



Conseil Supérieur de l'Adoption

Vers une réforme de l'agrément en vue d'adoption

Propositions du conseil supérieur de l'adoption

Le rapport sur l'adoption remis au président de la République par M. Colombani en mars 2008¹ fait le constat du manque de préparation des candidats français et du caractère hétérogène des évaluations menées par les professionnels dans le cadre de la procédure d'agrément. Il souligne ainsi les disparités entre départements voire au sein d'un même département ainsi que le besoin de formation des professionnels sur la spécificité de la parentalité adoptive et sur la réalité de l'adoption.

Par ailleurs, les pays d'origine mais aussi des conseils de famille des pupilles de l'Etat soulignent l'inadéquation des agréments français par rapport à leurs besoins pour réaliser l'apparement d'un enfant dans de bonnes conditions c'est-à-dire de manière éclairée et pertinente pour l'enfant.

Les départements ayant travaillé à la rédaction des référentiels préconisés par le rapport précité² ont également souligné au cours de leur réflexion l'importance de redéfinir le cadre de l'agrément. Ils ont dans ce cadre proposé différentes pistes de réforme et d'adaptation du dispositif législatif et réglementaire.

L'ensemble de ces réflexions a été porté à la connaissance du conseil supérieur de l'adoption.

Lors de sa réunion du 26 novembre 2009, cette instance a décidé d'instituer en son sein un groupe de travail ayant pour mission d'analyser les projets de référentiels et de faire toutes propositions de réforme de ce dispositif.

Après trois réunions consacrées à l'évolution de l'agrément, plusieurs pistes de réforme ont émergé des réflexions du groupe de travail. Elles visent avant tout à instituer l'agrément comme un réel outil de protection de l'enfance.

Les propositions de réforme présentées ci-dessous constituent un ensemble de chaînons se complétant les uns les autres. L'objectif est de mieux préparer les candidats français aux réalités de l'adoption avec pour finalité l'intérêt et les besoins des enfants adoptés. Mais ces propositions doivent s'inscrire également dans un continuum intégrant l'accompagnement post agrément, l'apparement et le suivi post adoption.

1. L'agrément en vue d'adoption, une mesure de protection de l'enfance

Ancrer pleinement l'agrément comme un outil de protection de l'enfance implique d'en redéfinir la finalité même. L'agrément ne doit plus être conçu comme une reconnaissance d'une capacité *in*

¹ Rapport sur l'adoption de M. Colombani remis au Président de la République le 19 mars 2008

² Rapport précité, Propositions n°18 et 20.

abstracto à adopter mais il doit être expressément référé aux besoins et à l'intérêt des enfants en attente d'une adoption compte tenu de la réalité de l'adoption.

Ceci induit de faire évoluer le dispositif actuel d'information afin que les candidats puissent disposer en amont de l'ensemble des éléments de réflexion nécessaires à la construction de leur projet.

1.1 Vers une redéfinition de l'agrément

a) L'agrément : sa finalité

L'agrément doit être appréhendé sous l'angle de la protection de l'enfant et de ses besoins. Il a donc pour objectif de veiller à ce que les personnes qui souhaitent adopter un enfant soient en capacité de s'adapter et d'évoluer au regard des besoins de l'enfant en attente d'une adoption.

Il doit permettre au travers de sa notice d'accompagnement de donner une photographie du projet du ou des candidats après évaluation des disponibilités en terme d'accueil et des capacités d'adaptation et de projection dans l'avenir. Cette « photographie » doit permettre aux pays d'origine et aux conseils de famille des pupilles de l'Etat de réaliser des apparentements au plus près des besoins de l'enfant.

Il est ainsi important de rappeler dans le cadre réglementaire l'objectif de l'agrément au regard des principes internationaux relatifs au bien-être et au développement harmonieux de l'enfant³. Ceci implique également de repréciser et d'objectiver le contenu des évaluations socio-éducatives et psychologiques.

Proposition 1 : inscrire l'agrément comme un outil de protection de l'enfance devant permettre de s'assurer que les candidats sont en capacité de répondre aux besoins et à l'intérêt des enfants en attente d'une adoption.

b) Le pouvoir de décision

La délivrance de l'agrément appartient en application de l'article L.225-2 du CASF au président du conseil général après avis d'une commission. Le président du conseil général dispose d'un pouvoir d'appréciation et n'est donc pas lié dans sa décision à l'avis de la commission.

