

N° 65

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) sur le projet de loi n° 352 (2000-2001), ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État,

Par M. Robert DEL PICCHIA,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Dinah Derycke, président ; Mmes Paulette Brisepierre, Gisèle Gautier, Françoise Henneron, M. André Vallet, Mme Hélène Luc, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, André Ferrand, Patrice Gélard, secrétaires ; Mme Maryse Bergé-Lavigne, Annick Bocandé, Mme Claire-Lise Champion, MM. Marcel-Pierre Cléach, Yvon Collin, Gérard Cornu, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mmes Josette Durrieu, Françoise Férat, MM. Yann Gaillard, Francis Giraud, Alain Gournac, Serge Lagauche, Serge Lepeltier, Mmes Valérie Létard, Josiane Mathon, MM. Philippe Nachbar, Mme Anne-Marie Payet, M. Jean-François Picheral, Mmes Danièle Pourtaud, Gisèle Printz, Janine Rozier, Odette Terrade, M. André Trillard.

Famille.

SOMMAIRE

I. LE SECRET DES ORIGINES : UN DROIT ANCIEN, COMPLEXE, IMPRÉCIS, DIVERSEMENT INTERPRÉTÉ ET UNANIMEMENT CONTESTÉ	6
A. L'ACCOUCHEMENT SECRET EST UNE PRATIQUE ANCIENNE.....	6
B. ACCOUCHEMENT SECRET, FILIATION, ADOPTION : DES LIENS AMBIGUS QUI COMPLEXIFIENT LA PROBLÉMATIQUE.....	9
C. UNE LÉGISLATION IMPRÉCISE.....	11
1. <i>L'accouchement</i>	11
2. <i>L'état civil</i>	13
3. <i>L'adoption</i>	15
D. DES PRATIQUES TRÈS HÉTÉROGÈNES	18
E. UN DISPOSITIF JURIDIQUE CONTESTÉ, DES PROPOSITIONS DIVERSES	22
1. <i>Le rapport du Conseil d'Etat</i>	22
2. <i>Le rapport Pascal</i>	23
3. <i>Le rapport et la proposition de réforme 00-R6 du Médiateur de la République</i>	24
4. <i>Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les droits de l'enfant en France</i> 25	25
5. <i>Les rapports Théry et Dekeuwer-Défossez</i>	25
6. <i>Autres contributions</i>	27
II. LÉGIFÉRER POUR CONCILIER LES DROITS	30
A. UN TEXTE D'APAISEMENT QUI ENTÉRINE PLUSIEURS PRINCIPES	31
1. <i>Le maintien de l'accouchement sous X</i>	31
2. <i>La réversibilité du secret de la naissance</i>	31
3. <i>La possibilité de rechercher le consentement à la levée du secret</i>	33
4. <i>La dualité des guichets</i>	34
5. <i>La suppression de l'abandon secret de l'enfant de moins d'un an</i>	35
B. LE CONSEIL NATIONAL POUR L'ACCÈS AUX ORIGINES PERSONNELLES	35
1. <i>Composition</i>	35
2. <i>Missions</i>	36
3. <i>Le recueil des volontés</i>	37
4. <i>La collecte des informations</i>	39
5. <i>La levée du secret</i>	41
C. LES AUTRES DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU PROJET DE LOI	43
1. <i>L'accouchement dans le secret</i>	43
2. <i>Les missions des correspondants départementaux du CNAOP</i>	45
3. <i>Les responsabilités du président du conseil général</i>	47
4. <i>Les obligations des organismes d'adoption</i>	49
5. <i>Le rôle du service de l'aide sociale à l'enfance</i>	50
D. LES DIFFICULTÉS EN SUSPENS	52
1. <i>Les conséquences du décès des parents de naissance</i>	52
2. <i>Le rôle du CNAOP</i>	56
3. <i>La place du père biologique</i>	57

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	58
ANNEXE N° 1 - LETTRE DE SAISINE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS	62
ANNEXE N° 2 - COMPTE RENDU DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LA DÉLÉGATION LE MERCREDI 24 OCTOBRE 2001.....	64
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION	72

« Alors, les promoteurs de la transparence de l'origine à tout prix se réconcilieraient avec les défenseurs des secrets verrouillés coûte que coûte. »

Catherine Bonnet, pédopsychiatre, in *Les enfants du secret* (Editions Odile Jacob – 1992).

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa séance du mercredi 27 juin 2001, la commission des lois du Sénat a décidé de saisir, à sa demande, votre Délégation du projet de loi n° 352 (2000-2001) relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat, adopté le 31 mai précédent par l'Assemblée nationale.

Présenté par le Gouvernement en janvier 2001, ce texte a pour objet essentiel de parvenir à un équilibre entre le droit des femmes à accoucher dans le secret et celui des enfants adoptés ou pupilles de l'Etat à connaître leurs origines. S'il précise le droit positif, il détermine surtout un cadre et des procédures qui, lorsqu'ils seront complétés par voie réglementaire, devraient conduire à unifier et à clarifier les pratiques. Pourrait ainsi se conclure, de manière satisfaisante, un débat qui a traversé les années quatre vingt-dix sous forme de multiples rapports, prises de position associatives et modifications législatives apparaissant à l'usage insuffisantes.

La question de l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat est complexe pour trois raisons essentielles.

Elle pose tout d'abord un problème éthique : comment concilier deux droits reconnus, l'un aux femmes de ne pas révéler leur identité lors de leur accouchement, l'autre aux pupilles de l'Etat et aux enfants adoptés de connaître leurs origines biologiques, qui sont par essence antinomiques ? Jusqu'à présent, le législateur n'a jamais vraiment tranché en faveur de l'un ou de l'autre, sans pour autant créer les conditions permettant de favoriser leur cohérence. Les dispositions sont éparées, relevant tantôt du code civil (Civ.), tantôt du code de l'action sociale et des familles (CASF), et leur rédaction est parfois confuse.

Par ailleurs, la question de l'accouchement dans le secret est intimement liée à celles de l'établissement de la filiation - problème juridique

d'une autre nature mais connexe - et de l'adoption. Cette relation crée parfois des confusions et suscite des inquiétudes expliquant pour partie les crispations qui ont pu naître face aux recherches sur leurs origines entreprises par des enfants nés dans le secret.

Le dernier élément de complexité tient à la multiplicité des intervenants et à l'absence de tout formalisme dans les procédures, qui favorisent une hétérogénéité des pratiques tout à fait contestable, qu'il s'agisse de l'accueil des parturientes, de leur information et des conditions de leur accouchement, ou des réponses apportées par les pouvoirs publics aux personnes nées sous X qui entreprennent des recherches sur leurs origines.

Face à cette complexité, votre Délégation veut poser aussi clairement que possible les termes du débat, sur chacun des points évoqués, avant d'examiner les apports du projet de loi et de formuler des recommandations.

I. LE SECRET DES ORIGINES : UN DROIT ANCIEN, COMPLEXE, IMPRÉCIS, DIVERSEMENT INTERPRÉTÉ ET UNANIMEMENT CONTESTÉ

L'accouchement secret n'a longtemps été qu'une mesure de sauvegarde de la vie de nouveaux-nés et/ou de l'honorabilité des parturientes. Ce n'est qu'au XX^e siècle que, par touches successives, une relation chaque fois plus nette s'est nouée avec la question de l'adoption et, partant, le droit de la filiation, jusqu'à aboutir, en 1993, à l'irruption même de l'accouchement sous X (1) dans le code civil. Mais cette évolution n'a fait qu'approfondir les oppositions entre les tenants et les contempteurs du secret des origines, sans pour autant, et malgré une réforme entreprise en 1996, établir un corpus juridique satisfaisant et des pratiques homogènes.

A. L'ACCOUCHEMENT SECRET EST UNE PRATIQUE ANCIENNE

Dans notre pays, l'accouchement anonyme et l'abandon d'enfant qui lui est consécutif ont une longue histoire, étroitement liée à la prohibition des techniques contraceptives ou abortives et à la condamnation sociale et religieuse des naissances hors mariage. Dès le milieu du XVI^e siècle fut créé à l'Hôtel-Dieu de Paris un asile réservé à l'accouchement clandestin, afin de permettre aux « filles » d'échapper au déshonneur qu'elles n'auraient pu éviter autrement que par l'abandon, voire par l'avortement ou l'infanticide, tous deux punis de mort. A partir du XVIII^e siècle, des « tours » furent placés aux portes de certains

(1) D'utilisation courante, cette formule n'est pas consacrée par le droit positif, qui parle de secret de l'admission et de l'identité de la mère lors de l'accouchement. Elle se réfère à la pratique hospitalière qui ouvre le dossier médical de la parturiente au nom de « Mme X ».

hospices pour recueillir anonymement des nouveaux-nés, et l'Église elle-même reconnut la maternité secrète en 1774, sous le pontificat de Clément XIV.

Cependant, c'est sous la Révolution que fut institué le premier cadre législatif organisant spécifiquement la règle du secret de la grossesse et de l'accouchement et la prise en charge des parturientes qui le demandaient. Le décret-loi du 28 juin 1793 adopté par la Convention, faisant obligation à la Nation de se charger de « *l'éducation physique et morale des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés* », obligeait chaque district à se doter d'une maison où « *la fille enceinte pourrait se retirer secrètement pour faire ses couches* ». Il garantissait la prise en charge matérielle de la mère (« *frais de gésine et tous besoins* ») pendant son séjour, qui devait durer jusqu'à ce qu'elle soit parfaitement rétablie, et exigeait que « *le secret le plus inviolable [soit] conservé sur tout ce qui la concerne* ». Il est vrai que, comme beaucoup de lois généreuses de cette époque, elle ne fut guère appliquée en pratique, malgré la faculté théorique d'accoucher en secret maintenue tout au long du XIX^e siècle et une tentative de « réveil » réglementaire au début du XX^e siècle (circulaire des hôpitaux du 15 décembre 1899).

Cette tentative fut l'une des multiples manifestations qui fleurirent à cette époque pour favoriser l'accouchement secret. Les motifs en étaient contradictoires : au souci traditionnel de prévenir de jeunes vies humaines de l'avortement ou de l'infanticide et de préserver l'honneur de jeunes filles ou de femmes, s'ajoutèrent alors les craintes nées de l'observation de la situation démographique nationale dans la perspective de la revanche de 1870. Pays ayant connu le premier sa « transition démographique », la France était en effet confrontée à une baisse continue de son taux de fécondité, et tous les moyens furent utilisés pour éviter que ne s'accroisse le décrochage d'avec celui de son puissant voisin allemand. Si, dès 1860, le « tour » fut remplacé par le bureau secret d'admission où les mères, encouragées à garder leurs enfants, recevaient en échange des allocations, diverses initiatives se succédèrent dans l'esprit du décret-loi de 1793 : le professeur Adolphe Pinard, obstétricien de renom, créa au milieu des années 1880 une œuvre d'assistance familiale à la femme enceinte dénommée « *La Mère* » et chargée d'accueillir en secret, dans des refuges-asiles, plusieurs milliers de femmes enceintes par an ; le sénateur Paul Strauss institua, à Paris et dans le département de la Seine notamment, des refuges-ouvriers appelés « *Maternités secrètes* » qui, à partir des années 1890, eurent pour mission d'accueillir secrètement les femmes et de les aider, lorsqu'elles étaient seules, à élever leurs enfants en leur évitant toute opprobre sociale (1) ; en 1904, enfin, fut créé le « local ouvert de jour et de nuit », ultérieurement

(1) Ces refuges maternels secrets furent d'ailleurs légalisés lorsque Paul Strauss fut ministre de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociale, entre 1922 et 1924, puis réorganisés en maisons maternelles par le décret-loi du 29 juillet 1939.

qualifié de « bureau ouvert », destiné à recueillir les enfants dépourvus de filiation reconnue.

Mais c'est le décret-loi du 2 septembre 1941 qui, en organisant et en systématisant les dispositions législatives et réglementaires antérieures, constitua le fondement moderne du droit à l'accouchement dans le secret (1). Ce texte admettait ainsi le secret de l'identité des parturientes et organisait la gratuité de leurs frais d'hébergement et d'accouchement, qui étaient pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance. Dans ces principes, on reconnaît presque textuellement les intentions des Conventionnels de 1793 : la grande différence, cent-cinquante ans plus tard, tient au fait que les conditions matérielles de l'exercice de ce droit le rendaient définitivement applicable par le développement du système hospitalier.

Dans le même temps, la contraception et l'avortement étaient sévèrement réprimés, tous deux étant en particulier interdits depuis une loi du 31 juillet 1920. La prohibition de l'avortement a même été renforcée par le régime de Vichy en 1941 puis en 1942, allant jusqu'à l'assimiler à un crime contre la sûreté de l'Etat passible, après jugement par des tribunaux d'exception, de la peine de mort. Ainsi existait-il un lien direct entre la législation sur l'accouchement dans le secret et celle sur la contraception et sur l'avortement, la première constituant un utile complément de la seconde pour éviter de placer de trop nombreuses femmes dans une impasse totale en cas de grossesse imprévue et impossible à assumer, pour quelque raison que ce soit.

A cet égard, il est frappant de constater la **régression quantitative fantastique qu'ont connue l'accouchement secret et l'abandon d'enfants au cours du siècle, entre les années de prohibition absolue de l'avortement et de la contraception et la période actuelle**. A la fin du XIX^e siècle, le professeur Pinard estimait que « *les statistiques portent à 300 000 chaque année le nombre de femmes qui se réclament du droit à la grossesse secrète et à l'accouchement secret* ». Cette estimation, peut-être un peu forcée pour les besoins de la cause, trouve cependant en écho le nombre des avortements clandestins avancé par les sociologues et médecins au début des années soixante-dix, lui aussi estimé à 300 000 par an (dont 40 000 à 80 000 pratiqués par des médecins). Dans le même temps, diverses statistiques évoquent le chiffre de 50 000 enfants nés dans le secret entre 1941 et 1991 (2) et évaluent à 400 000 personnes actuellement privées de leur filiation maternelle ou à

(1) Ce texte, qui autorise l'accouchement anonyme et prévoit la prise en charge gratuite de la femme enceinte pendant le mois qui précède et le mois qui suit son accouchement dans tout établissement hospitalier public susceptible de lui donner les soins que comporte son état, a été repris par les décrets du 29 novembre 1953 et du 7 janvier 1959 sous l'article 42 du code de la famille, puis codifié à l'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale par la loi du 6 juillet 1986. Il est devenu depuis l'article L. 222-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

(2) In « *Les enfants du secret* » (p. 128) – Catherine Bonnet – Editions Odile Jacob – 1992.

environ 10 000 naissances le flux annuel moyen d'enfants nés sous X avant les années quatre-vingt (3). Si ces indications ne sont pas totalement cohérentes entre elles, elles sont significatives de l'ampleur du phénomène.

Or, aujourd'hui, le nombre d'enfants admis comme pupilles de l'Etat, dont la majorité sont des enfants nés sous X, n'avoisine plus que **600 environ chaque année, en constante diminution depuis dix ans** (1). Cette réduction, extraordinaire en si peu de temps, résulte à l'évidence de la généralisation de la contraception, autorisée depuis plus de trente ans, du recours à l'interruption volontaire de grossesse, légalisé depuis plus de vingt-cinq, du fait que l'une comme l'autre sont totalement prises en charge par la sécurité sociale, et surtout de l'évolution des mentalités, qui a largement fait admettre les naissances hors mariage, lesquelles représentent désormais plus du tiers du total annuel des naissances.

B. ACCOUCHEMENT SECRET, FILIATION, ADOPTION : DES LIENS AMBIGUS QUI COMPLEXIFIENT LA PROBLÉMATIQUE

Le décret-loi du 2 septembre 1941 poursuivait certainement un autre objectif que la seule prévention de l'infanticide ou de l'avortement. En effet, la question du devenir du nouveau-né avait pris une autre dimension depuis qu'un décret-loi du 29 juillet 1939 avait autorisé la légitimation des enfants adoptifs. Alors que, pendant des siècles, l'abandon secret n'avait en rien été nécessairement définitif, qu'il était une tolérance « pensée » indépendamment du problème de l'état civil, ce qu'il demeure en partie, et de celui de l'établissement de la filiation, la rupture irrévocable organisée avec la famille d'origine par les dispositions de 1939 sur l'adoption ouvrait une nouvelle perspective à l'accouchement secret : celui-ci, grâce au texte de 1941, avait à l'évidence, et pour la première fois, pour objet de faciliter, voire de favoriser, l'adoption des nouveaux-nés.

La loi n° 66-500 du 11 janvier 1966 qui institue l'adoption plénière, et davantage encore la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993, qui a notamment interdit la recherche en maternité naturelle en cas d'accouchement secret, ont renforcé cette perspective. Indiscutablement, la question du secret de l'accouchement s'est ainsi trouvée compliquée, dans la seconde moitié du XX^e siècle, par les rapports nouveaux qu'elle entretient, étroitement, avec la question de l'adoption : **tout renforcement du secret a longtemps été considéré comme favorable au développement de l'adoption**. Estimant que l'établissement quasi immédiat d'une nouvelle filiation dans la famille adoptive était une chance

(3) Avis de la Défenseure des enfants sur l'accès aux origines - 18 mai 2001.

(1) 778 en 1991, 727 en 1993, 685 en 1995, 615 en 1997, 560 en 1999 – Chiffres cités par le rapport Henrion de l'Académie nationale de médecine – 18 avril 2000.

pour l'enfant né sous X, d'aucuns ont même pu présenter ce secret comme l'ultime expression de l'amour maternel dans certaines situations extrêmes, dont bénéficieraient *in fine* toutes les personnes concernées : la femme accouchée, son enfant et les parents adoptifs (2).

Mais les progrès de la pédopsychiatrie ont, ces vingt dernières années, remis en cause le prétendu intérêt pour l'enfant adopté d'être « vierge de toute histoire antérieure ». La souffrance des individus à la recherche de leurs origines, à partir de l'adolescence en général, et qui peut perdurer tout au long de la vie adulte, a été amplement démontrée (1). Elle s'exprime en particulier aujourd'hui par la voix de diverses associations (2) et a été portée à la connaissance tant du Médiateur de la République (3) que, plus récemment, de la Défenseure des enfants, tous deux appelés, en tant qu'institutions de médiation, à intervenir au cas par cas pour contribuer à l'apaiser. Enfin, la légitimité de l'interrogation sur les origines biologiques est aujourd'hui reconnue par les associations de parents adoptants elles-mêmes (4), qui constatent que la **vérité exprimée et assumée constitue un gage de sérénité pour la construction psychologique et l'avenir de leurs enfants.**

Dans cette perspective, il devrait être possible de distinguer la problématique de l'accouchement sous X de celle de l'adoption. Même s'il est indéniable que l'adoption d'enfants nés sous X est, en pratique, la plus simple à réaliser, elle doit être rangée au côté des **autres voies ouvertes pour l'adoption qui, pour l'essentiel, s'accompagnent de la possibilité d'avoir connaissance de l'identité des parents biologiques.** C'est naturellement le cas de l'adoption simple, pour laquelle l'adopté conserve des liens avec sa famille d'origine, mais aussi de l'adoption plénière lorsqu'elle résulte des articles 348 et 348-1 et du premier alinéa de l'article 348-2 du code civil, qui visent tous des hypothèses où la filiation originaire de l'enfant est établie et connue.

Aussi peut-on espérer que **les conditions sont aujourd'hui réunies pour dissocier la question l'adoption de celle de l'accès aux origines**

(2) Voir en particulier « *Geste d'amour : l'accouchement sous X* » - Catherine Bonnet - Editions Odile Jacob - 1990.

(1) Voir notamment des témoignages dans la contribution de Pierre Verdier « *Loi, vérité et filiation : le droit peut-il organiser le déni de l'origine ?* », in « *La pluriparentalité* », ouvrage collectif publié sous la direction de Didier Le Gall et Yamina Bettahar - PUF - 2001.

(2) Telles la « *Coordination des actions pour le droit à la connaissance des origines* » (CADCO) ou l'association « *Les X en Colère!* ».

(3) Voir le rapport annuel du Médiateur de la République pour 1997, pp. 66 à 70.

(4) Par exemple « *Enfance et familles d'adoption* » et « *La famille adoptive française* », dont les responsables ont été auditionnés par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale en avril et mai 2001.

biologiques. Mais si cette dernière doit être examinée au regard des **intérêts de l'enfant et de ses parents de naissance**, votre Délégation estime que **ceux des familles adoptives doivent également être entendus.**

C. UNE LÉGISLATION IMPRÉCISE

Le lien délicat entre anonymat de la naissance, établissement de la filiation et adoption génère dans le droit positif une grande complexité, qui s'accroît à chacune des trois étapes du processus qu'emprunte le secret des origines : l'accouchement, l'état civil et l'adoption.

1. L'accouchement

L'accouchement et l'hôpital, premier moment et premier lieu où s'organise le secret, ont d'abord été abordés sous un **angle strictement matériel et pratique par la législation sociale** : il s'agissait exclusivement d'organiser **la prise en charge financière de l'accueil et des soins** de la parturiente qui souhaitait l'anonymat lors de son admission dans une maternité publique ou relevant du service public hospitalier.

➤ Ainsi, l'article L. 222-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) précise que *« les frais d'hébergement et d'accouchement des femmes qui ont demandé, lors de leur admission dans un établissement public ou privé conventionné, à ce que le secret de leur identité soit préservé, sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance du département du siège de l'établissement »*, ajoutant qu'à cette occasion, *« aucune pièce d'identité n'est exigée et il n'est procédé à aucune enquête »*. Ces dispositions sont confirmées par l'article 20 du décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux, qui se conclut en outre par un alinéa ainsi rédigé : *« Le directeur général (ou directeur) doit alors informer de cette admission le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale »*.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article L. 222-6 prévoit que *« lorsque le nom du père ou de la mère de l'enfant figure dans l'acte de naissance (...), la prise en charge des frais d'hébergement et d'accouchement par le service n'est pas de droit »*. **Le législateur admet ainsi explicitement que la question du secret de l'accouchement est en théorie distincte de celle de l'établissement de la filiation : un accouchement sous X n'entraîne pas nécessairement l'absence du nom du père ou de la mère de l'enfant dans l'acte de naissance.**

➤ Jugeant cette approche de l'accouchement secret trop matérielle, le Parlement l'a récemment enrichie d'une **dimension plus sociale** pour tenir compte de la **détresse psychologique** dans laquelle se trouvent les parturientes. La loi dite *Mattéi* (n° 96-604 du 5 juillet 1996) a ainsi prévu qu'il leur serait proposé ou qu'elles pourraient demander à **bénéficier d'un accompagnement psychologique et social** de la part du service de l'aide sociale à l'enfance. L'intention n'a toutefois pas été suivie de tous les effets escomptés. Outre que tous les services n'ont pas, loin s'en faut, appliqué cette disposition nouvelle, les établissements de santé et les service de l'aide sociale qui ont cherché à la mettre en place l'ont fait dans des **conditions et selon des procédures très diverses, qui n'offrent pas toutes la même qualité**. Les situations sont d'autant plus disparates que **les établissements de santé privés non conventionnés ne sont pas soumis à cette obligation légale**. Cette double réalité, tant pratique que juridique, **heurte, quant à l'accueil de ces femmes en difficulté, le principe d'égalité**.

