



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITÉ

RAPPORT D'ACTIVITÉ

2006-2007

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

Adresse postale : 14, Avenue Duquesne – 75350 Paris 07 SP

Adresse géographique : 10, place des 5 martyrs du Lycée Buffon – 75015 PARIS

SOMMAIRE

Avant-Propos	Page 3
CHAPITRE 1 : LES TRAVAUX ET DÉCISIONS DU CONSEIL	Page 4
CHAPITRE 2 : TRAITEMENT DES DOSSIERS INDIVIDUELS	Page 12
CHAPITRE 3 : LA FORMATION	Page 21
CHAPITRE 4 : LES DEMANDES D'ACCÈS AUX ORIGINES PERSONNELLES DES PERSONNES MINEURES	Page 24
CHAPITRE 5 : L'ENQUÊTE CNAOP/INED RELATIVE AUX MÈRES DE NAISSANCE QUI DEMANDENT LE SECRET DE LEUR IDENTITÉ LORS DE LEUR ACCOUCHEMENT	Page 25
CHAPITRE 6 : COMMUNICATION, PARTENARIATS ET ANIMATION DU RÉSEAU	Page 26
CHAPITRE 7 : LES PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL POUR L'ACCÈS AUX ORIGINES PERSONNELLES ET LES RÉFLEXIONS ENGAGÉES	Page 28
ANNEXES	

Rapport d'activité 2006-2007

Le Conseil National pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) a été créé par la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat. La liste des membres du Conseil figure en annexe 1 du rapport.

Le présent rapport couvre la période d'activité du CNAOP du 1er avril 2006 au 31 mars 2007.

AVANT-PROPOS

Le CNAOP, créé en 2002, a donc cinq ans cette année.

C'est une institution encore jeune, et qui pourtant, a déjà effectué un travail considérable, en dépit de diverses difficultés dont certaines sont structurelles, et d'autres conjoncturelles.

Avant d'en dire quelques mots, je voudrais indiquer ici la fierté que j'ai à présider depuis bientôt deux ans ce Conseil, dont l'existence représente une indéniable avancée démocratique et humaine et au sein duquel peuvent s'exprimer les sensibilités des associations regroupant les personnes concernées. Je voudrais également exprimer le plaisir qui est le mien de travailler en collaboration étroite avec une équipe dynamique et efficace, intensément impliquée dans sa tâche, et si intelligemment coordonnée par la Secrétaire générale, Marie-Christine Le BOURSICOT, dont la qualité de magistrat est essentielle au traitement de situations individuelles.

Je passerai ici sur les difficultés conjoncturelles de fonctionnement, dont certaines sont d'ailleurs résolues, notamment par le recrutement de nouveaux collaborateurs qui faisaient défaut, par l'attribution de locaux plus adéquats, et par la mise en service récente d'un logiciel informatique susceptible de rendre plus efficaces nos recherches et le traitement des informations collectées.

En revanche, les difficultés structurelles méritent d'être à nouveau soulignées car elles témoignent, me semble-t-il, du douloureux contraste qui persiste, aujourd'hui encore, entre l'acte même de création du CNAOP qui était incontestablement le fruit d'une volonté politique délibérée, et le fait que pourtant, l'existence de cette institution n'a toujours pas été véritablement intégrée comme telle au sein de notre administration.

Le CNAOP ne dispose pas en effet d'une ligne budgétaire individualisée, le rattachement administratif du CNAOP n'est pas encore suffisamment clarifié et le statut du CNAOP témoigne enfin de la position inconfortable d'une institution dont la vocation se trouve être par essence décentralisée, au sein même de l'administration centrale d'un ministère. Tout ceci complique notre fonctionnement quotidien, et fait le lit de tracasseries répétitives qui s'avèrent souvent fort lassantes.

Les faits sont têtus, mais l'enthousiasme finira certainement par l'emporter, et la volonté de réussir sera, très probablement, la plus forte.

Personnellement, je n'en doute pas, et je continuerai donc à mettre, sans réserve aucune, toute mon énergie au service de cette institution dont l'importance éthique est essentielle, et qui force l'admiration par son efficacité d'ores et déjà impressionnante en dépit de sa création encore très récente.

Paris, le 21 juin 2007
Professeur Bernard GOLSE,
Président du CNAOP

CHAPITRE 1 : LES TRAVAUX ET DECISIONS DU CONSEIL

LES TRAVAUX EN SEANCE PLENIERE

Depuis le précédent rapport, le Conseil s'est réuni six fois en séance plénière.

Le 22 mai 2006 :

Le Président ouvre la séance en accueillant Madame RODI-TOUCHARD-HANOUE, responsable des affaires générales à la mission protection de l'enfance du Conseil général du Calvados, qu'il a invitée à la demande de Madame Anne d'ORNANO, membre du CNAOP et Présidente du Conseil général du Calvados.

Dans le cadre de son rapport sur l'activité du service, la Secrétaire générale note une réduction du nombre de dossiers enregistrés en avril 2006 et une stabilisation des demandes par rapport aux exercices précédents. 161 levées de secrets et 64 déclarations d'identité ont été enregistrées depuis le 01/10/2002.

Elle soulève la difficulté concernant **les adoptés nés à l'étranger** dont l'identité des parents de naissance n'est pas couverte par le secret dans la plupart des cas.

Elle attire l'attention du Conseil sur la **durée moyenne d'instruction des dossiers** de demande d'accès aux origines personnelles : elle varie selon qu'il s'agit de dossiers où il n'y a pas de secret (circuit court), de ceux où il y a secret mais où figure l'identité du ou des parent(s) de naissance décédé(s) sans expression de volonté contraire à la levée du secret de l'identité à l'occasion d'une demande d'accès aux origines personnelles (circuit moyen) et enfin, de ceux pour lesquels les investigations préalables - recherche de l'identité et de l'adresse des parents de naissance - durent plusieurs mois, temps auquel il faut ajouter, si ces investigations sont fructueuses celui de la prise de contact et de la mise en relation des personnes concernées, qui est très variable (circuit long).

L'équipe du secrétariat fait également observer une disparité des informations contenues dans les dossiers des pupilles selon les départements et l'année de naissance.

Le Conseil commence l'examen du rapport annuel d'activité du CNAOP 2005/2006.

Le 9 juin 2006

La séance est entièrement consacrée à la discussion relative au projet du rapport annuel d'activité 2005/2006 du Conseil et à son vote.

Après y avoir apporté quelques modifications, le Conseil vote le rapport et décide qu'il sera adressé au ministre le 11 juin et rendu public le 15 juin 2006.

Le 11 septembre 2006

Monsieur Bernard GOLSE accueille Madame de BOISHEBERT, Directrice de l'organisme autorisé pour l'adoption "Les Nids de Paris" et représentante de la Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption (FFOAA) qu'il avait invitée à participer à cette séance.

Dans son rapport d'activité, Madame LE-BOURSICOT signale une diminution du nombre des demandes d'accès aux origines ; le flux des demandes est ainsi géré à 90 % mais il est toujours impossible de résorber le stock. Une nouvelle présentation des statistiques montre que les mères de naissance sont identifiées et localisées dans plus de 50 % des dossiers et que la moitié des personnes contactées accepte de lever le secret, ce pourcentage a donc augmenté sensiblement, car il n'était que de 38 % en 2004.

Le Conseil décide ensuite de poser des **questions à la mission juridique** auprès du Ministère de la Santé et des Solidarités sur la compétence du CNAOP pour contacter et s'enquérir de la volonté d'un parent de naissance, qui avait demandé la préservation du secret de son identité ou qui n'avait pas expressément manifesté sa volonté à cet égard, dans le cas où le demandeur déclare connaître l'identité de ce parent de naissance grâce à ses recherches personnelles ou à une communication faite par le Conseil général.

La 1^{ère} session de formation organisée par le CNAOP ayant été réglée au COPES, le Conseil décide de **l'organisation en 2007 de 2 journées de formation** des acteurs du réseau (correspondants départementaux et membres des organismes autorisés pour l'adoption).

Le thème choisi est "l'accompagnement des personnes concernées par les démarches d'accès aux origines personnelles : le rôle de l'intermédiaire, mandataire du CNAOP". Des personnalités référentes seront invitées, en complément de travaux en ateliers animés par les membres du secrétariat général et des correspondants départementaux; il est précisé que désormais 25 % des prises de contact avec les parents de naissance sont effectuées par ces derniers sur mandat.

Une information est donnée sur les **propositions d'amendements parlementaires au projet de loi sur la protection de l'enfance** qui concernent le CNAOP (demande d'accès aux origines présentées par des mineurs, constitution du CNAOP en Groupement d'Intérêt Public). La question de la difficulté pour les personnes adoptées d'obtenir la délivrance de la copie intégrale de leur acte de naissance afin de se faire établir un nouveau passeport biométrique est également évoquée. Certaines de ces personnes, confrontées à un refus de délivrance de la copie intégrale de leur acte de naissance par les services de l'état civil, se sont adressées au CNAOP. La représentante du Directeur des affaires civiles et du sceau indique que le problème devrait être réglé prochainement par les ministères concernés.

Le chef du bureau des Affaires juridiques de la Direction de l'action sociale enfance du Conseil général de Paris, membre du Conseil national à titre de personnalité qualifiée, soulève la question de **la communication du nom du père biologique** lorsqu'il a été déclaré par la mère de naissance ou par l'administration dans le dossier de l'enfant. Dans ce cas, ne pouvant apporter la preuve de cette paternité biologique, les services de l'aide sociale à l'enfance de Paris ne communiquent pas cette identité, par respect pour la vie privée de la personne concernée ; la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le tribunal administratif de Paris, la cour administrative d'appel de Paris ont approuvé cette position.

Le Conseil décide alors que la question du père sera examinée en profondeur.

La discussion porte ensuite sur les réflexions relatives à l'accès aux origines personnelles des personnes nées dans **le cadre d'une procréation médicalement assistée** avec donneur et sur la proposition de loi présentée par la députée Valérie PECRESSE visant à instaurer un

accouchement dans la discrétion, avec communication de droit de l'identité de la mère de naissance à la personne adoptée ou pupille à sa demande et à sa majorité.

La Secrétaire générale présente les grandes lignes de la proposition de l'Institut national d'études démographiques (INED) de mener une **enquête auprès de l'ensemble des femmes** qui, aujourd'hui, demandent le secret de leur identité lors de leur accouchement, afin de mieux connaître leur profil et analyser la portée du dispositif mis en place par la loi du 22 janvier 2002.

Le 20 novembre 2006

Le Président évoque la participation et l'assiduité des membres aux séances plénières :

- il propose d'inviter régulièrement Madame de BOISHEBERT pour assurer la représentation des organismes autorisés pour l'adoption aux travaux du CNAOP ;
- il évoque les absences répétées de Madame Bénédicte HONORE, représentante des associations de défense du droit à la connaissance des origines, et celle de Madame Anne d'ORNANO, représentante des conseils généraux.

Puis, Madame VILLENEUVE-GOKALP présente le **projet d'étude de l'Institut national d'études démographiques (INED)** sur le profil des femmes qui font le choix d'accoucher sous le secret de leur identité. A l'échelle nationale, en se référant à l'attestation prévue à l'article R.147-23 du code de l'action sociale et des Familles (CASF), un questionnaire anonyme serait rempli par le correspondant départemental indépendamment du dossier de l'enfant. La discussion porte sur les rubriques à ajouter à celles déjà prévues dans l'attestation : les conditions de logement, la situation économique, la violence conjugale éventuellement subie, l'origine ethnique, la religion (ce dernier point risquant de ne pas être admis par la CNIL). L'INED poursuit l'élaboration de ce projet.

Dans son **rapport de gestion annuel** (présenté chaque année en septembre), la Secrétaire générale signale une légère diminution du nombre des demandes, une augmentation des clôtures pour identification ou localisation impossible (ce qui correspond aux réponses apportées à des dossiers ouverts en 2003 ou 2004 pour lesquels toutes les investigations effectuées se sont révélées infructueuses), la sensible augmentation du pourcentage de mères de naissance contactées par le CNAOP qui acceptent de lever le secret. Le logiciel de gestion informatisée sera disponible en 2007. Le poste d'assistant du Secrétaire général, auparavant occupé par des personnes "vacataires occasionnelles à titre temporaire", dans le cadre de contrats à durée déterminée de 3 ou 4 mois, est enfin transformé en poste permanent, mais n'est pas pourvu à ce jour.

Une rencontre est prévue avec un représentant de la CNIL afin d'évaluer la possibilité pour le CNAOP d'accéder au Répertoire national des identifiants des personnes physiques géré par l'INSEE.

Le Président et la Secrétaire générale du conseil ont **rencontré Madame Valérie PECRESSE**, députée des Yvelines, qui a déposé 2 propositions de lois : l'une relative à la possibilité pour une personne issue d'une insémination artificielle avec donneur anonyme d'accéder à ses origines personnelles, l'autre proposant la suppression de l'accouchement dans le secret, le recueil obligatoire de l'identité de la mère biologique et sa communication de droit au demandeur. Le Président a fait part de son étonnement que le CNAOP n'ait pas été consulté pour cette dernière proposition qui remet en question son existence. La Secrétaire générale a témoigné de 4 années d'expérience acquise par la pratique professionnelle du CNAOP dans la mise en relation avec l'accord des personnes intéressées.

Le **groupe de travail "Articulation du partenariat entre le CNAOP, les associations et les Conseils généraux"** s'est réuni (peu de participants) : si le travail en réseau avec les départements est satisfaisant, le partenariat avec les associations est insuffisant, il convient de redynamiser ce groupe.

Le **groupe de travail "Evaluation et possibilité d'évolution de la loi de 2002"** attend des conclusions de l'enquête INED des éléments d'orientation. Le représentant du Directeur général de l'action sociale indique que ce dernier a proposé au ministre de tutelle que l'Inspection GAS effectue une évaluation de la loi de 2002, de la formation des correspondants départementaux et du fonctionnement général du CNAOP. Le groupe souhaiterait une étude comparative avec d'autres pays.

Les journées techniques de formation, prises en charge financièrement par la DGAS sans faire appel à un organisme extérieur, se dérouleront au 6, rue Albert de Lapparent Paris 7^{ème} les 11 et 12 juin 2007. Un devis de 3080,90 € a déjà été proposé et accepté par la DGAS pour la location des salles.

Il est prévu 2 demi-journées de conférences et 2 demi-journées de travaux en ateliers sur le thème de la recherche des origines et son accompagnement. Il est proposé d'inviter des personnes témoignant de la recherche de leurs origines ; les membres du Conseil sont invités à faire part de leurs propositions d'ici la prochaine séance pour pouvoir arrêter le programme.

La Secrétaire générale fait un rapport complet sur l'instruction de la demande d'accès à ses origines présentée par Madame Pascale ODIÈVRE qui avait saisi la Cour Européenne des Droits de l'Homme (arrêt du 13 février 2003) et informe le Conseil de la clôture définitive de ce dossier et de ses motifs.

Le 15 janvier 2007

Etaient invités 3 correspondants des Bouches du Rhône et un correspondant du Nord. Monsieur le Président informe le Conseil de la démission de Mme d'ORNANO et de Mme HONORÉ. Les questions évoquées par ces deux membres du Conseil posent à nouveau le problème de l'impossibilité pour un membre de se faire remplacer par un suppléant, puisque cela n'est prévu ni par la loi du 22 janvier 2002, ni par le décret du 3 mai 2002.

Analyse des résultats mensuels du Secrétariat Général

La Secrétaire générale fait de nouveau état d'une légère diminution du nombre des demandes d'accès aux origines personnelles, qui peut s'expliquer en partie par une meilleure qualification du rôle spécifique du CNAOP par les départements qui peuvent mieux orienter les démarches des demandeurs.

Le pourcentage de levées de secret par les mères contactées est passé de 38% en 2005 à 53% aujourd'hui. Cependant seuls 87% des dossiers sont traités, d'où l'augmentation du nombre des dossiers en attente.

