-journée.

Le développement de coopérations interdépartementales pourrait être recommandé pour minorer la charge inhérente à l'organisation de telles actions pour les conseils généraux. Il pourrait en être de même pour la première réunion d'information.

Argumentaire

Au cours de la procédure d'agrément, si l'évaluation menée dans ce cadre doit permettre de mesurer l'aptitude des candidats à être parents adoptifs, les professionnels doivent les aider à cheminer dans la définition de leur projet d'adoption.

Après l'agrément, les conseils généraux n'ont pas l'obligation légale d'accompagner les candidats, mais ceux-ci rentrent alors dans une phase d'attente après neuf mois de forte mobilisation. Or il est important qu'ils puissent continuer à cheminer dans leur projet vers l'enfant réel qui soit le plus en adéquation avec leurs disponibilités et leurs limites, et ce afin de garantir le meilleur apparentement.

Des réunions d'information thématiques correspondant aux besoins et aux attentes des candidats à l'agrément, ouvertes aux candidats à l'adoption, devraient permettre de mieux les accompagner dans le cheminement vers l'enfant réel.

N.B. : Proposition mise en œuvre par la réforme de 2004-2005

6. Le renforcement de l'accompagnement vers l'enfant réel lors de la procédure d'agrément : la lettre d'étape

Le CSA propose que les candidats puissent, s'ils le souhaitent, préciser par écrit en fin de procédure d'agrément l'état d'avancement du projet d'adoption qu'ils ont commencé à élaborer.

Cette lettre n'aurait pas de statut juridique.

Argumentaire

La lettre d'étape a pour objectif de permettre aux candidats d'exprimer avec leurs mots le projet qu'ils auront commencé à élaborer au cours des divers entretiens de la procédure d'agrément. Elle ne remplace pas les évaluations mais elle les accompagne.

7. Le caractère obligatoire de la notice

Le CSA propose de rendre obligatoire la notice de renseignement sans que les informations contenues dans ce document n'aient de caractère contraignant.

Cette proposition nécessite une modification législative.

Argumentaire

La loi n°96-604 du 5 juillet 1996 reconnaît dans l'agrément une capacité in abstracto à adopter. Il n'y a pas d'habilitation légale permettant de rendre obligatoire par voie réglementaire la notice. Or celle-ci permet aux candidats à l'adoption de donner une représentation de l'enfant souhaité et d'éviter ainsi, lors de l'apparement réalisé par les pays d'origine et les organismes autorisés, de mettre en difficulté l'enfant et la famille.

Il est toutefois important d'accorder une certaine souplesse dans l'utilisation de la notice pour mieux prendre en compte le cheminement des candidats tout au long de leur parcours d'adoption.

N.B. : Proposition mise en œuvre par la réforme de 2004-2005

8. Le renforcement de l'accompagnement des candidats après l'agrément : la mise en place d'un entretien au plus tard au terme de la troisième année de validité de l'agrément

Cette proposition nécessite une modification du décret n°98-771 du 1^{er} septembre 1998.

Argumentaire

Aucun entretien avec les services de l'aide sociale à l'enfance chargée de l'adoption n'est obligatoire pendant la durée de validité de l'agrément. Dans un contexte où 65% des démarches d'adoption sont entreprises par voie individuelle, les candidats peuvent se retrouver ainsi isolés et sans aide pour cheminer dans leur projet.

La proposition vise à institutionnaliser un temps de rencontre et d'échange entre les professionnels des services départementaux ayant suivi les candidats et ces derniers pour faire un point sur l'état d'avancement de leur projet. Cet entretien permettra en outre une réactualisation des dossiers souvent demandée par les pays d'origine. Elle ne remet en cause les pratiques de certains départements organisant ces rencontres tous les ans et ne doit pas faire échec à une demande des candidats faite avant l'échéance ainsi fixée.

9. La définition d'un écart d'âge maximum entre l'enfant et le candidat à l'adoption le plus jeune

Le CSA propose qu'un écart d'âge maximum de 45 ans entre l'enfant et le candidat à l'adoption le plus jeune soit fixé.

Cette proposition nécessite une modification du code civil.

Argumentaire

Le critère d'âge, existant dans la législation de certains pays d'origine et dans la pratique divers pays d'accueil, pourrait aider les candidats à cheminer vers un enfant plus grand compte tenu de la réalité de l'adoption nationale et internationale.

La fixation de ce critère officialiserait, par ailleurs, une pratique usuelle des conseils de famille et des organismes autorisés pour l'adoption en l'étendant, dans l'intérêt de l'enfant, à tous, quelle que soit la destination finale ou la démarche d'adoption choisie.

III- Renforcement des compétences des services départementaux

10. Les modalités d'organisation des services des conseils généraux : personnel dédié, supervision, pluridisciplinarité, cellule adoption

Le CSA souhaite que les départements aient obligation de se doter soit de cellules spécialisées sur l'adoption soit de personnels référents spécialisés pour assurer les missions qui leur sont dévolues en matière d'adoption. Il laisse au Gouvernement l'initiative de décider si cette obligation sera fixée par voie réglementaire ou par voie législative.

Cette proposition devrait être complétée par une incitation des départements à veiller à la formation continue de leurs professionnels et par l'organisation de journées techniques au niveau national.

Argumentaire

En 2000, seuls 34 départements avaient mis en place des cellules spécialisées en matière d'adoption. Or la spécialisation d'un service du conseil général et la formation des professionnels aux problématiques de l'adoption se justifient par la spécificité de celle-ci qui donne aux professionnels concernés une mission particulière.

En effet, dans le cadre de son intervention auprès des candidats à l'agrément en vue d'adoption, le professionnel a notamment pour mission de faciliter la création d'un lien de filiation et l'adaptation d'un enfant qui vient d'ailleurs, de favoriser les conditions dans lesquelles va se constituer une nouvelle famille. Ces missions nécessitent des compétences particulières pour accompagner dans les meilleures conditions les candidats à l'adoption. Par ailleurs, le professionnel doit avoir une certaine pratique et une réflexion lui permettant d'avoir un recul par rapport à sa situation personnelle et à ses propres représentations.

Dans un département où l'activité en matière d'adoption est faible, un aménagement en mi-temps ou en tiers-temps peut permettre un travail en équipe et un échange entre les professionnels qui la constitue.

11. L'accompagnement des professionnels en charge des entretiens et des rapports d'évaluation : la réalisation d'un guide à l'usage des professionnels

Le CSA propose la réalisation d'un guide à l'attention des professionnels s'appuyant, entre autres, sur les bonnes pratiques et les expériences des services départementaux.

Argumentaire

Les évaluations psychologiques et sociales apparaissent parfois insuffisamment précises sur les capacités psychoaffectives d'accueil d'un enfant que l'on n'aura pas conçu ou les conditions d'accueil qui seraient celles du foyer composé par les candidats (cadre et mode de vie, loisirs, situation financière et histoire familiale).

Par ailleurs, les entretiens interviennent insuffisamment comme un temps aussi d'accompagnement des candidats à l'agrément dans l'élaboration de leur projet d'adoption (définition avec le professionnel des limites et d'une ouverture réfléchie de leur projet).

Il est important d'aider les professionnels de l'adoption à mieux cerner le profil des familles afin de permettre in fine le meilleur apparemment possible et de limiter une trop grande emprise du subjectif dans l'appréciation.