➤ Enfin, **l'accouchement secret a cessé d'être cantonné au seul domaine médico-social** lorsque le législateur l'a mentionné, en tant que tel, dans le **code civil**. Ainsi, l'article 341-1 de ce code, issu de la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993, prévoit que *« lors de l'accouchement, la mère peut demander que le secret de son admission et de son identité soit préservé »*. De plus, le premier alinéa de l'article 341 a été complété de manière à admettre la recherche de la maternité *« sous réserve de l'application de l'article 341-1 »*.

Ce dispositif de l'article 341-1 du code civil n'est pas totalement redondant avec celui de l'article L. 222-6 du CASF **puisqu'il affirme dans le droit positif que l'accouchement sous X peut être pratiqué dans n'importe quel type d'établissement, public ou privé, conventionné ou non**. Avec son corollaire de l'article 341, il va en outre, de **manière symbolique**, beaucoup plus loin, en **érigeant au rang de principe l'interdiction de rechercher la maternité, qui jusqu'alors ne résultait que d'une impossibilité technique**. Enfin, il a conduit la jurisprudence à tirer des conséquences radicales du dispositif en considérant que l'accouchement sous X nie la naissance de l'enfant : **un enfant né d'une femme ayant demandé le secret n'a pas d'existence juridique**. C'est sur le fondement de cette fiction légale que le père d'un tel enfant, qui avait fait une reconnaissance prénatale, n'a pu la confirmer à la naissance et a été débouté de son action ultérieure faute d'avoir pu déterminer quel était l'objet de sa reconnaissance, l'enfant n'étant en droit ni identifié, ni identifiable (1).

A tous égards, **la réforme de 1993 n'a donc pas été, en ce qui concerne l'accouchement secret, une simple mise en cohérence de deux domaines du droit**.

(1) Arrêt du 16 décembre 1997 de la cour d'appel de Riom.

*

A ce stade de l'analyse, on observa que la loi est totalement **silencieuse sur la possibilité de constituer, au moment de l'accouchement, un dossier contenant des informations sur les origines biologiques du nouveau-né**, notamment tout ce qui a trait aux circonstances de sa naissance et aux caractéristiques physiques, sociologiques ou familiales de ses géniteurs. Il n'est pas davantage prévu de **procédure permettant ultérieurement de revenir sur le secret de l'identité** de la mère, voire du père, de naissance.

De la sorte, et **même si des pratiques bienveillantes font régulièrement échec à ce vide juridique, l'accouchement sous X *stricto sensu* est davantage un accouchement anonyme qu'un accouchement secret**, l'anonymat empêchant de manière absolue que l'histoire originelle de l'enfant puisse être un jour dévoilée.

2. *L'état civil*

L'absence de lien indissociable entre accouchement anonyme et non établissement de la filiation s'observe également de manière inverse. En effet, l'article 57 du code civil ne rend **obligatoires** comme énonciations de l'acte de naissance que **le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe et les prénoms de l'enfant**. S'il est normalement prévu de faire également figurer à l'acte les prénoms, nom, âge, profession et domicile des père et mère, cet article dispose toutefois que « *si les père et mère de l'enfant naturel, ou l'un d'eux, ne sont pas désignés à l'officier d'état civil, il ne sera fait sur les registres aucune mention à ce sujet* » (1).

Ainsi, il est parfaitement possible d'accoucher dans le secret, mais de déclarer à l'état civil tout ou partie de la filiation, comme à l'inverse, l'accouchement peut être notoire sans pour autant que l'état civil n'enregistre une quelconque filiation.

➤ En toute cohérence, cependant, l'accouchement sous X s'accompagne presque systématiquement d'une **absence de déclaration de filiation**. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'article 58 du code civil prévoit une procédure d'établissement d'un **acte tenant lieu d'acte de naissance**, qui « *doit être établi, sur déclaration des services de l'assistance à l'enfance, pour les enfants (...) pour lesquels le secret de la naissance a été réclamé* ». Cet acte, naturellement, ne comporte ni le nom de la mère, ni celui

(1) Issue d'une loi du 22 juillet 1922, cette disposition vise à supprimer des actes de naissance et de tout registre, acte, transcription ou copie conforme ultérieurs, les mentions « *de père ou de mère inconnu, ou non dénommé* » ou mentions analogues qui y figuraient antérieurement.

du père. Toutefois, la loi Mattéi a, sous l'article 57 du code civil, introduit en 1996 une **disposition permettant à la femme qui a demandé le secret de son identité lors de l'accouchement de faire connaître les prénoms qu'elle souhaite voir attribuer à l'enfant**. A défaut ou lorsque les parents de celui-ci ne sont pas connus, l'officier de l'état civil choisit trois prénoms dont le dernier tient lieu de patronyme à l'enfant.

➤ S'agissant de la faculté pour la mère qui a accouché dans le secret, et qui n'a pas immédiatement établi de filiation à l'égard de son enfant, de **le faire ultérieurement**, le droit positif est très confus, voire contradictoire. Compte tenu des effets juridiques de l'accouchement sous X exposés ci-dessus, il n'existe **en théorie et en rigoureuse cohérence juridique aucun droit à « repentir » pour la mère** : l'enfant n'existe pas plus pour elle que pour le père, puisque **l'accouchement est censé ne pas avoir eu lieu** ; elle est aussi étrangère à cet enfant que n'importe quelle autre personne, car **elle-même est censée n'avoir pas accouché**. En droit, l'impasse est donc totale.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 348-3 du code civil, qui autorisent la rétractation du consentement à l'adoption pendant deux mois, voire la demande de restitution de l'enfant au-delà de ce délai à condition qu'il n'ait pas été adopté, ne sont pas susceptibles d'être invoquées. D'une part, en effet, **aucun consentement à l'adoption ne peut avoir été formellement donné par la mère ayant accouché sous X**, celle-ci étant anonyme et l'accouchement n'ayant pas d'existence juridique. L'analyse juridique rejoint sur ce point la réalité pratique puisqu'il n'y aurait aucune logique à, dans le même temps, taire son accouchement et révéler son identité par un acte juridique formel et exprès. Il est d'ailleurs communément admis par la doctrine et par la jurisprudence que la femme qui demande le secret de son accouchement et dont l'enfant est remis au service de l'aide sociale à l'enfance **n'a pas à formuler de consentement exprès à l'adoption**.

D'autre part, faute de l'établissement d'un lien de filiation, il n'existe en droit **aucun élément matériel** permettant, le cas échéant, à la mère de naissance de se faire reconnaître comme telle à l'appui de sa rétractation.

Pourtant, il est en général reconnu qu'en application de dispositions figurant sous l'article L. 224-6 du CASF, un enfant dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, recueilli **depuis moins de deux mois** par le service de l'aide sociale à l'enfance, peut être **repris immédiatement et sans aucune formalité par celui de ses père ou mère qui l'avait confié au service** (*v. infra*). Par extension, cette faculté serait également admise par certaines oeuvres d'adoption, dans le délai de deux mois, fixé par l'article 351 du code civil, au cours duquel le placement en vue de l'adoption de l'enfant dont la

filiation n'est pas établie est interdit (1). Dans ce cas, le **rétablissement de la filiation d'origine de l'enfant doit alors suivre la voie judiciaire** prévue par l'article 55 du code civil, qui s'achève par l'annulation de son acte provisoire de naissance dans les conditions fixées par l'article 58 du même code.

3. *L'adoption*

Le troisième moment d'intervention possible du secret se situe dans le cadre de la procédure d'adoption, adoption plénière s'entend puisque l'adoption simple maintient les liens de l'adopté avec sa famille biologique et légale d'origine.

➤ En offrant une nouvelle famille à l'adopté, l'adoption plénière a pour effet de lui attribuer un nouvel état civil et d'annuler son état civil antérieur. Toutefois, la procédure suivie en la matière, prévue par l'article 354 du code civil, ne comporte, en elle-même, **aucun secret**. Dans les quinze jours de la date à laquelle elle est passée en force de chose jugée, la décision du tribunal de grande instance prononçant l'adoption plénière est transcrite sur les registres de l'état civil du lieu de naissance de l'adopté. La transcription énonce le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe de l'enfant ainsi que ses prénoms, tels qu'ils résultent du jugement d'adoption, les prénoms, nom, date et lieu de naissance, profession et domicile du ou des adoptants. Elle ne contient **aucune indication relative à la filiation réelle de l'enfant** et lui tient lieu d'acte de naissance. L'acte de naissance originaire ou, le cas échéant, l'acte de naissance établi en application de l'article 58 du code civil, sont revêtus de la mention « adoption » et considérés comme nuls. Ainsi, et comme l'énonce l'article 356 du code civil, « *l'adoption confère à l'enfant une filiation qui se substitue à sa filiation d'origine : l'enfant cesse d'appartenir à sa famille par le sang (...)* », et ce, de manière « *irrévocable* » (art. 359 Civ.).

Cependant, **le lien de filiation adoptif ne fait pas obstacle à ce que l'adopté connaisse ses origines biologiques**, comme en a notamment décidé le tribunal de grande instance de Lille dans un jugement du 28 juillet 1997 autorisant qu'il soit donné connaissance à l'adopté du dossier d'abandon établi à sa naissance. **Dans l'hypothèse où les parents adoptants n'auraient pas eux-mêmes révélé ses origines biologiques à leur enfant**, celui-ci peut ainsi, à sa majorité, connaître l'identité de ses parents de naissance en obtenant du juge l'accès au dossier de procédure de son jugement d'adoption (1), qui comporte la

(1) Voir notamment l'audition, par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, de Mme Simone Chalon, directrice de l'association *La famille adoptive française*, et de M. François-René Aubry, magistrat et vice-président de cette association – Rapport n° 3087 – pp. 127 et s.

(1) L'enfant retrouvera les références du jugement d'adoption en obtenant de l'officier de l'état civil la copie intégrale de son nouvel acte de naissance.

copie de la requête aux fins d'adoption indiquant le consentement à l'adoption donné par ses parents, et les renseignements sur son état civil originaire.

➤ Mais l'adoption plénière est le plus souvent précédée d'une **admission de l'enfant comme pupille de l'Etat**, organisée par les articles L. 224-4 et suivants du CASF. **C'est à ce niveau que le problème du secret devient particulièrement complexe.** Plusieurs hypothèses doivent en effet être envisagées, puisque peuvent être admis :

- des **enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue**, qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ; parmi ceux-ci figurent **pour l'essentiel aujourd'hui les enfants nés sous X** ;

- des **enfants de tout âge dont la filiation est établie et connue et qui sont expressément remis par leurs parents à l'ASE en vue d'une adoption** ;

- des **enfants de moins d'un an dont la filiation est établie et connue, qui sont remis par leurs parents en vue d'une adoption, lesquels ont en outre expressément demandé le secret de leur identité.**

• Lorsqu'un enfant est recueilli par l'ASE, **un procès-verbal est établi**, qui doit mentionner que diverses informations ont été délivrées à la personne qui a remis l'enfant, laquelle peut être le père ou la mère mais ne l'est pas nécessairement. Ces informations sont :

- les mesures instituées par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;

- les dispositions du régime de tutelle des pupilles de l'Etat ;

- les délais et conditions suivants lesquels l'enfant pourra être repris par ses père ou mère (deux ou six mois selon les cas).

En outre, **lorsque l'enfant est âgé de moins d'un an**, le procès-verbal doit aussi mentionner que **les père et mère ont la possibilité de demander le secret de leur identité** ainsi que de **donner des renseignements ne portant pas atteinte à ce secret**. Dans ce cas, **la demande de secret doit être formulée expressément et figurer au procès-verbal**. Celui-ci doit alors également mentionner que le demandeur a été informé de la **possibilité de faire connaître ultérieurement son identité** et de ce que pourront seuls être informés de la levée du secret de cette identité, ainsi que de l'identité elle-même, sur leur demande expresse, le représentant légal de l'enfant, l'enfant majeur ou ses descendants en ligne directe majeurs s'il est décédé. Tout comme pour l'enfant né dans le secret, cette procédure entraîne alors l'établissement

d'un procès-verbal tenant lieu de **nouvel acte de naissance, duquel sont exclues toutes références aux parents biologiques.**

Enfin, le procès verbal, s'agissant d'un **enfant remis par ses parents**, doit contenir leur **consentement à l'adoption** et mentionner qu'ils ont été informés des délais et conditions dans lesquels ils peuvent le rétracter.

- L'enfant est déclaré **pupille de l'Etat à titre provisoire** à la date à laquelle est établi le procès-verbal, la tutelle étant organisée à compter de cette date. Toutefois, il a été vu précédemment que dans un délai de deux mois, l'enfant peut être repris immédiatement et sans aucune formalité par celui de ses père ou mère qui l'avait confié au service.

- Enfin, le dispositif législatif actuel **organise la conservation des renseignements identifiants ou non relatifs à l'enfant de moins d'un an remis par ses parents dans le secret, ainsi que les conditions de l'accès ultérieur à ceux-ci.** Les renseignements ne portant pas atteinte au secret sont conservés sous la responsabilité du président du conseil général, qui les tient à la disposition de l'enfant majeur, de son représentant légal, s'il est mineur, ou de ses descendants en ligne directe majeurs, s'il est décédé. En outre, si la ou les personnes qui ont demandé le secret de leur identité lèvent celui-ci, leur identité est également conservée par le président du conseil général.

➤ On constate ainsi que le **cadre légal est cohérent et adapté à la situation des enfants ayant une filiation établie** remis pour adoption à l'ASE par leurs parents, qu'ils demandent ou non le secret. Ces parents sont connus, ils accomplissent des actes formels. Leurs droits leur sont signifiés, ils sont en mesure d'en prendre acte et de les exercer, immédiatement s'agissant du consentement à l'adoption et, le cas échéant, de la demande de secret de leur identité, ou ultérieurement s'agissant de leur « droit de reprise » de l'enfant ou de la levée du secret.

Ce cadre légal est en revanche **inexistant**, à l'exception du procès verbal de remise, **pour ce qui concerne les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, en particulier les enfants nés sous X.** En pratique, ceux-ci sont remis à l'ASE par un membre du personnel de la maternité. Les informations délivrées à l'occasion de l'établissement du procès verbal sont ainsi inutiles. Par ailleurs, **aucun parent n'étant juridiquement reconnu** (l'accouchement étant même considéré comme n'ayant pas eu lieu), il n'est possible **ni de demander expressément le secret de la remise de l'enfant, ni de consentir à son adoption.** A cet égard, un **accouchement sous X n'est pas assimilable à la demande du secret lors de l'abandon**, comme l'ont relevé tant la jurisprudence judiciaire que celle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Enfin, pour ces mêmes raisons juridiques, auxquelles s'ajoutent des considérations pratiques (absence d'éléments

probants), il n'est théoriquement pas davantage possible pour la mère ou le père de naissance de **faire valoir un éventuel « droit de reprise »** ou de **demande ultérieurement la levée du secret de leur identité**.

Cependant, **faute de dispositions spécifiques relatives à l'admission à l'ASE des enfants nés dans le secret**, ces derniers, puisqu'ils ont à l'évidence moins d'un an, ont pu parfois être **assimilés aux enfants abandonnés dans le secret**. Cette interprétation, qui n'est pas générale à tous les établissements de santé et services de l'aide sociale à l'enfance, mais qui semble s'être développée depuis l'adoption de la loi Mattéi en 1996, a pour objet de favoriser la recherche ultérieure de leurs origines biologiques par ces enfants. Mais **cette extension est rendue malaisée par la complexité des textes**, l'absence de père et/ou de mère juridiques et l'inexistence d'actes exprès (remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de son admission comme pupille de l'Etat, demande de secret de l'identité des parents, levée du secret).

*

Au terme de cette analyse, on constate combien le **droit positif propre aux enfants nés sous X est imprécis** et, à bien des égards, **inadapté**. S'agissant du **secret**, seule la **situation de l'enfant remis par ses parents avant l'âge d'un an est abordée de manière cohérente**. En revanche, **ni celle de la femme ayant accouché dans le secret, ni surtout celle de son enfant** ne paraissent traitées de manière à garantir les droits de l'une et de l'autre. Il n'est dès lors guère étonnant que l'application pratique de la législation soit encore largement hétéroclite et relève davantage d'habitudes et d'interprétations que d'une rigoureuse doctrine.

D. DES PRATIQUES TRÈS HÉTÉROGÈNES

Au cours de ses auditions, votre Délégation a entendu les exemples rapportés par la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, le Médiateur de la République et la Défenseure des enfants. Tous corroborent les informations figurant dans divers ouvrages, articles et témoignages parus ces dernières années, qui font état d'une extrême disparité des attitudes, selon les départements, de la part tant des établissements de santé que des services de l'aide sociale à l'enfance et des oeuvres d'adoption (1).

➤ Cette disparité est manifeste dès l'**accueil de la femme au moment de son accouchement**. Pendant longtemps, on a pu observer une sorte de stigmatisation, dont témoignent aujourd'hui certaines qui l'ont vécue (2) et que

(1) Voir notamment la contribution de Nadine Lefaucheur « *Accouchement sous X et mères de l'ombre* », in « *La pluriparentalité* », op. cité.

(2) En particulier par l'intermédiaire de l'association « *Les mères de l'ombre* ».

révèle l'ouverture de dossiers anciens d'enfants nés sous X. Des accouchées dont l'état de détresse était patent pouvaient être isolées et délaissées dans les maternités. Aucune prise en charge ne leur était proposée et il ne leur était nullement recommandé de laisser dans le dossier de leur enfant des éléments non identifiants sur elles-mêmes. Plus grave encore, l'accouchement sous X pouvait parfois leur être imposé, soit de manière délibérée, soit parce qu'aucune des solutions légales alternatives ne leur était présentée et expliquée. Ces attitudes n'avaient pas seulement pour cause un jugement moral réprobateur sur des « mauvaises mères » (3). Elles tenaient aussi pour beaucoup à la méconnaissance du dispositif légal, à son incompréhension et à sa mauvaise interprétation (4), ainsi qu'à l'idée, communément admise alors, que la « virginité » de l'histoire biologique d'un enfant destiné à l'adoption lui serait ultérieurement bénéfique. Le secret était compris comme un anonymat, et rien n'était donc fait pour permettre qu'il soit un jour levé : les dossiers des enfants sont donc très souvent totalement vides.

Tous les services ne fonctionnaient toutefois pas de la sorte. Tout d'abord, certains d'entre eux accordaient heureusement aux femmes qui demandaient le secret de leur admission et de leur accouchement un accueil et une attention dignes de louanges. En outre, ils interprétaient les dispositions légales propres à la remise d'enfants dans le secret par leurs parents pour nourrir le dossier des enfants nés sous X de renseignements non identifiants sur leur mère, éventuellement sur le père, sur les circonstances de la naissance comme sur celles de l'abandon. Ils pouvaient même inviter la mère à laisser dans le dossier une lettre, une photo, un objet.

Enfin, de réels efforts ont été entrepris à une large échelle depuis une demi-douzaine d'années, lorsque les pouvoirs publics ont manifesté un intérêt nouveau pour l'accouchement dans le secret à la suite de l'adoption de la loi Mattéi. Certains départements ont ainsi organisé des dispositifs permettant de prévenir, par les centres de planification ou les sages femmes territoriales, les services de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection maternelle et infantile. Des protocoles rendent possible l'accompagnement psychologique et social des femmes en difficulté bien avant leur admission à la maternité, et les éclairent, notamment en les informant correctement et précisément sur les options qui s'ouvrent à elles, sur les conséquences de leur choix. Les établissements publics et privés conventionnés participent à ce réseau, et accueillent les parturientes avec une attention et un soin particuliers. Avec les services sociaux, ils les invitent à laisser autant d'informations non identifiantes que possible dans le dossier de l'enfant, ainsi que des lettres, photos, objets qui pourront, le cas échéant, lui être remis ultérieurement. Ils font parapher par la mère le procès

(3) Mais cela arrivait tout de même souvent, comme en témoignent les mentions désobligeantes à l'égard de la mère portées dans les dossiers de nombreux enfants.

(4) Cela peut confiner à l'absurde : certaines maternités feraient, ou auraient fait dans le passé, signer une demande nominative d'accouchement sous X !

verbal de remise de l'enfant afin de s'assurer qu'elle a bien été informée de ses droits, immédiats et futurs, notamment celui de consentir à la levée du secret de son identité. A la sortie de la maternité, si la femme le souhaite, l'accompagnement est poursuivi, et des personnes référentes spécialement désignées dans les services de l'aide sociale à l'enfance peuvent, en tant que de besoin, répondre à ses questions.

Mais malgré les progrès enregistrés ces dernières années, et qui ont tendance, selon Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, à s'accélérer, force est de constater que de telles conditions d'accueil ne sont pas encore générales. La responsabilité des pouvoirs publics est d'ailleurs engagée puisque, par exemple, **le Gouvernement n'a jamais pris le décret, prévu par la loi Mattéi, devant préciser les conditions du recueil des renseignements non identifiants et la nature de ceux-ci**. De même, aucune instruction générale n'a jamais défini de protocole d'accueil de ces femmes ni précisé les réponses aux questions pratiques que se posent nécessairement les personnels : la femme qui accouche dans le secret peut-elle recevoir du courrier, des visites ? Peut-elle ou non voir son enfant, le toucher, l'allaiter ? Peut-elle connaître ses prénoms si elle ne les lui a pas elle-même donnés ? Doit-elle signer des documents ? Les questions sont si nombreuses qu'il n'est pas étonnant que les situations soient encore très disparates, et que **l'accueil des femmes accouchant sous X ne respecte pas le principe d'égalité**.

➤ Il en est de même s'agissant du « **droit de reprise** ». Il a été précédemment observé que, juridiquement, il n'existe pas pour les mères ayant accouché dans le secret. C'est cette justification qui peut conduire les services départementaux ou organismes d'adoption à le refuser. Beaucoup, cependant, développent une interprétation bienveillante de la législation, en **assimilant l'enfant né sous X à l'enfant de moins d'un an abandonné dans le secret**. Si divers éléments non identifiants ont été recueillis au moment de l'accouchement, si la mère peut citer les prénoms de son enfant (en particulier si elle les a elle-même choisis), si des personnes ayant assisté à son accueil à la maternité ou participé à son accouchement viennent témoigner, et si enfin l'ASE ou l'organisme d'adoption veut bien consentir à prendre ces éléments matériels et témoignages comme autant d'éléments probants, **il arrive qu'un enfant né dans le secret soit ainsi repris par sa mère dans les semaines qui suivent sa naissance**.