La formation des correspondants départementaux

Deux journées techniques de formation à l'intention des correspondants départementaux se dérouleront les 11 et 12 juin sur le thème de l'accompagnement de la recherche des origines et de la mise en relation ainsi que sur le mandat donné aux correspondants.

Il est souhaité la participation de demandeurs, de parents biologiques et adoptifs, d'associations, et de correspondants locaux. L'intervention de professionnels pouvant faire part de l'expérience du Québec et de la Grande Bretagne, si elle est réalisable, serait bienvenue. Les propositions de participation et d'animation sont validées.

Réflexion du groupe de travail sur l'évaluation et possibilité d'évolution de la loi

La question des pères : le CNAOP a vocation à recueillir la volonté du père comme de la mère et l'identité du père est couverte par le secret si celui-ci est demandé.

La CADA estime qu'un père « désigné » est un tiers dont l'identité ne peut être révélée, sous peine d'atteinte à sa vie privée.

Mais depuis la loi du 22 janvier 2002, seule la mère, qui accouche, peut demander le secret. Le Conseil devra arrêter une position pour les dossiers du passé.

Législation

Est évoquée la proposition d'amendement de M. DELNATTE, député UMP du Nord, au projet de loi sur la protection de l'enfance qui sera bientôt débattue au Parlement. Cette proposition concerne l'âge minimum requis pour former une demande d'accès aux origines personnelles et l'impossibilité pour les représentants légaux de la personne adoptée ou pupille de l'Etat de saisir le CNAOP pendant sa minorité sans qu'elle ait exprimé une demande personnelle.

Suite aux conclusions du groupe de travail, le Conseil a proposé l'âge minimum de 18 ans dans son rapport annuel du 15 juin 2006. M. DELNATTE, dans son amendement, a retenu l'âge de discernement, conformément aux conclusions du rapport de la mission famille de l'Assemblée nationale de février 2006.¹ Mais l'impossibilité pour les représentants légaux du mineur de saisir le CNAOP sans son accord figure dans l'amendement.

Pratique des correspondants départementaux du CNAOP

Le Conseil entend les témoignages des correspondants départementaux présents. Ces derniers font part de leur pratique professionnelle, quant à l'accueil et à l'information donnée aux mères de naissance qui demandent le secret de leur identité lors de leur accouchement et quant au recueil des renseignements identifiants et du pli fermé auprès de celles-ci. Ces témoignages font apparaître la diversité des situations humaines dont les correspondants ont à connaître et apportent un éclairage pertinent quant aux perspectives d'évolution de la loi.

Etude INED

La CNIL ne s'opposerait pas à une étude strictement anonyme sur le profil des femmes accouchant dans le secret.

Le 19 mars 2007

Etaient invités par le président, Mme Catherine HAMON, médecin pédopsychiatre en Italie, M. le Professeur GUERRA, médecin pédopsychiatre et psychanalyste en Uruguay, Mme Danielle

¹ Il est rappelé que dans son rapport de juin 2005, le Conseil avait proposé l'âge minimal de 13 ans.

HOUSSET, présidente d'honneur de Enfance et familles d'adoption, Mme Raphaëlle CAVALIER, responsable du bureau adoption et droits de l'enfant du département du Nord.

La nomination au CNAOP de Monsieur d'AMECOURT, conseiller général de la Gironde, en remplacement de Mme d'ORNANO, est en cours.

Mr le Président fait part de sa rencontre avec les présidents de deux associations : le Mouvement national pour le droit d'accès aux origines familiales (MNDA), Mme SOUTY-BAUM, et la Coordination des actions pour le droit à la connaissance des origines (CADCO), Mr VERDIER.

Déménagement des bureaux du secrétariat général

Ces bureaux, situés depuis mars 2004, 11 place des 5 martyrs du lycée Buffon, ont été transférés au 10 de la même place à la date du 8 mars 2007. L'adresse postale reste inchangée : 14 avenue Duquesne 75350 Paris SP 07 .

Analyse des résultats mensuels du Secrétariat Général

Confirmation de la progression des levées de secret parmi les personnes contactées. Celles-ci sont moins surprises lors de la prise de contact par le CNAOP, car elles sont mieux informées de son existence. Après 4 ans de fonctionnement du CNAOP, il semble qu'il y ait une évolution générale des perceptions concernant l'accès aux origines personnelles, tant pour les demandeurs que pour les personnes recherchées.

Mr GOLSE informe le Conseil du départ d'une chargée de mission.

Travaux sur l'évaluation et les possibilités d'évolution de la loi

L'article 11 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, reprenant la proposition d'amendement de M. DELNATTE, précise que l'adopté ou le pupille mineur doit avoir atteint **l'âge de discernement** pour saisir le CNAOP avec autorisation de ses représentants légaux, ces derniers ne pouvant plus présenter la demande de leur propre chef et en quelque sorte à l'insu du mineur concerné.

Le Conseil se propose d'étudier des dossiers de mineurs déjà traités, afin de donner quelques orientations sur la notion de capacité de discernement.

Il est rappelé que l'article 311-25 du code civil, issu de l'ordonnance n°2005-759 du 4 juillet 2005 portant **réforme de la filiation**, dispose que la filiation vis-à-vis de la mère est établie par sa désignation dans l'acte de naissance de l'enfant ; auparavant, cette désignation de la mère ne suffisait pas à établir le lien de filiation. La Secrétaire générale a adressé, dès septembre 2005, un courrier aux correspondants départementaux sur ces nouvelles dispositions, car elles ont un impact sur l'admission des enfants concernés en qualité de pupilles de l'Etat.

Etude demandée à l'INED

Le Conseil procède à l'examen du questionnaire de l'étude sur les mères de naissance qui demandent le secret de leur identité élaboré par l'INED et y apporte quelques modifications.

Etude des relevés semestriels des accouchements secrets des enfants accueillis à la naissance adressés par les correspondants départementaux

63 départements seulement ont adressé au CNAOP les 2 relevés semestriels de l'année 2006. Le secrétariat général s'efforce d'adresser des courriers de relance aux départements retardataires ou qui fournissent des chiffres manifestement erronés. Par ailleurs, le secrétariat général n'a ni la disponibilité, ni la compétence technique nécessaires pour en faire une exploitation statistique fiable. Il serait donc opportun que le traitement de ces données, totalement anonymes, soit confié à un organisme public extérieur en mesure d'en faire l'analyse statistique.

Le groupe de travail "bilan et perspectives d'évolution de la loi du 22 janvier 2002"

Au cours de l'année écoulée, ce groupe de travail s'est réuni régulièrement.

Au cours du 2^{ème} trimestre 2006, sa réflexion a porté sur la **demande d'accès aux origines personnelles présentée par un mineur** et au nom de ce dernier par son représentant légal. Les modalités de saisine du CNAOP dans cette hypothèse, ayant été modifiées par la loi relative à la protection de l'enfance du 5 mars 2007, et, s'agissant de la 1^{ère} retouche apportée à la loi du 22 janvier 2002, à la suite d'une proposition du Conseil, le chapitre 4 de ce rapport sera consacré à cette question.

Ce groupe s'est également interrogé sur **la question des pères de naissance**, à partir du texte du chef du bureau des Affaires juridiques de la Direction de l'action sociale enfance du Conseil général de Paris, membre du Conseil national à titre de personnalité qualifiée, qui a fait part au Conseil de la position prise par la CADA, le tribunal administratif de Paris et la cour d'appel administrative de Paris. Ces juridictions et la CADA considèrent que le père "déclaré" dans le dossier de l'enfant est un père présumé, qu'il n'est pas légalement le père et que, par conséquent, son identité doit être occultée lors de la consultation du dossier par le pupille, au motif du respect de la vie privée d'un tiers et ce, alors même que l'identité de la mère de naissance n'est pas couverte par le secret et peut être communiquée directement.

Cette position risque de mettre le CNAOP en porte à faux. En effet, les personnes qui se verront communiquer l'identité de leur mère de naissance et, en revanche, refuser la communication des éléments d'identité du père "déclaré", saisiront le CNAOP, alors même que le secret n'a pas été demandé lors de leur naissance (accouchement sous secret) ou lors de leur remise (remise sous secret, possibilité supprimée par la loi du 22 janvier 2002).

En effet, ce père déclaré sera alors considéré comme un père de naissance. Par conséquent, le CNAOP devra appliquer les mêmes règles qu'à la mère de naissance (qui n'a été, à aucun moment dans la plupart des cas, la mère légale) : à défaut de secret expressément demandé ou de nécessité de vérifier la volonté de ce père de naissance, son identité sera communiquée.

Il en sera de même dans les cas où le CNAOP, saisi d'une demande de communication de l'identité des deux parents de naissance, constatera l'absence de secret lors de l'accouchement ou de la remise de l'enfant. La question que s'est posé le groupe est la suivante: pourquoi appliquer un régime différent au père "déclaré" et à la mère "déclarée", alors que tout le dispositif repose sur le déclaratif ? Cette problématique exige une réflexion plus approfondie.

Les dossiers clos pour absence de secret : les réflexions menées en groupe de travail, ainsi que l'étude approfondie des dossiers clos définitivement en 2005 pour ce motif ont amené le Conseil à poser une question à la mission juridique du ministère de la santé et des solidarités dont le contenu, validé en séance plénière, figure à l'annexe 3.

CHAPITRE 2 : TRAITEMENT DES DOSSIERS INDIVIDUELS

En annexe 2 de ce rapport figurent les tableaux statistiques suivants :

- 1 Tableau de bord au **31/03/07**.
- 2 Répartition mensuelle des dossiers clos et des dossiers enregistrés
- 3 Evolution en pourcentage des dossiers clos par rapport aux dossiers enregistrés.
- 4 Levées de secret par les parents de naissance, et déclarations d'identité par la parentèle
- 5 Analyse causale des clôtures :
 - Répartition par type de clôture
 - Répartition des clôtures provisoires
 - Répartition des clôtures définitives
 - Répartition des communications d'identité

A - Les éléments statistiques relevés sur le tableau de bord

1) Les statistiques du 12 septembre 2002 au 31 mars 2007:

√ **3092** demandes d'accès aux origines personnelles ont été enregistrées (2453 au 31/03/06).

√ **1900** dossiers ont fait l'objet d'une clôture, soit **61,45 %** (1388 au 31/03/06).

√ **1134** dossiers sont **clos provisoirement**, soit **59,7 %** du nombre de dossiers clos :

- **860** pour absence de renseignements permettant l'identification et/ou la localisation de l'un au moins des parents de naissance : **45,3 %** du nombre des dossiers clos.
- **274** pour refus du parent de naissance de lever le secret de son identité : **14,4%** du nombre de dossiers clos.
Cependant, **17** mères de naissance qui se sont opposées à la communication de leur identité ont accepté un échange de courriers, **et 18** ont consenti à une rencontre anonyme.

√ **766** dossiers sont **clos définitivement**, soit **40,3 %** du nombre de dossiers clos :

- **81** en raison du désistement du demandeur ou de son décès ou de son absence de manifestation : **4,3 %** du nombre de dossiers clos.
- **685** après communication de l'identité du parent de naissance concerné par la demande : **36%** du nombre de dossiers clos :
 - **221** communications d'identité, suite au décès du parent de naissance concerné, sans que ce dernier ait exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès aux origines : **11,6 %** des dossiers clos.
 - **223** communications d'identité après levée de secret consentie par le parent de naissance recherché : **11,7%** des dossiers clos. (7,6% des dossiers clos au 28/02/05, 10,1% au 31/03/06.).
 - **241** communications d'identité, le secret n'ayant pas été demandé lors de la naissance ou lors de la remise de l'enfant : **12,7%** des dossiers clos.
A noter : dans 66 cas de levées de secret sur 223, soit 29,6% des cas, contre 50% sur la période 2004-2005, et 31% sur la période 2005-2006, la rencontre a eu lieu en présence d'une chargée de mission du CNAOP

2) Les statistiques pour les douze derniers mois (1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007)

- √ **639** demandes d'accès aux origines personnelles ont été enregistrées
- √ **512** dossiers ont fait l'objet d'une clôture
Par conséquent, le rythme de gestion du flux entrant s'est ralenti : **80,13%** au lieu de 89,83 % pour l'exercice précédent
- √ **310** dossiers sont **clos provisoirement**, soit **60,55 %** du nombre de dossiers clos :
 - **245** pour absence de renseignements permettant l'identification et/ou la localisation de l'un au moins des parents de naissance : **47,8 %** du nombre des dossiers clos.
 - **65** pour refus du parent de naissance de lever le secret de son identité : **12,7 %** du nombre de dossiers clos.
A noter : parmi les **65** mères de naissance qui se sont opposées à la communication de leur identité, 5 d'entre elles ont accepté un échange de courriers, **et 2** ont consenti à une rencontre anonyme.
- √ **202** dossiers sont **clos définitivement**, soit **39,45 %** du nombre des dossiers clos :
 - **16** en raison du désistement du demandeur, de son décès ou de son absence de manifestation : **3,1 %** du nombre de dossiers clos.
 - **186** après communication de l'identité du parent de naissance concerné par la demande : **36,3 %** du nombre de dossiers clos :
 - **55** communications d'identité, suite au décès du parent de naissance concerné, sans que ce dernier ait exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès aux origines : **10,7 %** des dossiers clos.
 - **83** communications d'identité après levée de secret consentie par le parent de naissance recherché : **16,2 %** des dossiers clos.
 - **48** communications d'identité, le secret n'ayant pas été demandé lors de la naissance ou lors de la remise de l'enfant : **9,4 %** des dossiers clos.

A titre d'information, éléments d'analyse : pour les douze mois de l'année précédente (1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006) :

- √ **636** demandes d'accès aux origines personnelles ont été enregistrées
- √ **571** dossiers ont fait l'objet d'une clôture **89,83 %**
- √ **360** dossiers sont **clos provisoirement**, soit **63 %** du nombre de dossiers clos :
 - **249** pour absence de renseignements permettant l'identification et/ou la localisation de l'un au moins des parents de naissance : **43,6 %** du nombre des dossiers clos.
 - **111** pour refus du parent de naissance de lever le secret de son identité : **19,4 %** du nombre de dossiers clos.
- √ **211** dossiers sont **clos définitivement**, soit **37 %** du nombre de dossiers clos :
 - **16** en raison du désistement du demandeur ou de son décès ou de son absence de manifestation : **2,8 %** du nombre de dossiers clos.
 - **195** après communication de l'identité du parent de naissance concerné par la demande : **34 %** du nombre de dossiers clos :
 - **68** communications d'identité, suite au décès du parent de naissance concerné, sans que ce dernier ait exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès aux origines : **12 %** des dossiers clos.
 - **74** communications d'identité après levée de secret consentie par le parent de naissance recherché : **13 %** des dossiers clos.
 - **53** communications d'identité, le secret n'ayant pas été demandé lors de la naissance ou lors de la remise de l'enfant : **9,3 %** des dossiers clos.

B- Analyse des statistiques de l'exercice 2006/2007 comparées avec celles des exercices précédents

La comparaison avec les exercices précédents met en évidence les trois points suivants:

1. diminution du nombre des demandes d'accès aux origines personnelles enregistrées par le CNAOP : 726 en 2004, 685 en 2005 et 606 en 2006, soit une baisse de 16,50 % sur deux ans,
2. augmentation du nombre de dossiers clôturés chaque année, avec toutefois une légère baisse en 2006 : 477 en 2004, 597 en 2005 et 529 en 2006 ,
3. augmentation du nombre des mères de naissance qui acceptent de lever le secret de leur identité lorsqu'elles sont contactées par le CNAOP : 15 en 2003, 35 en 2004, 68 en 2005, 87 en 2006 et 24 au 30 avril 2007.