Par conséquent, la décision de délivrer ou non l'agrément relève d'une autorité politique. Ce positionnement apparaît singulier au regard des modalités de délivrance de l'agrément dans d'autres pays d'accueil présentées dans le rapport Colombani⁴. En effet, la mission notait que cette compétence revenait :

- Aux services sociaux en Suède ;
- A l'autorité centrale en Finlande ;
- A des commissions spécialisées au sein des administrations régionales au Danemark ;
- Au tribunal pour enfants en Italie ;
- A l'autorité judiciaire en Belgique ;
- Au ministère de la justice pour les Pays-Bas.

³ Préambule de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

⁴ Rapport sur l'adoption, Jean-Marie Colombani, annexe IV – Fiche 8 : D'autres politiques d'adoption

Le positionnement au niveau politique fait l'objet de critiques parmi les acteurs de l'adoption nationaux ou étrangers, notamment au regard des agréments délivrés après avis défavorables des professionnels en charge des évaluations et de la commission d'agrément.

Par conséquent deux options peuvent être envisagées :

- Une décision du président du conseil général sur avis conforme de la commission d'agrément ;
- Un transfert du pouvoir de décision à la commission d'agrément.

Cette dernière hypothèse a la préférence du conseil supérieur de l'adoption. Une modification de cette compétence permettrait de libérer le président du conseil général d'une décision parfois délicate et connotée d'un caractère politique.

Proposition 2 : donner compétence à la commission d'agrément pour délivrer l'agrément.

1.2 D'une information préalable à une préparation à l'accueil de l'enfant

a) La pratique d'autres pays

Le rapport sur l'adoption de M. Colombani notait, tout comme le rapport des trois inspections de 2003 sur l'adoption internationale la différence en matière de préparation des candidats entre la France et l'étranger. La phase d'instruction comprend ainsi une approche de préparation à la parentalité adoptive et une information sur la réalité de l'adoption.

En effet le rapport précité⁵ précise que :

- En Belgique, l'obligation pour les candidats de suivre une « préparation conçue comme une véritable « responsabilisation » est inscrite dans le code civil depuis 2005. Cette préparation est un préalable obligatoire avant de pouvoir engager le processus d'évaluation en vue du prononcé du jugement d'aptitude. Elle dure 20 h et est payante.
- En Espagne, préalablement à l'évaluation qui comporte huit séances d'entretien, les candidats doivent participer à une première phase d'information suivie d'un « stage de formation obligatoire de quatre semaines ».
- Au Danemark, les candidats bénéficient d'une information précise sur l'adoption internationale délivrée lors de deux week-ends et d'une soirée.
- Aux Pays-Bas, la réglementation prévoit six sessions obligatoires de formation et d'information organisées sur une période de 3 mois en journée. Cette formation est payante à hauteur de 900 € remboursables en partie en cas de désistement.

b) Une nouvelle dynamique pour l'information : vers une préparation à l'accueil d'un enfant

La proposition est d'instituer l'organisation d'un cycle de quatre modules d'information obligatoires avant confirmation de la demande d'agrément.

La préparation devrait être obligatoire pour l'ensemble des personnes notamment les deux membres d'un couple marié, en union libre ou pacsé, souhaitant s'engager dans un projet d'adoption, même si

⁵ Rapport sur l'adoption, Jean-Marie Colombani, annexe IV – Fiche 8 : D'autres politiques d'adoption

l'un d'eux seulement s'engagera dans le processus d'adoption. Son contenu doit s'affiner vers des aspects plus psycho-sociaux avec l'objectif de susciter la réflexion.

Sur le plan de l'organisation, plusieurs cycles de modules seraient programmés sur l'année en semaine dans la journée. Chacun des modules devraient être espacés dans le temps afin de favoriser la réflexion. Le conseil général aurait la responsabilité de l'organisation de ces modules pour l'animation desquels il serait opportun de prendre appui sur des personnes ressources (correspondant départemental de l'AFA, membre de conseil de famille, associations de parents adoptifs, associations d'adoptés, organismes autorisés pour l'adoption...). En effet, il est essentiel de croiser les regards en matière d'adoption.