Ce sont ces mêmes interprétations bienveillantes et usages locaux qui ont conduit à admettre l'**autorisation de levée du secret de son identité par la mère de naissance**, et sa conservation dans le dossier de son enfant détenu par le président du conseil général. Dans ce cas, toutefois, les choses sont souvent beaucoup plus difficiles, en raison de l'ancienneté des faits, qui rendent les témoignages malaisés ou imprécis, et surtout du faible contenu des dossiers,

voire de l'absence de tout contenu, qui empêchent la prise en compte d'éléments probants. En outre, certains services peuvent toujours légalement refuser qu'une femme se présente comme la mère biologique d'un enfant né sous X. D'autres considèrent que le fait d'avoir autorisé explicitement dans la loi le dépôt d'informations non identifiantes interdit *a contrario* de recueillir ou de conserver des renseignements identifiants.

Là encore, par conséquent, faute de textes précis, il n'existe aucune égalité de traitement, les services ayant des pratiques très diverses.

➤ Enfin se pose le problème de l'**accueil de l'enfant à la recherche de ses origines**. Pendant longtemps, les services départementaux ont été extrêmement **rétifs à l'ouverture des dossiers**, même après que la loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs et la loi de 1979 sur les archives eurent expressément autorisé les citoyens à consulter les dossiers les concernant. En effet, l'article 6 *bis* de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que les documents administratifs dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée sont communicables à l'intéressé, sous réserve cependant des dispositions de l'article 6, qui interdisent la communication ou la consultation d'un document qui porterait atteinte à un secret protégé par la loi. Nombreuses ont donc été les interprétations qui interdisaient la consultation de son dossier par un enfant né sous X, puisque le secret de l'accouchement demandé par la mère était regardé comme absolu. Heureusement, la jurisprudence de la CADA a toujours précisé que **le doute sur la volonté du secret de la mère devait bénéficier au demandeur : ce secret doit avoir été expressément demandé au moment de l'abandon** pour pouvoir être pris en compte, **le simple accouchement sous X n'étant pas assimilable à une telle demande**.

Reste que plusieurs affaires ont du être tranchées par le juge, même après un avis favorable rendu par la CADA, et encore tout récemment, ce qui démontre que la situation est loin d'être satisfaisante. C'est encore plus vrai avec les organismes autorisés et habilités pour l'adoption, la CADA s'étant toujours déclarée incompétente pour se prononcer sur les dossiers qu'ils détiennent car elle considère qu'ils ne sont pas des organismes privés chargés de la mission d'un service public relevant de sa compétence.

Il semblerait toutefois qu'il soit aujourd'hui de plus en plus communément admis en pratique **que les enfants nés sous X puissent se prévaloir des dispositions du CASF relatives aux enfants abandonnés dans le secret pour accéder aux renseignements recueillis dans leurs dossiers conservés par les présidents des conseils généraux**. Cette évolution est essentielle pour ces personnes, dont on imagine le désespoir de ne pouvoir accéder à des informations qu'ils savent exister et que connaissent des individus étrangers à leur propre histoire. Mais cette évolution n'est cependant pas encore totalement achevée.

*

Même si la matière est éminemment délicate et si la loi ne peut pas détailler précisément toutes les procédures, on ne peut manquer d'être surpris par l'extrême diversité des pratiques des établissements de santé et des services départementaux. La plupart du temps, on mettra cette situation insatisfaisante au compte de la complexité des dispositions législatives, et de leur méconnaissance par les personnels chargés de les appliquer. Mais on ne saurait manquer de relever que certaines attitudes sont aussi consciemment illégales ou qu'elles constituent, à tout le moins, l'expression d'un jugement moral qui n'a pas lieu d'être.

E. UN DISPOSITIF JURIDIQUE CONTESTÉ, DES PROPOSITIONS DIVERSES

Le constat des lacunes et des imprécisions du dispositif actuel suffirait à exiger de le moderniser. Mais cette exigence est renforcée lorsque l'on considère les souffrances psychologiques endurées par ceux qui se heurtent au mur du secret, tel qu'il est légalement organisé ou tel qu'il est compris par les différents intervenants. Cette situation a été unanimement dénoncée, ces dix dernières années, par de nombreux rapports, émanant d'institutions très diverses, rapports aux conclusions parfois différentes dont se sont cependant largement inspirés le Gouvernement et l'Assemblée nationale pour parvenir au projet de loi tel qu'il est soumis à l'avis de votre Délégation.

1. Le rapport du Conseil d'Etat

Adopté par sa section du rapport et des études en mai 1990, le rapport du Conseil d'Etat sur « *Le statut et la protection de l'enfant* » a consacré un long développement sur le droit de l'enfant à connaître ses origines. Après avoir relevé la complexité des textes applicables à l'époque et la confusion des situations, le Conseil d'Etat a suggéré une série de propositions propres, de son point de vue, à concilier les droits et aspirations de chacun. A cet égard, il a estimé que si l'article 7 de la Convention des Nations unies relative aux droits des enfants « *dispose que l'enfant a le droit de connaître ses origines, il fait de ce droit un principe non pas absolu, mais assorti d'une réserve puisqu'il n'est reconnu que "dans toute la mesure du possible"* » et « *qu'au surplus, cet article prévoit que ce droit doit être mis en oeuvre "conformément à la législation nationale"* ». C'est sur ce fondement que **le Conseil d'Etat a estimé que la levée pure et simple du secret des origines n'était pas souhaitable** et suggéré la création d'un *Conseil pour la recherche des origines familiales* dont le rôle serait triple :

- faire procéder à la **recherche proprement dite des parents** ;

- **recueillir la volonté de ceux-ci**, qu'il s'agisse de **l'accord donné à la levée du secret** dans le cadre d'une procédure de recherche des origines, dont le Conseil d'Etat a recommandé par ailleurs l'institution, ou de **l'exercice du droit de repentir** ;

- veiller au **rapprochement psychologique des parties** par une démarche de **médiation**.

Ces propositions de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat ont été rappelées dans son rapport public pour 1995, qui comportait une importante contribution sur « *La transparence et le secret* ». Elles constituent à l'évidence la genèse du projet de loi soumis à votre Délégation.

2. *Le rapport Pascal*

Un groupe de réflexion sur « *L'accès des pupilles et anciens pupilles de l'Etat, adoptés ou non, à leurs origines* », présidé par M. Pierre Pascal, inspecteur général des affaires sociales, a réalisé en 1995 un travail très approfondi. Il a en particulier mis en évidence les lacunes et incohérences du droit applicable et recueilli de précieuses informations sur la réalité statistique et pratique des situations par une série de questionnaires adressés aux services compétents et aux conseils généraux et par des enquêtes effectuées *in situ*.

Son rapport, remis au ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville en février 1996, a ainsi établi un catalogue de propositions visant tout d'abord à mettre fin « *à l'obscurité et même aux aberrations du droit positif* » par la **modification de divers articles du code civil et du code de la famille et de l'aide sociale**. Par ailleurs, s'inscrivant dans l'approche du Conseil d'Etat et proposant de se référer à une initiative du Québec, le groupe de travail a également suggéré qu'une **instance nationale indépendante** soit chargée d'accompagner, à la manière d'un médiateur, les **démarches de rapprochement** susceptibles d'être souhaitées par les anciens pupilles et par les mères de naissance, voire par la famille de celles-ci. Enfin, le rapport recommande d'accompagner ces diverses modifications législatives par une **harmonisation des pratiques** concernant le secret des origines, une **formation des personnels** et le **développement de l'information et de l'accompagnement** des parents de naissance et des anciens pupilles.

Si plusieurs des recommandations du rapport Pascal ont été insérées dès 1996 dans le droit positif par l'adoption de la loi Mattéi, nombreuses sont les autres qui constituent la colonne vertébrale du présent projet de loi.

3. *Le rapport et la proposition de réforme 00-R6 du Médiateur de la République*

Pour avoir à traiter de nombreux dossiers révélant des difficultés particulières en matière d'état civil, le Médiateur de la République, qui était alors M. Jacques Pelletier, avait, dans son rapport pour 1997 au Président de la République et au Parlement, abordé la problématique de l'état civil. S'agissant du secret de la filiation, il avait ainsi pris pour exemples des requêtes qui lui avaient été adressées par des parlementaires et qui témoignaient de la souffrance profonde que ce secret peut engendrer. Evoquant les propositions de réforme législative ou réglementaire envisageables, il s'était en particulier interrogé sur **les limites dans lesquelles le secret demeure opposable** et sur l'institution d'une **procédure uniforme, claire et simple, pour recueillir et conserver les secrets invoqués** d'une part, et **autoriser ultérieurement leur levée** d'autre part.

Ayant poursuivi la réflexion de M. Jacques Pelletier, son successeur, M. Bernard Stasi, a adressé aux ministres concernées (1), en juin 2000, une proposition de réforme de grande ampleur qui, elle aussi, **écarte la solution de la suppression pure et simple des procédures organisant le secret de la filiation** et adopte comme **principe directeur de ne plus lui donner, soit en fait, soit en droit, un caractère nécessairement définitif**. Cette proposition de réforme préconise en premier lieu la transformation de l'accouchement sous X en une **formule d'accouchement protégé** régie par des règles précisément définies et uniformément appliquées. Parmi celles-ci, on peut relever **que les enfants nés dans ce cadre devraient**, afin d'éviter la répétition de pratiques contestables, **être exclusivement remis à l'ASE**, que **le délai** dans lequel la mère peut reprendre sans formalité son enfant après l'avoir remis à sa naissance à l'ASE **serait de nouveau porté à trois mois** et que **les droits du père désireux d'assumer sa paternité seraient reconnus**.

Par ailleurs, le Médiateur de la République se déclare favorable à la **suppression de l'abandon secret** de l'enfant de moins d'un an. Enfin, il recommande la **création d'une institution *ad hoc*** chargée globalement des mêmes missions de **recueil des volontés** et de **médiation** que la structure nationale imaginée par le Conseil d'Etat. M. Bernard Stasi détaille à cet égard un certain nombre de règles et de procédures, et suggère en particulier d'autoriser, sous l'égide de cette institution, une **levée unilatérale du secret de la filiation au terme d'un processus échelonné dans le temps si l'enfant devenu majeur la réclame** (mais il écarte, à l'inverse, toute possibilité de

(1) La garde des Sceaux, ministre de la justice, la ministre de l'emploi et de la solidarité, la ministre déléguée à la famille et à l'enfance et la secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle.

révéler l'identité des parents ayant renoncé au secret à l'enfant qui n'exprime pas le souhait de la connaître).

Si l'esprit de la proposition de réforme 00-R6 du Médiateur de la République trouve globalement satisfaction avec le texte adopté par l'Assemblée nationale, il semble toutefois possible à votre Délégation d'approfondir certaines des voies qu'elle ouvre pour parfaire le projet de loi, notamment en ce qui concerne le contrôle des œuvres d'adoption, le délai de « reprise » de l'enfant par la mère ayant accouché dans le secret et la possibilité pour le père de reconnaître son enfant.

4. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les droits de l'enfant en France

Fruit d'un intense travail d'écoute et d'analyse mené par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sous la présidence de M. Laurent Fabius, le rapport de M. Jean-Paul Bret, adopté en mai 1998, sur « *Les droits de l'enfant en France* », a également abordé la question de la filiation. Celle-ci ne constituant toutefois qu'une partie de l'immense domaine abordé par la commission, les propositions qu'elle a formulées en la matière ont nécessairement été succinctes. Sa recommandation principale visait à prévoir la **levée de plein droit du secret à la majorité de l'enfant, sous réserve de l'information de sa mère**, cette levée pouvant être réalisée avant ses 18 ans sur la base d'une demande commune de sa mère et de lui-même. Il était en outre suggéré de créer **une institution publique chargée de recueillir, selon un mode homogène, les informations relatives à la filiation biologique de l'enfant, et d'organiser les actions d'accompagnement et de soutien auprès de l'enfant et du ou des parents concernés au moment de la levée du secret.**

Tout en comprenant les arguments qui fondent cette proposition, votre Délégation la considère trop automatique et radicale dans son principe, et susceptible en conséquence de poser des problèmes, notamment psychologiques, aussi importants que ceux que suscite aujourd'hui l'impossibilité de lever le secret.

5. Les rapports Théry et Dekeuwer-Défossez

En mai 1998, Mme Irène Théry, directrice d'étude à l'École des hautes études en sciences sociales, a remis à la ministre de l'emploi et de la solidarité et à la Garde des Sceaux, ministre de la justice, un rapport intitulé : « *Couple, filiation et parenté aujourd'hui : le droit face aux mutations de la famille et*

de la vie privée ». Estimant que l'accouchement sous X aboutit à admettre la négation du fait objectif que constitue l'accouchement et se heurte au droit des enfants à connaître leur filiation tant maternelle que paternelle, et n'excluant pas de voir derrière ses défenseurs la pression d'une certaine forme de « lobby » de l'adoption, elle a proposé d'**abroger l'article 341-1 du code civil relatif à l'accouchement dans le secret**. Elle a de même préconisé **de supprimer la faculté donnée aux parents de demander le secret de leur état civil lorsqu'ils confient leur enfant au service de l'aide sociale à l'enfance**, cette pratique ne lui semblant pas pouvoir s'appuyer sur une quelconque justification au regard de l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, un groupe de travail présidé par Mme Françoise Dekeuwer-Defossez, professeur à l'université de Lille II, a remis en septembre 1999 à la Garde des Sceaux, ministre de la justice, un rapport intitulé : « *Rénover le droit de la famille : propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps* ». Ce rapport adopte les mêmes conclusions que le rapport Théry à l'encontre des dispositions tant des articles 341 et 341-1 du code civil (1) que de l'article L. 224-4 du CASF relatif à l'abandon secret de l'enfant de moins d'un an dont la filiation est établie. Abordant spécifiquement la question de l'accouchement anonyme, le groupe de travail a jugé prudent de le conserver, **excluant notamment de recueillir à tout prix l'identité de la mère dans le but de la conserver de manière confidentielle pour le jour où elle déciderait de renoncer au secret**. Il a également souhaité que, dans le même temps, **la réversibilité de la discrétion soient favorisée**, en estimant nécessaire que la levée du secret qui a été initialement demandé ne se fasse qu'avec l'accord de chaque intéressé.

L'interdiction légale de la recherche en maternité en cas d'accouchement secret, posée par la combinaison des articles 341 et 341-1 du code civil, semble constituer pour les deux rapporteurs le problème le plus prégnant. Or, la doctrine s'est amplement interrogée, depuis 1993, date de la modification du premier et de l'introduction dans le code civil du second, sur les effets juridiques de ces articles (2). D'aucuns estiment ainsi qu'en réalité, ils sont limités dès lors que n'est pas également interdite l'action en réclamation d'état d'enfant légitime. D'autres observent qu'en tout état de cause, cette disposition n'a jamais été opposée à un pupille de l'Etat (1), le problème de ceux d'entre eux qui recherchent leurs origines n'étant pas de

(1) Le groupe de travail propose toutefois une réduction générale du délai de l'action en recherche de maternité qui, actuellement fixée à trente ans, pourrait n'être ouverte que dans les cinq ans qui suivent la majorité de l'enfant.

(2) Voir en particulier l'article de Mme Claire Neirinck, professeur à l'Université des sciences sociales de Toulouse I, intitulé « *L'accouchement sous X: le fait et le droit* », in La Semaine Juridique [JCP], n° 15 (1996).

(1) Les personnes adoptées n'étant de toute façon pas concernées puisque l'adoption plénière interdit ultérieurement toute action en recherche de maternité, leur filiation juridique étant constituée par leur filiation adoptive.

contester leur statut mais de simplement savoir qui est leur mère biologique et comprendre pourquoi elle a souhaité ou été contrainte par les circonstances d'accoucher dans le secret. Enfin, si la dispute intellectuelle est juridiquement intéressante, elle ne peut se limiter au seul code civil, puisque le secret de l'accouchement figure également dans le CASF : or, peu importe en réalité que le droit positif consacre l'interdiction de la recherche en maternité dès lors qu'en pratique, et sans mention prohibitive expresse, elle est matériellement impossible. A cet égard, si des difficultés avaient réellement été mises en évidence, il n'aurait certainement pas fallu attendre 1993 pour qu'il en soit tiré les conséquences juridiques dans le code civil.

6. *Autres contributions*

➤ La Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH) a abordé la question de l'accouchement sous X dans un avis adopté en assemblée plénière le 14 janvier 1999 et intitulé « *Parentalité et Droits de l'homme en rapport avec les dispositions juridiques et les pratiques sociales* ». Cet avis souligne la **nécessité pour la mère d'être informée de son droit de pouvoir laisser son identité dans le dossier d'abandon de l'enfant**, et de l'intérêt qui s'attache à ce qu'elle fasse l'objet d'un **accompagnement psychologique et social**. Par ailleurs, la CNCDH recommande que **l'identité de la mère ne puisse être communiquée sans son accord**, et qu'elle le soit **exclusivement à l'enfant devenu majeur**. Enfin, elle préconise que **le délai pendant lequel la mère peut reprendre son enfant après l'avoir confié au service de l'aide sociale à l'enfance soit porté de deux à trois mois**.

➤ Sous le titre « *Accouchement sous X et secret des origines : comprendre et accompagner les situations en présence* », le service des Droits des femmes et de l'égalité du ministère de l'emploi et de la solidarité a présenté en octobre 1999 une étude extrêmement instructive sur la question, fondée sur une observation statistique portant sur les années 1995 à 1999 et entreprise auprès d'une centaine de maternités.

Ce rapport a élaboré une typologie des femmes qui accouchent anonymement, que l'on peut résumer schématiquement par le profil suivant : d'un âge moyen sensiblement inférieur à celui des autres parturientes - peu sont mineures (10 %) ou âgées de plus de 35 ans (15 %) ; célibataire (seules 20 % ne le sont pas) ; primipare (mais certaines ont déjà eu des enfants qui, pour la plupart, sont à leur charge) ; sans autonomie et sans ressources propres (25 % seulement possèdent un emploi déclaré ou non) ; de nationalité ou d'origine étrangère (dont environ 50 % de maghrébines). En outre, l'étude a constaté que près de 25 % de ces femmes n'avaient pu obtenir une IVG faute d'une autorisation parentale, d'une situation régulière sur le territoire ou de l'avoir

demandée dans les délais légaux, et que les cas de viols ou de «rapports contraints» n'étaient pas majoritaires, l'inceste étant en particulier très rare. Enfin, à peine plus de 10 % des parturientes ne sont restées qu'une journée à l'hôpital, et 65 % de celles ayant accouché en Ile-de-France se sont vu proposer un accompagnement psychosocial, qu'elles ont en majorité accepté.

Cette présentation synthétique met en évidence les difficultés particulières propres aux femmes qui ont recours à l'accouchement sous X : un manque d'autonomie et des problèmes matériels et psychologiques liés aux difficultés de l'entrée dans la vie d'adulte, qui les conduisent à s'estimer incapables d'assurer la charge et l'éducation de l'enfant ; une précarité au regard de la législation sur l'immigration, qu'accompagnent des contraintes culturelles plus importantes dans certaines communautés étrangères ; un isolement affectif, social et matériel, que rencontrent spécifiquement les familles monoparentales.

Pour parvenir à concilier les droits et les attentes de toutes les personnes concernées, le groupe de travail a formulé plusieurs propositions, parmi lesquelles la création d'un *Conseil pour la recherche des origines familiales*, autorité administrative indépendante, est sans conteste la plus importante puisque le projet de loi soumis à l'examen de la Délégation s'en inspire très étroitement, en particulier en ce qui concerne la **définition et l'étendue des missions du Conseil** (organisation du recueil et de la conservation de éléments relatifs à l'identité des personnes, centralisation des informations nécessaires au rapprochement des parties concernées, communication à l'enfant qui en fait la demande de l'identité de sa mère ou de son père de naissance si ceux-ci ont préalablement levé le secret, recherche de la mère ou du père biologique lorsqu'ils n'ont pas fait connaître leur intention pour s'assurer, éventuellement dans le cadre d'une médiation, de leur consentement exprès à la levée du secret de leur identité). Il convient à cet égard de relever la position du groupe de travail qui, dans sa majorité, a **écarté la levée unilatérale et automatique du secret à la majorité de l'enfant**, et ses propositions d'**instaurer dans chaque département un référent chargé de coordonner les actions relevant de l'accouchement secret** (protocole d'accueil des femmes concernées, formation de l'équipe médico-sociale, coordination des relations avec les intervenants du service de l'aide sociale à l'enfance), **de mieux organiser l'accompagnement psychologique des parturientes**, et d'**associer la question du père dans le traitement de la problématique de l'accès aux origines**.

➤ Le 18 avril 2000, l'Académie nationale de médecine a adopté le rapport, intitulé « *A propos de l'accouchement dit sous X* », d'un groupe de travail présidé par le M. Professeur Roger Henrion. Rappelant que la législation actuelle a pour objet de prendre en compte la détresse de la mère, de préserver

sa liberté de décision et le choix de son avenir, et de la mettre à l'abri des pressions, voire des menaces qui peuvent s'exercer sur elle dans certains milieux, le groupe de travail a toutefois estimé que sa raison majeure est de sauvegarder l'enfant.

Aussi, après avoir évoqué les termes du débat relatif à la recherche des origines, l'Académie nationale de médecine a **conseillé de maintenir l'accouchement dit sous X** en assortissant cette préconisation de plusieurs propositions. Les premières suggèrent d'en modifier l'environnement en **améliorant l'information et le suivi des femmes enceintes en détresse**, en désignant, dans chaque service de gynécologie-obstétrique, **un « référent » chargé de favoriser l'accompagnement de ces parturientes et d'assurer la coordination des différents intervenants médicaux, médico-sociaux et éventuellement associatifs**, et de faire des efforts spécifiques en matière de **formation initiale et continue de ces intervenants**. D'autres insistent sur la nécessité d'**harmoniser les pratiques actuelles**, dont la diversité est extrême, en matière de **recueil et de conservation des informations non identifiantes**. Les dernières, enfin, préconisent :

- de compléter le dispositif législatif et réglementaire existant en vue de **garantir l'information réelle de la mère sur ses droits, actuels et ultérieurs, avant son départ de la maternité**,

- de **favoriser la concordance des intentions de la mère et de son enfant par rapport à la levée du secret**,

- d'**instituer un conseil indépendant pour la recherche des origines familiales** qui aurait une **fonction d'information et de médiation** destinée à favoriser la rencontre d'une mère et de son enfant en cas de démarches spontanées et concordantes, ainsi qu'une **mission de collecte des données** « *qui manquent cruellement de nos jours, ce qui laisse libre cours à toutes les interprétations* », conclut le rapport.