1) La diminution du nombre de demandes d'accès aux origines personnelles s'explique en partie par l'afflux de demandes parvenues au CNAOP dans les deux premières années de son installation, demandes émanant de personnes adoptées ou pupilles de l'Etat qui avaient déjà accompli des démarches antérieurement parfois des années durant, sans résultat et qui ont placé tous leurs espoirs dans le CNAOP. Désormais, le CNAOP reçoit un certain nombre de courriers dans lesquels les demandeurs expliquent qu'ils ont appris l'existence de l'organisme et qu'ils y voient l'occasion de se faire apporter des réponses à des questions souvent posées et non résolues. Ces demandes ne reflètent pas la même impatience, la même attente que celles enregistrées pendant les 24 premiers mois.

2) Le nombre de dossiers clôturés a diminué, mais le taux des dossiers clôturés par rapport aux dossiers enregistrés est resté constant pour les exercices des années 2005 et 2006, soit 87 % ; en revanche, cette proportion n'est plus que de 68 % pour les trois premiers mois de l'année 2007. Il est noté que le nombre de clôtures diminue sensiblement durant les périodes pendant lesquelles une ou deux chargées de mission sont en arrêt maladie. Dans un service aux effectifs réduits, tout arrêt de travail a nécessairement des répercussions non négligeables.

Par ailleurs, l'analyse des motifs de clôture explique également la diminution en chiffres absolus du nombre de clôtures. Ainsi, en 2004, 95 dossiers ont été clos après communication de l'identité de la mère de naissance en l'absence de secret ; ce chiffre n'était plus que de 53 en 2005 et de 44 en 2006. Ce type de dossier ne nécessite pas d'investigation autre que l'étude du dossier de pupille communiqué par le conseil général ou l'organisme de recueil de l'enfant : il s'agit des cas traités en circuit court. De même, 54 dossiers ont été clos en 2004 pour communication de l'identité de la mère de naissance après son décès, sans qu'elle se soit opposée de son vivant à la levée du secret à l'occasion d'une demande d'accès aux origines personnelles –circuit moyen- , contre 78 dossiers clos pour le même motif en 2005 et 50 seulement en 2006. En définitive, on constate que si 92 mères de naissance ont pu être contactées en 2004, 168 l'ont été en 2005 et 163 en 2006. Or, ces dossiers où le CNAOP doit contacter les mères de naissance, dans le respect de leur vie privée, pour s'enquérir de leur volonté sont ceux qui nécessitent le plus d'attention et de travail d'instruction et d'accompagnement, qui sont les tâches spécifiques du CNAOP. **Il convient donc de ne pas s'arrêter aux chiffres bruts de clôtures pour mesurer l'activité de l'institution.**

En tout état de cause, le tableau de bord mensuel établi depuis août 2003 démontre qu'à effectifs constants, le service n'est toujours pas en capacité de gérer le flux, puisque le taux des dossiers

clôturés par rapport aux dossiers enregistrés s'établit à 87,3% pour les 12 mois de l'année 2006. Même si le taux du total des dossiers clos par rapport au total des dossiers enregistrés depuis la mise en place du CNAOP, en novembre 2002 est passé au-dessus de la barre des 60 % en novembre 2006, pour s'établir à 61.45% le 31/03/2007, il n'en demeure pas moins que la masse augmentant, il en est de même du stock passé de 969 au 28 février 2005, à 1065 au 31 mars 2006 et à 1192 au 31/03/2007. Ce stock, qui ne fera qu'augmenter tant que le secrétariat général ne sera pas en capacité de gérer le flux à 100%, représente environ deux ans de travail à effectif constant.

Les dossiers étant traités dans leur ordre d'arrivée, cet arriéré implique nécessairement que les dossiers nouveaux, qui nécessitent des investigations multiples ou pour lesquels une mise en relation des parties peut être envisagée, ne pourront pas être instruits utilement avant un délai moyen de deux ans (sauf circuit court ou moyen).

Par conséquent, ainsi qu'il l'avait été souligné dans le rapport précédent, les effets de la rationalisation de la gestion du traitement des dossiers, initiée dès septembre 2004, ont désormais trouvé leur limite et ce, malgré le renforcement constant des rapports avec les partenaires du CNAOP : Conseils généraux, organismes autorisés pour l'adoption, établissements de santé, parquets des tribunaux de grande instance, services d'état civil, autorités consulaires françaises à l'étranger, répertoire national interrégimes des bénéficiaires de l'assurance maladie, services des archives, Insee.... , lesquels échanges ont permis de développer avec ces partenaires, au fil des mois, une collaboration de plus en plus efficace.

Le service ne peut toujours plus assumer de permanence téléphonique et ce, depuis mai 2005. Néanmoins, dès lors qu'un dossier est attribué à une chargée de mission, elle communique sa ligne directe au demandeur qui peut ainsi se tenir informé, directement et régulièrement, des démarches entreprises.

Le logiciel permettant l'amélioration du traitement et du suivi des dossiers, ainsi que l'exploitation informatique et statistique des données du CNAOP est opérationnel depuis le 2 mai 2007 ; des gains de productivité sont attendus pour le traitement administratif des dossiers, notamment au niveau du pré-enregistrement, de l'enregistrement et du suivi des investigations lancées. La mise en œuvre du logiciel a nécessité un certain temps d'adaptation.

A noter l'arrivée au 2/04/2007 d'une assistante pour la Secrétaire générale, sur un poste permanent, alors que depuis le 1^{er} octobre 2002, ce poste était occupé par une personne vacataire recrutée à titre occasionnel.

3) L'augmentation du pourcentage de mères de naissance qui acceptent de lever le secret de leur identité est confirmée. Ce point mérite d'être souligné : au 28 février 2004, 35% des mères de naissance contactées par le CNAOP avaient accepté de lever le secret de leur identité. Au 28 février 2005, ce pourcentage était de 39% ; au 31 mars 2006, il était de 40,1% et au 31 mars 2007, il est de 44,9%. Pour les 12 derniers mois, il est de 53 % : plus de la moitié des mères contactées dans le respect de leur vie privée et informées de la demande de la personne qu'elles ont mise au monde, acceptent que leur identité lui soit communiquée. On peut penser que le CNAOP est de mieux en mieux perçu et connu des personnes qui le saisissent et surtout de celles qui sont contactées par lui. La médiatisation de l'importance de la connaissance de ses origines personnelles, ainsi que la qualité du travail réalisé par le CNAOP ont certainement joué un rôle majeur dans cette sensible augmentation.

4) La comparaison des pourcentages des motifs de clôture

L'augmentation sensible du pourcentage de mères de naissance qui acceptent de lever le secret sur sollicitation du CNAOP a entraîné une modification dans la hiérarchie **des causes de clôture définitive**:

La première cause de clôture définitive reste toujours l'absence de secret : **31,5 %**. Les dossiers communiqués par les services départementaux ou les organismes autorisés pour l'adoption qui ne comportent pas de secret sont traités dans le cadre du circuit court, donc plus rapidement. En effet, dans cette hypothèse, lorsque le demandeur d'accès à ses origines personnelles a saisi directement le CNAOP, il est informé par courrier de la clôture définitive en raison de l'absence de secret ; il est également informé de la possibilité de consulter son dossier de pupille conformément aux dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, auprès des services du département de recueil ou de résidence ou de l'organisme autorisé pour l'adoption auquel il a été remis, sans occultation de l'identité des parents de naissance. Les services départementaux ou l'organisme autorisé pour l'adoption sont informés par courrier de la clôture définitive et de son motif et du fait que le demandeur peut solliciter la consultation de son dossier sans occultation de l'identité des parents de naissance. Il est certain que les services départementaux et les organismes d'adoption, désormais mieux informés à propos de la distinction entre la procédure de l'accès au dossier et celle spécifique au CNAOP, renseignent les pupilles à ce sujet, lesquels n'ont pas à saisir le CNAOP en l'absence de secret. Par ailleurs, si le demandeur s'est adressé au préalable aux services départementaux ou à l'organisme d'adoption, l'identité des parents de naissance lui est alors communiquée par ces mêmes services et il n'a pas à saisir le CNAOP. A terme, le pourcentage des dossiers clos pour absence de secret devrait donc encore diminuer.

La deuxième cause de clôture définitive est la levée de secret : 29,11%. (17,6 % au 28/02/05, 25% au 31/03/2006).

La troisième cause est le décès des parents de naissance concernés : 28,9% des clôtures (27% au 28/02/05, 29,4% au 31/03/2006).

Enfin, la quatrième cause est le désistement des personnes en recherche de leurs origines : 10,6%.(14,6% au 28/02/05, 11,5% au 31/03/2006).

En ce qui concerne l'augmentation au cours de cet exercice du nombre des dossiers clos pour absence de renseignements permettant l'identification et/ou la localisation de l'un au moins des parents de naissance par rapport au nombre des dossiers clos, il convient de souligner qu'un grand nombre d'entre eux correspondent à des dossiers ouverts en 2003 et 2004 pour lesquels de longues investigations ont été engagées, sans résultat, et pour lesquels il faut désormais apporter une réponse aux demandeurs : ils représentaient 43,6% du nombre des dossiers clos pour la période 2005/2006, et 47,8% pour l'exercice actuel.

5) Les levées de secret spontanées restent peu nombreuses : 198 uniquement par des parents de naissance (dont seulement 3 pères). Par ailleurs, 70 déclarations d'identité émanant d'ascendants, de descendants ou de collatéraux privilégiés des parents de naissance ont été enregistrées.

A noter, la clôture définitive de 14 dossiers de levées de secret depuis 2005, rendue possible par le croisement des fichiers des demandeurs et celui des levées de secret spontanées.

C- les données relatives aux demandes d'accès aux origines personnelles des personnes adoptées nées à l'étranger

1) Les dossiers des personnes nées en Algérie, qui ont eu la qualité de pupille de l'Etat ou ont été adoptées

A ce jour, 78 dossiers émanent de personnes nées en Algérie (départements français avant l'indépendance) pour lesquelles se pose le problème de l'accès à leur dossier. Des démarches ont été entreprises courant 2005 auprès du Ministère des affaires étrangères (Direction des Français à l'étranger, et services de l'Ambassade de France à Alger) pour examiner les conditions dans lesquelles le Conseil pourrait avoir accès aux archives administratives et hospitalières concernant ces personnes, anciens pupilles, dans l'hypothèse, qui reste à vérifier, où leurs dossiers y seraient encore conservés. Par ailleurs, toujours courant 2005, des contacts téléphoniques ont été pris avec les responsables des archives des principaux hôpitaux d'Alger, Oran et Constantine qui ne laissent que peu d'espoir quant à la possibilité de retrouver les dossiers des personnes qui y sont nées "sous X" il y a au moins 45 ans. Selon ces responsables, les seules informations encore disponibles concernent uniquement l'origine ethnique des mères de naissance : X musulmane, ou X européenne. Cependant, le nombre relativement important de personnes concernées justifierait que ces démarches soient réitérées, notamment auprès du ministère des affaires étrangères ou de celui qui sera en charge de ce type de dossier, afin d'envisager les modalités de mise en place d'une coopération franco-algérienne sur cette très délicate question.

2) Les dossiers des personnes nées à l'étranger (hors Algérie)

Les chiffres sont les suivants :

Allemagne : 4 dossiers d'enfants nés en Allemagne après 1945, de mère allemande et de père soldat français ou travailleur du service du travail obligatoire. Ces dossiers sont clos définitivement, après communication des coordonnées des mères de naissance qui figurent dans les dossiers qui nous sont transmis par le bureau des Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche, et qui ne sont pas couvertes par le secret.

Autriche : 2 dossiers clos définitivement pour les mêmes motifs, la situation étant identique à celle de l'Allemagne.

Brésil : 3 dossiers, dont 2 clos définitivement pour absence de secret de l'identité et 1 en cours. Au Brésil, en principe, le nom des parents de naissance figure dans le jugement d'adoption.

Cambodge (ex Indochine): 1 dossier, clos définitivement après communication de l'identité en raison de l'absence de secret ; l'original du dossier du pupille, comportant l'identité de la mère de naissance non couverte par le secret est conservé par le Centre des Archives d'outre mer, dépendant de la Direction des archives de France du ministère de la Culture, lequel est situé à Aix en Provence.

Canada: 2 dossiers clos définitivement pour désistement; les personnes nées au Canada et dont l'adoption a été prononcée au Canada, doivent s'adresser directement au service canadien compétent.

Chili : 1 dossier en cours.

Colombie : 2 dossiers dont 1 clos provisoirement et 1 en cours. Concernant le dossier clos, la Direction des archives du Ministère des affaires étrangères détient un dossier dans lequel ne figure pas l'identité des parents biologiques.

Corée : 4 dossiers dont 1 en cours et 3 clos définitivement pour absence de secret. Cette notion n'existe pas en Corée. Le CNAOP recommande aux personnes adoptées nées en Corée de

prendre contact avec l'association "Racines Coréennes" qui regroupe les adoptés nés en Corée qui peut les aider efficacement dans leur démarche.

Espagne : 1 dossier en cours.

Italie : 4 dossiers en cours

Inde : 1 dossier clos provisoirement, après recherche auprès des Archives du Ministère des affaires étrangères et du Centre des archives diplomatiques de Nantes ; le dossier a été retrouvé mais ne comporte pas l'identité des parents biologiques.

Liban : 4 dossiers clos provisoirement. Les personnes concernées ont été adoptées par l'intermédiaire d'une œuvre d'adoption, Famille adoptive française, le Rayon de soleil de l'enfant étranger, qui ne détiennent aucune information sur l'identité des parents biologiques. Les enfants adoptés au Liban au cours des années 70 et 80 étaient recueillis par des congrégations religieuses qui maintenaient un secret absolu.

Maroc : 4 dossiers en cours

Pologne : 1 dossier clos définitivement après communication de l'identité des parents de naissance, car le dossier d'adoption conservé par un orphelinat en Pologne et transmis par le Consulat de France à Varsovie, comportait cette identité, sans demande de secret.

Portugal : 1 dossier en cours.

Suisse : 2 dossiers dont 1 clos définitivement pour absence de secret car l'identité des parents biologiques figure dans le jugement d'adoption et 1 en cours.

Tunisie : 2 dossiers en cours.

Vietnam : 4 dossiers dont 2 clôturés définitivement, 1 provisoirement et 1 en cours. Les deux dossiers clôturés définitivement après communication de l'identité de la mère de naissance non couverte par le secret sont ceux de personnes nées au Vietnam avant 1954, lorsque ce pays faisait partie de l'Indochine. Comme pour le Cambodge, les originaux de leur dossier de pupille, comportant l'identité de la mère de naissance, sont conservés par le Centre des Archives d'outre mer, dépendant de la Direction des archives de France du ministère de la Culture, lequel est à situé à Aix en Provence.

Yougoslavie : 1 dossier clos provisoirement.

Au total, depuis 2002, 122 dossiers de personnes nées à l'étranger ont été ouverts au CNAOP, dont 78 de personnes nées en Algérie, soit 64% des dossiers étrangers. Ces 122 dossiers représentent un peu moins de 4% de l'ensemble des demandes d'accès aux origines personnelles.

Sur les 44 dossiers hors Algérie, 18 ont été clos définitivement (40%) grâce aux éléments d'identité, transmis par le bureau des archives de l'occupation française en Allemagne et en Autriche, par le Centre des Archives d'Outre mer, par des organismes autorisés pour l'adoption français ou étrangers ou figurant dans le jugement d'adoption du demandeur (Brésil, Suisse).

8 sont clos provisoirement et 18 sont en cours d'instruction.

