

Paris, le 15 juillet 2020

---

## Décision du Défenseur des Droits n°2020-119

---

### **Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu le code pénal ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par plusieurs associations, des couples homosexuels et des personnes célibataires qui allèguent d'une discrimination de la part des services de la protection de l'enfance dans le cadre du processus d'adoption d'un enfant ;

**Rappelle** aux départements et aux préfetures que :

- A la lumière de la jurisprudence *Feryn* de la CJUE, les déclarations indiquant qu'une catégorie de candidats pourrait être défavorisée par rapport aux autres, font peser une forte présomption de discrimination sur l'ensemble du processus de l'adoption. Elles

conduisent le département à devoir montrer qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement, en démontrant que sa pratique ne correspond pas aux déclarations.

- Le refus d'agrément à l'adoption ne peut se fonder sur la situation de famille ou l'orientation sexuelle des postulants, sans que ce refus soit constitutif d'une discrimination prohibée par la loi.
- La famille qui correspond le mieux à l'enfant est celle qui est en capacité de répondre pleinement à ses besoins, et non celle qui répond au modèle sociétal le plus répandu. Aussi, les professionnels doivent considérer toute candidature dès lors qu'ils estiment qu'elle correspond au profil de l'enfant, et soutenir, ou au contraire déconseiller, un projet d'adoption par un couple homoparental en fonction des spécificités de l'enfant dont il est question. Cette évaluation ne peut se faire qu'*in concreto*, à l'aide de son bilan d'adoptabilité.
- S'il peut être justifié de la part du conseil de famille d'échanger sur la composition familiale des candidats afin de déterminer s'ils sont en capacité de répondre aux besoins de l'enfant, le Défenseur des droits considère en revanche que l'orientation sexuelle est une caractéristique intime du candidat, étrangère aux critères permettant au conseil de famille d'évaluer une candidature pour l'adoption d'un enfant. Elle n'a, dès lors, pas sa place dans les débats entre les membres du conseil de famille.
- Pour garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, son audition par le conseil de famille, en tenant compte de son degré de maturité, paraît essentielle.

**Conclut** que le fait, pour les départements, d'écarter par principe les candidatures des personnes célibataires, de refuser d'envisager leur sélection et de ne pas les présenter au conseil de familles, sans examen préalable, est constitutif d'un traitement défavorable discriminatoire sur le fondement de la situation de famille et d'une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

**Prend acte** de la prochaine mise à jour du guide sur l'agrément par la direction générale de la cohésion sociale mais déplore qu'elle intervienne aussi tardivement alors même que des réformes majeures du code civil et de la protection de l'enfance sont intervenues depuis 2011.

**Recommande** aux départements et aux préfetures :

- De veiller à ce que les informations transmises lors des réunions d'information et le discours véhiculé soient dénués de tout préjugé stigmatisant certaines catégories de postulants, en raison notamment de leur orientation sexuelle ou de leur situation de famille.
- De garantir le respect du principe de non-discrimination dans l'ensemble du parcours d'adoption des candidats, quelle que soit leur situation. Une attention particulière devra être portée sur l'existence potentielle de critères illégaux de sélection qui pourraient notamment être inscrits dans les règlements intérieurs des conseils de famille.

- Que chaque conseil de famille se dote d'un règlement intérieur qui pourra utilement s'appuyer sur la nouvelle charte de déontologie des membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat , et notamment son article 4 qui dispose que « Conformément à l'article 225-1 du code pénal, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent leurs missions dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination dans toutes les décisions et délibérations concernant les pupilles, notamment lorsqu'ils examinent les dossiers des pupilles concernés et ceux des candidats à l'adoption. Le règlement intérieur et les décisions du conseil de famille ne peuvent inclure des critères supplétifs à ceux prévus par la loi. »
- Que chaque nouveau membre du conseil de famille puisse bénéficier à sa prise de fonction d'une formation, au-delà des échanges d'information et de savoir auxquels peut procéder le tuteur, afin qu'il connaisse ses obligations, et soit pleinement informé de sa mission pour garantir tout à la fois l'intérêt supérieur des enfants dont il a la charge et le respect du principe de non-discrimination.

**Demande au** ministre des solidarités et de la santé à diffuser largement dans les meilleurs délais le guide de l'agrément actualisé, afin qu'il soit un appui pour les professionnels en charge des questions d'adoption dans les départements. Un module de formation devrait accompagner la publication pour garantir l'appropriation de ce guide par les professionnels.