➤ Enfin, Mme Claire Brisset, Défenseuse des enfants, a émis le 18 mai 2001 un avis relatif à l'« *Accès aux origines* » portant précisément sur le projet de loi déposé par le Gouvernement, dans lequel elle rappelle le droit de tout enfant à connaître ses origines, maternelle et paternelle, dans la mesure du possible. A cet égard, observant qu'être parent, c'est transmettre, elle distingue trois notions de transmission, qui peuvent certes être confondues avec un père et une mère uniques et mariés, mais qui peuvent aussi, comme en témoigne l'évolution des couples et des familles, être distinctes. Ces trois notions sont « *la transmission biologique ou génétique, la transmission patronymique et la transmission éducative / domestique / de l'amour quotidien (ceux qui aident l'enfant à construire son autonomie)* ».

Ayant pour souci de voir respectés les engagements internationaux ratifiés par la France et l'intérêt de l'enfant placé au premier rang, et pour

principe directeur de distinguer ce qui relève du colloque singulier, de nature privée, de ce qui relève du domaine d'intervention de la puissance publique, la Défenseure des enfants, tout en soulignant le grand progrès que représente le projet de loi sur l'accès aux origines, **regrette qu'il ne pose pas comme principe la suppression de l'accouchement sous X**, fut-elle progressive et sujette à exceptions (inceste, viol), et qu'il **permette à la mère de naissance de conserver l'anonymat en ne prévoyant pas l'automatisme de la levée de son secret à la majorité de son enfant**, si celui-ci souhaite connaître son identité. Enfin, elle estime que « *l'un des rôles les plus importants que devrait jouer le futur Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) sera d'élaborer un "guide des bonnes pratiques", tant pour la gestion des dossiers que pour l'accompagnement des familles et des usagers* », qui **permette d'homogénéiser dans l'ensemble des départements les pratiques liées à l'accouchement sous X ou aux procédures d'adoption**, dont la très grande disparité est aujourd'hui soulignée et dénoncée.

*

S'il n'y a pas d'unanimité dans les propositions émises depuis dix ans en matière d'accès aux origines, force est cependant de constater qu'un réel **consensus se dégage en faveur d'un aménagement et d'une clarification des règles de droit applicables**, dans une double optique : **concilier les droits des femmes et ceux des personnes à la recherche de leurs origines, et instituer une structure nationale chargée d'intervenir en médiation, d'harmoniser les pratiques et de garantir leur bon exercice, notamment par des actions de formation.**

C'est précisément ce que vise le projet de loi soumis à l'avis de votre Délégation.

II. LÉGIFÉRER POUR CONCILIER LES DROITS

Le texte, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, a pour objet principal de créer un ***Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*** (CNAOP), nouvelle institution relevant de l'action sociale, et de compléter certaines dispositions du CASF afin notamment de **renforcer l'information des femmes susceptibles de demander à accoucher dans le secret et de favoriser leur accompagnement psychologique, de préciser les nouvelles obligations des conseils généraux et des organismes d'adoption**, notamment à l'égard du CNAOP, et de **supprimer la possibilité pour les parents de remettre leur enfant âgé de moins d'un an à l'aide sociale en demandant le secret de leur identité.**

Le projet de loi décline par ailleurs le dispositif retenu pour l'accès aux origines personnelles dans les départements métropolitains et d'outre-mer, aux

collectivités de Mayotte, de Wallis-et-Futuna, de la Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie. Un article final complète la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants afin d'étendre la rôle et les pouvoirs de cette institution aux quatre collectivités d'outre-mer précitées.

A. *UN TEXTE D'APAISEMENT QUI ENTÉRINE PLUSIEURS PRINCIPES*

1. *Le maintien de l'accouchement sous X*

La première orientation, et la principale sans doute, retenue par le projet de loi est de **maintenir l'accouchement dans le secret**. Mais s'il ne fait ainsi pas droit à de nombreuses demandes tendant à le supprimer, il en précise toutefois les procédures afin de placer la femme qui accouche dans les meilleures conditions possibles pour **exprimer un choix éclairé**, dans le cadre d'un accompagnement garantissant sa totale information. De plus, le projet précise un certain nombre de **formalités qui doivent conduire à éviter l'anonymat**, lequel signifie l'impossibilité définitive de connaître l'identité de la parturiente, et à **favoriser l'éventuelle levée ultérieure du secret**.

Dans le même temps, le texte renforce la **stabilité juridique de la décision initialement prise par la femme et de ses conséquences en matière de filiation**, qui ne peut d'ores et déjà en aucune manière être remise en cause. L'Assemblée nationale a en effet inséré un article nouveau dans le CASF qui rappelle clairement ce principe : « *L'accès d'une personne à ses origines est sans effet sur l'état civil et la filiation. Il ne fait naître ni droit ni obligation au profit ou à la charge de qui que ce soit.* ».

2. *La réversibilité du secret de la naissance*

Le projet s'attache ensuite à **favoriser la connaissance des origines des enfants adoptés et pupilles de l'Etat** en organisant plus précisément qu'aujourd'hui **la réversibilité du secret de la naissance**. La procédure se fonde toutefois sur la **nécessité d'un accord exprès du parent concerné (mère ou père) et de l'enfant, pour que le secret soit levé**.

A cet égard, il n'envisage **pas de levée automatique du secret de l'identité des parents biologiques à la majorité de l'enfant qui la demande**. Il ne prévoit pas davantage **de prévenir automatiquement l'enfant devenu majeur n'ayant formulé aucune demande de recherche de ses origines, que sa mère ou son père de naissance ont expressément autorisé la levée du**

secret de leur identité. L'une comme l'autre des ces deux hypothèses ont été écartées tant par le Gouvernement que par l'Assemblée nationale.

➤ **La levée automatique du secret** est une revendication d'un certain nombre d'associations, de personnalités, voire d'institutions, telle la Défenseure des enfants. Comme les députés, votre Délégation n'est pas insensible aux objections qu'elle soulève. Au plan des principes, l'automatisme de la levée du secret serait ainsi attentatoire à la liberté des femmes de préserver l'intimité de leur vie privée. Elle mésestimeraient par ailleurs les graves difficultés psychologiques et matérielles rencontrées par quelques femmes qui, bien que peu nombreuses, méritent particulièrement l'attention et la protection des pouvoirs publics et de la loi. Enfin, elle serait susceptible de conduire certaines de ces femmes à refuser de remettre leur identité sous le sceau du secret ou à la falsifier délibérément, voire à accoucher clandestinement, avec tous les risques sanitaires que cela comporte pour elles-mêmes et pour leur enfant, puis à abandonner celui-ci dans des conditions extrêmes de précarité ou, pire encore, de se livrer à l'infanticide. Ces craintes seraient d'ailleurs corroborées par la situation observée dans certains pays voisins, tels l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique, dans lesquels les abandons d'enfants seraient en recrudescence ou dont quelques citoyennes viendraient spécialement en France ou au Luxembourg, seuls pays de l'Union européenne qui organisent l'accouchement sous X, pour y accoucher anonymement. A cet égard, diverses informations font état de réflexions menées dans ces pays pour mettre en place une législation sur l'accouchement secret proche de la nôtre, par exemple en Belgique, à l'instigation de son Comité consultatif de bioéthique (1).

Pourtant, si l'on entre dans le jeu des comparaisons internationales, force est de constater que, globalement, la situation de notre pays en matière d'infanticides (encore estimés à une dizaine par an) et d'abandon précaire et anonyme de nouveaux-nés ne semble pas significativement différente de celle de ses voisins qui ne connaissent pas l'accouchement sous X, alors que la proportion des mères fragiles et en danger y est *a priori* la même. Il en est ainsi, par exemple, du Royaume uni ou de l'Espagne, dont les législations autorisent la libre recherche des origines génétiques par l'enfant à sa majorité. Au Royaume uni, l'*Human fertilization and embryology Act* a autorisé en 1990 l'enfant âgé de 18 ans à accéder aux fichiers le concernant pour connaître sa filiation génétique (2). Cette loi a précisément eu pour objet de tirer les conséquences d'un arrêt Gaskin du 7 juillet 1989 par lequel la Cour européenne des Droits de l'homme (CEDH) avait condamné l'administration britannique en charge de l'aide sociale à l'enfance pour avoir refusé de communiquer à M. Gaskin le dossier complet sur sa petite enfance qu'elle avait constitué (3). En Espagne,

(1) Voir le rapport Henrion de l'Académie nationale de médecine – 18 avril 2000.

(2) Voir le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les droits de l'enfant en France – 15 mai 1998.

(3) Voir l'avis de la Défenseure des enfants sur l'accès aux origines – 18 mai 2001.

une procédure faisant dépendre de la volonté de la parturiente son enregistrement à la maternité a été déclarée inconstitutionnelle par le Tribunal Suprême en 1999. Désormais, l'enfant adopté peut en toute circonstance obtenir à sa majorité l'identité de ses parents de naissance en accédant à sa fiche d'état civil originale, qui ne peut être effacée même en cas d'adoption plénière et de nouvelle inscription de naissance faisant apparaître le nom des parents adoptants (1).

Ainsi, la question de la levée éventuelle du secret de manière unilatérale à la majorité de l'enfant relève-t-elle davantage de positions de principe que de ses éventuelles conséquences en terme de santé publique, qu'il est impossible de déterminer précisément. Aussi doit-on examiner cette question au regard des droits à l'accès à ses origines de l'enfant lui-même tout autant qu'à celui de la femme au respect de sa vie privée.

➤ Le texte ne prévoit par ailleurs pas d'**informer automatiquement l'enfant devenu majeur qui n'aurait formulé aucune demande de recherche de ses origines, que sa mère ou son père de naissance ont expressément autorisé la levée du secret de leur identité**. Votre Délégation estime légitime de laisser au seul enfant l'initiative de la recherche. La grande majorité des quelque 400 000 pupilles de l'Etat et enfants adoptés n'ont semble-t-il pas éprouvé la nécessité d'obtenir des informations sur leur mère ou leur père de naissance, et on peut supposer qu'il en sera de même à l'avenir. Il serait ainsi pour le moins curieux qu'alors que ces personnes seraient parvenues à se construire sur le seul fondement de leur histoire connue, souvent au sein d'une famille d'adoption dans laquelle ils se sentent pleinement intégrés, la loi permette qu'un passé effacé, devenu étranger à eux-mêmes, fasse soudainement irruption dans leur vie au risque de la déstabiliser.

3. La possibilité de rechercher le consentement à la levée du secret

La possibilité de **rechercher le consentement de la mère ou du père à la levée du secret de son identité, si elle ou il n'y a pas précédemment consenti de sa propre initiative**, constitue, avec la création du *Conseil national pour l'accès aux origines personnelles* (CNAOP), l'innovation essentielle du projet de loi. Cette faculté, qui est, compte tenu de son importance, réservée aux seuls membres du CNAOP ou à ses correspondants locaux, a fait l'objet d'un débat approfondi à l'Assemblée nationale. Elle a notamment opposé sa Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, qui y était défavorable, à sa commission des lois, qui l'a maintenue en l'encadrant d'une formule protectrice destinée à respecter la vie privée de la mère ou du père biologique.

(1) Voir l'avis de la Défenseure des enfants sur l'accès aux origines – 18 mai 2001.

A l'évidence, il s'agit d'une des dispositions principales du projet de loi. On pourrait craindre en effet que l'irruption d'un passé forcément douloureux, et probablement caché à l'entourage familial, soit lourde de risques pour les intéressés, en particulier la mère de naissance. A cet égard, beaucoup d'interrogations portent sur la manière même dont le contact pourrait être établi par le CNAOP et le consentement recueilli dans le respect, précisément, de la vie privée.

Toutefois, l'expérience acquise, de manière pragmatique, en dehors de tout cadre législatif, par les intervenants sociaux ou associatifs dans un certain nombre de départements ayant d'ores et déjà accordé une attention soutenue aux problèmes de recherche des origines, laisse penser qu'aucun obstacle sérieux ne s'oppose au recueil du consentement exprès du ou des parents dans le respect de leur vie privée. Chacun étant convaincu que la matière exige une prudence absolue, il va de soi que les membres du CNAOP et ses correspondants sauront déployer, après avoir été formés, toute l'ingéniosité nécessaire pour adapter les méthodes aux particularités de chaque cas, et agir dans la plus grande discrétion.

4. La dualité des guichets

Si le projet de loi institue auprès du ministre chargé des affaires sociales le CNAOP afin de faciliter l'accès aux origines personnelles, il **maintient les compétences actuelles du président du conseil général** en matière de conservation des dossiers des pupilles de l'Etat et des enfants adoptés. Ainsi, il **ouvre deux guichets** aux enfants à la recherche de leurs origines et à leurs parents de naissance pour rapprocher les volontés, **conférant toutefois au seul CNAOP un rôle de médiation** lorsque la mère ou le père biologique n'a pas expressément autorisé la levée du secret de son identité.

Cependant, comme votre rapporteur sera conduit à le relever en plusieurs occasions, **le projet de loi manque de clarté sur l'articulation entre le rôle et les compétences dévolus au CNAOP et ceux actuellement reconnus par le CASF au président du conseil général**. En outre, s'il détaille très précisément les procédures de recours au CNAOP et d'intervention de celui-ci, il demeure souvent confus, voire incomplet, sur celles qui prévalent à l'échelon départemental. La rédaction de certains articles du projet n'étant pas toujours précise ou cohérente, et laissant ainsi ouvertes plusieurs interprétations possibles, **votre Délégation sera amenée à recommander davantage de clarté afin d'assurer la parfaite compréhension du dispositif institué et de garantir son efficacité**.

5. *La suppression de l'abandon secret de l'enfant de moins d'un an*

Enfin, le projet de loi supprime la possibilité actuellement ouverte aux parents de **remettre leur enfant âgé de moins d'un an au service de l'aide sociale à l'enfance en demandant le secret de leur identité**.

Cette procédure est considérée par la doctrine comme un « monstre juridique ». En effet, elle conduit à réaliser une véritable négation identitaire, la filiation de l'enfant étant littéralement annulée après avoir pourtant été établie, et à créer un état civil artificiel susceptible de perdurer si l'enfant n'est pas adopté ultérieurement de manière plénière. En outre, le dispositif actuel paraît redondant à l'égard tant de l'abandon immédiatement consécutif à l'accouchement secret, qui est par nature lui aussi secret, que de la remise de l'enfant à l'ASE pour adoption ultérieure dans les conditions normales, c'est-à-dire sans anonymat des parents. On peut d'ailleurs observer qu'en pratique, l'abandon secret ne concernerait qu'une **vingtaine d'enfants chaque année**. C'est pourquoi il apparaît préférable, dès lors qu'est maintenu l'accouchement sous X, de **favoriser la procédure de remise pour adoption qui pénalise le moins l'enfant** dont la filiation est établie et connue, à savoir **celle qui maintient cette filiation**, et de supprimer en conséquence l'abandon secret.

B. LE CONSEIL NATIONAL POUR L'ACCÈS AUX ORIGINES PERSONNELLES

L'article premier du projet de loi, qui institue le *Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*, en détaille précisément les missions et les procédures d'intervention. Ce faisant, **il établit opportunément un cadre législatif nouveau destiné à faciliter la recherche des origines**, en particulier pour les enfants nés dans le secret. Ce cadre devra toutefois être complété par des dispositions réglementaires et, surtout, des protocoles de « bonne pratique », définis par le CNAOP lui-même et diffusés auprès de tous les intervenants locaux : professionnels des établissements de santé, fonctionnaires des services départementaux et personnels des organismes d'adoption.

1. Composition

Le CNAOP sera composé de douze personnes : un membre de la juridiction administrative, un magistrat de l'ordre judiciaire, un représentant du ministère chargé des affaires sociales, un représentant des conseils généraux, trois représentants d'associations de défense des droits des femmes, trois représentants d'associations de défense des droits des enfants, et deux personnalités qualifiées.

Votre rapporteur s'est interrogé sur la pertinence qu'il y aurait à **proposer que siègent au CNAOP le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants**. L'un et l'autre ont en effet pour fonction d'aider des personnes à résoudre des difficultés nées de la complexité des textes ou de pratiques contestables, qu'elles soient administratives pour le premier ou d'ordre privé pour le second. En cela, ils ont eu à intervenir sur des réclamations de personnes à la recherche de leurs origines confrontées à des blocages persistants. Ils possèdent donc incontestablement une expérience en la matière. En outre, leur mission même de médiateur les qualifie tout particulièrement au regard de l'esprit dans lequel le CNAOP sera amené à agir. Enfin, le Conseil est constitué de groupes de personnalités dont les approches du problème pourraient, en certaines circonstances, être divergentes : leur qualité d'autorité indépendante pouvait ainsi leur conférer un rôle de modérateurs utile dans une instance appelée à débattre et à intervenir en une matière aussi délicate que celle de l'accès aux origines.

Mais c'est précisément cette notion d'indépendance qui a conduit votre rapporteur à **écarter une telle recommandation**. En effet, il ne lui paraît pas opportun d'impliquer aussi directement le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants sur des dossiers individuels qu'ils pourraient soit avoir examinés au préalable sans avoir été en mesure de leur apporter de solution, soit être amenés à connaître dans l'hypothèse, qu'on ne peut exclure *a priori*, où l'intervention du CNAOP n'aurait pas satisfait un demandeur. Dans les deux cas, l'un ou l'autre seraient alors susceptibles d'être placés dans la position inconfortable d'avoir à se prononcer, en une sorte « d'appel », sur une de leurs précédentes interventions.

En revanche, **sur un plan général comme, le cas échéant, sur tel ou tel dossier particulier, votre Délégation estime éminemment souhaitable que des relations d'échanges puissent être nouées entre le CNAOP et le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants**, afin que le Conseil puisse être éclairé par leur expérience tant des situations que des techniques de médiation, particulièrement importantes en la matière. A cet égard, **il lui semblerait utile que la loi autorise le principe de telles relations** (1).

2. Missions

➤ Il est tout d'abord reconnu au CNAOP une mission générale le conduisant à **émettre des avis et à formuler toutes propositions utiles relatives à l'accès aux origines personnelles**, et à être **consulté sur les**

(1) Le cas échéant, en adaptant les dispositions prévues par le texte sous l'article L. 146-7 du CASF en matière de secret professionnel des personnes participant, à quel titre que ce soit, aux travaux du CNAOP.

mesures législatives et réglementaires prises dans ce domaine. En outre, il doit assurer l'information des départements - dont relève le service de l'aide sociale à l'enfance qui a la responsabilité des pupilles de l'Etat - et des organismes autorisés et habilités pour l'adoption sur la **procédure de recueil et de conservation des renseignements**, instituée par le projet de loi et qu'un décret en Conseil d'Etat définira, ainsi que sur les **dispositifs d'accueil et d'accompagnement des personnes à la recherche de leur origines et des femmes demandant à accoucher dans le secret.** Comme cela sera précisé ultérieurement, cette information sera assurée par le truchement privilégié de personnes référentes désignées par le président du conseil général, dont la formation initiale et continue et le suivi régulier seront assurés par le CNAOP.

Pour votre Délégation, il serait en outre opportun de prévoir explicitement que le CNAOP sera destinataire de toutes données lui permettant de dresser un tableau statistique exhaustif et cohérent de la situation.

➤ Au-delà de cette mission, le CNAOP a pour vocation essentielle de **permettre et d'organiser la réversibilité du secret des origines.**

Pour ce faire, il va tout à la fois constituer un **nouveau guichet, à compétence nationale, susceptible de recueillir les volontés des parties,** à savoir d'une part l'enfant ou ses descendants s'il est décédé, d'autre part sa mère ou son père de naissance ou leurs familles s'ils sont décédés, collecter les informations et, le cas échéant, intervenir en médiation auprès des **personnes ayant demandé le secret de leur identité pour vérifier si elle entendent le maintenir lorsque l'enfant a exprimé le souhait de connaître ses origines.**

Cette dernière mission, tout à fait nouvelle dans notre droit, sera de la compétence exclusive du CNAOP. Les autres, en revanche, devraient être également exercées au niveau du conseil général, comme l'a confirmé lors de son audition par votre Délégation Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Mais votre rapporteur souhaite de nouveau insister sur le fait qu'un des problèmes majeurs du texte tient à ce que, en l'état actuel de sa rédaction, **aucune disposition n'étend explicitement aux conseils généraux les procédures précises prévues pour le CNAOP en matière de recueil des volontés des personnes concernées ou de levée du secret, ni ne prévoit d'articulation limpide entre le Conseil national et les conseils généraux.**

3. Le recueil des volontés

➤ S'agissant de la **demande d'accès à la connaissance des origines,** le CNAOP sera susceptible de la recevoir de l'enfant lui-même lorsqu'il est majeur ou si le ou les titulaires de l'autorité parentale ou son tuteur en sont

d'accord, de son ou ses représentants légaux s'il est mineur, de son tuteur s'il est majeur placé sous tutelle, et de ses descendants en ligne directe majeurs s'il est décédé. La demande devra être formulée par écrit et **pourra être retirée à tout moment dans les mêmes formes.**

➤ La mère ou le père de naissance de l'enfant, quant à eux, adresseront au CNAOP la **déclaration par laquelle elle ou il autorise la levée du secret de sa propre identité.** En cas de **décès**, il est prévu que leurs **ascendants**, leurs **descendants** et leurs **collatéraux privilégiés** (*i.e.* leurs frères et sœurs) pourront formuler la déclaration de leurs propres identités. Dans l'une comme dans l'autre de ces circonstances, **les intéressés seront informés que leur déclaration expresse ne sera communiquée à la personne concernée que si celle-ci fait elle-même une demande d'accès à ses origines.** Enfin, le père ou la mère de naissance pourront également **s'enquérir de leur recherche éventuelle par l'enfant.**

En ce qui concerne la parentèle, l'Assemblée nationale a profondément modifié le dispositif initialement prévu par le Gouvernement, lequel envisageait que les ascendants, descendants et collatéraux privilégiés des parents de l'enfant puissent formuler une demande de rapprochement auprès de ce dernier en toute circonstance. Ainsi leur aurait-il été théoriquement possible de formuler cette demande que leur parent soit mort ou vivant, et quand bien même il n'aurait pas lui-même expressément levé le secret de son identité. Le **choix retenu par les députés de n'introduire dans la procédure la parentèle de la mère ou du père de naissance qu'à compter du décès de l'une ou de l'autre**, et d'exclure du texte toute notion de « rapprochement », paraît éminemment plus sage à votre Délégation, qui **l'approuve par conséquent pleinement.**

➤ En tout état de cause, **le texte pose très clairement le principe de la concordance des volontés de l'enfant et de ses parents pour que le secret de l'identité de l'un et/ou l'autre de ces derniers puisse être levé.** Il convient à cet égard de relever qu'il n'existe pas de parallélisme des formes en la matière entre les droits de l'enfant et ceux de ses parents de naissance : en effet, **le projet de loi ne prévoit aucune faculté pour la mère ou le père de naissance de revenir sur sa déclaration autorisant la levée du secret.** Votre Délégation approuve ce déséquilibre, convaincue que les situations de l'un et des autres ne sont pas comparables puisque l'enfant n'a jamais eu prise sur la situation qu'il connaît, laquelle résulte exclusivement de décisions de ses parents (même prises sous la pression de contraintes extérieures). Toutefois, elle se demande si la rigueur de ce texte ne risque pas d'aller à l'encontre de l'objectif recherché, qui est de favoriser la levée du secret : en n'autorisant aucune renonciation, en faisant de l'autorisation donnée un acte irrémédiable, ne risque-t-on pas finalement de susciter des appréhensions la rendant plus difficile à exprimer ? Nonobstant, et même si d'autres dispositions du projet de loi favorisent la recherche ultérieure du consentement (*v. infra*), **il ne semblerait**

pas opportun à votre Délégation de permettre à la mère ou au père de naissance d'autoriser la levée du secret de leur identité puis d'y revenir au gré des circonstances.