Ce pourcentage relativement modeste risque de croître dans les prochaines années. D'une part, la compétence du CNAOP pour faciliter l'accès aux origines personnelles des adoptés nés à l'étranger est souvent méconnue, alors qu'elle résulte de l'intitulé de la loi n°2002-93 du 22

janvier 2002 et qu'elle est prévue expressément au dernier paragraphe de l'article L.147-5 du CASF. D'autre part et surtout, la proportion du nombre des enfants adoptés à l'étranger par rapport à celui des enfants nés en France ne cesse d'augmenter : en 2006, sur 4 850 enfants confiés en vue d'adoption, environ 4000 sont nés à l'étranger. Les 4/5 des demandes d'adoptés nés à l'étranger qui sont parvenues à ce jour au CNAOP, correspondent à des adoptions réalisées dans d'anciennes colonies ou territoires sous protectorat français. L'adoption internationale, telle que nous la concevons aujourd'hui, ne s'est développée que dans les années 80. La convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, ratifiée par la France en 1998, prévoit en son article 30 : « Les autorités compétentes d'un Etat contractant veillent à conserver les informations qu'elles détiennent sur les origines de l'enfant, notamment celles relatives à l'identité de sa mère et de son père, ainsi que les données sur le passé médical de l'enfant et sa famille. » Cependant, le texte de la loi du 22 janvier 2002, rédigé en fonction du système de droit français, s'avère souvent inadapté aux adoptions internationales réalisées dans des pays dont la législation ne connaît pas le secret. Une réflexion devrait donc être engagée sur ce sujet.

Des tableaux statistiques relatifs au nombre des dossiers enregistrés et clos, aux modes de saisine du CNAOP, aux motifs de clôture, et indiquant la répartition des demandeurs par sexe, âge et région, figurent en annexes du présent rapport.

D – Les courriers traités par le CNAOP, non comptabilisés dans les tableaux statistiques

L'article R. 147-13 du CASF prévoit que les demandes et déclarations prévues aux articles L. 147-2 et L. 147-3 du même code sont accompagnées de toutes pièces justificatives de l'identité et de la qualité de leurs auteurs. Or, des courriers sont adressés au CNAOP sans justification de l'identité et de la qualité de leur auteur. Le secrétariat écrit alors à ce dernier pour lui demander ces justificatifs, à savoir la copie intégrale de son acte de naissance, qui justifie à la fois de l'identité et de la qualité d'adopté et ce, conformément à la décision prise par le Conseil national. Les justificatifs à produire peuvent être également la copie de la carte nationale d'identité ou un extrait de naissance avec filiation, plus pour les demandeurs d'accès, la copie du jugement d'adoption ou d'une pièce justificative de la qualité de pupille. Lorsque la demande ou la déclaration n'est pas faite par la personne concernée personnellement – adopté ou pupille, parent de naissance – d'autres pièces justificatives sont demandées selon les cas. Les courriers adressés au CNAOP sans justificatif et les réponses demandant leur production sont classés par ordre alphabétique pour faciliter le lien avec le retour des justificatifs, qui permettra l'enregistrement des demandes et déclarations ainsi complétées. C'est ainsi que depuis septembre 2002, 692 courriers exprimant une intention de demande d'accès aux origines personnelles, 39 une intention de levée de secret par un parent de naissance et 50 une intention de déclaration d'identité par les ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés n'ont pas été suivis d'effet à ce jour, ceci parce que leur auteur n'a pas répondu au courrier du CNAOP et n'a pas produit les pièces justificatives demandées. Le logiciel spécifique au CNAOP installé en mai 2007 permettra le pré-enregistrement de ces courriers et facilitera leur traitement ainsi que celui des retours aux courriers du CNAOP.

Par ailleurs, il est répondu à tous les courriers adressés au CNAOP ; les médias ont fait connaître cette institution sans toutefois expliquer précisément son rôle. Le CNAOP reçoit ainsi de nombreuses demandes qui s'apparentent à des recherches dans l'intérêt des familles, lesquelles curieusement émanent parfois des services spécialisés de police et de gendarmerie, des recherches de fratries ou des demandes relatives au père dont la mère n'a pas révélé l'identité ou

encore des courriers qui font état des doutes de leurs auteurs – ni adoptés, ni anciens pupilles - sur l'identité de leurs géniteurs pourtant régulièrement déclarés à l'état civil. Le CNAOP apporte une réponse personnalisée à chaque courrier et s'efforce d'orienter son auteur vers l'institution publique ou l'organisme privé compétent lorsque cela est possible. Depuis septembre 2002, 575 courriers expliquant que le CNAOP est incompétent ont été adressés en réponse.

CHAPITRE 3 : LA FORMATION

Journées techniques nationales de formation des correspondants départementaux des 11 et 12 juin 2007

La mission de formation des correspondants départementaux inscrite dans la loi a été remplie lors des deux premières années de fonctionnement du CNAOP. Cette première formation était centrée sur l'accueil des femmes désirant accoucher dans le secret et les modalités de recueil de l'identité ou des renseignements qui pouvaient être laissés pour l'enfant.

Aujourd'hui le CNAOP propose un second volet : l'accompagnement des personnes concernées par la recherche des origines. Il s'agit là aussi d'une mission qui peut être effectuée par les correspondants départementaux, sur mandat du CNAOP ; une réflexion commune a semblé nécessaire avec les chargées de mission, ainsi que des échanges avec des professionnels d'autres pays dont la législation et les pratiques sont différentes, mais aussi avec les usagers de ce nouveau service public.

Il convient de souligner qu'en regard aux difficultés rencontrées par le Conseil pour faire prendre en charge le financement de la première formation organisée en 2004 et 2005 en collaboration avec le Centre de formation continue d'enseignement et de recherches (COPES), spécialisé en matière de filiation, il a été décidé que le Conseil organiserait lui-même deux journées nationales de formation technique. L'organisation et la mise en place de ces journées par le secrétariat général au cours du 1^{er} semestre 2007 se sont avérées complexes ; or, ces tâches ont été assumées prioritairement à l'instruction des dossiers pendant une durée de deux mois.

Le programme de ces journées :

L'accompagnement des personnes concernées par les démarches d'accès aux origines personnelles ; le rôle du mandataire du CNAOP

Lundi 11 juin 2007

Conférences – 9h-12h30

- Intervention de Monsieur le Professeur Bernard GOLSE, Pédiopsychiatre, Président du CNAOP : « La quête des origines : acte administratif ou acte narratif ? ».
- Intervention de Monsieur Yvan JABLONKA, Maître de conférences d'histoire à l'Université du Mans : « La souffrance des enfants de l'Assistance : de l'indifférence à la prise de conscience ».
- Intervention de Marie-Christine LE BOURSICOT, Magistrate, Secrétaire générale du CNAOP : « L'accès aux origines personnelles : comment réglementer l'inaccessible ? ».

Deux Ateliers – 14h-17h30 : Les correspondants départementaux seront répartis en 4 groupes et les ateliers seront animés conjointement par la secrétaire générale ou une chargée de mission – Mesdames Jeannine HARARI, Geneviève PEPIN et Laurence PREVOT - et deux correspondants départementaux Mesdames BENOIT A LA GUILLAUME (Gironde), Catherine POISSON (Deux Sèvres), Françoise PONSARD (Bouches du Rhône), Colette BRULLÉ

(Morbihan) Elisabeth ACHARD Françoise BROSSIER (Isère), et Messieurs Francis STREICHER (Haut-Rhin), Alain RAMBAUD (Nord) et Yves le CALONNEC (Territoire de Belfort).

- 1^{er} atelier : L'accompagnement du demandeur
- 2^{ème} atelier : La prise de contact avec la mère de naissance

Mardi 12 juin 2007

Deux Ateliers - 9h-12h30 : Les correspondants départementaux seront répartis en 4 groupes et les ateliers seront animés conjointement par une chargée de mission – Mesdames Jeannine HARARI, Geneviève PEPIN et Laurence PREVOT - et deux correspondants départementaux Mesdames BENOIT A LA GUILLAUME (Gironde), Catherine POISSON (Deux Sèvres), Françoise PONSARD (Bouches du Rhône), Colette BRULLÉ (Morbihan) Elisabeth ACHARD Françoise BROSSIER (Isère), et Messieurs Francis STREICHER (Haut-Rhin), Alain RAMBAUD (Nord) et Yves le CALONNEC (Territoire de Belfort).

- 1^{er} atelier : La transmission des informations, les échanges,
- 2^{ème} atelier : La mise en relation, la fin de l'accompagnement et du mandat

Tables rondes-14h-16h30 :

- « Les Expériences d'ici et d'ailleurs » Animateur: Maître MENDELSON Avocat à la cour
Modérateur : Madame Agnès AUSCHITZKA journaliste- Intervenants : Madame Jocelyne GRAND'MAISON (Québec), Madame Monica BRADLEY (Grande Bretagne), Mesdames Geneviève PÉPIN et Laurence PRÉVOT chargées de mission au CNAOP.
- Les témoignages des usagers du CNAOP (demandeurs, parents de naissance, parents) :–
Modérateur Madame le Docteur Dominique ROSSET (pédopsychiatre) ; Intervenants : usagers du CNAOP.

CHAPITRE 4 : LES DEMANDES D'ACCÈS AUX ORIGINES PERSONNELLES DES PERSONNES MINEURES

Environ 2 % des personnes qui saisissent le CNAOP d'une demande d'accès aux origines personnelles sont mineures. La plupart sont des préadolescents ou des adolescents qui agissent avec l'accord de leurs parents qui sont leurs représentants légaux. Mais la loi du 22 janvier 2002 avait prévu que ces mêmes représentants légaux pouvaient former la demande seuls au nom du mineur, donc sans que celui-ci exprime lui-même cette demande. Il est donc arrivé que la demande soit formée par des parents d'un très jeune enfant, âgé de 2 ou 3 ans ; il est certain que dans ce cas, l'enfant n'a pas le discernement nécessaire pour demander à accéder à ses origines personnelles, ce qui, dans le cadre de la loi, peut aboutir, si la mère de naissance consent à lever le secret, à une mise en relation avec celle-ci. Le Conseil s'est également interrogé sur l'impact d'une interrogation de la mère de naissance par le CNAOP sur sa volonté de lever le secret, quelques années seulement après l'accouchement et sur sa possible réaction de refus, qui fermerait alors la porte à une nouvelle sollicitation par l'enfant lui-même parvenu à l'âge de maturité. Il convient de souligner que les parents de ces enfants très jeunes, informés de la mission exacte du CNAOP, se sont désistés de leur demande. Plus curieusement, dans un cas, la demande a été formée au nom d'une préadolescente née à l'étranger par son père seulement ; il semblerait que ce père tentait de remettre en cause l'adoption elle-même et peut-être, d'échapper à ses obligations légales envers l'enfant dans le cadre de son divorce d'avec la mère. Mais il est arrivé également que des parents saisissent le CNAOP au nom d'adolescents, quasiment à l'insu de ces derniers.

Le cas exposé ci-dessous en est un exemple.

Par courrier en date du 5 janvier 2005, Madame L. saisit le CNAOP d'une demande d'accès aux origines personnelles au nom de ses jumelles nées en juin 1987 - qui étaient donc encore mineures -.

La demande a été enregistrée au CNAOP le 8 février 2005, deux dossiers ont été établis et la procédure d'instruction a été appliquée : accusé de réception, demande de communication du dossier au conseil général.

Les recherches pour identifier la mère de naissance s'avéraient difficiles car elle est de nationalité étrangère et le dossier ne mentionne que son prénom et son âge.

Cependant, le CNAOP reçoit le 21 février 2007 un courrier de levée de secret présenté par la mère de naissance qui apporte des informations très précises sur les circonstances de ces naissances et les conditions de la remise des jumelles au service de l'aide sociale à l'enfance.

Cette démarche a pu facilement être croisée avec les dossiers enregistrés pour chacune des jumelles, les situations étant parfaitement concordantes.

Le 22 mars 2007, la chargée de mission a pris contact avec l'une puis avec l'autre des jumelles - désormais majeures- et a réalisé que, bien que chacune se posât des questions sur son histoire personnelle et ses origines, elles n'étaient pas au courant de la saisine du CNAOP.

Elles se sont cependant montrées intéressées par la levée du secret de l'identité de leur mère de naissance et ont accepté la proposition de rencontre présentée par cette dernière. Elles ont précisé que, a priori, elles ne souhaitaient la voir qu'une seule fois pour avoir les réponses à leurs questions ; cela ne reflétait pas l'attente de la mère de naissance qui exprimait une grande souffrance devant cet événement de sa vie pour lequel les décisions avaient été prises par sa grand-mère car elle était très jeune.

La rencontre a eu lieu en avril 2007, la mise en relation s'est bien déroulée. La chargée de mission a été surprise d'entendre les jumelles remercier leur mère adoptive d'avoir pris l'initiative de cette démarche, elles-mêmes ne l'auraient pas entreprise seules et auraient été privées de cette occasion de rencontrer leur mère biologique et de faire la connaissance de leur demi-sœur biologique.

Cette situation pose le problème de la demande d'accès aux origines personnelles présentée par des parents au nom de leur enfant mineur. S'il n'y avait pas eu de levée de secret de la mère de naissance, chaque jumelle aurait été interrogée avant la prise de contact avec la mère de naissance pour donner son accord, elle aurait ainsi été officiellement informée de la saisine du CNAOP et aurait eu l'occasion de se situer par rapport à elle.

En l'espèce, le CNAOP disposant d'une déclaration expresse de secret de l'identité de la mère de naissance, la communication de cette identité aux jumelles était de droit après que le CNAOP se fut assuré du maintien de la demande d'accès aux origines personnelles et ce, conformément au 1^{er} cas visé par l'article L. 147-6 du CASF .

A deux reprises, le Conseil a réfléchi à la saisine du CNAOP dans le cas particulier du mineur. Il a considéré que, s'agissant d'une demande d'accès aux origines personnelles, elle ne devrait plus pouvoir être formée exclusivement par les représentants légaux d'un mineur, sans que ce dernier puisse prendre conscience de la demande faite en son nom, - s'il est très jeune- et même parfois à son insu. En juin 2005, le Conseil avait donc proposé de réformer la loi sur ce point: la demande devait être faite par le mineur âgé de plus de 13 ans personnellement, avec l'accord de ses représentants légaux. En juin 2006, le Conseil, dans sa nouvelle composition, après en avoir longuement discuté en groupe de travail, a proposé de réserver la demande d'accès aux origines personnelles aux personnes majeures, eu égard à la maturité requise par cette démarche. Cependant, sur amendement parlementaire, le législateur a inséré dans la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, un article 11 modifiant l'article L.147-2 du CASF, qui précise désormais que seul le mineur qui a atteint l'âge de discernement peut former une demande d'accès à ses origines personnelles, avec l'accord de ses représentants légaux. Restera pour le Conseil à définir, au cas par cas, l'âge de discernement pour former une telle demande.

CHAPITRE 5 : L'ENQUETE CNAOP/INED RELATIVE AUX MERES DE NAISSANCE QUI DEMANDENT LE SECRET DE LEUR IDENTITE LORS DE LEUR ACCOUCHEMENT

Le CNAOP a décidé de confier à l'Institut national d'études démographiques (INED) une étude sur les mères de naissance qui accouchent en demandant le secret de leur identité et qui remettent l'enfant en vue de son adoption conformément aux dispositions de l'article L. 226-1 du code de l'action sociale et des familles. Un questionnaire, qui sera rempli par les correspondants départementaux du CNAOP a donc été élaboré en partenariat entre le Conseil national et l'INED. Il a été convenu, après contact avec la commission nationale Informatiques et Libertés que le texte de ce questionnaire respectant l'anonymat des mères de naissance et des enfants, n'avait pas à être soumis à l'accord préalable de la Commission nationale Informatiques et Libertés, après consultation de cette dernière sur ce point. Cette étude devrait débuter au 1^{er} juillet 2007, durer pendant deux ans et concerner la France entière. Elle permettra de mieux connaître les femmes qui font, aujourd'hui, ce choix et, peut-être de dégager des axes de réflexion pour une prévention de l'anonymat ou pour une éventuelle réforme du dispositif actuel.

Le texte du questionnaire et celui de la lettre qui sera adressée à tous les correspondants départementaux par le CNAOP, qui recueillera les questionnaires et les transmettra à l'INED pour traitement, sont en annexe 4.