**Demande** à l'Assemblée des départements de France de diffuser cette décision auprès de ses membres.

**Demande** aux trois départements et préfectures mis en cause devant lui, X, Y et Z, au ministre des Solidarités et de la Santé et à l'assemblée des départements de France de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

**Adresse** cette décision pour information au Secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance, ainsi qu'à l'ensemble des réclamants et des personnes entendues dans le cadre de l'instruction menée.

Jacques TOUBON

---

## Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

---

### SAISINES

1. Le 7 mai 2018, le Défenseur des droits a été saisi par l'association A à la suite des propos tenus lors d'un entretien du représentant de la FNADEPAPE, président du conseil de famille des pupilles de l'Etat dans le département de X, selon lesquelles « *A chaque fois que nous en avons le choix, nous privilégions des couples formés d'un homme et d'une femme. Car les pupilles susceptibles d'être adoptés présentent déjà une histoire compliquée et douloureuse. Et même si le regard que de la société porte sur les familles homoparentales évolue peu à peu, nous ne jugeons pas opportun d'exposer ces enfants à une éventuelle stigmatisation supplémentaire. Nous sommes aussi convaincus que chaque individu a besoin pour se construire des références parentales masculines et féminines complémentaires. Certes, un couple homosexuel peut très bien donner à son enfant une figure de référence de l'autre sexe mais est-ce suffisant ? Sur ces questions, il peut cependant y avoir des avis divergents au sein de notre mouvement. D'autant qu'à ce jour, les personnes confiées à l'ASE sont toutes issues de couples hétérosexuels et que cette forme de parentalité n'offre donc aux enfants aucune garantie de bonheur* ». L'association a dénoncé un traitement différencié des couples homosexuels et une discrimination à leur égard car leurs dossiers seraient systématiquement rejetés.

2. Le 20 juin 2018, par une décision n°2018-188, le Défenseur des droits s'est saisi d'office à la suite des déclarations dans la presse de la responsable du service adoption du département de Y. Elle indique ainsi : « *Les couples homosexuels sont un peu atypiques par rapport à la norme, la norme sociale, la norme biologique. Donc si leur projet supporte des profils d'enfant atypique, un enfant dont personne ne veut... puisqu'il y a des gens qui ne veulent pas adopter des enfants trop cassés, trop perturbés psychologiquement, trop grands, vous voyez ? Handicapés... Ces enfants-là ont des perturbations qui ne sont pas recherchées par les couples, et c'est normal. Voilà, c'est pas l'idée qu'ils ont... Donc en fait, si les couples homosexuels ont un profil, des attentes ouvertes, ils peuvent très bien adopter un enfant. Ils ne seront pas prioritaires mais ils ne sont pas exclus du tout de l'adoption.* »

3. Le Défenseur des droits a également été saisi des propos tenus lors d'une réunion d'information par les professionnels du service adoption de Z. aux termes desquels le conseil de famille local refuserait systématiquement les adoptants célibataires, sauf pour des cas d'adoption d'enfants ayant des profils complexes.

4. Au moment où ces saisines ont été adressées au Défenseur des droits, une instruction était en cours concernant le refus d'accompagnement opposé à une personne célibataire par le dispositif C, un service associatif chargé du rapprochement des dossiers des candidats à l'adoption avec les dossiers des enfants à besoins spécifiques. Cette situation a donné lieu à une décision le 17 février 2020<sup>1</sup>.

5. Par ailleurs, à la suite de sa saisine d'office, le Défenseur des droits a reçu au cours des mois de mai, juin et juillet 2018, plusieurs témoignages de candidats à l'adoption, évoquant leur sentiment d'avoir été discriminés en raison de leur situation de famille ou de leur orientation sexuelle durant le processus d'agrément puis d'apparentement.

---

<sup>1</sup> Décision du Défenseur des droits 2020-029 du 17 février 2020

6. En janvier 2020, il a également été saisi par l'association B. qui a transmis plus d'une trentaine de témoignages de personnes célibataires agréées à l'adoption, produisant des courriers de refus d'inscription sur la liste de candidats à l'adoption de la part de nombreux départements.

7. Par voie de presse, le Défenseur des droits a appris le 30 juin 2020 que le procureur de la République de D avait ouvert une information judiciaire pour "discrimination" et "provocation à la discrimination" à l'encontre des couples homosexuels dans des procédures d'adoption en Y.