4. La collecte des informations

➤ Pour satisfaire aux demandes dont il est saisi, le CNAOP recueillera copie des éléments relatifs à l'**identité** :

- de la femme qui a demandé le secret de son identité et de son admission lors de son accouchement dans un établissement de santé et, le cas échéant, de la personne qu'elle a désignée comme étant l'auteur de l'enfant ;

- de la ou des personnes qui ont demandé la préservation de ce secret lors de l'admission de leur enfant comme pupille de l'Etat ou de son accueil par un organisme autorisé et habilité pour l'adoption ;

- des auteurs de l'enfant dont le nom n'a pas été révélé à l'officier de l'état civil lors de l'établissement de l'acte de naissance.

➤ Ces éléments lui seront communiqués, sur sa demande, par les établissements de santé, les services départementaux (principalement celui de l'aide sociale à l'enfance) et les organismes d'adoption. Toutes ces structures devront également lui faire connaître les **renseignements qu'elles possèdent ne portant pas atteinte au secret de l'identité des parents de naissance**, ainsi que **les raisons et les circonstances de la remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme d'adoption**.

On peut relever que ces dispositions élargissent de manière substantielle le droit existant de deux manières :

- la première **en soumettant au champ d'intervention du CNAOP**, dont on rappellera la vocation nationale, **tous les établissements de santé, quel que soit leur statut**. Actuellement, en conditionnant les obligations d'information du service de l'aide sociale à l'enfance du conseil général à la prise en charge financière de l'accueil et des soins aux parturientes, les dispositions relatives à l'accouchement sous X figurant dans le CASF ne concernent que les établissements hospitaliers publics et les établissements privés participant à l'exercice du service public. **Désormais, les établissements privés non conventionnés devront eux aussi fournir tout élément d'information que demandera le CNAOP ;**

- la seconde en **étendant les obligations portant sur les services administratifs aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption** qui, eux aussi, échappaient jusqu'à présent aux dispositions prévues par les textes en matière de recueil et de conservation des informations. Or, l'activité d'un petit nombre de ces organismes, leur opacité comme leur refus de communiquer, ont

parfois été dénoncés à l'occasion d'affaires de recherches des origines ou de procédures d'adoption, créant une suspicion généralisée parfois excessive à l'encontre de tous les organismes d'adoption.

Aussi votre Délégation approuve-t-elle particulièrement ces deux dispositions, qui permettront de **favoriser le droit à la recherche des origines par l'harmonisation des pratiques et le recul de la culture du secret.**

➤ Par ailleurs, l'Assemblée nationale a expressément souhaité que le CNAOP soit destinataire des renseignements, identifiants ou non, transmis par une autorité étrangère soit à l'autorité centrale pour l'adoption internationale, soit à la mission de l'adoption internationale, soit aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption. Elle a en outre prévu qu'en cas de cessation de l'activité d'un organisme d'adoption, les renseignements concernant les identités des parents de naissance soient versés au CNAOP par le président du conseil général qui les reçoit. Dès lors qu'il a été prévu d'organiser le dispositif du CNAOP en parallèle avec les structures et procédures existantes, et non de manière alternative, votre Délégation s'interroge sur l'utilité concrète de ces deux dispositions qui établissent des discriminations difficilement explicables et justifiables sur le plan pratique.

Les questions qui se posent sont en effet les suivantes :

- pourquoi les informations propres à l'adoption internationale seraient-elles systématiquement adressées au Conseil, et pas celles concernant les adoptions d'enfants nés en France (d'autant que les enfants étrangers adoptés sont environ dix fois plus nombreux aujourd'hui que les enfants adoptés nés en France) ?

- pourquoi y aurait-il une différence de traitement entre le « stock » et le « flux » d'enfants adoptés à l'étranger, et pourquoi de surcroît cette différence ne serait, là encore, limitée qu'à ces enfants ?

- pourquoi le conseil général, dépositaire des dossiers de l'œuvre d'adoption disparue, devrait-il s'en délivrer au profit du CNAOP alors qu'il conservera dans ses archives les dossiers des pupilles de l'Etat ?

Votre Délégation serait donc favorable à la suppression de ces deux procédures, qui lui paraissent tout à la fois lourdes, discriminatoires et inutiles. Toutefois, il lui paraît **essentiel que les enfants nés à l'étranger et adoptés par des familles françaises puissent eux aussi se tourner vers le Conseil national pour obtenir des informations sur leurs origines biologiques**. Il sera dès lors nécessaire de prévoir que le Conseil puisse obtenir de l'autorité centrale pour l'adoption internationale, de la mission de l'adoption internationale et des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, les

renseignements, identifiants ou non, concernant ces enfants et leur famille d'origine qui auront été transmis par une autorité étrangère.

➤ Enfin, le CNAOP pourra obtenir du procureur de la République les **éléments figurant dans les actes de naissance d'origine considérés comme nuls** en cas d'adoption plénière de l'enfant et il détiendra les pouvoirs conférés au Trésor public en matière de recouvrement des pensions alimentaires à l'égard des administrations ou services de l'Etat et des collectivités publiques, des organismes de sécurité sociale et des organismes qui assurent la gestion des prestations sociales, lesquels seront tenus de **réunir et de lui communiquer les renseignements dont ils disposent permettant de déterminer les adresses de la mère et du père de naissance.**

De plus, les **délais prévus pour la libre consultation de certaines archives publiques** (1) dont il pourrait être amené à prendre connaissance dans l'exercice de sa mission **lui seront inopposables.**

Ces dispositions sont à l'évidence nécessaires pour que le CNAOP puisse disposer des moyens matériels lui permettant de retrouver la mère ou le père de naissance, conformément aux dispositions figurant ci-après.

5. La levée du secret

Plusieurs positions de principe structurent et conditionnent la procédure de levée du secret de l'identité des parents de naissance, disposition essentielle du projet de loi.

➤ A l'initiative de l'Assemblée nationale, il a été tout d'abord **clairement distingué entre la mère et le père de naissance**, afin de garantir que **le droit au secret de chacun d'entre eux sera préservé par le CNAOP quelle que soit la position adoptée par l'autre parent.**

➤ En outre, les députés ont précisé que **le CNAOP devra s'assurer, avant toute levée du secret, que l'enfant ou la personne autorisée qui en a formulé la demande la maintient bien.** Cette précaution n'aura naturellement à s'appliquer que si l'autorisation de levée du secret est recueillie quelque temps après que la demande a été formulée : dans l'hypothèse inverse, où les éléments identifiants et la déclaration expresse de levée du secret de l'identité seraient déjà en possession du Conseil, l'expression de la demande devrait suffire. On observera en outre que dans ce cas, il n'est nullement prévu de demander à la mère ou au père de naissance une confirmation de son autorisation, pas plus

(1) Le délai trentenaire de droit commun est porté à soixante ans pour les documents mettant en cause la vie privée, à cent ans pour ceux relatifs aux affaires portées devant les juridictions ou pour les registres de l'état civil, à cent vingt ans pour les dossiers de personnel et à cent cinquante ans pour les dossiers comportant des renseignements individuels à caractère médical.

qu'il n'a été prévu que la mère ou le père de naissance puisse retirer à tout moment son autorisation de levée du secret.

➤ Troisième position de principe : la possibilité ouverte aux membres du CNAOP ou à ses correspondants dans les départements (*v. infra*) de **rechercher le consentement exprès du parent concerné s'il n'a pas déjà formulé de déclaration expresse de levée du secret de son identité.**

Votre Délégation observe qu'en l'état actuel du texte, aucune disposition ne précise si, à la suite d'un refus exprès du parent de lever le secret de son identité, **l'enfant est autorisé à solliciter ultérieurement le CNAOP pour qu'il se rapproche à nouveau de l'intéressé en vue de recueillir son consentement, ou si cette démarche lui est interdite.** Il lui semble que même si l'on peut espérer que la médiation du Conseil portera souvent ses fruits, et qu'en tout état de cause il sera toujours loisible au parent concerné de revenir sur son refus, **la faculté devrait être explicitement reconnue à l'enfant de formellement demander une nouvelle intervention du CNAOP, à l'issue d'un délai de quelques années, après chaque refus de sa mère ou de son père de naissance de lui révéler son identité.**

➤ Le projet de loi envisage aussi la **situation où la mère ou le père de naissance**, qui aurait expressément consenti à la levée du secret de son identité de son vivant, **serait décédé** avant que l'enfant n'ait formulé sa demande, en prévoyant que le CNAOP communiquera alors à ce dernier l'identité des ascendants, descendants et collatéraux privilégiés du parent concerné qui l'auront déclarée à l'occasion du décès.

Cette procédure a été retenue par l'Assemblée nationale de préférence à celle initialement envisagée par le Gouvernement, qui prévoyait un sens de la communication exactement inverse : c'était la parentèle qui, sous le prétexte qu'elle avait formulé une demande de rapprochement avec l'enfant, était informée de son identité dès lors qu'il avait souhaité accéder à ses origines et que son père ou sa mère de naissance avait consenti à la levée du secret. Aucune logique ne semblait présider à ce dispositif, puisque la mère ou le père de naissance eux-mêmes (qui, dans cette hypothèse, n'étaient pas nécessairement décédés) n'étaient pas informés de l'identité de leur enfant, alors que leurs parents, enfants ou frères et sœurs pouvaient l'être. En outre, le désir pour certains membres de la parentèle des parents biologiques de retrouver l'enfant n'induit pas nécessairement que l'enfant souhaite consentir à un rapprochement : il est à tout le moins légitime de le laisser, lui et lui seul, décider de le faire ou non sans contrainte. C'est pourquoi votre Délégation approuve pleinement la modification apportée par les députés sur cet aspect du texte.

Elle s'interroge cependant sur ce qu'il advient en ce cas de l'identité du parent décédé, le projet de loi n'étant guère explicite sur ce

point : le CNAOP la délivre-t-il en même temps que celles des membres de la parentèle ou laisse-t-il à ceux-ci le soin de la révéler si le contact est pris par l'enfant ? Si c'est cette seconde interprétation qui prévaut, **n'est-ce pas forcer la main de l'enfant de manière injustifiée**, le contraindre à entrer en relation avec la famille de son parent uniquement pour connaître le nom de ce dernier (que l'intéressé était en tout état de cause disposé à révéler) ?

C. *LES AUTRES DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU PROJET DE LOI*

Outre la création du CNAOP, le projet de loi organise une **nouvelle procédure de recueil de l'identité de la femme demandant à accoucher dans le secret, soumet les conseils généraux et les organismes autorisés et habilités pour l'adoption à de nouvelles obligations**, notamment à l'égard du CNAOP, et **supprime la possibilité pour les parents de remettre, en vue de son adoption, leur enfant âgé de moins d'un an au service de l'aide sociale à l'enfance en demandant le secret de leur identité**.

1. *L'accouchement dans le secret*

Le projet de loi conforte l'existence de l'accouchement secret au sein du code de l'action sociale et des familles (CASF), notamment en ne le limitant plus à de simples considérations de prise en charge financière de l'accueil et des soins de la parturiente, et il en encadre la procédure en précisant les formalités à accomplir.

➤ En premier lieu, il convient de relever que ces **dispositions sont applicables à tous les établissements de santé** sans distinction, y compris par conséquent aux **cliniques privées non conventionnées**. Leur directeur sera responsable du bon accomplissement des formalités décrites ci-après. Toutes les femmes pourront donc en bénéficier, quel que soit l'établissement dans lequel elles accouchent. On notera que la rédaction même du texte (« *Toute femme qui demande, lors de son accouchement, la préservation du secret de son admission et de son identité par un établissement de santé ...* ») reprend presque mot pour mot le contenu de l'article 341-1 du code civil, consacrant ainsi la réforme de 1993 et assurant la **pérennisation de l'accouchement sous X dans notre droit**.

➤ Celui-ci est toutefois désormais encadré par un certain nombre de **formalités destinées à éviter l'anonymat**, lequel signifie l'impossibilité ultérieure de connaître l'identité de la parturiente, et à **favoriser l'éventuelle levée ultérieure du secret**. Ainsi, l'intéressée sera d'abord « *informée des conséquences juridiques de [sa] demande et de l'importance pour toute*

personne de connaître ses origines et son histoire ». Elle sera donc « *invitée à laisser des renseignements sur les circonstances de la naissance de son enfant et, si elle l'accepte, sous pli fermé, son identité* ». Ces dispositions sont la formalisation des pratiques qui ont cours dans les maternités ayant développé une attention particulière au problème des femmes accouchant dans le secret, notamment en ce qui concerne la référence aux circonstances de la naissance de l'enfant, qui doit être entendue de la manière la plus large et englober autant d'éléments non identifiants que possible.

On observera toutefois la place singulière, au sein de la phrase, des mots « *si elle l'accepte* » : **dès lors qu'elle n'y est qu'invitée, la femme peut refuser tout autant de laisser des informations non identifiantes que son identité**. Aussi, votre Délégation s'interroge sur l'utilité pratique de ces quelques mots, qui laissent à penser que, dans la recherche du consentement de la femme pour préserver l'avenir, il peut être opéré une distinction entre les deux types d'informations. Elle considère, pour sa part, que tel ne doit pas être le cas, et **que la force de conviction à déployer devra être aussi importante pour que figurent au dossier tant le pli fermé contenant l'identité que le maximum de renseignements non identifiants**.

S'agissant de l'identité, aucune pièce d'identité ne sera exigée et il ne sera procédé à aucune enquête pour la contrôler, comme le prévoit le droit positif actuel. On ne peut cependant manquer de s'interroger sur la cohérence de ces dispositions avec celles qui prévoient que le CNAOP peut avoir connaissance de l'identité « *de la femme qui a demandé le secret de son identité et de son admission lors de son accouchement (...) et, le cas échéant, de la personne qu'elle a désignée à cette occasion comme étant l'auteur de l'enfant* ». Comment le Conseil national pourrait-il connaître l'identité du père s'il n'est pas expressément prévu qu'elle figure aussi dans le pli fermé ? Lors de l'accouchement, le nom devrait donc être sollicité soit de l'intéressé lui-même lorsqu'il est présent - ce qui arrive parfois - ou, en son absence, la parturiente devrait être invitée à le donner.

➤ La femme sera « *également informée que le secret de son identité pourra être levé ultérieurement dans les conditions prévues à l'article L. 146-4* » du CASF. Cette formulation indique qu'*a contrario*, tous **les éléments non identifiants recueillis pourront, comme actuellement, être divulgués sans réserve lorsque l'enfant le demandera**. Elle présente aussi trois avantages par rapport aux dispositions similaires de l'article L. 224-5 du CASF, dont on a pu estimer qu'elles étaient applicables à l'accouchement sous X : elle concerne précisément, et sans discussion possible, l'accouchement dans le secret, ce qui permet de mettre un terme aux controverses sur l'applicabilité de l'article L. 224-5 à cette procédure ; elle n'est pas limitée à la seule remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, ce qui excluait du dispositif de l'article L. 224-5 les enfants remis aux œuvres d'adoption ; en renvoyant aux

conditions prévues à l'article L. 146-4, elle garantit une information plus complète de la parturiente.

Toutefois, ce renvoi final à l'article L. 146-4 du CASF peut sembler indiquer que **la levée du secret de l'identité de la mère relèvera exclusivement du CNAOP** : il s'agit là d'une des formulations du projet de loi que vise votre Délégation lorsqu'elle estime la rédaction parfois confuse et susceptible de donner lieu à des interprétations allant à l'encontre des objectifs recherchés.

➤ En outre, le texte prévoit que « *les prénoms donnés à l'enfant et, le cas échéant, mention du fait qu'ils l'ont été par la mère, ainsi que la date, le lieu et l'heure de sa naissance, sont mentionnés à l'extérieur du pli* » fermé contenant l'identité. A cet égard, votre Délégation trouverait opportun que **figure également, au nombre de ces indications, le sexe de l'enfant**, puisqu'en vertu de l'article 57 du code civil, celui-ci constitue, au même titre que le jour, l'heure et le lieu de naissance, l'une des **mentions obligatoires figurant sur l'acte de naissance**.

➤ Enfin, il est important de relever que l'**accompagnement psychologique et social** dont les femmes bénéficiaient, sur leur demande ou avec leur accord, de la part de l'ASE, ne sera plus réservé aux seules parturientes accouchant dans des établissements de santé publics ou privés conventionnés, mais qu'au contraire, il est **étendu aux femmes accouchant sous X dans des établissements privés non conventionnés**. Votre Délégation se félicite vivement de cette situation nouvelle, qui satisfait son souci de voir toutes les femmes en détresse accompagnées dans les moments dramatiques de leur vie par des spécialistes, sous le contrôle de la puissance publique.

2. Les missions des correspondants départementaux du CNAOP

Le projet de loi institue dans les départements des **correspondants locaux du CNAOP, chargés d'assurer les relations avec lui**. Fonctionnaires du conseil général désignés par son président, ils seront ainsi la « cheville ouvrière » locale du Conseil : sans eux, la réforme engagée ne saurait aboutir.

Cette disposition est essentielle et il est indispensable que les conseils généraux participent sans retenue à la mise en place du dispositif local. A titre d'exemple, il est prévu que **ces correspondants seront au moins deux dans chaque département** ; mais il est bien évident que pour les départements les plus importants, **ce nombre devra nécessairement être augmenté**.

➤ Leurs missions sont nombreuses. Tout d'abord, il s'agira d'**organiser, dès que possible, la mise en oeuvre de l'accompagnement psychologique et social dont peut bénéficier la femme** et dont il vient d'être

noté qu'il sera désormais proposé aux parturientes quel que soit le type d'établissement dans lequel elles accouchent. En outre, les correspondants devront également, à l'initiative de l'Assemblée nationale, **s'assurer de la mise en place d'un accompagnement psychologique pour l'enfant**. Cette disposition suscite la perplexité de votre Délégation, qui s'interroge sur son utilité s'agissant de nourrissons, et sur la durée envisagée : sera-t-il maintenu en cas d'adoption de l'enfant, et sous quelles conditions ?

➤ En second lieu, ce sont ces correspondants qui seront **chargés de recevoir, lors de la naissance, le pli fermé contenant l'identité de la mère**. Il semble à votre Délégation qu'en l'espèce, **ce rôle est trop limité et qu'il conviendrait de prévoir que, plus largement, ils procèdent à toutes les formalités nouvellement instituées pour encadrer l'accouchement sous X**. Cela lui paraît d'autant plus nécessaire que l'Assemblée nationale a prévu que les correspondants seraient chargés de délivrer à l'accouchée l'information mentionnée à l'article L. 224-5 du CASF (1). C'est donc tout un ensemble d'informations, très nombreuses et complexes, qu'ils seront amenés à donner à la parturiente.

On peut d'ailleurs relever que les députés ont jugé nécessaire que les correspondants du CNAOP suivent une **formation initiale et continue leur permettant de remplir leurs missions**, formation assurée par le CNAOP qui, par ailleurs, **procèdera à leur suivi régulier**. Or, à l'inverse, rien n'est prévu quant à la formation des personnes qui, en l'état actuel du texte, assureraient l'accueil de la parturiente dans l'établissement de santé et procèderaient aux formalités prévues. A l'évidence, pourtant, c'est bien **cette phase qui nécessitera une compétence psychologique particulière**, et on ne pourrait dès lors comprendre qu'une formation soit indispensable pour recueillir le pli fermé contenant l'identité de la femme, mais pas pour procéder à l'entretien qui aura précédé la remise de ce pli.

Votre Délégation considère ainsi que le dispositif qui résulte des travaux de l'Assemblée nationale est confus. Au demeurant, il ne semble pas exprimer les intentions exactes du Gouvernement, Mme Ségolène Royal ayant très clairement indiqué lors de son audition par votre Délégation que la **responsabilité de l'accueil, de l'information et du recueil de la volonté de l'accouchée devait être réservée aux correspondants locaux du CNAOP**.

(1) Les mesures instituées, notamment par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ; les dispositions du régime de tutelle des pupilles de l'Etat ; les délais et conditions suivant lesquels l'enfant pourra être repris par ses père et mère ; et, en vertu du projet de loi, la possibilité de laisser tous renseignements concernant les origines de l'enfant, les raisons et les circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance.

➤ Enfin, le texte prévoit que les correspondants communiqueront au CNAOP, sur sa demande, **tous renseignements recueillis lors de la naissance de l'enfant** et relatifs à la santé des père et mère de naissance, à l'histoire originaire de l'enfant, ainsi qu'aux raisons et circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme autorisé et habilité pour l'adoption. A cet égard, il oblige explicitement les organismes autorisés et habilités pour l'adoption à transmettre au président du conseil général les renseignements dont ils disposent sur les enfants qu'ils accueillent.

Ce rôle confirme l'impression que les correspondants du CNAOP devraient donc bien **être les interlocuteurs de la femme au moment même de son accueil**. C'est la raison pour laquelle **votre Délégation recommandera qu'un dispositif plus clair et efficace soit institué, permettant à la femme accouchée d'être accueillie et informée sur tous les aspects et conséquences de sa décision d'accoucher dans le secret, par les personnes compétentes et formées à cette mission particulièrement délicate que seront les correspondants du CNAOP**. Compte tenu du nombre annuel des accouchements sous X, estimé à moins de 600, et du fait que la plupart du temps, les femmes concernées sont connues de l'ASE et peuvent donc être accompagnées dès avant leur délivrance, il ne semble pas que des considérations matérielles ou pratiques puissent s'opposer à cette suggestion.

3. Les responsabilités du président du conseil général

Le projet précise les conditions de la **conservation des informations nominatives ou non identifiantes** et **organise les nouvelles procédures permettant d'accéder à ses origines** à compter de l'installation du CNAOP.

➤ Il pose comme principe que **l'ensemble des informations fournies par la mère au moment de son accouchement seront, comme aujourd'hui, conservées sous la responsabilité du président du conseil général, de même que l'éventuel pli fermé contenant son identité**. Le conseil général devra cependant les transmettre au CNAOP lorsque celui-ci lui en fera la demande. On rappellera que, par rapport à la situation actuelle, les organismes autorisés et habilités pour l'adoption devront systématiquement adresser les renseignements relatifs aux enfants qu'ils recueillent dès la naissance au président du conseil général. **Ainsi, ce dernier aura désormais une compétence générale à l'égard de tous les enfants nés dans le secret, qu'ils soient recueillis par l'ASE ou confiés à une oeuvre d'adoption**.