CHAPITRE 6 : COMMUNICATION, PARTENARIATS ET ANIMATION DU RESEAU

Le CNAOP dans les médias

Le CNAOP a continué à susciter l'intérêt des différents médias. Des articles sont parus dans la presse nationale tel que le quotidien « la Croix » du 17 janvier 2007 – « Retrouver sa famille d'origine.... et après ? » ou encore l'article du 12 février 2007 – « les enfants nés sous X plaident pour un droit à la connaissance de leurs origines » et l'article de l'hebdomadaire le « Journal du Dimanche » le 11 mars 2007 – « Je veux connaître ma mère biologique ».

Madame LE BOURSICOT, à plusieurs reprises, a été invitée à participer à différentes émissions de radio consacrées à la question de l'accouchement sous secret et à l'accès aux origines personnelles, notamment sur Radio Notre Dame le 2 octobre 2006, mais aussi de télévision, sur la chaîne M6 pour l'émission « zone interdite », le 16 novembre 2006, sur France 2 pour l'émission animée par Stéphane BERG « Arènes de France », le 17 janvier 2007, sur la Chaîne Parlementaire du Sénat le 13 décembre 2006, ainsi que sur L.C.I. le 23 février 2007, émission en direct à laquelle participaient deux membres de la Coordination des associations pour le droit à la connaissance des origines (CADCO) et Maître MENDELSON, avocat.

Les relations institutionnelles et partenariat

- Table ronde organisée par l'association des parents adoptifs nés en Russie (APAER) à l'occasion de la venue en France de M. LOUKINE Commissaire aux droits de l'Homme de la République de Russie et de magistrats russes, intervention de Marie-Christine LE BOURSICOT le vendredi 9 juin 2006 à Paris.

- Réunion interdépartementale des services de l'aide sociale à l'enfance des départements de la Somme, de l'Aisne, de l'Oise, du Pas de Calais, de la Marne, de la Haute-Marne, des Ardennes et de la Meuse, intervention de Marie-Christine LE BOURSICOT le 19 septembre 2006 à Saint Riquier (Somme).

- Rencontre de Mme VERSINI, Défenseure des Enfants et de Marie-Christine LE BOURSICOT le 20 septembre 2006 à Paris.

- Colloque de gynécologues obstétriciens, intervention de Marie-Christine LE BOURSICOT le 20 octobre 2006 à Montpellier.

- Colloque du Syndicat des Avocats de France consacré au droit de la Famille : intervention de Marie-Christine LE BOURSICOT à Versailles le samedi 14 octobre 2006, présence de Laurence PRÉVOT, chargée de mission.

- Journée de formation des Amis des Enfants du Monde, le samedi 21 octobre à Paris. Intervention de Geneviève PÉPIN.

- Conférence publique « la recherche des origines », organisée par le Conseil Général des Bouches du Rhône avec Jean-Marie CAVADA, Lydia GARCIA (membre du CNAOP), intervention de Marie-Christine LE BOURSICOT à Marseille le mercredi 8 novembre 2006.

- « Les journées nationales d'éthique » organisées par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), discussion de l'avis n°91, participation de Geneviève Pépin et de Marie-Christine LE BOURSICOT à Paris le mercredi 29 novembre 2006 .
- Rencontres parlementaires à la Maison de la Chimie à Paris le mercredi 7 février 2007 « Quelles révisions de la loi de la bioéthique ? », intervention du Professeur Bernard GOLSE.
- Rencontre à Lille entre Marie-Christine LE BOURSICOT et Geneviève PÉPIN et les correspondants départementaux du CNAOP le vendredi 16 mars 2007.
- Intervention de Marie-Christine LE BOURSICOT à l'Ecole Nationale de la Santé Publique sur « L'accès des pupilles à leurs origines », Rennes le mercredi 25 avril 2007

CHAPITRE 7 : LES PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL POUR L'ACCES AUX ORIGINES PERSONNELLES ET LES REFLEXIONS ENGAGÉES

Après avoir poursuivi sa réflexion sur ces sujets, le Conseil national renouvelle les propositions énoncées dans ses rapports de 2004, 2005 et 2006.

Propositions législatives :

° Elargissement de la composition du Conseil national :

avec un représentant des organismes autorisés pour l'adoption et un représentant supplémentaire des conseils généraux, qui serait un professionnel de l'aide sociale à l'enfance.

° Instauration d'un double guichet pour les levées de secret :

qui pourraient être faites auprès des conseils généraux, le CNAOP étant destinataire à titre principal et informé dans tous les cas .

• Constitution d'un « groupement d'intérêt public CNAOP » :

afin de lui assurer une autonomie administrative et budgétaire qui correspondrait davantage à sa mission spécifique. A minima, le CNAOP souhaiterait disposer d'une ligne budgétaire et que son positionnement, aujourd'hui au sein de l'administration centrale du ministère chargé des affaires sociales, soit revu pour une meilleure cohérence avec son domaine d'intervention.

• Accès du CNAOP au Répertoire national des personnes physiques (géré par l'INSEE) :

afin de lui permettre d'identifier et localiser certains parents de naissance qui ne sont pas répertoriés au RNIAM ;

Propositions réglementaires :

° Habilitation du Secrétaire général du CNAOP à consulter les registres de l'état civil de moins de 100 ans et à se voir délivrer la copie intégrale de l'acte de naissance des parents de naissance des demandeurs.

(En l'absence de disposition législative ou réglementaire particulière, les dispositions du décret n° 62-921 du 03 août 1962 sont applicables au secrétariat général, qui doit, pour obtenir une telle copie, solliciter l'autorisation du Procureur de la République territorialement compétent.)

° Possibilité pour les représentants des associations, membres du Conseil d'avoir un suppléant désigné dans l'arrêté de nomination.

Le Conseil national s'est étonné que plusieurs des propositions sus énoncées, émises dans ses rapports des années précédentes, n'aient été suivies d'aucun effet sans qu'il ait reçu, de la part des ministères responsables de chacune de ses suggestions, une indication claire et précise sur les raisons qui ont conduit à cette absence de réponse.

Concernant l'habilitation du secrétaire général à consulter les registres de l'état civil et à se voir délivrer des actes de naissance de moins de 100 ans, le Ministère de la justice fait observer que le décret relatif aux actes de l'état civil n'a pas été réformé au cours de cette période. Concernant l'autre mesure réglementaire, qui permettrait aux membres du Conseil national nommés à titre de représentants des associations de se faire suppléer et partant, d'assurer une meilleure participation à l'ensemble de ses travaux, la préparation par les services du ministère en charge des affaires sociales, des décrets d'application de la loi n° 2007- 293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance pourrait être l'occasion de modifier sur ce point le texte du décret n° 2007-781 du 3 mai 2002, pris en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le Conseil national a également poursuivi sa réflexion sur les aménagements et les modifications de fond qui pourraient être apportés au dispositif actuel régi par la loi n°2002-93 et le décret du 3 mai 2002 précité. Ses travaux ont notamment porté sur **la question des pères** évoquée au chapitre 1 du présent rapport.

Le Conseil national a engagé une réflexion sur une **éventuelle réforme modifiant l'équilibre actuel de la loi** : il étudie la possibilité de mettre en place un dispositif garantissant aux mères de naissance le secret de leur identité à la condition que ce secret n'ait pas pour conséquence l'anonymat. Les résultats de l'enquête INED /CNAOP dont le questionnaire figure en annexe seront un atout précieux pour cette réflexion, de même que les contacts pris avec les professionnels d'autres pays à l'occasion des journées nationales de formation et qui seront développés.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des membres du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles et du Secrétariat général

ANNEXE 2 : Les statistiques

ANNEXE 3 : Question posée à la mission juridique du Ministère de la santé et des solidarités.

ANNEXE 4 : Enquête CNAOP / INED

ANNEXE 1

MEMBRES DU CONSEIL

1 Président du CNAOP : Monsieur le Professeur Bernard GOLSE

Pédo-psychiatre
Personnalité qualifiée

Hôpital Necker
Service pédo-psychiatrie
149 rue de Sèvres – 75015 PARIS

2 Suppléante du Président du CNAOP, Membre de la juridiction administrative :

Madame Marie-Antoinette LALLEMAND, Conseiller d'Etat

Conseil d'Etat
1 place du Palais Royal 75001 Paris

3 Magistrat de l'ordre judiciaire :

Madame Mondane COLCOMBET
Présidente honoraire de chambre - Cour d'Appel de Paris

Représentants des ministres concernés

4 Directeur Général de l'Action Sociale :

Monsieur Jean-Jacques TREGOAT

Représentante :
Madame Catherine BRIAND –Bureau enfance famille
14 avenue Duquesne
75350 PARIS 07 SP

5 Chef du Service des Droits des femmes et l'égalité :

Madame Joëlle VOISIN

Représentantes :

Madame Catherine BORSI-SERHAN
Madame Nicole MICHEL

14 avenue Duquesne
75350 PARIS 07 SP

6 Directeur des affaires civiles et du sceau - Ministère de la justice :

Monsieur Marc GUILLAUME

Représentantes :

Madame Marie-Noëlle TEILLER

Sous-directrice du Droit civil

Madame Marianne SCHULZ

13, place Vendôme

75042 Paris cedex 1

7 Directeur des français à l'étranger et des étrangers en France (Ministère des affaires étrangères) :

Monsieur François BARRY DELONGCHAMPS

Représentant :

Monsieur Richard BOS Sous-directeur de la coopération internationale

Ministère des affaires étrangères

Mission de l'Adoption Internationale

244 boulevard Saint Germain

75303 Paris 07 SP

8 Directeur général des collectivités locales (Ministère de l'intérieur)

Représentante :

Madame Loubna NAJIM

Place Beauvau

75 800 Paris Cedex 08

9 Directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer (Ministère chargé de l'outre-mer)

27, rue Oudinot

75358 Paris 07 SP

Représentants des associations

10 Présidente de la Confédération du Mouvement français pour le planning familial :

Madame Françoise LAURANT
MFPF
4, square Saint Irénée 75011 Paris

11 Présidente du Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles :

Madame Jacqueline PERKER
CNIDFE
7 rue du Jura
75013 PARIS

12 Présidente de L'Association Solidarités mères d'origine

Madame Lydia GARCIA

48, Avenue Fournacle Bât 8
13 013 Marseille

13 Présidente de l'Association Enfance et Familles d'Adoption :

Madame Janice PEYRE
Enfance et familles d'adoption
221 rue Lafayette
75010 PARIS

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

Monsieur Jean-Marie MULLER

F.N.A.D.E.P.A.P.E :
47, rue Pasteur
57810 TOMBLAINE

15 Personnalité qualifiée

+l'action sociale enfance et santé – Conseil général de Paris
Conseil Général de Paris - Action Sociale Enfance et Santé - Actions Familiales et
Educatives - Bureau des Affaires Juridiques
76 rue de Reuilly
75012 PARIS

Représentant des Conseils généraux et représentant d'associations de défense du droit à la
connaissance de ses origines : arrêté de nomination en cours.

Secrétariat général

Adresse postale : 14 Avenue Duquesne – 75350 PARIS 07 SP
Adresse géographique : 10 Place des cinq Martyrs du lycée Buffon – 75015 PARIS