La durée de chacun des modules serait de 3 h : les candidats à l'adoption bénéficieraient par conséquent d'une préparation préalable de 12 h (4 x 3 h).

Les candidats auraient obligation de s'inscrire à chacun des modules mais sans être contraints cependant de suivre à la suite tous les modules d'un même cycle. Un cycle complet devrait s'effectuer sur une période minimale de 4 mois et maximale de 12 mois. Une dispense pour le premier module pourrait être prévue pour les personnes sollicitant un deuxième agrément.

Le contenu des modules, dont l'ordre de présentation reste à définir, pourrait être le suivant :

- Les aspects juridiques et administratifs de l'adoption ;
- Qui sont les enfants adoptables – la réalité de l'adoption aujourd'hui ;
- La santé, le développement et l'intégration sociale des enfants adoptés ;
- La parentalité adoptive.

La réalisation de ces réunions implique que les intervenants soient formés aux problématiques traitées : droit, profil des enfants (enfants grands, en fratrie...), santé, filiation adoptive...

Pour des raisons pratiques, il pourrait être mis en place, dans un premier temps, un socle de deux modules obligatoires avant confirmation de la demande et une expérimentation du cycle de quatre modules dans un certain nombre de départements.

Cette démarche en deux temps (expérimentation avant généralisation) est conforme à la proposition n°19 du rapport sur l'adoption de M. Colombani. Cette proposition suggère « *d'expérimenter une formation des candidats à l'adoption avant l'évaluation afin de mieux les préparer et d'optimiser les évaluations* ». Il est précisé que la généralisation de ce dispositif serait appréciée au regard de l'évaluation de l'expérimentation. Pour être pertinente, cette expérimentation devrait porter au moins sur un tiers des départements.

Cette démarche ne doit cependant pas faire perdre l'objectif de développer avant l'agrément une réelle préparation tel que cela est pratiqué dans les autres pays européens avec succès. Sur leur modèle, on peut s'interroger sur le caractère suffisant ou non des 12 h d'information proposées en l'état : cette préparation ne doit-elle pas être plus importante, ne pourrait-elle pas relever d'une délégation de service public aux acteurs de l'adoption (organismes autorisés, associations de parents adoptifs...), doit-il y avoir une contribution financière des candidats⁶ ?

En tout état de cause, elle soulève deux questions : celle des moyens qui y seront ou pourront y être affectés par les départements avec les risques de disparité inhérents entre territoires et celle de la

⁶ Des membres du conseil supérieur de l'adoption ont fait connaître leur opposition à la remise en cause de la gratuité de cette préparation.

formation des personnes qui assureront l'animation de ces modules⁷. Cette formation qui doit être continue est d'autant plus importante que l'adoption est en constante mutation. La mutualisation des moyens telle que préconisée par la mission Colombani⁸ devra être réfléchie et accompagnée par la production d'outils.

Cette proposition implique donc une concertation avec les départements ainsi qu'une évaluation de son coût au regard des marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées en aval de la préparation et de sa mise en œuvre, les représentants des conseils généraux ayant appelé l'attention sur les difficultés de mise en œuvre de cette proposition, au vu des contraintes budgétaires des collectivités locales.

Proposition 3 : instituer un cycle de préparation obligatoire préalable à la demande d'agrément. Ce cycle comprendrait 4 modules d'information d'une durée de 3 h chacun soit 12 h d'information préalable.

2. Une nouvelle approche sur le plan réglementaire

Modifier la finalité de l'agrément oblige à redéfinir le cadre d'intervention des professionnels et des décideurs tant en ce qui concerne la procédure que la notice de renseignement accompagnant la décision d'agrément.

2.1 L'agrément et les évaluations

a) Quelles modifications sur le plan législatif ?

Au-delà d'une réécriture pour partie de l'article L.225-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) pour une meilleure lisibilité du texte, aucune mention n'est faite sur la finalité de l'agrément au regard de la protection de l'enfance.