## **INSTRUCTION DU DEFENSEUR DES DROITS**

8. Des plaintes ayant été déposées auprès des parquets de D et E, le Défenseur des droits a sollicité et obtenu l'autorisation d'instruire, en application de l'article 23 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 définissant ses missions.

9. Des éléments de réponse ont été sollicités à la fois auprès des trois départements mis en cause, X, Y et Z, et des préfets, en leur qualité de tuteurs des enfants pupilles de l'Etat.

10. L'ancienne responsable du service adoption de Y a été auditionnée à sa demande par les services du Défenseur des droits le 11 septembre 2018.

11. Le 13 décembre 2018, une rencontre a eu lieu entre les services du Défenseur des droits et l'association Enfance et Famille d'adoption (EFA), représentée par sa présidente et son administratrice.

12. La coordinatrice nationale du service C, a été entendue le 18 décembre 2018 dans le cadre d'une audition. Elle était accompagnée par la référente médicale du dispositif.

13. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Santé a été sollicitée et a transmis ses éléments le 7 mars 2019.

14. Par ailleurs, le Défenseur des droits a pris connaissance avec attention du rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de mars 2019 relatif au « *Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine-Maritime*<sup>2</sup> ».

15. Une note récapitulant l'ensemble des éléments a été adressée le 21 octobre 2019 à l'ensemble des collectivités et préfetures mises en cause, et la dernière réponse a été adressée au Défenseur des droits le 7 février 2020.

16. Enfin, les services du Défenseur des droits ont été destinataires le 28 mai 2020 du rapport de l'association « Adoption en solo », relatif à une enquête sur la situation des familles monoparentales adoptantes en France<sup>3</sup>.

17. L'analyse et les recommandations qui suivent s'appuient sur l'ensemble des témoignages et contributions écrites, ainsi que sur les rencontres et auditions menées par les services du Défenseur des droits. Ces éléments ont permis de mettre en lumière les difficultés rencontrées, tant au cours du processus précédant l'agrément que lors de l'appareusement, par les couples homoparentaux et par les personnes célibataires.

---

<sup>2</sup> Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine-Maritime, IGAS, mars 2019, n°2018-098R

<sup>3</sup> Adoption en solo 'Enquête sur la situation des familles monoparentales adoptantes en France, menée auprès de 392 personnes du 20 novembre au 3 décembre 2019.

18. Si les constats du Défenseur des droits à l'issue de son instruction concernent principalement les départements mis en cause devant lui, les témoignages reçus dépassent ces territoires et permettent de considérer que les difficultés identifiées sont largement partagées sur le territoire national.

19. Aussi, la présente décision a vocation à mettre en lumière de manière générale, au-delà des situations individuelles qui ont été instruites, ce qui peut relever de mécanismes discriminatoires dans les pratiques des services adoption des départements en direction des couples homosexuels et des personnes célibataires. Elle ne se limite donc pas à des recommandations aux seuls départements dont les pratiques ont été directement mises en cause auprès du Défenseur des droits.

## CADRE JURIDIQUE

20. En application de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.*

*Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées [...] ».*

21. L'article 21 de la CIDE prévoit que « *Les Etats parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière (...).* »

22. Il n'existe donc pas un droit à adopter un enfant, mais un droit de l'enfant d'être protégé et d'avoir une famille qui réponde à ses besoins, veille au respect de ses droits et de son intérêt supérieur.

23. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a également été amenée à se prononcer en matière d'adoption. Elle a rappelé que le droit positif français et l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH) relatif au respect de la vie privée et familiale, ne garantissent pas le droit d'adopter ou de fonder une famille.

24. Néanmoins, la CEDH a rappelé que le refus opposé à l'agrément<sup>4</sup> et à l'adoption<sup>5</sup> ou le refus dans le processus de l'adoption ne saurait se fonder sur un critère discriminatoire, au risque de constituer une violation des dispositions combinées des articles 8 et 14 de la Conv.EDH.