Téléphone : 01 40 56 72 17

Fax : 01 40 56 59 08

Courriel : CNAOP-SECR@sante.gouv.fr

Madame Marie-Christine LE BOURSICOT
Secrétaire générale

Madame Jeannine HARARI
Chargée de mission

Madame Geneviève PEPIN
Chargée de mission

Madame Laurence PREVOT
Chargée de mission

Madame Dominique BERTIN
Assistante

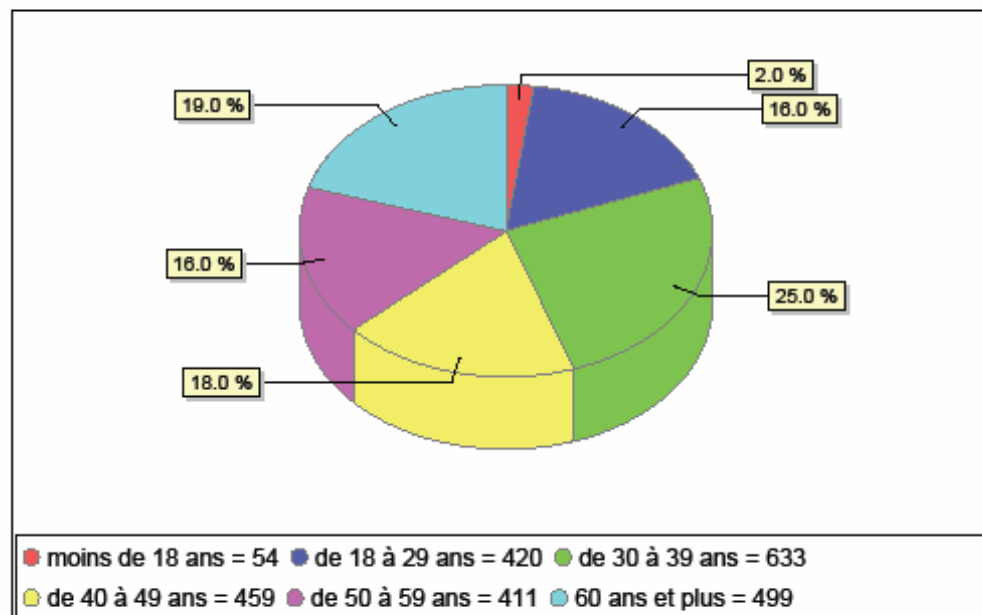
Mademoiselle Nadia CHERIF
Assistante

Madame Nadine DUPUY
Assistante de la Secrétaire Générale

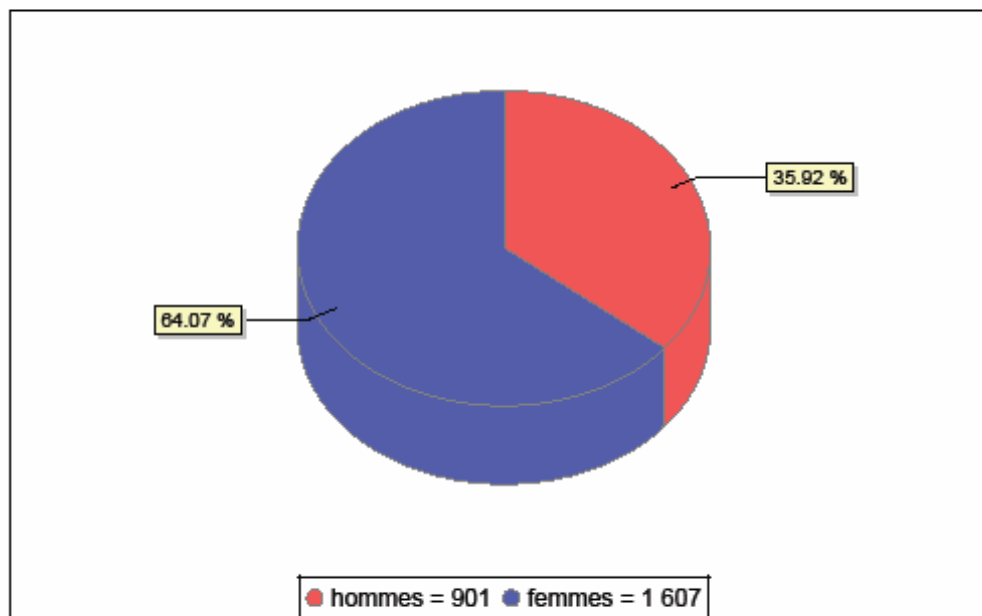
Madame Isabelle GOMEZ-GUINET
Assistante

ANNEXE 2

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



Répartition par sexe des demandeurs d'accès aux origines



Répartition par type de demande

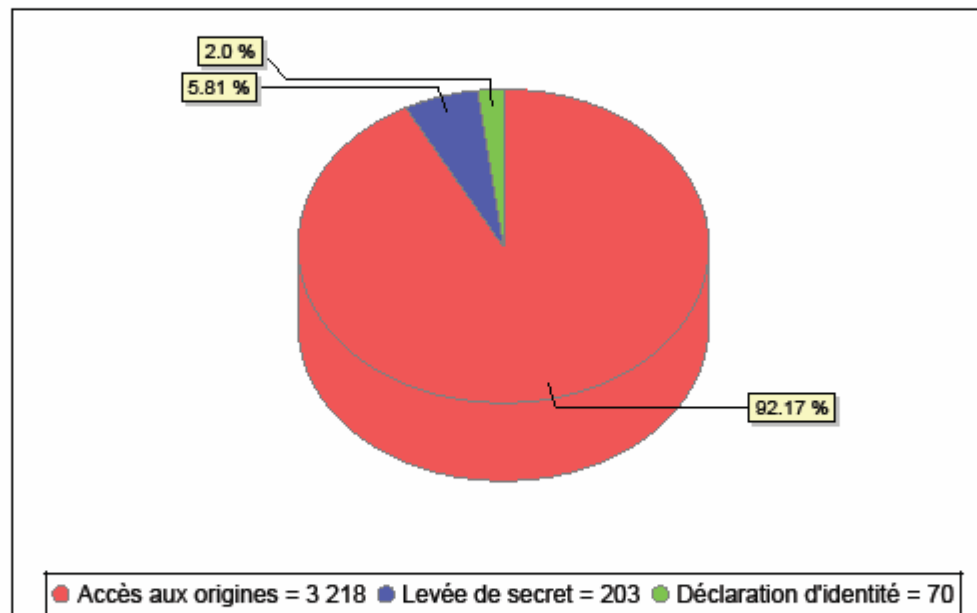


Tableau de bord CNAOP - Accès aux origines fin avril 2007

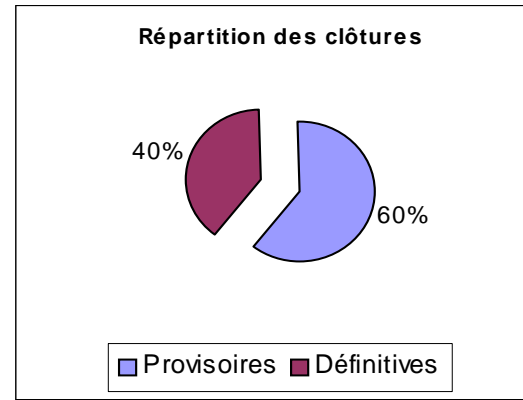
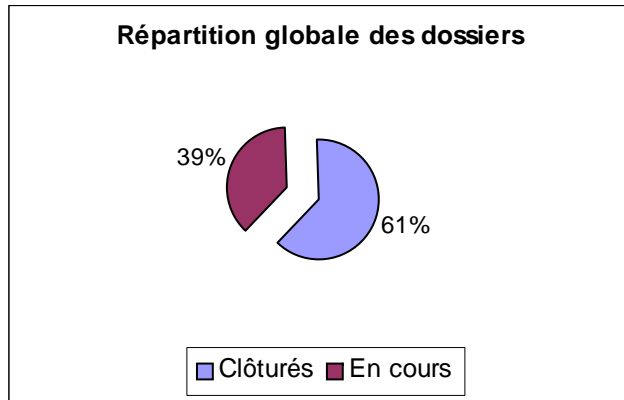
Mois	Dossiers enregistrés	Clôtures provisoires					TOTAL CLOTURES PROVISOIRES	Communications d'identité				Clôtures définitives			TOTAL CLOTURES DEFINITIVES	TOTAL CLOTURES
		Notifications non prises en compte	Relais de l'avis de décès	Etat civil non communiqué	dossiers non envoyés comme prévu	Après décès		Après avis de décès	dossiers non communiqués aux registres de l'état civil	Communications d'identité en l'absence de décès	Désistements	dont Déclaré en décès	dont Pas de manifestation de décès			
														Désistements		
Total 2003	621	38	4	1	Non comptabilisé	46	14	13	9	6	6			36	79	
août-03	33	4	0		Non comptabilisé	4	0	0	0	1	0			1	5	
Septembre	63		1		Non comptabilisé	1	1	0	0	0	1			2	3	
Octobre	62	10	13		Non comptabilisé	23	6	1	0	20	4			31	64	
Novembre	55	6	6	1	Non comptabilisé	14	3	3	1	2	2			10	24	
Décembre	78	6	3		Non comptabilisé	9	2	1	0	7	2			12	21	
Total 2003	612	62	29	2		61	26	15	10	36	18	0	0	65	166	
Janvier-04	36	10	2		Non comptabilisé	12	7	3	1	2	1			13	25	
Février	96	15	6	1	Non comptabilisé	23	4	3	1	2	1			10	33	
Mars	43	9	3	1	Non comptabilisé	12	3	1	0	6	3			13	25	
Avril	44	13	6	1	Non comptabilisé	19	3	1	1	6	2			12	31	
Mai	86	21	5	0	Non comptabilisé	26	1	2	0	6	3			12	38	
Juin	107	21	3	0	Non comptabilisé	24	5	5	3	12	0			22	48	
Juillet	73	12	5	0	Non comptabilisé	17	4	3	2	6	0			13	30	
Août	62	9	6	0	Non comptabilisé	17	4	2	1	16	2			26	43	
Septembre	38	27	4	1	?	31	3	1	1	10	6	1	5	22	63	
Octobre	64	23	4	0	0	27	11	4	3	7	0	0	0	22	48	
Novembre	45	15	6	0	0	21	4	2	1	16	5	0	2	27	46	
Décembre	62	33	3	0	0	38	5	6	1	4	3	0	1	20	68	
Total 2004	726	200	67	4	?	266	64	35	15	95	28	1	6	212	477	
Janvier-05	62	37	4	2	0	41	7	5	2	3	2	1	0	17	68	
Février	40	36	2	0	0	38	4	4	2	3	1	1	0	12	60	
Mars	77	23	6	0	0	29	7	7	3	3	0	0	0	17	46	
Avril	63	29	14	2	?	43	6	7	1	4	1	0	0	18	61	
Mai	77	18	13	3	2	29	6	5	1	10	0	0	0	23	62	
Juin	60	24	6	0	0	32	11	6	1	14	2	0	2	33	65	
Juillet	66	16	3	0	0	19	9	4	0	4	1	0	0	18	37	
Août	64	10	4	0	0	14	6	2	2	2	1	0	1	11	25	
Septembre	49	23	14	0	3	37	4	7	0	1	2	0	0	14	61	
Octobre	34	13	11	1	2	24	6	2	0	1	0	0	0	11	35	
Novembre	34	30	9	0	?	39	4	7	3	6	0	0	0	17	66	
Décembre	90	28	12	2	?	40	4	12	2	2	3	1	0	21	61	
Total 2005	666	266	100	10	40	366	76	66	17	63	13	3	3	212	667	
Janvier-06	66	14	7	0	?	21	6	6	0	4	2	0	1	18	36	
Février-06	27	13	4	0	0	17	0	5	0	2	2	0	2	8	28	
Mars-06	47	33	12	0	0	46	2	11	1	3	2	0	1	18	63	
Avril-06	40	22	4	0	0	26	1	7	2	3	2	0	0	13	36	
Mai-06	42	9	4	0	?	13	3	5	1	6	4	0	0	18	31	
Juin-06	66	22	10	0	?	32	7	6	1	4	3	0	0	20	62	
Juillet-06	60	23	4	1	0	27	4	7	1	4	2	0	1	17	44	
août-06	63	11	0	1	0	11	4	3	1	2	3	0	0	12	23	
septembre-06	65	31	11	0	?	42	11	5	4	4	1	0	1	21	63	
octobre-06	66	30	9	0	0	39	5	13	6	1	0	0	0	19	68	
novembre-06	69	21	4	0	?	26	3	12	2	6	1	0	0	24	46	
décembre-06	45	22	6	0	0	28	4	7	3	3	0	0	0	14	42	
Total 2006	606	251	75	2	6	308	60	67	21	44	22	0	6	203	629	
Janvier-07	69	27	4	0	1	31	3	6	2	3	0	0	0	12	43	
Février-07	47	12	3	0	0	16	2	6	0	4	0	0	0	12	27	
Mars-07	67	16	6	0	0	21	6	6	1	6	0	0	0	20	41	
Sous-total 1	3062	860	274	18	17	1134	221	223	66	241	81	4	17	766	1900	
		Sous-total 2					666					81				
Total Clôtures		1134					766					1900				
Enregistrés		Clôtures														
Total		1900														

Mois	Levées de secret par pères et mères de naissance	Déclarations d'identité par parentèle	Clôture définitives (après demande d'accès aux origines personnelles)
Total 31/07/03	35	13	
Août	2	0	
Septembre	3	1	
Octobre	2	0	
Novembre	2	0	
Décembre	4	0	
Total 2003	48	14	
janvier-04	5	1	
Février	1	1	
Mars	0	0	
Avril	1	0	
Mai	0	0	
Juin	0	0	
Juillet	9	4	
Août	0	0	
Septembre	2	0	
Octobre	1	0	
Novembre	0	1	
Décembre	2	9	
Total 2004	21	16	
Janvier 05	11	3	1
Février	14	3	
Mars	22	8	
Avril	8	2	
Mai	4	4	1
Juin	1	3	1
Juillet	4	3	1
Août	2	0	
Septembre	4	1	1
Octobre	2	2	0
Novembre	3	1	0
Décembre	6	1	0

févr-06	2	0	0
mars-06	2	1	0
avr-06	3	1	0
mai-06	3	0	2
juin-06	1	3	1
juil-06	2	2	0
août-06	2	0	0
sept-06	5	1	3
oct-06	5	0	1
nov-06	3	0	1
déc-06	0	0	0
TOTAL 2006	32	9	8
janv-07	5	0	0
févr-07	5	0	0
mars-07	6	0	1
Sous-Total	198	70	14

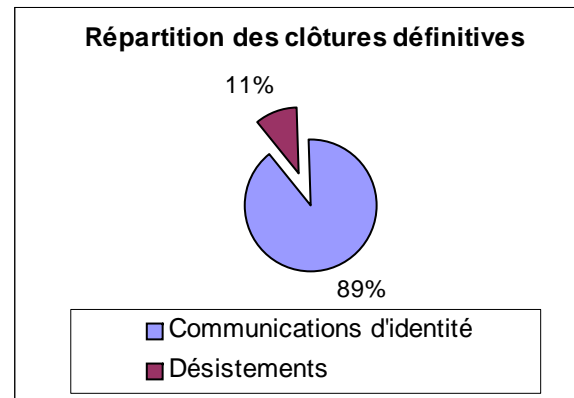
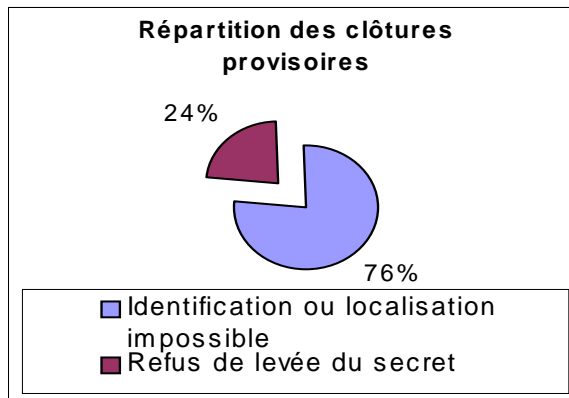
Dossiers		
Enregistrés	Clôturés	En cours
3092	1900	1192
3092		

Clôtures	
Provisoires	Définitives
1134	766
1900	

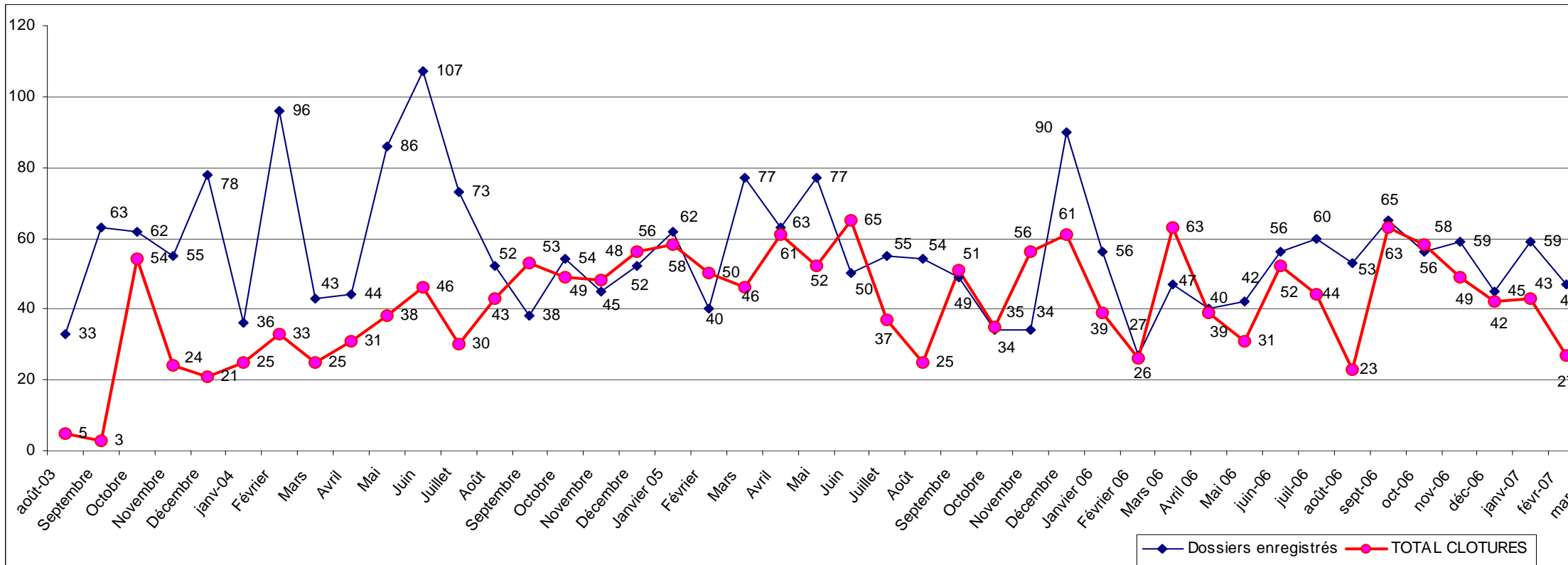


Clôtures provisoires	
Identification ou localisation impossible	Refus de levée du secret
860	274
1134	