A cet égard, votre Délégation sera conduite, en raison du faible nombre d'enfants recueillis par ces organismes – moins d'une cinquantaine chaque année –, à recommander que **les enfants nés dans le secret soient tous recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance**. Cette position ne

ferait d'ailleurs que compléter de manière cohérente l'ensemble des dispositions du projet de loi qui tendent toutes à faire de l'ASE **le pivot de la procédure au plan départemental**. Quant à l'avenir des enfants, il ne devrait pas s'en trouver obéré puisque les députés ont adopté une disposition prévoyant que l'enfant déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire « *est confié en priorité par les services de l'aide sociale à l'enfance à une famille d'accueil agréée* ».

➤ **L'autorisation de levée du secret de leur identité par la mère ou le père de naissance** sera aussi, et toujours comme actuellement, **conservée par le président du conseil général**. Cependant, en l'état actuel du texte, elle sera **obligatoirement transmise au CNAOP**, ce qui ne semble pas correspondre aux intentions d'origine du Gouvernement et ne s'inscrit pas dans la logique globale du projet. **Il devrait être prévu que cette transmission s'effectue lorsque le CNAOP le demande, et non de manière systématique.**

Cette omission est l'une des imperfections actuelles du projet de loi qui nécessitent d'être corrigées pour en garantir la cohérence globale. On peut ainsi rappeler que le CNAOP pourra lui-même recevoir directement **l'autorisation de la levée du secret**. Dans cette hypothèse, il devrait être prévu qu'il la **transmet au président du conseil général afin de la faire figurer au dossier de l'enfant**. De la même manière conviendrait-il d'**autoriser expressément le président du conseil général à accueillir**, tout comme le CNAOP, **les renseignements relatifs à l'identité des ascendants, descendants et collatéraux privilégiés des parents de naissance décédés**, et de prévoir que lorsqu'ils sont adressés directement au Conseil national, celui-ci les remet au conseil général aux fins de conservation.

Enfin et surtout, le projet de loi est actuellement muet sur les **procédures entourant la levée du secret lorsqu'elle est accomplie au niveau départemental**. Aucune des dispositions prévues pour le CNAOP (formalisme de la demande de l'enfant, possibilité de la retirer, vérification du maintien de sa demande, faculté d'ouvrir le pli fermé si le dossier contient l'autorisation expresse de levée du secret, etc.) n'est explicitement étendue aux services départementaux, ce qui conduit à faire douter des pouvoirs du président du conseil général en la matière. **Une interprétation rigoureuse du texte pourrait ainsi conduire à réserver au seul CNAOP la faculté de délivrer à l'enfant à la recherche de ses origines l'identité de sa mère ou de son père de naissance, ou encore celle de leur parentèle**. Or, la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées a très clairement affirmé, lors de son audition par votre Délégation, qu'**elle souhaitait voir ouverts deux guichets dotés des mêmes pouvoirs, à la seule exception de celui de rechercher les parents de naissance dans le but de recueillir leur consentement exprès**. Il semble ainsi indispensable à votre Délégation qu'une clarification rédactionnelle soit opérée sous différents articles du projet pour parvenir à ce résultat.

4. Les obligations des organismes d'adoption

Le projet de loi soumet les organismes autorisés et habilités pour l'adoption à de **nouvelles obligations en matière de transmission des informations qu'ils détiennent sur les enfants qui leur ont été remis.**

➤ Il convient de rappeler tout d'abord que ces organismes sont inclus dans la liste des structures tenues de communiquer au CNAOP, sur sa demande, les éléments qu'elles détiennent relatifs à l'identité de la femme ayant demandé à accoucher sous X et, éventuellement, de la personne qu'elle a désignée au moment de l'accouchement comme étant l'auteur de son enfant, de la ou des personnes qui ont demandé la préservation du secret lors de son accueil par l'organisme, ainsi qu'éventuellement de l'auteur de l'enfant dont le nom n'a pas été révélé à l'officier de l'état civil lors de l'établissement de l'acte de naissance. De la même manière, ils sont obligés de fournir au CNAOP tout renseignement ne portant pas atteinte au secret de l'identité, et concernant les origines de l'enfant, les raisons et les circonstances de sa remise. On observe que ces prescriptions sont générales et qu'elles s'appliquent **tant aux dossiers que les organismes possèdent déjà qu'à ceux qu'en l'état actuel du texte ils seraient amenés à ouvrir. Ils ont par conséquent, vis-à-vis du CNAOP, une obligation d'information générale et absolue** qui, de surcroît, n'est **pas limitée aux seuls enfants nés sous X**, mais concerne également ceux qu'ils ont **accueillis dans le secret de l'origine des parents**, que ce soit sous l'empire de la loi de 1993 (seulement les enfants âgés de moins d'un an) ou de celui de la législation antérieure. C'est dire l'importance de ces obligations pour les personnes à la recherche de leurs origines.

➤ En outre, les organismes autorisés et habilités pour l'adoption sont **tenus de transmettre au président du conseil général les renseignements dont ils disposent sur l'enfant né sous X.** Cette disposition semble devoir résulter de la mission conférée aux correspondants départementaux du CNAOP de communiquer à celui-ci, sur sa demande, tous renseignements recueillis au moment de la naissance de l'enfant et relatifs à la santé des père et mère de naissance, à l'histoire originaire de l'enfant, ainsi qu'aux raisons et circonstances de sa remise à l'organisme autorisé et habilité pour l'adoption : pour y parvenir, il faut à l'évidence que lesdits organismes communiquent ces informations au président du conseil général.

➤ Enfin, les députés ont **comblé un vide juridique en soumettant les organismes d'adoption aux dispositions légales de communication des dossiers administratifs personnels aux intéressés.** Jusqu'à présent, en effet, les dispositions du CASF relatives à la conservation et à la communication des éléments identifiants ou non ne concernaient que les pupilles de l'Etat, c'est-à-dire les enfants remis au service de l'aide sociale à l'enfance. Les autres enfants,

accueillis par un organisme d'adoption, ne bénéficiaient d'aucune disposition légale leur permettant d'accéder à leur dossier. De plus, il a été précédemment rappelé que la CADA s'est, de jurisprudence constante, déclarée incompétente pour se prononcer sur la communication de ces dossiers, considérant que les organismes autorisés et habilités pour l'adoption ne sont pas des organismes privés chargés de la mission d'un service public relevant de sa compétence. Or, si les dispositions nouvellement introduite par le projet de loi dans le CASF règlent, à compter de la promulgation de la loi, la situation pour l'avenir, celle-ci serait susceptible de rester bloquée pour les dossiers pré-existants.

C'est pourquoi le texte soumet ces organismes à l'obligation de communiquer « *les dossiers individuels qu'ils détiennent aux intéressés qui leur en font la demande dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* », dans sa rédaction modifiée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et selon les critères retenus par la jurisprudence de la CADA.

5. *Le rôle du service de l'aide sociale à l'enfance*

La dernière disposition essentielle de ce projet de loi a pour objet de supprimer la possibilité actuellement ouverte aux parents de **remettre leur enfant âgé de moins d'un an au service de l'aide sociale à l'enfance en demandant le secret de leur identité**. A la faveur de cette suppression, le texte procède à divers ajustements relatifs au **procès verbal de remise d'enfant en vue de son adoption** établi par le service de l'aide sociale à l'enfance, et rend la procédure **pleinement applicable aux enfants nés sous X même en l'absence de consentement formel à l'adoption**.

S'agissant des **personnes qui doivent être informées** par l'ASE quand elles remettent l'enfant, une **distinction sémantique** entre « *les parents à l'égard de qui la filiation de l'enfant est établie* » et « *la mère ou le père de naissance* » permettra de clairement **distinguer** ce qui relève de la **procédure de remise habituelle** et ce qui relève de **l'accouchement dans le secret**.

En ce qui concerne **les informations** délivrées par l'ASE, si toutes celles qui étaient spécifiquement délivrées aux parents demandant le secret de leur identité au moment de la remise de leur enfant de moins d'un an sont supprimées, la liste est augmentée de « *la possibilité de laisser tous renseignements concernant les origines de l'enfant, les raisons et les circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance* ».

Cette mention paraît particulièrement importante à votre Délégation pour deux raisons. D'une part, elle **améliore la procédure de remise d'un**

enfant pour son admission comme pupille de l'Etat, indépendamment des conditions de sa naissance, en prévoyant la révélation d'éléments non identifiants qui, ultérieurement, pourront lui permettre de compléter son histoire personnelle. Beaucoup de pupilles de l'Etat ou d'enfants adoptés ont besoin de connaître **non pas tant l'identité précise de leur mère et père de naissance que les raisons et circonstances qui ont conduit ceux-ci à remettre leur enfant à l'ASE**. C'est pourquoi votre Délégation se félicite que la loi formalise de manière explicite des pratiques d'ores et déjà mises en place par de nombreux services pour favoriser la recherche identitaire ultérieure de tous ces enfants. D'autre part, cette disposition «boucle» le dispositif de l'accouchement sous X en précisant la nature des informations que les correspondants locaux du CNAOP seront chargés de délivrer aux femmes qui ont demandé à accoucher dans le secret.

En revanche, trois difficultés semblent se poser en termes de cohérence avec l'économie générale du projet de loi.

➤ **Le procès verbal n'étant prévu que pour l'admission des enfants à l'ASE**, rien ne paraît envisagé pour les enfants susceptibles d'être recueillis par un organisme autorisé et habilité pour l'adoption. En outre, on peine à distinguer l'information qu'il reviendra aux personnels médico-sociaux ou aux correspondants du CNAOP de délivrer à la parturiente accouchant dans le secret si elle exprime le souhait de remettre son enfant à une œuvre d'adoption. S'il n'entre pas dans l'objet de ce projet de loi de se préoccuper des procédures d'adoption en général, on doit en revanche considérer comme indispensable de **clarifier totalement celle relative à l'accouchement sous X**. C'est ce qui conduira votre Délégation à confirmer son souhait qu'à compter de la promulgation de la loi, **les enfants nés dans le secret ne puissent plus être remis qu'au seul service de l'aide sociale à l'enfance et non à un organisme autorisé et habilité pour l'adoption**.

➤ En n'abordant pas la question du consentement à l'adoption qui pourrait être donné par la mère accouchant dans le secret, **le projet de loi ne comble pas le vide juridique actuel relatif à la reprise de l'enfant**. Les dispositions concernant ce droit de reprise, et le délai de deux mois dans lequel il s'exerce, ne s'appliquent juridiquement qu'à la remise, en vue de son adoption, d'un enfant dont l'identité et la filiation sont connues et établies. Or, il aurait pu être expédient, à la faveur de l'examen de ce texte, de donner une assise juridique incontestable à la reprise d'un enfant né sous X, même si, en pratique, elle est déjà rendue possible par une interprétation bienveillante de la loi.

Votre Délégation estime à cet égard, comme de nombreuses personnalités dont, en particulier, celles qu'elle a auditionnées le 24 octobre dernier, que **ce délai de reprise de deux mois est trop court lorsqu'il concerne des enfants nés dans le secret**. Il n'offre pas suffisamment de temps

au travail psychologique que la mère peut accomplir après la naissance de son enfant, le cas échéant avec l'aide de professionnels, qui la conduit parfois à souhaiter le reconnaître. Or, s'il est exact qu'un allongement à trois mois de ce délai aura pour conséquence de retarder d'autant l'adoption d'une majorité des enfants nés sous X, on peut aussi espérer qu'il permettra à certains d'entre eux d'être reconnus et élevés par leur mère (et le cas échéant, leur père) de naissance, ce qui ne saurait être négligé.

Aussi votre Délégation recommandera-t-elle qu'**un délai spécifique de trois mois soit ouvert pour permettre la reprise par sa mère ou son père de naissance d'un enfant né d'un accouchement dans le secret.**

➤ Enfin, la procédure de demande du secret de l'identité des parents qui remettent leur enfant de moins d'un an, et la possibilité subséquente de lever ce secret, auxquelles était traditionnellement rattachée celle de l'accouchement sous X, étant supprimées dans le CASF, **rien n'y indique désormais les voies et moyens que doit suivre la mère ou le père de naissance qui veut consentir à la levée du secret de son identité auprès du président du conseil général.** Cette omission doit être comblée dans le cadre des ajustements que votre Délégation recommandera d'adopter pour donner toute sa cohérence au projet de loi.

D. LES DIFFICULTÉS EN SUSPENS

Pour votre Délégation, le présent projet de loi constitue une **avancée significative pour le droit des personnes à connaître leurs origines.** Elle sera cependant conduite à formuler diverses recommandations de nature à améliorer le dispositif, à en favoriser la cohérence interne et à en préciser certains aspects. Mais au-delà de ces suggestions, et dans l'espoir de contribuer à améliorer davantage l'économie du texte, votre Délégation souhaite aborder trois problématiques supplémentaires : les conséquences du décès des parents de naissance, le rôle du CNAOP et la place du père biologique.

1. Les conséquences du décès des parents de naissance

➤ Pour les tenants du droit absolu de l'enfant à connaître un jour l'identité de ses parents de naissance, notre pays ne respecte pas les divers engagements internationaux qu'il a souscrits dans les conventions l'invitant à favoriser l'accès des enfants à leurs origines :

- la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 août 1990, dont l'article 7 stipule

que, aussitôt sa naissance, « *l'enfant est enregistré (...) et a, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux* » ;

- la Convention internationale de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, dont l'article 30 prévoit en particulier que les autorités compétentes de l'Etat contractant assurent l'accès de l'enfant ou de son représentant, avec les conseils appropriés et dans la mesure permise par la législation, aux informations qu'elles détiennent (et qu'elles veillent à conserver) sur ses origines, notamment celles relatives à l'identité de sa mère et de son père ainsi que les données sur son passé médical et celui de sa famille ;

- les conclusions que la Cour européenne des Droits de l'homme (CEDH) a tirées, avec l'arrêt Gaskin, de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme, lequel affirme que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* ». Invitée à apprécier à cette aune le droit de l'enfant à connaître l'identité de ses parents de naissance et celui de ces derniers à la garder secrète, la CEDH a en effet considéré que chacun a « *un intérêt primordial à recevoir tout renseignement qui lui est nécessaire pour connaître et comprendre son enfance* » et estimé que si « *un système qui subordonne l'accès aux dossiers à l'acceptation des informateurs peut en principe être tenu pour compatible avec l'article 8* », ce système juridique « *doit toutefois sauvegarder les intérêts de quiconque cherche à consulter des pièces relatives à sa vie privée et familiale* » et qu'« *il ne cadre avec le principe de proportionnalité que s'il charge un organisme indépendant, au cas où un informateur ne répond pas ou ne donne pas son consentement, de prendre la décision finale sur l'accès* ».

➤ Votre Délégation estime délicate l'exégèse de textes dont la rédaction est toujours assortie de formules de prudence (« *dans la mesure du possible* ») ou de références à l'état du droit national (« *dans la mesure permise par la législation* »). Il lui semble cependant qu'à l'aune de ces prescriptions, **le texte d'équilibre proposé à son examen respecte les engagements de la France**. En conservant la procédure de l'accouchement secret et en subordonnant la levée du secret de l'identité des parents de naissance à leur accord exprès, le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont fait un choix que votre Délégation approuve dès lors qu'il s'accompagne d'un dispositif destiné à favoriser la recherche de leurs origines personnelles que les pupilles de l'Etat et les enfants adoptés peuvent souhaiter entreprendre. Compte tenu de nos traditions et de l'état actuel des opinions, toute autre solution eût sans doute été incomprise.

➤ Cependant, votre Délégation n'est pas insensible aux effets psychologiques les plus dévastateurs nés de la situation actuelle, et que le projet de loi ne modifie pas complètement, qui autorise dans certains cas une administration ou un organisme d'adoption à détenir l'identité d'une mère de

naissance et interdit dans le même temps à son enfant de la connaître. Comment peut-on imaginer qu'un individu qui, pour quelque raison que ce soit, et qui lui appartient intimement, est à la recherche de ses origines biologiques, puisse vivre normalement s'il sait que des informations qu'il considère essentielles pour son équilibre psychologique existent, sont conservées et sont connues de quelques personnes étrangères à son histoire, alors que lui-même se voit interdit par la loi d'y accéder, sans doute pour toujours, l'empêchant ainsi d'accomplir sa construction personnelle et, probablement aussi, celle des ses propres enfants ? C'est pourquoi votre Délégation a eu pour souci de s'assurer que toutes les voies favorisant la levée du secret avaient bien été explorées.

Elle a écarté d'emblée la **levée unilatérale du secret à la majorité de l'enfant**, qui est contradictoire avec l'un des principes fondateurs du projet de loi, à savoir la conjonction des volontés, et qui risque de vider de tout effet le nouveau dispositif de l'accouchement sous X si la femme, informée de cette disposition, décide de ne pas remettre son identité sous le pli fermé ou de la falsifier. Ce sont ces mêmes craintes qui l'ont conduite à ne pas approfondir la suggestion du Médiateur de la République tendant à aboutir à une **levée unilatérale du secret au terme d'une procédure échelonnée** (quelques années après que la mère a opposé un premier refus à une sollicitation de la part du CNAOP, et à l'issue d'un second refus). S'agissant d'une **levée unilatérale du secret si le CNAOP ne retrouve pas la mère de naissance malgré ses recherches**, il lui est apparu que cette circonstance ne devrait guère se produire en pratique, compte tenu des pouvoirs dont disposera le Conseil national pour exercer sa mission. Quant à la **levée unilatérale du secret par décision du CNAOP lui-même, à raison des circonstances et en fonction des intérêts en présence**, elle a estimé que cette faculté transformerait la nature même du Conseil national, qui deviendrait dès lors une quasi-juridiction dont les décisions devraient pouvoir faire l'objet de recours.

➤ Reste l'**hypothèse du décès du parent de naissance**. Après avoir fait l'objet d'un large débat à l'Assemblée nationale, elle n'a pas été retenue comme une circonstance autorisant la levée unilatérale du secret. Pourtant, **pour parvenir à élargir le plus possible les droits de l'enfant à la recherche de ses origines sans pour autant attenter à ceux des mère et père biologiques, il semble que diverses solutions existent dans le cadre même de la philosophie du projet de loi.**

• En tout état de cause, le texte actuel du projet invite à se pencher sur la question. En effet, il prévoit qu'**en cas de décès de la mère ou du père de naissance, ses ascendants, descendants et collatéraux privilégiés peuvent faire connaître leur identité au CNAOP**. Il indique aussi que si l'enfant fait une demande, le CNAOP peut transmettre l'identité de la parentèle si le parent décédé avait préalablement à sa mort autorisé la levée du secret de son identité. On a relevé que, **sur ce point, le texte souffre d'une lacune car il ne précise**

pas si cette transmission est ou non accompagnée de l'identité du parent décédé. Mais il contient aussi une contradiction interne très particulière en subordonnant la délivrance de l'identité de la parentèle à l'autorisation expresse de levée du secret du parent décédé.

Or, peut-on encore parler de secret dès lors que le CNAOP est saisi par des parents de la mère ou du père de naissance, manifestant par là-même que celle-ci ou celui-ci leur a révélé son histoire, avec suffisamment de précisions pour que la saisine du CNAOP soit recevable ? Imagine-t-on surtout que le prétendu secret puisse continuer à être opposé à l'enfant quand d'autres personnes de sa famille de sang ont été mis dans la confiance ? Votre Délégation recommandera avec insistance que l'identité de la mère ou du père de naissance soit révélée à l'enfant qui en fait la demande dès lors qu'un membre de sa famille d'origine se fait connaître à la mort de l'intéressé(e), même dans l'hypothèse où elle ou il aurait refusé expressément d'autoriser cette révélation de son vivant. Cette mesure est susceptible de concerner un nombre important de personnes, tant il est vrai qu'à l'approche de la mort, on assiste souvent, dans les familles, à la révélation imprévisible de secrets profondément enfouis.

- Au-delà doit aussi être examinée l'hypothèse du décès de la mère ou du père de naissance n'entraînant aucune manifestation de la part de leur parentèle. Le secret doit-il alors être définitif ? Votre Délégation ne le pense pas. Si elle admet qu'un refus exprès opposé de son vivant par l'intéressé(e), après une démarche de médiation entreprise par le CNAOP, acquiert une valeur de nature testamentaire, elle estime en revanche que **l'absence de confirmation explicite avant le décès devrait être favorable à l'enfant plutôt que lui porter préjudice.** On se trouve, dans cette hypothèse, confronté à l'impossibilité absolue de savoir ce qu'aurait décidé de faire la personne concernée si le CNAOP s'était rapproché d'elle. Il semble dès lors normal à votre Délégation de satisfaire l'intérêt explicite de l'enfant, d'autant que nul n'est capable de savoir si le parent décédé n'aurait pas lui aussi trouvé intérêt à cette révélation. C'est la raison pour laquelle **votre Délégation recommandera la levée unilatérale du secret si le parent décédé ne s'y est pas opposé expressément de son vivant auprès du CNAOP.**

- Dans le cas où cette recommandation ne serait pas retenue par le législateur, il pourrait à tout le moins être prévu d'**inviter la mère de naissance, dès l'accouchement, à autoriser la levée du secret de son identité à compter de son décès,** si son enfant la demande. Naturellement, cette autorisation n'empêcherait nullement qu'une déclaration expresse permette cette levée de son vivant. On objectera peut-être qu'il serait malvenu d'évoquer la mort avec une parturiente, le plus souvent en situation de détresse. Votre Délégation considère au contraire que son accueil et son accompagnement par des professionnels autorisent précisément d'aborder

sereinement et avec tact cette grave question, qui conditionne peut-être l'équilibre futur de son enfant. En tout état de cause, il ne s'agirait que d'une proposition qui, comme la remise de renseignements non identifiants ou de l'identité, ne revêtirait aucun caractère obligatoire. En outre, **le projet de loi pourrait prévoir de renouveler cette invitation s'il n'y a pas été donné suite lors de l'accouchement et si l'éventuelle médiation du CNAOP pour une levée du secret se conclut par un échec.** Votre Délégation est convaincue qu'un tel dispositif serait susceptible de susciter l'intérêt des personnes qui ne sont pas insensibles à la quête identitaire de leur enfant, mais qui ne s'estiment pas en mesure d'en supporter les possibles conséquences.