25. La CEDH estime ainsi que « *si l'article 8 de la Convention ignore cette question, la Cour constate que la législation française accorde quant à elle expressément aux personnes célibataires le droit de demander l'agrément en vue d'adopter et établit une procédure à cette fin* ». Ainsi, cette problématique tombe « *sous l'empire de l'article 8 de la Convention. En conséquence, l'Etat, qui est allé au-delà de ses obligations découlant de l'article 8 en créant pareil droit, ce qui lui est loisible de faire en application de l'article 53 de la Convention, ne*

---

<sup>4</sup> CEDH, Fretté contre France n°36515/97 en date du 26 février 2002

<sup>5</sup> CEDH, Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg, 28 juin 2007, req n°76240/01 : la violation des dispositions combinées des articles 8 et 14 de la Conv. EDH à la suite d'un refus d'adoption opposé à une personne du seul fait de son célibat, et ce alors que la loi nationale du requérant ne prévoyait même pas cette possibilité d'adopter pour les personnes célibataires, en prenant en compte en l'espèce l'intérêt supérieur de l'enfant.

peut, dans la mise en application de ce dernier, prendre des mesures discriminatoires au sens de l'article 14»<sup>6</sup>.

26. La Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre précise dans son paragraphe 27 que « Tenant compte du fait que l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être la considération première dans les décisions en matière d'adoption d'un enfant, les Etats membres dont la législation nationale permet à des personnes célibataires d'adopter des enfants devraient garantir son application sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ».

27. En droit interne, les règles applicables à l'adoption sont fixées par le code civil et le code de l'action sociale et des familles.

28. En application des articles 343 et 343-1 du code civil, l'adoption peut être demandée par deux époux, mariés depuis plus de deux ans ou âgés l'un et l'autre de plus de vingt-huit ans ou par toute personne âgée de plus de vingt-huit ans.

29. Depuis la loi n°2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, l'adoption d'un enfant leur est ouverte dans les mêmes conditions.

30. Les conditions dans lesquelles sont délivrés les agréments en matière d'adoption des pupilles de l'Etat sont prévues par les articles L. 225-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF).

31. L'article R. 225-1 du CASF dispose qu'« Avant de délivrer l'agrément, le président du conseil départemental doit s'assurer que les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté ».

32. Il résulte de ces dispositions que les couples homoparentaux et les personnes célibataires peuvent se porter candidats à l'adoption.

33. Un agrément leur est délivré, comme à tout candidat, sous réserve que soient établies leurs capacités à accueillir un enfant.

34. Il appartient *in fine* au tuteur, avec le conseil de famille, de choisir parmi les candidats ceux ou celui qui présente (nt) les compétences parentales les plus adaptées aux besoins de l'enfant, lesquels auront été préalablement définis par le service adoption, éventuellement à l'issue d'un bilan d'adoptabilité. Ce choix doit être guidé par la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant.

35. Les articles R. 224-1 et suivants du CASF précisent la composition, le fonctionnement et le rôle du conseil de famille.

36. L'article 1 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations définit la discrimination directe comme une situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable ; et la discrimination indirecte comme une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement

---

<sup>6</sup> CEDH, E.B c. France, 22 janvier 2008, n° 43546/02

justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés. La situation de famille et l'orientation sexuelle figurent expressément dans la liste des critères de discrimination prohibés par la loi en matière d'accès à des services, en l'occurrence le service public de l'adoption.

37. Ils sont également visés au titre des critères de la discrimination pénalement réprimée, à l'article 225-1 du code pénal. L'article 225-2 du code précité précise que le délit de discrimination est constitué notamment si les faits consistent à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ou à subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1.

38. Par un arrêt en date du 10 juillet 2008<sup>7</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré que des déclarations publiques discriminatoires suffisent à présumer l'existence d'une discrimination directe, imposant à l'auteur la charge de prouver qu'en l'espèce il n'a pas discriminé.

39. En matière d'adoption, et alors que le législateur français a reconnu aux couples mariés, hétérosexuels ou homosexuels, et aux personnes célibataires la possibilité de se porter candidates, le respect du principe de non-discrimination implique de procéder à l'examen des dossiers de toutes les personnes qui remplissent les conditions légales pour adopter en respectant le principe d'égalité de traitement.

## **ANALYSE**

L'instruction du Défenseur des droits, a fait émerger des interrogations sur les différentes phases de la procédure d'adoption : les réunions d'information proposées aux postulants (1), l'agrément (2), et l'apparement avec les enfants (3), c'est-à-dire la phase lors de laquelle les services adoption sélectionnent les candidats parmi les personnes agréées à l'adoption pour les proposer au conseil de famille. Le Défenseur des droits a également examiné les soutiens dont disposent les professionnels concernés pour assurer leur mission (4).