Clôtures définitives	
Communications d'identité	Désistements
685	81
766	

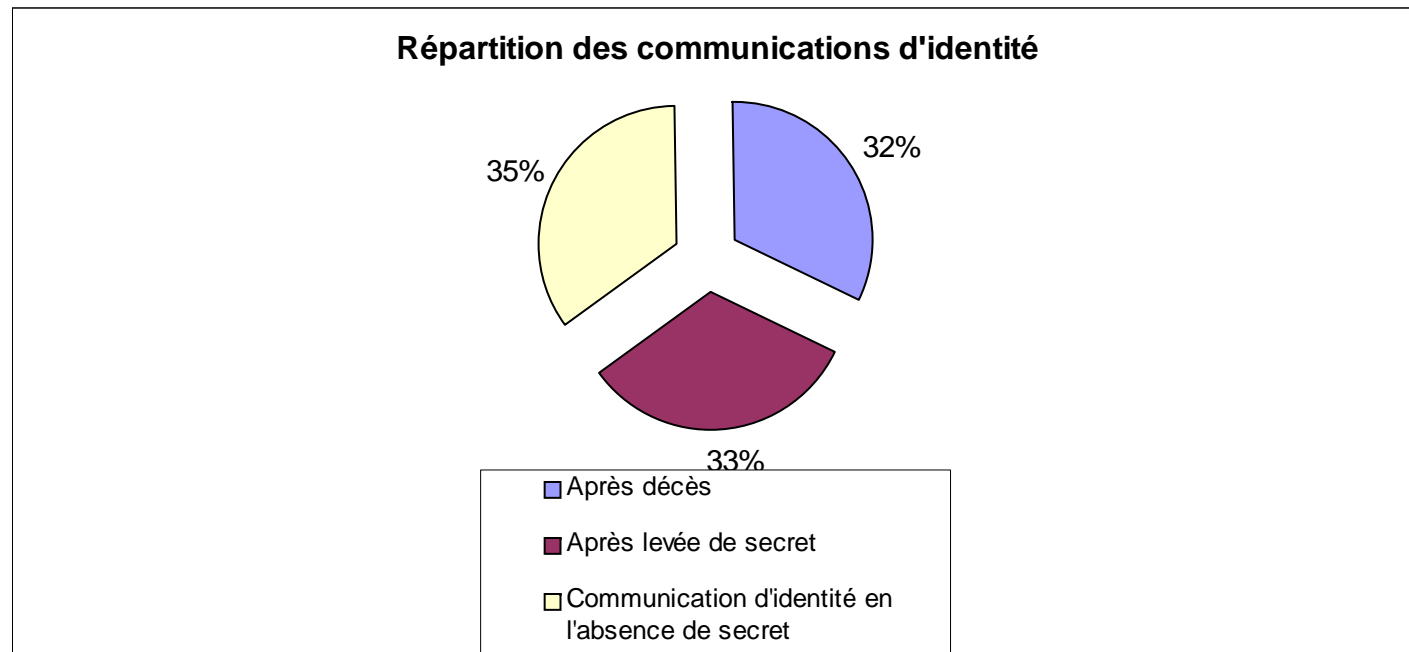


Mois	Dossiers enregistrés	TOTAL CLOTURES PROVISOIRES	TOTAL CLOTURES DEFINITIVES	TOTAL CLOTURES
Total 31/07/03	621	40	39	79
août-03	33	4	1	5
Septembre	63	1	2	3
Octobre	62	23	31	54
Novembre	55	14	10	24
Décembre	78	9	12	21
janv-04	36	12	13	25
Février	96	23	10	33
Mars	43	12	13	25
Avril	44	19	12	31
Mai	86	26	12	38
Juin	107	24	22	46
Juillet	73	17	13	30
Août	52	17	26	43
Septembre	38	31	22	53
Octobre	54	27	22	49
Novembre	45	21	27	48
Décembre	52	36	20	56
Janvier 05	62	41	17	58
Février	40	38	12	50
Mars	77	29	17	46
Avril	63	43	18	61
Mai	77	29	23	52
Juin	50	32	33	65
Juillet	55	19	18	37
Août	54	14	11	25
Septembre	49	37	14	51
Octobre	34	24	11	35
Novembre	34	39	17	56
Décembre	90	40	21	61
Janvier 06	56	21	18	39
Février 06	27	17	9	26
Mars 06	47	45	18	63
Avril 06	40	26	13	39
Mai 06	42	13	18	31
juin-06	56	32	20	52
juil-06	60	27	17	44
août-06	53	11	12	23
sept-06	65	42	21	63
oct-06	56	39	19	58
nov-06	59	25	24	49
déc-06	45	28	14	42
janv-07	59	31	12	43
févr-07	47	15	12	27
mars-07	57	21	20	41
Sous-Total	3092	1134	766	1900



◆ Dossiers enregistrés
 ◆ TOTAL CLOTURES

Communications d'identité		
Après décès	Après levée de secret	Communication d'identité en l'absence de secret
221	223	241
685		



ANNEXE 3

Question posée à la mission juridique du Ministère de la santé et des solidarités

*Le CNAOP est-il compétent pour rechercher le parent de naissance qui avait demandé la préservation du secret de son identité lors du recueil de l'enfant ou qui n'avait pas alors manifesté expressément sa volonté à cet égard, lorsque le demandeur d'accès aux origines personnelles déclare connaître l'identité de ce parent de naissance ?
En particulier le CNAOP est-il compétent lorsque cette identité a été communiquée par le président du conseil général ?*

I Présentation de la loi du 22 janvier 2002 et de ses textes d'application

*La loi n°2002-93 du 22 janvier 2002, qui a complété le titre IV du livre 1^{er} du code de l'action sociale et des familles (C.A.S.F articles L.147-1 et suivants) par un chapitre VII intitulé « Conseil national pour l'accès aux origines personnelles » (CNAOP), lui a confié la mission de faciliter, en liaison avec les départements et les collectivités d'outre mer, l'accès aux origines personnelles **des personnes adoptées et des pupilles de l'Etat** dans les conditions prévues par ce même chapitre.*

Le chapitre VII comporte deux volets : le 1^{er} relatif aux demandes d'accès aux origines personnelles et aux déclarations de levées de secret des parents de naissance ou d'identité des ascendants, descendants et collatéraux privilégiés de ces derniers, le second relatif aux conditions dans lesquelles une femme peut demander lors de son accouchement la préservation du secret de son admission et de son identité par l'établissement de santé.

Concernant le traitement des demandes d'accès aux origines personnelles, l'article L.147-6 énonce :

*« **Le Conseil communique** aux personnes mentionnées au 1° de l'article L.147-2, après s'être assuré qu'elles maintiennent leur demande, **l'identité de la mère de naissance** :*

- s'il dispose déjà d'une déclaration expresse de levée du secret de son identité ;*
- s'il n'y a pas eu de manifestation expresse de sa volonté de préserver le secret de son identité, après avoir vérifié sa volonté ;*
- si l'un de ses membres ou une personne mandatée par lui a pu recueillir son consentement exprès dans le respect de sa vie privée ;*
- si la mère est décédée, sous réserve qu'elle n'ait pas exprimé de volonté contraire à l'occasion d'une demande d'accès à la connaissance des origines de l'enfant.*

Ces mêmes conditions sont applicables à la communication de l'identité du père de naissance.

Pour satisfaire aux demandes dont il est saisi, le CNAOP recueille auprès des établissements de santé, des services départementaux, des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, tous les éléments relatifs à l'identité du parent de naissance ainsi que tout renseignement ne portant pas atteinte au secret de cette identité et concernant la santé du parent de naissance, les origines de l'enfant, les raisons et circonstances de la remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme autorisé et habilité pour l'adoption (article L 147-5)

Pour remplir sa mission, le CNAOP dispose de prérogatives spécifiques énoncées aux articles L 147-8 et L 147-9. Il peut notamment, afin de contacter le parent de naissance, se faire communiquer par les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales les renseignements « dont ils disposent permettant de déterminer les adresses de la mère et du père de naissance »

Par ailleurs concernant l'articulation entre le CNAOP et les conseils généraux, l'article L 147-3 prévoit que la demande d'accès à la connaissance de ses origines est formulée auprès du conseil national pour l'accès aux origines personnelles ou du président du conseil général, l'article R.147-14 du CASF issu du décret n ° 2002-781 du 3 mai 2002 énonçant que :

Le président du Conseil général transmet au conseil national, dans le mois de leur réception, les demandes d'accès aux origines dont il est saisi :

- Lorsque le dossier révèle une demande expresse de secret sans que celui-ci soit levé ;*
- Lorsque son examen ne permet pas d'établir de manière certaine la volonté de secret du ou des parents de naissance ;*
- Lorsqu'il résulte du dossier que le ou les parents de naissance sont décédés sans avoir procédé à la levée du secret.*

Enfin l'article R 147-17 prévoit que « Le conseil national, ou la personne mandatée par lui, peut proposer un accompagnement psychologique et social aux personnes concernées par les demandes dont il est saisi. Si le conseil national, ou la personne mandatée par lui, est saisi d'une demande de rencontre, il s'assure du consentement des personnes concernées »

II Contexte

Les dispositions précitées font exception à celles de l'article 6 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relatives à l'accès aux documents administratifs dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée, puisqu'elles permettent de communiquer l'identité des parents de naissance qui ont demandé la préservation du secret de celle-ci aux conditions sus énoncées.

A cet égard, il convient de souligner que l'article L147-6 du CASF précité a marqué une rupture dans la pratique de la communication de l'identité des parents de naissance aux personnes adoptées et pupilles de l'Etat. A compter de 1996 et jusqu'à la mise en place du CNAOP et du protocole d'accord passé entre ces deux institutions, la CADA, saisie pour avis concernant la possibilité de communiquer cette identité, à défaut de demande expresse de secret, émettait des avis favorables à sa communication, le doute sur la volonté de secret profitant à l'adopté ou au pupille. En revanche, les tribunaux administratifs étaient partagés sur ce point.

Dorénavant, l'article L.147-6 précité énonce qu'en l'absence de manifestation expresse de la volonté du parent de naissance de préserver le secret de son identité, le CNAOP doit vérifier cette volonté.

Il a été constaté dans des dossiers traités par le CNAOP en 2002 et 2003 que certains services départementaux ont continué à se référer aux avis de la CADA, antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi n°2002-93 du 22 janvier 2002 : dans le cadre de demandes d'accès au dossier formées par les anciens pupilles de l'Etat sur le fondement de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, ils ont communiqué l'identité complète (nom, prénoms, date et lieu de naissance) du parent de naissance recherché telle qu'elle figurait au dossier détenu par le service de l'aide sociale à l'enfance, sans disposer d'une déclaration expresse de levée du secret, mais en l'absence d'une manifestation expresse de sa volonté de préserver le secret et sans avoir vérifié sa volonté.

Il est même arrivé, rarement, que les services départementaux communiquent cette identité dans les mêmes conditions, alors que l'ancien pupille de l'Etat avait saisi le CNAOP d'une demande d'accès aux origines personnelles.

Jusqu'à présent, lorsque les services départementaux prenaient la décision de communiquer l'identité, la pratique du CNAOP était de considérer que le secret n'était plus opposable au demandeur et de lui recommander de se mettre en relation avec les services départementaux, afin de se faire communiquer son entier dossier sans occultation de l'identité des parents de naissance et de se faire aider dans ses démarches par ces mêmes services. Aucun demandeur n'a contesté cette pratique.

Il convient de souligner que cette situation ne s'est plus présentée depuis juin 2004, de sorte qu'au cours de l'exercice 2005, un seul dossier (ouvert courant 2004) a été clos au motif de l'absence de secret dans cette hypothèse. Au cours des 8 premiers mois de l'exercice 2006, aucun dossier n'a été clos pour absence de secret après communication de l'identité du parent de naissance par le conseil général sans vérification préalable du CNAOP. Il semble que la formation des correspondants départementaux du CNAOP entreprise au cours de l'année 2004 semble avoir joué pleinement son rôle à cet égard.

Cette question demeurant et le Conseil étant partagé sur la solution à y apporter, il a souhaité que cette question soit posée à la mission juridique.

Vous trouverez ci-après les arguments des deux positions en présence.

III Argumentaire

1ère position

Certains membres du conseil considèrent que le sens donné aux termes «Accès aux origines personnelles» ne se limite pas à la seule connaissance de l'identité, fut-elle complète, du parent de naissance qui a demandé la préservation du secret de son identité, mais inclut nécessairement la possibilité de rentrer en contact avec lui et, en cas de refus, d'obtenir des renseignements relatifs à la santé de ses père et mère de naissance, à ses origines et aux raisons et circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme d'adoption.

Ils soutiennent que la mission générale du CNAOP, qui est de faciliter l'accès aux origines personnelles au sens large du terme, passe nécessairement, après vérification de ce que la personne dont l'identité est connue du demandeur est bien son parent de naissance et que celui-ci a demandé le secret de son identité lors de l'accouchement ou du recueil de l'enfant ou qu'un doute subsiste sur sa volonté, par la localisation, difficile pour le demandeur seul, de ce parent avec les moyens propres que le Conseil tient de la loi.

*Ils soulignent, par ailleurs, que la prise de contact, dont la loi donne l'exclusivité au Conseil (ou à la personne qu'il mandate expressément), avec le parent de naissance recherché, qui sera ainsi prévenu de la démarche de la personne adoptée ou ancien pupille de l'Etat et auquel sera proposé un accompagnement par un professionnel pour une éventuelle mise en relation, constitue une garantie, **et même un droit**, pour les personnes concernées. Le parent contacté*

devra bien entendu être avisé qu'en cas de refus, le demandeur, qui connaît déjà son identité, pourra le rechercher et éventuellement le retrouver par ses propres moyens.

Ils remarquent, concernant une identité délivrée par le président du conseil général en dépit du secret ou du doute sur la volonté de secret, qu'il serait paradoxal pour le CNAOP de refuser de répondre à une demande en se déclarant incompétent et ainsi sanctionner le demandeur au seul motif que les services départementaux lui ont communiqué l'identité de son parent de naissance et ce en violation de la loi....Ce serait pénaliser le demandeur suite à une faute d'une institution publique et implicitement autoriser la réitération de cette pratique irrégulière.

Ils observent enfin s'agissant du demandeur qui pense connaître l'identité du parent de naissance recherché par des démarches personnelles, que refuser d'examiner sa demande reviendrait à l'inciter à cacher cette connaissance et à obliger le conseil à faire des investigations inutiles.

2ème position

*Les autres membres du Conseil soulignent que l'article L. 147-6 du CASF précise **que la mission propre du Conseil, lorsqu'il est saisi d'une demande d'accès à ses origines personnelles est de communiquer l'identité du ou des parents de naissance aux conditions énoncées par ce texte.** Les moyens qui lui sont donnés par l'article L. 147-8 du même code pour déterminer les adresses des parents de naissance doivent lui permettre de les retrouver afin de vérifier leur volonté quant à la préservation du secret de leur identité ou recueillir leur consentement exprès à la communication de cette identité, dans le respect de leur vie privée.*

Selon ces mêmes membres, dès lors que l'identité du ou des parents de naissance a été communiquée à la personne adoptée ou pupille de l'Etat, cette identité n'est plus secrète pour elle et la mission du CNAOP ne peut plus consister à vérifier la volonté du ou des parents de naissance ou à recueillir leur consentement exprès à la communication de leur identité. En effet, la question posée aux parents de naissance par le CNAOP concernant la communication de leur identité n'a pas de sens si cet organisme public leur indique que le demandeur connaît déjà cette identité ; n'ont pas plus de sens la garantie apportée à cette personne contactée, sur le respect de sa volonté, de sa vie privée et de la confidentialité de la prise de contact.

Ils estiment que si le CNAOP a bien l'exclusivité, en qualité d'organisme public, de la prise de contact avec le ou les parents de naissance, c'est uniquement pour recueillir leur volonté ou recueillir un consentement exprès à la communication de leur identité ; c'est bien là la spécificité de la mission du CNAOP. En effet, dans le cadre de l'accès aux dossiers des anciens pupilles, lorsque le secret de l'identité n'est pas opposable, les services départementaux et les organismes d'adoption en charge d'une mission de service public, peuvent prendre contact avec les parents de naissance et proposer un accompagnement aux personnes concernées. Ils soulignent que plusieurs départements et certains organismes d'adoption proposaient cet accompagnement avant même l'entrée en vigueur de la loi n°2002-93 du 22 janvier 2002 et continuent à le faire depuis. Par ailleurs, toute personne adoptée ou pupille de l'Etat qui connaît l'identité de son ou ses parents de naissance a la possibilité d'entrer en contact avec eux directement et se faire accompagner par une association de son choix.

Ces mêmes membres font observer que jusqu'à présent, dans la mise en œuvre de la loi nouvelle, il a donc été considéré que les pouvoirs d'investigation qui ont été conférés au CNAOP par cette loi, notamment pour retrouver l'adresse actuelle des parents d'origine, ont pour but de pouvoir les contacter dans le respect de leur vie privée et de les interroger afin de recueillir leur

volonté quant à la communication de leur identité au demandeur et non pour pouvoir communiquer cette adresse aux demandeurs.².

Ils font remarquer également qu'en tout état de cause, le CNAOP ne peut pas procéder à la vérification de l'identité communiquée par le département et que la personne correspondant à cette identité peut déclarer qu'elle n'est pas la mère de naissance, étant entendu que la recherche des origines ne peut donner lieu à aucune enquête.