L'article L.225-2 du CASF pourrait être utilement complété par une phrase précisant que l'agrément a pour finalité le respect des besoins et de l'intérêt de l'enfant tels que définis à l'article L.112-4 du code précité.

L'article L.112-4 du CASF dispose que « *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 toute décision le concernant* ».

Proposition 4 : modifier l'article L.225-2 du CASF pour préciser que l'agrément a pour objet le respect des besoins et de l'intérêt de l'enfant tels que définis à l'article L.112-4 du même code.

b) Quelles modifications sur le plan réglementaire ?

Sur le plan réglementaire, le président du conseil général doit s'assurer que « *les conditions d'accueil offertes (...) sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté* ». Aucune référence n'est faite aux conditions matérielles (logement, cadre de

⁷ Il pourrait être intéressant de réfléchir à un dispositif de formation de formateurs et de développer des outils pour l'information validés au niveau national.

⁸ Rapport sur l'adoption, Jean-Marie Colombani, Proposition n°22 – Promouvoir la mise en place d'organisations départementales ou interdépartementales « relativement » spécialisées : « *Dans les petits départements, il conviendra d'encourager et de promouvoir la mutualisation des moyens avec ceux de plus gros départements, faute de quoi la qualité des agréments a de grande chance de rester aussi hétérogène qu'actuellement.* »

vie...) alors que celles-ci sont évaluées dans le cadre de l'enquête socio-éducative et sont demandées par les pays d'origine des enfants. Il est donc proposé que les termes « ainsi que l'ensemble des conditions matérielles » soient introduits dans cette disposition réglementaire au même titre que les aspects familiaux, éducatifs ou psychologiques.

A cet effet, le président du conseil général devrait procéder à des évaluations socio-éducative, et psychologique ou à toute évaluation nécessaire au regard de l'intérêt de l'enfant.

Par rapport à la disposition existante, la proposition figurant ci-dessus vise à prendre en compte le volet éducatif dans la dénomination de l'évaluation sociale et à garder la possibilité qu'une évaluation complémentaire puisse être menée en tant que de besoin, par exemple par un professionnel psychiatre, pour approfondir un aspect ressortant des entretiens socio-éducatif ou psychologique.

Il est proposé par ailleurs de tenter de mieux définir ou cadrer ce qui doit être questionné dans le cadre des évaluations sans pour autant en déterminer une liste exhaustive.

Ainsi, l'article R.225-4 du CASF pourrait contenir des dispositions permettant d'encadrer ces évaluations :

- L'évaluation socio-éducative porte notamment sur le parcours de vie personnel, l'environnement social et familial du ou des demandeurs, l'ensemble des conditions matérielles d'accueil et les disponibilités du ou des demandeurs à l'accueil d'un ou de plusieurs enfants présentant éventuellement des besoins spécifiques, les capacités éducatives et d'adaptation à l'enfant.
- L'évaluation psychologique porte notamment sur le contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'adopter, la capacité à évoluer dans la représentation de l'enfant attendu et à faire une place à l'enfant et à son histoire, les disponibilités à l'accueil d'un ou de plusieurs enfants présentant éventuellement des besoins spécifiques et les capacités d'adaptation à l'enfant.

Proposition 5 : préciser le cadre réglementaire relatif à l'évaluation socio-éducative et psychologique.

c) Des propositions législatives et réglementaires complémentaires

La mise en place d'une préparation plus importante, susceptible d'aider à l'appréhension de la réalité de l'adoption devrait favoriser un cheminement plus rapide des candidats dans leur projet. Dès lors, si la période pré agrément est renforcée quant au contenu de l'information délivrée, on peut s'interroger sur une réduction de la durée d'évaluation de la demande d'agrément de 9 mois, en application de l'article L.225-2 du CASF, à 6 mois.

Lors des débats, des propositions ont été formulées en vue de définir dans la réglementation des facteurs incompatibles ou défavorables⁹ à la délivrance de l'agrément (isolement social et familial, rigidité psychique, incapacité à percevoir les besoins de l'enfant adopté, la santé, l'insuffisance de ressources financières ...) sans que ceci ne suscite l'adhésion de tous. Etablir des indicateurs de refus est difficile car cela pose des problèmes d'objectivité sur la perception de certains de ces indicateurs d'une part et d'autre part, souvent, la problématique relève davantage d'un faisceau d'éléments plus ou moins qui se surajoutent plutôt que d'une difficulté massive bien identifiée.