### **1. Les réunions d'information relatives à l'adoption : porte d'entrée du dispositif**

40. Afin d'informer les candidats sur les réalités de l'adoption, certains services adoption des conseils départementaux organisent des réunions d'information. Elles peuvent se dérouler avant, pendant ou après l'obtention de l'agrément, en vue d'accompagner la réflexion des candidats vers tel ou tel projet d'adoption.

41. Ces rencontres entre les futurs candidats et les professionnels permettent d'éclairer les premiers sur ce qu'est l'adoption aujourd'hui, de les confronter à certaines réalités, notamment relatives aux profils des enfants confiés à l'adoption, dont beaucoup sont des enfants dits « à besoins spécifiques » soit en raison de leur âge, de leur état de santé ou de leur situation de handicap, soit parce qu'ils sont en fratrie<sup>8</sup>. Ces réunions permettent également de rappeler qu'actuellement les agréments, plus de 14.000 en cours, sont bien plus nombreux que les enfants pouvant être adoptés, que ce soit dans le cadre d'une adoption nationale ou internationale. Nombre de personnes agréées ne verront donc jamais leur projet aboutir et il paraît opportun de les informer sur ce point.

42. Bien préparer les candidats, les aider à prendre conscience que l'enfant accueilli ne sera pas forcément l'enfant qu'ils ont imaginé, est aussi un moyen de réduire les risques

---

<sup>7</sup> Arrêt CJUE, FERYN du 10 juillet 2008, Affaire C-54/07

<sup>8</sup> Rapport sur la situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2016 (Juin 2018) par l'Observatoire national de la protection de l'enfance – Observatoire national de la protection de l'enfance

d'échec d'une adoption, et ce dès le stade de l'information initiale. Dans le cadre de l'analyse relative à d'éventuelles pratiques discriminatoires, il n'est dès lors pas problématique en soi que des personnes ne poursuivent pas leur démarche après ce premier stade, comme le soulignent l'IGAS dans son rapport de mars 2019 et la DGCS dans sa réponse du 7 mars 2019 au Défenseur des droits.

43. Toutefois, il ressort des témoignages transmis au Défenseur des droits que certains postulants ont pu avoir l'impression que ces réunions d'information avaient pour objet de les dissuader de poursuivre le processus, notamment en raison de leur orientation sexuelle ou de leur célibat. Ces réunions, qui se veulent collectives et généralistes, peuvent faire émerger des questionnements très personnels de la part des postulants quant à leur propre situation. Ainsi, selon l'enquête réalisée par l'association « Adoption en solo » en 2019<sup>9</sup>, 43.5% des répondants ont indiqué que, lorsque l'adoption par des personnes célibataires était évoquée en réunion d'information, elle était présentée de façon négative ou de manière à décourager les postulants.

44. Alerté du caractère stigmatisant pour les couples homosexuels et les personnes célibataires d'un film servant de support à ces réunions d'information en Y, le Défenseur des droits prend acte de sa suppression en cours d'instruction, en juillet 2018.

45. S'il est essentiel que les réunions d'information apportent une information objective sur les profils des enfants concernés, sur les difficultés de l'adoption, qui ne doivent pas être sous-estimées, elles ne doivent toutefois pas stigmatiser des catégories de candidats en raison de leur orientation sexuelle, leur situation de famille ou leur âge, dans la mesure où la loi leur permet d'accéder à l'adoption.

46. En ce sens, les réunions se doivent d'informer sur le cadre légal avec neutralité, et sans manifester de préjugés qui amèneraient les postulants à renoncer à leur projet sur ce seul fondement. Aussi, les outils et les supports distribués aux candidats et utilisés lors des réunions d'information doivent être inclusifs et représenter des candidats/ familles dans leur pluralité d'âge, d'origine, d'orientation sexuelle, de situation de famille etc.

**47. Le Défenseur des droits insiste auprès des départements sur l'importance des réunions d'information à destination des postulants à l'adoption, en ce qu'elles participent de leur obligation d'information afin d'éclairer les postulants sur les réalités objectives de l'adoption, et notamment sur l'attente qui va en découler.**

**48. Il recommande toutefois aux départements de veiller à ce que les informations transmises lors des réunions d'information et que le discours véhiculé soient dénués de tout préjugé stigmatisant certaines catégories de postulants, en raison notamment de leur orientation sexuelle ou de leur situation de famille.**

## **2. La procédure d'agrément**

49. Chacun des trois départements mis en cause a été interrogé sur la typologie des agréments accordés en 2017, et de ceux en cours. Il a été précisé à plusieurs reprises au Défenseur des droits que les recherches avaient été effectuées dossier par dossier en l'absence de statistiques fondées sur le critère de la situation matrimoniale ou de l'orientation sexuelle.