Selon ces membres, c'est à juste titre qu'il a été jusqu'à présent considéré que lorsque les services départementaux avaient communiqué l'identité du ou des parents de naissance sans vérification préalable de leur volonté à cet égard, il ne pouvait plus soutenir, en cas de saisine directe par l'intéressé, qu'il y avait doute sur la volonté de ses parents de naissance. Selon ces membres, il incombe alors aux services départementaux qui ont communiqué tous les éléments du dossier sous leur responsabilité, d'assurer le suivi de la démarche comme dans toutes les consultations de dossiers par les pupilles de l'Etat. Les demandeurs d'accès aux origines personnelles ne sont donc pas sanctionnés puisqu'ils ont obtenu l'information recherchée sans que puisse leur être opposée la volonté contraire du ou des parents de naissance. Quant aux services départementaux, ils ne se trouvent pas encouragés dans une pratique qualifiée dans la première position de violation de la loi.

Enfin, en pratique, ils font observer que dans l'unique dossier ouvert en juin 2004 et clos au début de l'année 2005, pour lequel les services départementaux avaient communiqué l'identité de la mère de naissance sans avoir vérifié au préalable sa volonté, le demandeur a aussitôt recherché celle-ci et l'a rencontrée sans attendre l'accompagnement du CNAOP. L'absence de protestations des demandeurs dont le dossier est clos dans ce type de situations démontre que ceux d'entre eux qui connaissent l'identité complète de la mère de naissance redeviennent totalement acteurs de leurs démarches et font leurs recherches eux-mêmes, comme ceux auxquels un secret n'est pas opposé.

² * Ainsi l'accord passé avec le RNIAM en application de l'article L 147-8 précise que le CNAOP est autorisé à le consulter pour déterminer l'adresse des parents de naissance afin de les interroger sur leur volonté de lever ou non le secret de leur identité.

ANNEXE 4

ANNEXE 4 : ENQUÊTE CNAOP / INED

ETUDE SUR LES MERES DE NAISSANCE QUI DEMANDENT LE SECRET DE LEUR IDENTITE LORS DE LEUR ACCOUCHEMENT

LETTRE AUX CORRESPONDANTS DÉPARTEMENTAUX DU CNAOP

Chaque année près de six cents femmes remettent leur enfant à la naissance en vue de son adoption. La plupart demandent le secret de leur accouchement et de leur identité. Mais toutes ne maintiennent pas cette volonté de secret et établissent ensuite le lien de filiation, elles peuvent alors consentir à l'adoption ou décider d'élever leur enfant. En 2005, 574 enfants ont été remis à la naissance aux services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et admis en qualité de pupilles de l'Etat ; la mère de naissance avait demandé le secret de son identité pour 532 et avait reconnu l'enfant (seul moyen d'établir la filiation à l'époque) pour 42³. Il convient d'y ajouter environ 40 enfants confiés dans les mêmes conditions à des organismes autorisés pour l'adoption. Pourtant, aucune étude reposant sur une base statistique dépassant les limites du département n'a encore été réalisée.

Alors que l'établissement de la filiation maternelle vient d'être modifié et que l'accouchement secret est périodiquement remis en question, il devient urgent de faire un état de la situation. C'est pourquoi, le CNAOP a souhaité qu'une étude nationale et anonyme soit réalisée. Il a confié cette mission à l'Institut national d'études démographique (INED), qui est un établissement public autonome, financé par le ministère de la Recherche.

L'objectif de l'étude est de mieux connaître le profil des femmes qui remettent leur enfant à la naissance en vue de son adoption à partir des renseignements qu'elles ont laissés. La remise de l'enfant est-elle associée à certaines caractéristiques démographiques, sociales, économiques ou à la santé de la mère de naissance ou de l'enfant ? Dans la mesure du possible, on cherchera à savoir si les femmes qui demandent le secret se distinguent par leurs caractéristiques socio-démographiques et/ou par leurs motivations des femmes qui établissent la filiation ou qui laissent ouvertement leur identité lors de la remise de l'enfant. Parce que l'accouchement « sous X » est toujours vécu comme un drame, nombre de stéréotypes circulent sur les femmes qui y ont recours (femmes très jeunes, isolées, etc.), mais il convient de les confirmer ou de les infirmer.

La plupart des informations que nous souhaitons obtenir sont celles que les correspondants départementaux du CNAOP sont déjà amenés à recueillir pour l'enfant lorsqu'ils rencontrent la mère de naissance. C'est pourquoi le formulaire que nous vous demandons de remplir est inspiré du guide

³ Source : Statistiques ONED, 2005

d'entretien dont vous disposez déjà. Nous y avons ajouté quelques précisions sur la famille proche (est-elle au courant de la grossesse ?), éventuellement sur les autres enfants (sont-ils élevés par leur mère ou confiés à l'ASE ?), sur le mode d'hébergement des mères et éventuellement des pères de naissance. Ces thèmes sont fréquemment évoqués spontanément par les mères de naissance, sinon ils peuvent être abordés sans difficulté dans l'entretien tel qu'il est mené habituellement et ne devraient donc pas peser sur son déroulement. Quelques renseignements sur la santé de l'enfant et des parents de naissance permettraient, dans certains cas, de mieux comprendre les circonstances et les motifs, de la remise de l'enfant.

Nous sommes pleinement conscients que vous ne pourrez pas remplir ce formulaire pour toutes les femmes qui remettent leur enfant parce que vous n'aurez pas pu les rencontrer, ou parce qu'elles auront refusé de laisser des renseignements. Celles qui accepteront peuvent aussi vous demander de ne pas les communiquer (tous), même de manière anonyme. Ce souhait doit être respecté. Cependant, nous vous remercions de vous efforcer de renseigner ce formulaire le plus complètement possible. En effet, tous les éléments que nous parviendrons à réunir peuvent donner des pistes pour mieux connaître les femmes qui confient leur nouveau-né et comprendre leurs motivations.

Méthode

Le nombre de femmes qui se séparent de leur enfant après leur accouchement et qui acceptent de laisser des renseignements est trop faible pour effectuer l'étude dans quelques départements, même bien sélectionnés, c'est pourquoi nous sollicitons la participation de tous les départements. Nous demandons aux correspondants du CNAOP de remplir le formulaire ci-joint pour chaque accouchement survenu entre le 1/06/2007 et le 1/06/2008 (dates à confirmer). Cette étude sera sans doute renouvelée l'année suivante afin que nous puissions disposer d'un échantillon suffisamment important pour permettre des analyses relativement fines. Le formulaire est parfaitement anonyme, il ne comporte ni la date de naissance, ni le nom de l'enfant, ni celui des parents de naissance. Le département n'est pas indiqué, sauf pour les départements où le nombre annuel d'accouchements secrets est suffisamment nombreux pour empêcher toute identification. Une distinction de ces départements permettra de savoir s'il existe des différences entre les zones très urbanisées et le reste de la France. Le formulaire peut être rempli à votre convenance au cours de l'entretien avec la mère de naissance ou après. Dans ce dernier cas, nous vous demandons de penser pendant l'entretien à recueillir les informations qui ne sont pas explicites dans le guide d'entretien, sur la famille, les autres enfants, l'hébergement, la santé.

Contrairement au document destiné à l'enfant, ce formulaire ne devra pas être conservé dans le dossier de ce dernier. Vous informez la mère de naissance qu'une étude est en cours et que les renseignements non identifiants seront utilisés par des chercheurs, uniquement à des fins d'études statistiques visant l'amélioration du dispositif. Pour les femmes que vous n'aurez pas pu rencontrer ou qui auront refusé de communiquer le moindre renseignement, remplissez et transmettez au CNAOP le formulaire abrégé qui reprend quelques-unes des informations des relevés semestriels des accouchements

secrets et des enfants remis à la naissance. Ces informations sont indispensables à l' INED pour évaluer la représentativité et les éventuels biais de l'étude.

Chaque département pourra transmettre ces documents au Secrétariat général du CNAOP en même temps que les grilles semestrielles habituelles. Après avoir vérifié qu'ils ne contiennent aucun élément identifiant, le CNAOP les transmettra à l'INED qui effectuera l'analyse globale des données. L'ensemble de cette démarche a été présenté à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui l'a approuvé.

Naturellement, à la fin de cette étude, l'INED s'engage à vous transmettre les résultats de ses travaux.

Comme nous, vous êtes sensibles à l'importance du sujet traité. C'est pourquoi nous comptons vivement sur votre participation et, d'avance, nous vous en remercions.

Dans cet espoir, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de toute notre considération.

Questionnaire

Remplir un formulaire pour chaque femme ayant accepté de laisser des informations

Départements : 13 ; 59 ; 75 ; 93 ; autre département .

La mère de naissance : a été rencontrée ? 1= oui ; 2 = non a demandé le secret lors de son accouchement ? 1=oui ; 2=non <i>Si secret</i> : elle a laissé : 1= un pli fermé ; 2= son identité dans le dossier ; 3 = des renseignements non identifiants ; 4 = rien. A-t-elle reconnu l'enfant ultérieurement ? 1=oui ; 2=non	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>
Le prénom de l'enfant a été donné par : 1= la mère de naissance ; 2= l'état civil	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>
Nombre de naissances : 1= un enfant ; 2= plusieurs (jumeaux, triplés...)	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>
La mère de naissance a laissé pour l'enfant : 1=un courrier ; 2=des photos ; 3 = un (des) objet(s)	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Enfant remis à : 1 = l'Ase ; 2 = un OAA 1 = à la naissance ; 2 = plus tard <i>Si plus tard</i> : nombre de jours après la naissance ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> I _ I _ I jours
Enfant repris ? 1=oui ; 2=non ; <i>Si repris</i> : nombre de jours ou semaines après la naissance <i>préciser jours ou semaines</i> <i>par</i> : 1= la mère ; 2= le père ; 3= les deux parents	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> I _ I _ I <input type="checkbox"/> jours <input type="checkbox"/> semaines 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Grossesse, naissance et santé de l'enfant 1 = oui ; 2 = non ; <i>Si vous ne pouvez pas répondre à une question, entourez le ?</i>	
La grossesse a-t-elle été suivie ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
A quel mois de grossesse la mère de naissance a-t-elle « découvert » sa grossesse ?	I _ I X ^{ème} mois ?
Avait-t-elle déjà décidé de remettre l'enfant avant l'accouchement ? (<i>si elle a pris sa décision au moment de l'accouchement ou après, la réponse est 2</i>)	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
L'enfant est-il prématuré (moins de 37 semaines d'aménorrhée) ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
<i>Si oui</i> : terme de la grossesse : 1 = entre 32 et 36 semaines d'aménorrhée ; 2 = moins de 32 semaines.	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
L'enfant est-il porteur de : trisomie 21 ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
un autre handicap lourd ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
une autre pathologie ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?

Si naissance de jumeaux ou triplés et pathologie ou handicap :
Un seul enfant est-il porteur ou tous ?

un enfant
plusieurs ?

**Si aucun renseignement sur le père de naissance, barrez la colonne le concernant.
Si vous ne pouvez pas répondre à une question, entourez le ?**

	Mère de naissance	Père de naissance
Age (<i>même approximatif</i>)	I _ I _ I ans ?	I _ I _ I ans ?
Pays d'origine	?	?
Pays de résidence habituel	?	?
Nationalité	?	?
Situation conjugale : 1= en couple avec le père/ la mère de naissance ; 2 = avec une autre personne ; 3 = ne vit pas en couple.	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ?
Autres enfants : La mère/le père de naissance a-t-elle/il d'autres enfants ? 1 : oui, avec le père/la mère de naissance du nouveau-né ; 2 : oui, avec une autre personne ; 3 = non (<i>la réponse peut être 1 et 2</i>)	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ?
Nombre total d'enfants de chacun	I _ I _ I enfants ?	I _ I _ I enfants ?
Actuellement, les autres enfants sont élevés (<i>si plusieurs enfants, plusieurs réponses possibles</i>) 1= par leur mère ; 2 = par d'autres personnes de la famille ; 3 = confiés à l'Ase (<i>famille d'accueil, institution ...</i>)	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ?
Famille proche : A-t-elle/il de la famille proche ? 1=oui ; 2=non. <i>Si oui</i> : Une personne de la famille était-elle informée de la grossesse ? 1=oui ; 2 = non.	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ? 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ? 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
Résidence : 1= Les parents de naissance vivent ensemble ; 2 =elle/il vit en couple avec une autre personne ; 3 = elle/il ne vit pas en couple. <i>Elle/Il réside</i> : 1=chez ses parents ; 2= dans un logement indépendant ; 3=en foyer ; 4= autre hébergement précaire (squat ...)	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ? 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> ? 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> ?
Activité : 1= études ; 2 = chômage ; 3 = emploi précaire ou petit temps partiel ; 4 = emploi ; 5 = au foyer ; 6 = sans activité.	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 6 <input type="checkbox"/> ?
Santé de la mère et du père de naissance	1= oui ; 2 = non ;	
État de santé général satisfaisant ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?
Problèmes particuliers :	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>
Séropositivité HIV	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>
Toxicomanie	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>

Alcoolisme	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>
Autres problèmes, <i>préciser</i>
Antécédents psychiatriques	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/>
La mère de naissance a-t-elle été victime de violences ?	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?	////////
<i>Si oui</i> : <input type="checkbox"/> de la part de son conjoint <input type="checkbox"/> de sa famille <input type="checkbox"/> d'autres personnes ?		

**Formulaire abrégé concernant les femmes qui n'ont pas été rencontrées
ou ont refusé de laisser de renseignements**

Départements : 13 ; 59 ; 75 ; 93 ; autre département .

<p>La mère de naissance : a été rencontrée ? 1= oui ; 2 = non</p> <p>a demandé le secret lors de son accouchement ? 1=oui ; 2=non</p> <p><i>Si secret :</i> elle a laissé : 1= un pli fermé ; 2= son identité dans le dossier ; 3 = des renseignements non identifiants ; 4 = rien.</p> <p>A-t-elle reconnu l'enfant ultérieurement ? 1=oui ; 2=non</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p> <p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p> <p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/></p> <p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p>
<p>Le prénom de l'enfant a été donné par : 1= la mère de naissance ; 2= l'état civil</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p>
<p>Nombre de naissances : 1= un enfant ; 2= plusieurs (jumeaux, triplés...)</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p>
<p>La mère de naissance a laissé pour l'enfant : 1=un courrier ; 2=des photos ; 3 = un (des) objet(s)</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/></p>
<p>Enfant remis à : 1 = l'Ase ; 2 = un OAA</p> <p>1 = à la naissance ; 2 = plus tard</p> <p><i>Si plus tard :</i> nombre de jours après la naissance ?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p> <p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p> <p>I _ I _ I <i>jours</i></p>
<p>Enfant repris ? 1=oui ; 2=non ;</p> <p><i>Si repris :</i> nombre de jours ou semaines après la naissance <i>préciser jours ou semaines</i></p> <p><i>par :</i> 1= la mère ; 2= le père ; 3= les deux parents</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/></p> <p>I _ I _ I <input type="checkbox"/> <i>jours</i> <input type="checkbox"/> <i>semaines</i></p> <p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/></p>
<p>Grossesse, naissance et santé de l'enfant</p> <p>1 = oui ; 2 = non ; <i>Si vous ne pouvez pas répondre à une question, entourez le ?</i></p>	
<p>La grossesse a-t-elle été suivie ?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?</p>
<p>L'enfant est-il prématuré (moins de 37 semaines aménorrhée) ?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?</p>
<p><i>Si oui :</i> terme de la grossesse : 1 = entre 32 et 36 semaines d'aménorrhée ; 2 = moins de 32 semaines ;</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?</p>
<p>L'enfant est-il porteur de :</p> <p>trisomie 21 ?</p> <p>un autre handicap lourd ?</p> <p>une autre pathologie ?</p>	<p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> ?</p>
<p><i>Si naissance de jumeaux ou triplés et pathologie ou handicap :</i> Un seul enfant est-il porteur ou tous ?</p>	<p><i>un enfant</i> <input type="checkbox"/></p> <p><i>plusieurs</i> <input type="checkbox"/> ?</p>