2. Le rôle du CNAOP

Le dispositif du recueil et de la conservation des informations, dès lors qu'il sera rendu plus cohérent, commande les procédures d'accès aux origines instituées par le projet de loi. Désormais, **l'enfant en recherche disposera de deux guichets pour obtenir les informations, identifiantes ou non, qui le concernent : les services du conseil général ou directement le CNAOP.** Toutefois, **seul celui-ci sera autorisé à obtenir l'identité des parents de naissance conformément à la nouvelle procédure de recueil du consentement exprès du parent concerné dans le respect de sa vie privée.**

Votre Délégation est favorable à cette architecture, qui respecte la **décentralisation actuelle, pour ce qui concerne le « stock » des dossiers existants.** Il est clair que, compte tenu de leur nombre, qui se comptent par centaines de milliers, et qu'il aurait fallu, pour les services départementaux, recenser, trier, vérifier et transmettre au CNAOP, il n'était **matériellement pas envisageable de faire de celui-ci le seul organisme susceptible de délivrer les informations relatives aux origines.**

En revanche, votre Délégation s'interroge sur les raisons qui interdiraient que **le CNAOP soit le seul organisme compétent pour les enfants nés dans le secret à compter de la promulgation de la loi.** En toute circonstance, un **guichet unique**, clairement identifiable, qui soit seul à conserver l'intégralité des dossiers, et auquel s'adresseraient nécessairement toutes les personnes concernées, serait préférable à la multiplicité des guichets. Tous les arguments semblent favorables à cette solution :

- le nombre des enfants nés sous X est inférieur à 600 par an, et il devrait continuer à décroître dans les années à venir, conformément à la tendance observée depuis plus de dix ans : aucune considération relative aux difficultés de recueil, de stockage ou de manutention des dossiers ne saurait dès lors être objectée ;

- la mobilité géographique, sa fréquence et sa facilité, sont aujourd'hui telles que la proximité avec le chef-lieu de département ne semble plus absolument nécessaire ; au reste, les femmes n'accouchent pas toutes dans leur département de résidence, les enfants ne sont pas nécessairement adoptés par des familles résidant dans leur département de naissance, les gens déménagent de plus en plus fréquemment en changeant de région - et les familles adoptives pas moins que les autres -, et il est souvent plus facile de rejoindre Paris que le chef-lieu du département où est conservé le dossier ;

- la crainte qui pourrait naître de la constitution d'un « *fichier central des enfants nés sous X* » paraît elle aussi pouvoir être écartée : la sombre époque de Vichy est révolue et, aujourd'hui, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) protège des abus éventuels en matière de gestion de fichiers ; en tout état de cause, un article du projet de loi prévoit déjà de recueillir l'avis de la CNIL sur le projet de « *décret relatif aux conditions dans lesquelles sont traitées et conservées les informations relatives à l'identité des personnes et les renseignements ne portant pas atteinte au secret de l'identité* ».

Votre Délégation, soucieuse de faciliter l'application de la loi, sera par conséquent conduite à recommander **que le CNAOP devienne la seule autorité compétente pour recueillir, conserver et délivrer les renseignements indifférenciés ou non relatifs aux enfants nés dans le secret de l'accouchement à compter d'une certaine date, qui pourrait être, par exemple, le 1^{er} juillet 2002** (le temps que s'installe le CNAOP et que soient mis en place les protocoles). A terme, il constituerait ainsi le **guichet unique** pour toute la procédure, ce qui aurait pour vertu de **simplifier les démarches de toutes les personnes concernées**. Aussi ne faut-il voir aucun paradoxe à ce qu'une Délégation du Sénat propose de retirer une compétence aux conseils généraux, dont on rappellera que, statistiquement, ils ne devraient, dans les années à venir, traiter chacun que moins de six dossiers d'enfants nés sous X par an.

3. La place du père biologique

Par souci d'équité, le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont constamment cherché à traiter de la même manière la mère et le père de naissance dans les articles relatifs au CNAOP. C'est un peu moins vrai dans ceux qui modifient le droit positif figurant dans le CASF, notamment en ce qui concerne la remise de l'identité au moment de l'accouchement : ce point, qui a déjà été abordé précédemment, conduira votre Délégation à **recommander que, si cela est matériellement possible, le père soit invité à laisser lui-même son identité dans le pli fermé au moment de l'accouchement**.

Plus préoccupant semble sans doute le silence fait sur l'établissement de **la filiation paternelle d'un enfant né sous X**. A cet égard, le projet de loi n'a nullement modifié la situation actuelle qui, par l'absence juridique de naissance lorsque le secret de l'accouchement a été demandé, **empêche un père de reconnaître son enfant, même s'il a fait une reconnaissance anté-natale**. Votre Délégation est consciente que ce problème ne peut être résolu dans le cadre de ce projet de loi, qui n'aborde pas la question de la filiation. Elle recommandera toutefois qu'**une solution y soit apportée lors de l'examen d'un autre texte, en prenant le cas échéant appui sur l'existence du CNAOP pour permettre de confronter les informations**.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

➤ S'agissant des principes fondamentaux qui régissent le droit nouveau à accéder à ses origines défini par le présent projet de loi, à l'égard desquels elle apporte globalement son soutien, votre Délégation recommande :

- qu'en cas de décès de la mère ou du père de naissance, son identité puisse être révélée à l'enfant qui recherche ses origines personnelles, sauf si il ou elle s'est opposé(e) à la levée du secret de son identité après que le *Conseil national pour l'accès aux origines personnelles* (CNAOP) a cherché à recueillir son consentement exprès et qu'aucun de ses ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés n'a formulé de déclaration d'identité ;

- qu'à tout le moins, la femme qui accouche dans le secret soit invitée à, dans même temps, remettre son identité dans le pli fermé et autoriser la levée du secret si elle décède, et que les personnes qui auront maintenu ce secret après avoir été sollicitées par le CNAOP soient également invitées à accepter qu'il soit levé à leur décès ;

- qu'en tout état de cause, les enfants à la recherche de leurs origines soient expressément autorisés à renouveler leur demande quelques années après que leur mère ou leur père de naissance a opposé un refus à la sollicitation du CNAOP.

➤ S'agissant du recueil des volontés des parties et de la délivrance des informations aux enfants à la recherche de leurs origines, votre Délégation recommande :

- afin de faciliter l'application pratique de la loi aux situations et dossiers actuels de personnes adoptées et de pupilles de l'Etat, de clairement adapter aux services des conseils généraux les principes et procédures précisément définis et détaillés pour le fonctionnement du CNAOP (à l'exception de la médiation, qui lui est réservée), et d'organiser les relations qu'en termes de diffusion et de conservation des renseignements le CNAOP devra établir avec les présidents de conseils généraux lorsqu'il sera saisi directement par les personnes autorisées à le faire ;

- de réserver au seul CNAOP, pour l'avenir, la responsabilité de recueillir et de conserver les informations, identifiantes ou non, relatives aux enfants nés dans le secret après le 1^{er} juillet 2002, à leurs parents de naissance et à leur famille d'origine, et de les délivrer aux enfants qui en

feraient la demande. Elle estime en effet qu'un guichet unique est un gage de simplicité et d'efficacité dont devraient bénéficier tous les intéressés.

➤ S'agissant des missions du CNAOP et de leur exercice, votre Délégation recommande :

- que des échanges de renseignements et des procédures de concertation avec le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants soient expressément prévus ;

- de confier au CNAOP une mission de recueil de données, par information obligatoire de la part des services compétents, permettant de dresser un tableau statistique exhaustif et cohérent de la situation ;

- que les enfants nés à l'étranger et adoptés en France puissent saisir le CNAOP pour faciliter l'accès à leurs origines personnelles ;

- de confier au président du conseil général la responsabilité de la conservation des dossiers des organismes autorisés et habilités pour l'adoption ayant cessé leur activité.

➤ S'agissant de la procédure de l'accouchement dans le secret, votre Délégation recommande :

- que l'accueil des femmes susceptibles de demander le secret de leur admission et de leur accouchement, leur information sur leurs droits et les conséquences de leurs choix, et l'accomplissement de tous les actes de procédure prévus dans cette situation, soient exclusivement assurés par les correspondants locaux du CNAOP. Seules ces personnes sont en effet en mesure de bénéficier de la formation nécessaire, et susceptibles d'acquérir l'expérience indispensable, pour garantir que l'accompagnement des femmes en détresse sera correctement assuré dans tous les établissements de santé. Sauf à voir sa responsabilité engagée, le directeur de ces établissements devra requérir immédiatement l'intervention de ces correspondants locaux ;

- que, s'il est présent, le père de naissance soit expressément invité à laisser personnellement son identité dans le pli fermé et informé de ses possibilités ultérieures d'autoriser la levée du secret ;

- que figure sur le pli fermé la mention du sexe de l'enfant.

➤ S'agissant des enfants nés dans le secret, votre Délégation recommande :

- que le nouveau dispositif légal en réserve le recueil exclusif au service de l'aide sociale à l'enfance, d'autant qu'il sera le pivot de la procédure au plan départemental ;

- que le « délai de reprise » de ces enfants soit expressément prévu et qu'il soit fixé au minimum à trois mois et au maximum à six mois.

➤ **Enfin, votre Délégation recommande que, dans le cadre d'un autre texte législatif, un dispositif soit trouvé pour qu'un père puisse être admis, au besoin par l'intermédiaire du CNAOP, à confirmer sa reconnaissance anté-natale de son enfant né dans le secret.**

ANNEXES

- **Annexe n° 1** : Lettre de saisine du président de la commission des affaires sociales.

- **Annexe n° 2** : Compte rendu des auditions organisées par la Délégation le mercredi 24 octobre 2001.

ANNEXE N° 1
LETTRE DE SAISINE DU PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DES LOIS



COMMISSION
DES
LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Madame Danièle POURTAUD
Vice-Présidente de la Délégation parlementaire
aux droits des femmes et à l'égalité des chances
entre les hommes et les femmes

Palais du Luxembourg
75006 PARIS

Paris, le 27 juin 2001

Le Président

C 0412

Madame la Présidente,

Au cours de sa réunion du mercredi 27 juin 2001, la commission des Lois a décidé, sur ma proposition, de saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les deux textes suivants, adoptés par l'Assemblée nationale :

- le projet de loi n° 352 (2000-2001) relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat (rapporteur : Nicolas About) ;
- la proposition de loi n° 387 (2000-2001) relative à l'autorité parentale (rapporteur : M. Laurent Béteille).

Conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans préjudice des compétences de la commission des Lois saisie au fond de ces textes ainsi que de celles des commissions saisies pour avis, la commission souhaiterait recueillir votre avis sur les conséquences de ce projet et de cette proposition de loi sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Je vous indique que la commission des Lois devrait examiner ces deux textes en octobre 2001.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jacques LARCHÉ

ANNEXE N° 2
COMPTE RENDU DES AUDITIONS
ORGANISÉES PAR LA DÉLÉGATION
LE MERCREDI 24 OCTOBRE 2001

Mercredi 24 octobre 2001 - Présidence de Mme Dinah Derycke, présidente.

Auditions sur le projet de loi n° 352 (2000-2001), adopté par l'assemblée nationale, relatif à l'**accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat.**

➤ La délégation a tout d'abord entendu **M. Bernard Stasi, médiateur de la République.**

A titre liminaire, **M. Bernard Stasi** a rappelé le cadre dans lequel s'exerce le pouvoir de proposition de réformes (à caractère législatif ou réglementaire) du médiateur de la République et signalé qu'il entendait en accroître l'efficacité en établissant des relations de travail plus étroites avec le Parlement.

Abordant plus particulièrement sa proposition de réforme du 6 juin 2000 relative au secret de la filiation, il a fait état des réclamations reçues par son prédécesseur et lui-même (une trentaine depuis 1995) qui ont révélé le caractère très lacunaire du droit régissant le secret des origines et la diversité des conditions locales de son application. Après avoir évoqué les divers problèmes rencontrés et les moyens mis en œuvre pour trouver une solution aux dossiers individuels qu'il avait eu à traiter, le **médiateur de la République** a présenté l'économie de sa proposition de réforme qui cherche à remédier aux inconvénients des règles actuelles pour parvenir à un équilibre plus satisfaisant entre les intérêts des différentes parties concernées. Il a estimé, à cet égard, que, pour l'essentiel, le projet de loi répondait largement à ses suggestions, notamment en ce qui concerne la composition et les missions du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, et la définition d'une procédure uniforme de recueil de l'identité de la mère et de règles précises régissant la réception et le traitement des demandes de levée du secret.

Puis, **M. Bernard Stasi, médiateur de la République**, a évoqué les quelques aspects de sa proposition de réforme qui n'ont pas été repris dans le projet de loi ou pour lesquels les choix qui ont été faits sont différents de ceux qu'il préconisait. Considérant que le secret de la filiation ne devait plus avoir un caractère nécessairement définitif, il avait ainsi suggéré une procédure graduelle visant à favoriser le rapprochement entre la mère et l'enfant accompagnée, en cas d'échec de la levée consensuelle du secret, d'une possibilité de levée unilatérale à l'issue d'un délai assez long (par exemple, trente ans) destiné à protéger les intérêts légitimes de la mère. Prenant acte de ce que le projet de loi ne retenait pas un dispositif similaire, il a toutefois exprimé le souhait que le secret puisse à tout le moins être levé à la mort de la mère biologique. Il a également fait part de ses propositions de réforme en faveur d'une procédure formalisée «d'accouchement dans la discrétion», soulignant que le premier

souhait des jeunes femmes qui accouchent sous X est que le secret de leur maternité soit préservé à l'égard de leur entourage familial, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'elles désirent que le secret de leur identité soit opposable à leur enfant.

M. Bernard Stasi, médiateur de la République, a ensuite indiqué que la réalité du consentement de la mère qui accouche dans l'anonymat lui semblait mériter une clarification dans le projet de loi, selon plusieurs modalités : en opérant une formalisation par écrit de la demande du secret, en offrant expressément à la mère la possibilité de transmettre ultérieurement et à tout moment son identité au Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, en s'assurant que les informations données obligatoirement lors de la remise de l'enfant sont bien communiquées à la mère, notamment s'agissant du droit et du délai de reprise de l'enfant.

Il a enfin évoqué, au chapitre des dispositions non retenues par le projet de loi, les droits qui pourraient être reconnus au père dans le cadre de l'accouchement sous X, en souhaitant voir mieux prise en compte l'éventualité d'une reconnaissance anténatale par le père de l'enfant pour faciliter l'établissement de la filiation paternelle.

En conclusion, **M. Bernard Stasi, médiateur de la République**, a fait part de son souhait d'être appuyé par le Parlement pour une autre réforme relative au secret de la filiation, même si elle ne passe pas nécessairement par une modification législative : l'établissement d'un acte de naissance pour les pupilles de l'Etat non adoptés, lesquels ne disposent actuellement que d'un certificat d'origine.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a demandé des précisions sur l'articulation des procédures devant le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles et les conseils généraux. Il a souhaité que l'on s'interroge sur l'opportunité d'une centralisation des dossiers par le Conseil national à compter de la promulgation de la loi et voulu connaître la position du médiateur de la République sur, d'une part, l'idée d'une remise exclusive des enfants nés sous X aux services de l'aide sociale à l'enfance et, sur, d'autre part, le délai de réflexion laissé à la mère pour reprendre son enfant.

Appelant de ses vœux une collaboration confiante et étroite entre le futur Conseil national et les conseils généraux et partageant par ailleurs les points de vue exprimés par le rapporteur, **M. Bernard Stasi, médiateur de la République**, a insisté sur le rôle fondamental de médiation que serait amené à jouer le Conseil national, s'accordant toutefois avec le rapporteur pour ne pas ouvrir à ce dernier la possibilité de contacter l'enfant que ses parents rechercheraient et qui n'aurait pas fait de demande d'accès à ses origines.

Répondant à **M. Yann Gaillard** qui s'interrogeait sur le sort des familles adoptives, **M. Bernard Stasi, médiateur de la République**, a rappelé que l'enfant mineur ne pourrait entreprendre de démarche seul et qu'en tout état de cause, le contact avec la mère de naissance n'affectait en rien sa filiation.

Mme Gisèle Gautier a évoqué le sentiment d'abandon, pour la deuxième fois, qui sera celui de l'enfant qui se heurtera au refus par sa mère de levée du secret de son identité.

Puis, **Mmes Dinah Derycke, présidente, Gisèle Gautier et Janine Rozier** et **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, sont revenus sur l'opportunité de la levée du secret à la mort de la mère biologique, **Mme Dinah Derycke, présidente**, soulignant qu'elle pourrait être une source de souffrance pour ses autres enfants, **Mme Gisèle Gautier** estimant que la révélation d'une autre famille pourrait être un aspect positif pour l'enfant, **Mme Janine Rozier** insistant, quant à elle, sur le rôle de soutien de la famille adoptive et le **rapporteur** sur la nécessité d'obtenir l'accord des frères et sœurs pour une telle levée afin que l'enfant né sous X ne soit pas considéré comme un intrus.

➤ Puis, la délégation a entendu **Mme Claire Brisset, défenseure des enfants**, accompagnée de **M. Alain Vogelweith** et de **Mme Annie Bouyx**, conseillers de la défenseure.

Mme Claire Brisset, défenseure des enfants, a rappelé le contexte général du projet de loi : le droit de connaître ses origines est inscrit dans la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée, sans aucune réserve interprétative, par la France ; l'accès aux origines est essentiel dans l'intérêt, psychologique surtout, de l'enfant ; l'accouchement sous X est aujourd'hui un phénomène marginal au plan statistique (560 naissances l'an dernier sur environ 700 000) et la France est le seul pays, avec le Luxembourg, à connaître le dispositif de l'accouchement secret.

M. Alain Vogelweith a d'abord rappelé que le droit de connaître ses origines était sans conséquence sur la filiation. Il a ensuite déclaré que le projet de loi mettait trop l'accent sur la préservation du secret, soulignant que d'autres possibilités s'offraient à la femme qui accouche dans la détresse, notamment celle de reconnaître l'enfant avant de le confier à l'adoption. Il a souhaité que toute l'information soit donnée à la femme afin qu'elle puisse faire un choix éclairé.

Il a estimé qu'il convenait d'emprunter le plus possible à l'esprit de la Convention sur les droits de l'enfant et qu'ainsi le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles devrait pouvoir communiquer à l'enfant l'identité de sa mère, sauf déclaration expresse de refus de cette dernière. Il a même proposé qu'il soit fait droit, sauf exception, à la demande de l'enfant qui aura été communiquée à la mère, à l'expiration d'un certain délai. Il a enfin fait observer

que la mise en œuvre du droit d'accès aux origines supposait de modifier l'article 341-1 du Code civil.

Mme Annie Bouyx a souhaité faire part à la délégation du témoignage de mères ayant accouché sous X, récemment regroupées en association (« Les mères de l'ombre »). Toutes ces femmes insistent sur le manque d'information dont elles ont été victimes au moment de leur accouchement, sur les pressions extérieures qu'elles ont subies, sur la détresse, l'isolement total qu'elles ont vécus.

Elle a ensuite souligné que le caractère flou des textes et l'hétérogénéité des pratiques selon les départements aboutissaient actuellement, s'agissant de l'accès aux origines, à une inégalité devant la loi.

Elle s'est félicitée en conséquence que le projet de loi prévoit la présence d'un référent de l'aide sociale à l'enfance pour éclairer la décision des femmes qui accouchent dans l'anonymat et elle a insisté pour qu'un délai suffisant soit laissé pour cette décision.

En conclusion, **Mme Claire Brisset, défenseure des enfants**, s'est déclarée très favorable au projet de loi en considérant cependant que certaines de ses dispositions étaient insuffisamment abouties. Elle a souhaité que l'on puisse aller plus loin dans l'accès aux origines. Elle a enfin rappelé qu'une instance était pendante devant la Cour européenne des droits de l'Homme et qu'il serait regrettable qu'un pays de droit comme la France soit condamné sur cette question de l'accès aux origines personnelles.

Répondant à **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, elle a convenu qu'elle regrettait finalement que l'on conserve l'accouchement sous X.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a fait observer que les femmes qui accouchaient sous X étaient souvent mal informées et qu'il fallait leur laisser un délai suffisant pour prendre leur décision. Après que **Mme Claire Brisset, défenseure des enfants**, en eut convenu, en estimant qu'il était très important de mettre en valeur l'éventail des possibilités existant pour ces femmes, **Mme Annie Bouyx** a rappelé qu'elles disposaient aujourd'hui d'un délai de deux mois pour reprendre leur enfant, mais elle a qualifié ce délai d'« hypocrite » dans la mesure où les femmes étaient « lâchées dans la nature, sans suivi ». Elle a appelé de ses vœux un « vrai temps d'accompagnement » pour une prise de décision éclairée au bout de deux mois.

Mme Françoise Henneron s'interrogeant sur l'accueil et le traitement réservés à ces femmes lorsqu'elles arrivent à l'hôpital ou à la maternité pour accoucher, **Mme Claire Brisset, défenseure des enfants**, a déploré qu'elles soient en réalité souvent « mal vues ».

Mme Sylvie Desmarescaux a relevé le manque et la nécessité de formation des personnels des maternités pour faire face à ce problème, **Mme Dinah Derycke, présidente**, faisant observer que le faible nombre des accouchements sous X conduisait à ne pas nourrir des espoirs excessifs quant à la satisfaction des besoins en la matière.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a indiqué qu'il incomberait aux correspondants du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles d'accueillir et d'accompagner les femmes qui accouchent sous X.

Mme Gisèle Printz ayant demandé des précisions sur l'origine de l'accouchement sous X, **Mme Claire Brisset, défenseure des enfants**, a rappelé que cela avait été institué par le Gouvernement de Vichy.

Mme Dinah Derycke, présidente, a souligné que, longtemps passionnel, le débat sur le sujet était aujourd'hui plus serein.

➤ Enfin, la délégation a entendu **Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées**.

La ministre déléguée a tout d'abord indiqué que ce projet de loi transposait, en droit interne, les dernières dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant qui devaient l'être.

Elle a rappelé que l'accouchement sous X concernait un nombre limité de femmes, mais qu'il suscitait un débat non dénué de passion. Dans ce contexte, le projet de loi, a-t-elle dit, recherche un équilibre entre le droit aux origines et la protection des femmes, y compris contre les pressions qui peuvent s'exercer sur elles dans le sens de l'abandon de leur enfant.

Elle a évoqué le débat autour de la suppression totale de la possibilité d'accoucher sous X, en estimant cette faculté nécessaire pour éviter les infanticides ou les abandons « sauvages », d'autant plus que l'on constate encore aujourd'hui le phénomène du déni de grossesse qui conduit de jeunes adolescentes à accoucher dans des circonstances dramatiques.

Elle a ensuite souligné que l'accès aux origines devait rester une simple faculté pour les enfants nés sous X et qu'il avait pour corollaire le droit de ne pas savoir.

Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, a ensuite exposé les missions du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, créé par le projet de loi. Destinataire des éléments nécessaires au traitement des demandes d'accès aux origines, il aura pour mission d'organiser le dépôt par les mères d'éléments identifiants et l'accompagnement de ces dernières par la mise en place de dispositifs d'accueil

de qualité. Le Conseil national permettra, en outre, d'harmoniser les pratiques pour l'accès aux origines actuellement variables selon les départements.

Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, a indiqué que la levée du secret sur la naissance devait résulter d'une rencontre entre les volontés de l'enfant et de la mère, le Conseil étant chargé d'une mission, sur la requête de l'enfant uniquement, de recherche de la mère et de son consentement.