⁹ Des membres ont fait part de la difficulté d'établir des facteurs incompatibles ou défavorables à la délivrance de l'agrément.

Au-delà de l'agrément, la question de l'écart d'âge entre l'adopté et l'adoptant que ce critère soit ou non référé à l'inadéquation du projet au regard de l'intérêt de l'enfant¹⁰ a de nouveau été débattue. Les débats n'ont pu permettre cependant de dégager un consensus sur ce sujet.

Proposition 6 : *s'interroger sur une réduction de la durée de la période d'évaluation de 9 à 6 mois, sur la détermination dans la réglementation d'indicateurs de refus et d'un écart d'âge entre l'adopté et l'adoptant.*

2.2 La notice de renseignement jointe à l'agrément

L'article L.225-2 du CASF dispose « *qu'une notice dont la forme et le contenu sont définis par décret, décrivant le projet d'adoption des personnes agréées est jointe à l'agrément. Cette notice peut être révisée par le président du conseil général sur demande du candidat à l'adoption* ».

La notice doit permettre d'appréhender les contours du projet d'adoption du ou des candidats. Dans la pratique, les informations figurant dans la notice portent sur le nombre d'enfant, l'âge (renseigné de manière différente selon les départements) et le sexe de l'enfant. La partie relative aux caractéristiques du projet est peu souvent renseignée ; elle ne permet donc pas d'avoir un aperçu du projet d'adoption du ou des candidats et n'aide pas à la réalisation de l'apparementement.

La notice devrait donc obligatoirement définir l'âge, le nombre des enfants et les caractéristiques du projet au regard de son origine, de sa santé ou de ses besoins spécifiques. S'agissant de l'âge de l'enfant, la notice devrait être rédigée de manière précise au regard du projet des candidats en indiquant l'âge maximum de l'enfant¹¹ que les candidats sont en capacité d'accueillir après le processus d'évaluation de la demande d'agrément.

Un projet défini en début de parcours évolue tout au long du cheminement des candidats. Par conséquent, les conditions et les modalités de révision de cette notice devraient être précisées dans le cadre réglementaire.

Proposition 7 : *rendre obligatoire dans la notice la présentation du projet des candidats agréés en ce qui concerne l'âge de l'enfant souhaité, le nombre et les caractéristiques du projet au regard notamment du pays d'origine de l'enfant, de son état de santé et / ou de ses besoins spécifiques.*

3. L'adaptation des règles régissant l'agrément après sa délivrance

Plusieurs propositions d'amélioration de l'agrément ont été élaborées et visent à prendre en compte l'allongement des délais de procédure et le suivi de l'agrément en vue d'adoption par les services.

3.1 La temporalité de l'agrément

a) La durée de validité de l'agrément

¹⁰ Ce critère est bien souvent analysé sous le seul angle de l'écart d'âge maximal entre l'adopté et l'adoptant alors que pourrait être également mis en discussion la question de l'écart d'âge minimal entre l'adoptant et l'adopté fixé en l'état à 15 ans (article 344 du code civil).

¹¹ La rédaction dans la notice de l'item relatif à l'âge a suscité un fort débat au sein du conseil supérieur de l'adoption étant entendu qu'il doit permettre de déterminer l'âge maximal que se fixent les candidats. Ceci permet ainsi de signifier que les candidats ont également été préparés à l'accueil d'un enfant de cet âge maximal précité.

Cette durée est fixée par l'article L.225-2 du CASF à 5 ans. Face à l'augmentation des délais des procédures d'adoption, il conviendrait de prévoir un dispositif permettant une seule prorogation d'un an de validité de l'agrément.

Le principe doit en être posé dans la partie législative du code ; les conditions d'application doivent être prévues dans la partie réglementaire du même code. Trois conditions cumulatives pourraient être fixées : l'existence d'une proposition d'enfant, l'arrivée de l'enfant adopté ou confié en vue d'adoption dans les 12 mois à compter de la prorogation et une évaluation de la situation.