Elle a ensuite rappelé que l'accès aux origines ne pouvait être un droit absolu, de nombreuses données étant manquantes ou parcellaires et la demande pouvant également se heurter à un refus de la mère.

En conclusion, **la ministre déléguée** s'est déclarée optimiste quant à la mise en œuvre des dispositions contenues dans le projet de loi ; elle a fait observer que les pratiques étaient d'ores et déjà en train de changer dans les départements, rendant possible, le moment venu, une collaboration efficace entre le Conseil national et les conseils généraux. Elle a indiqué que le chiffre des demandeurs potentiels s'élevait à 400 000.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, s'est interrogé sur le rôle des correspondants départementaux du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles en demandant notamment s'il leur reviendrait de s'occuper directement des accouchées ou de former d'autres personnes à l'accompagnement psychologique de ces dernières.

Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, après avoir précisé que le chiffre de deux correspondants départementaux était un minimum et que beaucoup étaient déjà en place, a estimé qu'il convenait que ces personnes, qui agissent sur délégation du président du Conseil général, aient de véritables aptitudes professionnelles pour accompagner les femmes qui accouchent sous X, en précisant par ailleurs qu'elles conserveront la responsabilité du traitement des dossiers.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a jugé les procédures du Conseil national bien définies et celles des départements moins claires. Il est revenu sur l'opportunité, à compter de la promulgation de loi, d'une centralisation des dossiers par le Conseil national, de nature à en simplifier le traitement.

La ministre déléguée a répondu qu'il n'était pas opportun que le Conseil se transforme en instance de conservation de dossiers, qu'il était au contraire souhaitable de responsabiliser les conseils généraux et que certains d'entre eux étaient très attachés à leur compétence en la matière.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, l'a ensuite interrogée sur l'opportunité de confier tous les enfants nés sous X aux services de l'aide sociale à l'enfance.

Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, a marqué son accord avec cette proposition, qui va dans le sens d'une plus grande transparence des procédures d'adoption. Elle a souligné que les familles adoptives, aujourd'hui beaucoup mieux informées, notamment par les psychologues et les pédopsychiatres, n'étaient plus attachées comme autrefois au maintien du secret et accompagnaient souvent leur enfant dans sa démarche d'accès à ses origines.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a évoqué le délai de reprise éventuelle de l'enfant en soulignant qu'il était aujourd'hui largement théorique en l'absence d'information de la mère sur une telle possibilité.

La ministre déléguée lui a indiqué qu'il reviendrait aux correspondants départementaux d'éclairer la décision des femmes qui accouchent sous X et a convenu que le délai de deux mois était peut-être insuffisant, en faisant observer cependant qu'il existait une pression des familles adoptives pour ne pas l'allonger.

En réponse à **Mme Hélène Luc** qui s'interrogeait sur les femmes qui souhaitent reprendre leur enfant après le délai de deux mois, **le rapporteur** et **la ministre déléguée** ont précisé que la décision de placement en vue d'adoption met fin à cette possibilité et ajouté qu'il est très difficile de connaître le nombre de ces femmes.

Mme Sylvie Desmarescaux a fait part de son expérience d'assistante sociale et souligné l'absence d'accompagnement dans les maternités des femmes qui accouchent sous X.

Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, a rappelé qu'il existait en principe dans les maternités une équipe pour s'occuper des accouchements secrets, **Mme Dinah Derycke, présidente**, faisant valoir que la qualité de la prise en charge était variable, et certainement meilleure là où les accouchements sous X étaient plus nombreux.

M. Claude Domeizel étant revenu sur le délai de rétractation, la ministre déléguée a précisé que le projet de loi prévoyait que l'information donnée aux mères donnerait lieu à procès-verbal.

Mme Gisèle Gautier a insisté sur la nécessité de conserver la possibilité pour un enfant de ne pas voir lever le secret de ses origines.

Mme Anne-Marie Payet a demandé s'il existait des enfants nés sous X à l'étranger.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

Sous la Présidence de Mme Dinah Derycke, la délégation a examiné, le jeudi 8 novembre 2001 le rapport d'information de M. Robert Del Picchia sur le projet de loi n° 352 (2000-2001), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a fait observer à titre liminaire que si le nombre des personnes susceptibles d'être concernées par la recherche de leurs origines biologiques était estimé à quelque 400.000, moins de 600 femmes accouchaient aujourd'hui sous X chaque année et une vingtaine d'enfants seulement étaient remis à l'adoption selon une procédure autorisant les parents à demander le secret de leur identité. Il a attribué ces différences quantitatives importantes à la mise en œuvre des lois relatives à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse depuis une trentaine d'années. Il a toutefois estimé que la situation actuelle n'était pas satisfaisante, pour deux raisons essentielles.

La première raison est l'extrême complexité du droit positif actuel, qui confond les problèmes de l'accouchement secret, de l'établissement de la filiation et de l'adoption. Si en pratique, ces questions sont souvent liées,

*M. Robert Del Picchia, rapporteur, a relevé qu'elles devaient être distinguées du point de vue juridique. S'agissant plus particulièrement de l'accouchement sous X –qui, juridiquement, est réputé n'avoir pas eu lieu–, il a expliqué que le recours au Code de la famille et de l'aide sociale pour rendre cet artifice juridique compatible avec la réalité conduisait à une certaine confusion et à de multiples interprétations. Il a considéré que l'hétérogénéité des pratiques selon les maternités, les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et les organismes autorisés et habilités pour l'adoption heurtaient le principe d'égalité, en ce qui concernait tant l'accueil de la femme qui déclare vouloir accoucher dans le secret que l'application de son droit de reprise, l'autorisation de levée du secret de son identité ou l'ouverture de leurs dossiers aux pupilles de l'Etat et aux enfants adoptés. Même si, depuis quelques années, les interprétations de la loi en faveur des personnes intéressées se généralisent, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a estimé que les différences de traitement qui subsistaient constituaient la seconde raison justifiant une réforme de la législation. Il a cité, à ce propos, les nombreux rapports qui, ces dix dernières années, ont unanimement dénoncé les lacunes et imprécisions du dispositif légal actuel et leurs conséquences regrettables, relevant cependant que les propositions qu'ils avaient formulées n'étaient pas toujours les mêmes, à la notable exception de la création d'un organisme national chargé d'unifier les pratiques et, dans certaines circonstances, d'intervenir directement pour*

aider les pupilles de l'Etat et les personnes adoptées qui le souhaiteraient à connaître leurs origines personnelles.

*Puis, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a présenté les principales mesures du projet de loi soumis à l'examen de la délégation. Il a observé que le texte entérinait plusieurs principes importants :*

– le maintien de l'accouchement sous X, qui est toutefois accompagné de dispositions et de formalités devant permettre à la femme d'exprimer un choix éclairé et favoriser l'éventuelle levée ultérieure du secret de son identité ;

*– l'exigence de la volonté expresse des parties pour pouvoir lever le secret de l'identité des parents de naissance ; à cet égard, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a relevé que n'étaient autorisées ni la levée unilatérale et automatique du secret (par exemple à la majorité de l'enfant), ni l'information d'un enfant n'ayant formulé aucune demande de recherche de ses origines que sa mère ou son père de naissance ont consenti à la levée du secret de leur identité ;*

– l'institution d'une procédure de recherche des parents biologiques pour leur demander, s'il n'y ont pas précédemment consenti de leur propre initiative, s'ils acceptent de lever le secret de leur identité car leur enfant le souhaite ;

– la création d'un Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) chargé, notamment, d'exercer cette délicate mission de médiation, et disposant des moyens légaux lui permettant de rechercher efficacement les parents biologiques ;

– l'ouverture de deux guichets auxquels pourront s'adresser toutes les personnes concernées par la recherche des origines personnelles : comme aujourd'hui, les services du conseil général, qui conserveront d'ailleurs les dossiers des pupilles de l'Etat, et, dorénavant, le CNAOP, qui, pour exercer ses missions, sera destinataire, quand il le demandera, de toutes les informations, identifiantes ou non, qui lui seront nécessaires et qui sont détenues par les établissements de santé, les conseils généraux et les organismes d'adoption ;

– la suppression de la procédure de remise de l'enfant de moins d'un an au service de l'aide sociale à l'enfance dans le secret de l'identité de ses parents.

Estimant que le projet de loi constituait un texte d'apaisement respectant à la fois le droit de la femme à accoucher dans le secret lorsqu'elle considère que les circonstances l'exigent, et le droit des pupilles de l'Etat et des personnes adoptées à connaître leurs origines s'ils le souhaitent,

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a ensuite présenté ses propositions de recommandations.

S'agissant des principes, il a appelé l'attention de la délégation sur le cas particulier du décès de la mère ou du père de naissance. Il a jugé peu cohérent que la révélation à l'enfant de l'identité des ascendants, descendants ou collatéraux des parents soit subordonnée à l'autorisation de levée du secret expressément formulée par la mère ou le père biologique avant leur mort. M. Robert Del Picchia, rapporteur, a en effet estimé que l'apparition de la parentèle démontrait que le secret de l'accouchement avait été levé et que maintenir à l'écart de cette révélation le principal intéressé, c'est-à-dire l'enfant, était inique. Allant plus loin, il a considéré que si le CNAOP n'avait pu entreprendre de démarche auprès de la mère ou du père de naissance en raison de leur décès, préalablement à son intervention, le doute sur la volonté finale de ces derniers devait bénéficier à l'enfant à la recherche de ses origines personnelles. C'est pourquoi il a suggéré à la délégation de recommander qu'en cas de décès de la mère ou du père biologique, son identité puisse être révélée à l'enfant à la recherche de ses origines, sauf si le parent décédé s'était opposé à la levée du secret après que le CNAOP a cherché à recueillir son consentement exprès et si aucun de ses ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés n'a formulé de déclaration d'identité.

*A défaut d'une telle solution, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a suggéré que la loi permette d'inviter la femme qui accouche dans le secret, à autoriser la levée du secret à son décès lorsqu'elle remet son identité sous pli fermé, et d'inviter également les personnes qui auront maintenu ce secret après avoir été sollicitées par le CNAOP à accepter qu'il soit levé à leur décès. Par ailleurs, il a estimé souhaitable que les enfants à la recherche de leurs origines soient expressément autorisés à renouveler leur demande quelques années après que leur père ou leur mère de naissance aura opposé un refus à la sollicitation du CNAOP.*

*Au-delà de ces questions de principe, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a proposé diverses recommandations d'importance variable.*

S'agissant du recueil des volontés des parties et de la délivrance des informations aux personnes à la recherche de leurs origines, il a appelé à une clarification du dispositif, notamment en ce qui concerne les procédures et formalités applicables aux services des conseils généraux et les relations qui semblent devoir s'établir entre ceux-ci et le CNAOP. Souhaitant par ailleurs qu'on établisse une distinction entre le « stock » actuel des personnes concernées par le problème de l'accès aux origines et les enfants qui naîtront dans le secret après la promulgation de la loi, il a suggéré, pour simplifier les démarches, que le CNAOP soit l'autorité de recueil, de

conservation et de délivrance des informations, nominatives ou non, concernant les enfants nés sous X à compter du 1^{er} juillet 2002, la dualité des guichets prévue par le projet de loi demeurant applicable aux pupilles de l'Etat et aux personnes adoptées nées avant cette date.

*S'agissant des missions du CNAOP, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a proposé quatre recommandations destinées à en améliorer le dispositif : échanges institutionnalisés avec le médiateur de la République et le défenseur des enfants, recueil de données statistiques, rôle à l'égard des enfants nés à l'étranger et suppression de l'obligation faite au CNAOP d'être dépositaire des dossiers des organismes autorisés et habilités pour l'adoption qui ont cessé leur activité.*

*En ce qui concerne l'accouchement sous X, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a suggéré que le texte énonce clairement que l'accueil et l'information de la femme relèvent entièrement de la responsabilité des correspondants locaux du CNAOP. Il a également proposé que le père biologique soit expressément invité à laisser personnellement son identité dans le pli fermé contenant l'identité de la mère, et qu'il soit informé de ses possibilités ultérieures d'autoriser la levée du secret. Enfin, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a considéré qu'il serait utile que figure sur le pli fermé l'indication du sexe de l'enfant.*

S'agissant des enfants nés sous X, M. Robert Del Picchia, rapporteur, a estimé nécessaire qu'ils soient, à compter de la promulgation de la loi, exclusivement recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance, et qu'un délai de reprise spécifique, fixé à trois mois, soit institué.

Enfin, M. Robert Del Picchia, rapporteur, a proposé que la délégation recommande qu'un dispositif soit prévu, dans le cadre d'un autre texte législatif, pour qu'un père puisse, au besoin par l'intermédiaire du CNAOP, confirmer sa reconnaissance anténatale d'un enfant né dans le secret.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Dinah Derycke, présidente, a relevé que la recherche des origines posait de nombreux problèmes, tout à la fois humains et juridiques.

Puis une discussion a eu lieu entre Mme Dinah Derycke, présidente, M. Robert Del Picchia, rapporteur, Mme Gisèle Printz, M. Claude Domeizel, Mme Danièle Pourtaud et Mme Janine Rozier, sur l'impossibilité pour le père d'un enfant dont la mère a accouché sous X de confirmer sa reconnaissance anténatale, sur le caractère anormal de cette situation, certes peu fréquente, sur la difficulté de recommander une solution dans le cadre

du présent projet de loi qui ne concerne pas les questions de filiation, et sur l'absence d'indications quant à la faculté qu'aurait un juge de s'adresser au CNAOP s'il avait à connaître d'une telle affaire.

*Après avoir souligné qu'on pouvait à ce propos regretter que les différents problèmes posés par le droit de la famille ne soient pas traités dans le cadre d'un même texte, **Mme Janine Rozier** s'est inquiétée des conséquences d'un allongement du délai de reprise de deux à trois mois au regard de l'adoption des enfants. **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, a estimé qu'il fallait d'abord considérer l'avantage que représentait pour les enfants le fait d'être, grâce à cet allongement de délai, finalement pris en charge par leur mère de naissance plutôt qu'adoptés. **Mme Dinah Derycke, présidente**, a rappelé que les mères concernées étaient souvent dans une situation de détresse psychologique telle qu'un mois de réflexion supplémentaire pour arrêter leur décision finale était souhaitable. Considérant que l'accouchement sous X témoignait d'une situation de crise qui pouvait durer plus de trois mois, **Mme Danièle Pourtaud** a même jugé court un délai de trois mois et s'est interrogée sur l'intérêt qu'il y aurait à l'allonger à six mois, durée qui est prévue dans certaines circonstances pour revenir sur le consentement à l'adoption.*

Mme Janine Rozier a suggéré que la loi précise la nature de devoirs des services sociaux à l'égard de la mère pour l'inciter à conserver son enfant, cependant que Mme Dinah Derycke, présidente, et Mme Danièle Pourtaud insistaient sur la nécessité de respecter la décision de la mère. Mme Sylvie Desmarescaux a souligné que les services sociaux s'attachaient en pratique à expliquer aux mères les possibilités qui s'offrent à elles pendant cette période de deux mois –qu'elle a également estimée trop limitée– et qu'ils étaient de mieux en mieux formés à ce travail.

Mme Dinah Derycke, présidente, a fait observer que la femme qui accouche sous X serait simplement « invitée » à laisser son identité. On aurait pu, a-t-elle souligné, prévoir une obligation tout en garantissant que le secret de l'identité ne serait pas levé sans décision expresse de la mère. M. Robert Del Picchia, rapporteur, ayant indiqué que cette solution n'avait pas été retenue par crainte de dérives (accouchements clandestins, accouchement sous faux nom ...), Mme Dinah Derycke, présidente, a convenu que passer de l'invitation à l'obligation aurait aussi semblé signifier pour certains la fin de l'accouchement sous X.

Puis la délégation a procédé à l'examen des recommandations proposées par M. Robert Del Picchia, rapporteur.

*S'agissant de la levée du secret dans certaines circonstances consécutives au décès de la mère ou du père de naissance, un débat, auquel ont pris part **Mme Dinah Derycke, présidente, M. Robert Del Picchia, rapporteur, MM. Claude Domeizel et Serge lagauche, Mmes Danièle Pourtaud, Sylvie Desmarescaux et Janine Rozier, a porté sur l'intervention des ascendants, descendants et collatéraux privilégiés dans la procédure, sur les voies par lesquelles le CNAOP serait informé du décès du parent de naissance et sur la façon dont il pourrait être conduit à révéler à l'enfant l'identité de celui-ci en même temps que sa mort.***

*En outre, répondant à **Mme Danièle Pourtaud** qui l'interrogeait sur le cas où l'enfant n'aurait pas fait de demande, **M. Robert Del Picchia, rapporteur, a rappelé qu'aucun rapprochement ne serait alors entrepris par le CNAOP et que la mère de naissance qui renonce à son secret n'aurait pas les moyens, dans une telle hypothèse, de rechercher son enfant, le droit de l'enfant à ne pas vouloir connaître ses origines biologiques étant expressément préservé par le projet de loi. A **Mme Sylvie Desmarescaux** qui lui demandait ce qu'il advenait en cas d'annulation ultérieure par la mère du refus qu'elle avait opposé à la levée du secret de son identité lors d'une intervention en médiation du CNAOP, il a précisé que cet organisme demanderait à l'enfant s'il confirme sa demande de levée de l'identité,***

ajoutant que, dans son esprit, cette procédure pourrait être également applicable en cas de décès.

La délégation a ensuite adopté à l'unanimité cette première recommandation qui suggère qu'en cas de décès de la mère ou du père de naissance, son identité puisse être révélée à l'enfant qui recherche ses origines personnelles, sauf si il ou elle s'est opposé(e) à la levée du secret de son identité après que le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) a cherché à recueillir son consentement exprès et qu'aucun de ses ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés n'a formulé de déclaration d'identité.

Elle a adopté dans les mêmes conditions, pour l'hypothèse où cette première recommandation ne serait pas retenue par le Parlement, une deuxième recommandation proposant que la femme qui accouche dans le secret soit invitée, dans le même temps, à remettre son identité dans le pli fermé et à autoriser la levée du secret si elle décède, et que les personnes qui auront maintenu ce secret après avoir été sollicitées par le CNAOP soient également invitées à accepter qu'il soit levé à leur décès.

Puis, toujours à l'unanimité, la délégation a adopté une recommandation tendant à autoriser expressément les enfants à la recherche

de leurs origines à renouveler leur demande quelques années après que leur mère ou leur père de naissance a opposé un refus à la sollicitation du CNAOP, M. Robert Del Picchia, rapporteur, précisant à Mme Danièle Pourtaud, qui l'interrogeait à ce propos, qu'il pourrait y avoir plusieurs demandes successives, dans des délais qui restaient à définir.

S'agissant du recueil des volontés des parties et de la délivrance des informations aux enfants à la recherche de leurs origines, la délégation a adopté, à l'unanimité, deux recommandations tendant, respectivement :

– à clairement adapter aux services des conseils généraux, afin de faciliter l'application de la loi aux situations et dossiers actuels de personnes adoptées et de pupilles de l'Etat, les principes et procédures définis et détaillés pour le fonctionnement du CNAOP (à l'exception de la médiation, qui lui est réservée), et à organiser les relations qu'en termes de diffusion et de conservation des renseignements le CNAOP devra établir avec les présidents de conseils généraux lorsqu'il sera saisi directement par les personnes autorisées à le faire ;

– à réserver pour l'avenir au seul CNAOP, un guichet unique étant un gage de simplicité et d'efficacité, la responsabilité de recueillir et de conserver les informations, identifiantes ou non, relatives aux enfants nés

dans le secret après le 1^{er} juillet 2002, à leurs parents de naissance et à leur famille d'origine, et de les délivrer aux enfants qui en feraient la demande.

Toujours à l'unanimité ont ensuite été adoptées par la délégation les recommandations relatives aux missions du CNAOP et à leur exercice, qui concernent :

– les échanges de renseignements et les procédures de concertation avec le médiateur de la République et le défenseur des enfants ;

– la mission de recueil de données, par remontée obligatoire des informations de la part des services compétents, permettant au CNAOP de dresser un tableau statistique exhaustif et cohérent de la situation ;

*– la possibilité pour les enfants nés à l'étranger et adoptés en France de saisir le CNAOP pour faciliter l'accès à leurs origines personnelles, **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, ne mésestimant pas les difficultés pratiques auxquelles se heurterait le Conseil et **Mme Danièle Pourtaud** rappelant que ce problème devait être abordé dans le cadre de la négociation des conventions internationales auxquelles la France est partie ;*

– la suppression de l'obligation faite au CNAOP d'être dépositaire des dossiers des organismes autorisés et habilités pour l'adoption qui ont cessé leur activité, cette formulation initiale ayant été modifiée à l'initiative de **Mme Dinah Derycke, présidente**, afin qu'il soit clairement mentionné que ces dossiers devaient être conservés par le président du conseil général.

A l'unanimité, la délégation a ensuite recommandé, s'agissant de la procédure de l'accouchement dans le secret :

– que l'accueil des femmes susceptibles de demander le secret de leur admission et de leur accouchement, leur information sur leurs droits et les conséquences de leurs choix, et l'accomplissement de tous les actes de procédure prévus soient exclusivement assurés par les correspondants locaux du CNAOP ; la délégation a en effet considéré que seules ces personnes étaient en mesure de bénéficier de la formation nécessaire, et susceptibles d'acquérir l'expérience indispensable, pour garantir que l'accompagnement des femmes en détresse sera correctement assuré dans tous les établissements de santé ; elle a ajouté que, sauf à voir sa responsabilité engagée, le directeur de ces établissements devrait requérir immédiatement l'intervention de ces correspondants locaux ;

– que, s’il est présent, le père de naissance soit expressément invité à laisser personnellement son identité dans le pli fermé et informé de ses possibilités ultérieures d’autoriser la levée du secret ;

– que figure sur le pli fermé la mention du sexe de l’enfant.

En ce qui concerne les enfants nés dans le secret, la délégation a recommandé, à l’unanimité, que seul le service de l’aide sociale à l’enfance puisse les recueillir, d’autant qu’il sera le pivot de la procédure au plan départemental. Puis à la suggestion de **Mme Dinah Derycke, présidente**, de **M. Robert Del Picchia, rapporteur**, et de **Mmes Sylvie Desmarescaux et Danièle Pourtaud**, elle a recommandé à l’unanimité que le délai de reprise de ces enfants soit expressément prévu et fixé au minimum à trois mois et au maximum à six mois.

Enfin, la délégation a recommandé, à l’unanimité, que, dans le cadre d’un autre texte législatif, un dispositif soit trouvé pour qu’un père puisse, au besoin par l’intermédiaire du CNAOP, confirmer sa reconnaissance anténatale d’un enfant né dans le secret.

Puis, à l’unanimité, la délégation a adopté le rapport d’information présenté par M. Robert Del Picchia, rapporteur.

La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été saisie par la commission des lois pour donner un avis sur le projet de loi n° 352 (2000-2001) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État.

Conformément à la saisine de la commission des lois, la délégation a examiné le dispositif législatif soumis au Sénat au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.