Proposition 8 : *permettre une prorogation d'un an de la durée de validité de l'agrément sous réserve de l'existence d'une proposition d'enfant, de son arrivée dans les 12 mois à compter de la prorogation et d'une évaluation de la situation.*

b) La caducité de l'agrément

Le dernier alinéa de l'article L.225-2 du CASF apparaît flou dans la définition de ce qui fait caducité de l'agrément. L'arrivée de l'enfant est le fait générateur mais il n'est pas clairement indiqué dans la rédaction de la disposition s'il s'agit de l'arrivée d'un enfant adopté ou de tout autre enfant. Or diverses situations pourraient justifier de la caducité de l'agrément en cours lorsqu'elles entraînent une modification substantielle des conditions d'accueil.

La naissance et l'adoption sont la réalisation d'un projet parental modifiant par l'arrivée de l'enfant les conditions d'accueil. La composition de la famille peut également évoluer du fait du divorce, du décès de l'un des membres du couple ou de la prise en charge d'un enfant de manière permanente sans liens juridiques d'affiliation (par exemple un enfant recueilli par kafala ou dans le cadre d'une délégation d'autorité parentale polynésienne).

Dans ces différentes situations, la caducité de l'agrément pourrait être prévue par les textes sous réserve qu'aucun apparemment n'ait été réalisé. Dans le cadre de la caducité, les personnes ne sont pas soumises à un délai préalable avant le dépôt d'une nouvelle demande.

Il conviendrait probablement de clarifier de manière plus générale les situations qui relèvent d'une caducité ou d'un retrait.

Proposition 9 : *prévoir la caducité de l'agrément en cas d'accueil d'un enfant à titre permanent, de divorce, de séparation de corps, de cessation de communauté de vie ou de décès de l'un des membres du couple à l'exception des situations où un apparemment a été réalisé.*

3.2 L'accompagnement de l'agrément sur sa durée de validité : les entretiens post agrément

Le cheminement des candidats vers l'enfant et l'évolution de leur projet ne se limitent pas à la seule phase de la procédure d'agrément. L'accompagnement des candidats à la réflexion, à la gestion de l'attente et à la préparation à l'accueil d'un enfant est tout aussi important dans le processus de l'adoption.

L'article R.225-7 du CASF dispose que « le président du conseil général procède à un entretien au terme de la deuxième année de validité de l'agrément en vue de l'actualisation du dossier ». Cette disposition a été prévue pour rompre l'isolement des candidats et susciter un temps d'échange avec le professionnel. La réglementation ne fixe aucune sanction si la personne ne donne pas suite à l'invitation du conseil général.

Face à l'évolution rapide de la réalité de l'adoption, l'accompagnement des candidats agréés tend à devenir l'une des préconisations du bureau permanent de la conférence de La Haye. Ainsi la nécessité de réinterroger le projet de manière plus concrète au terme de la deuxième année et de la quatrième année de validité de l'agrément devrait être prévue par les textes. La présence à cet entretien devrait être une obligation pour la personne agréée. Son absence à l'un d'entre eux devrait donner lieu à un retrait après mise en demeure.

Au-delà de cette temporalité, le service doit bien sûr se rendre disponible pour les candidats qui souhaiteraient échanger sur leur projet.

Proposition 10 : prévoir des entretiens obligatoires aux 2^{ème} et 4^{ème} années de validité de l'agrément sanctionnés en cas de non présence par un retrait d'agrément.

Conclusions

Mieux préparer les candidats à l'adoption au profil des enfants est dans l'intérêt et la protection de ceux-ci. Cette préparation permettra aux adoptants d'être mieux à même d'accueillir des enfants présentant des besoins spécifiques du fait de leur parcours pré adoption. Toutefois, l'adoption et l'épanouissement de l'enfant adopté s'inscrivent dans un ensemble comprenant également l'accompagnement après l'adoption. Le développement de structures ou de dispositifs d'accompagnement et de prise en charge qu'elles concernent notamment la santé ou l'intégration scolaire est tout aussi important pour une adoption réussie. C'est un chantier encore non amorcé.