50. Il ressort des éléments de l'enquête que tous les départements interrogés ont agréé tant des personnes homosexuelles que des personnes célibataires. Ces données sont

---

<sup>9</sup> Rapport déjà mentionné supra

cependant insuffisantes en elles-mêmes pour élaborer un constat, quel qu'il soit, sur le traitement des candidatures à ce stade de la procédure d'adoption.

51. L'IGAS a analysé les refus d'agrément dans le cadre de son rapport sur les procédures d'adoption en Seine-Maritime. Sur la période 2013-2017, les personnes célibataires représentent 10% des demandeurs d'agrément et 21% des refus. Les couples homoparentaux représentent 4% des demandes et 5% des refus. L'IGAS en conclut que le risque de voir leur demande d'agrément refusée concerne plus les personnes célibataires que les couples homoparentaux<sup>10</sup>.

52. Toutefois, ces chiffres ne concernent que la Seine-Maritime et il n'est pas possible d'en tirer des conclusions au-delà de ce territoire.

53. Dans sa réponse du 7 mars 2019, la DGCS du ministère des Solidarités et de la Santé confirme qu'il n'existe pas de données triées en fonction de l'orientation sexuelle ou de la situation matrimoniale des candidats à l'adoption, ni d'études sur les modalités d'appareillement, rendant impossible l'objectivation d'éventuelles discriminations au niveau national.

54. Le Défenseur des droits et la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) avant lui, ont déjà été saisis de refus d'agrément pour lesquels une discrimination en raison de l'orientation sexuelle était alléguée<sup>11</sup>. Ces situations, qui ont été étudiées individuellement, ne permettent pas de conclure à l'existence de pratiques discriminatoires, que ce soit au niveau départemental ou national.

**55. En l'état des informations recueillies dans le cadre des instructions qu'il a menées, le Défenseur des droits ne relève pas de pratiques discriminatoires sur le territoire national envers une catégorie de postulants dans le cadre de la procédure d'agrément sur le fondement de l'orientation sexuelle ou de la situation de famille.**

**56. Toutefois, le Défenseur des droits rappelle que le refus d'agrément à l'adoption ne peut se fonder sur la situation de famille ou l'orientation sexuelle des postulants, sans que ce refus soit constitutif d'une discrimination prohibée par la loi.**

57. Les entretiens d'agrément abordant l'histoire personnelle, intime, parfois douloureuse, de chaque postulant, les demandes d'agrément doivent être étudiées avec toute la neutralité, la bienveillance et l'expertise nécessaire par des personnels formés à l'adoption. Or, en raison de la baisse du nombre d'adoptions en France et d'adoptions internationales<sup>12</sup>, certains départements ne disposent plus de service adoption spécifique, cette compétence ayant été intégrée au sein des services de l'aide sociale à l'enfance.

58. Le Défenseur des droits note également la disparition des services régionaux qui mutualisaient cette expertise sur plusieurs territoires, tels que les organismes régionaux de concertation pour l'adoption (en Meurthe-et-Moselle et en Normandie). Ils avaient pourtant une grande expertise de l'adoption, notamment pour les enfants dits « à besoins spécifiques », dont ils étudiaient l'adoptabilité et les profils de candidats les mieux à même de les accueillir, y compris au-delà des limites du territoire départemental.

59. Paradoxalement, le profil des enfants pouvant être adoptés a évolué ces dernières années, dans la mesure où plus de 60% des enfants ont des besoins spécifiques en raison

---

<sup>10</sup> Voir pages 49 et 50 du rapport IGAS cité supra

<sup>11</sup> Délibération de la HALDE n° 2009-350 du 5 octobre 2009

<sup>12</sup> Selon les chiffres de la Mission adoption internationale, si 3271 adoptions ont été réalisées à l'étranger en 2008, seules 615 l'ont été en 2018, soit une baisse de plus de 80 % en 10 ans.

de leur âge, de la situation de fratrie, de leur état de santé ou de leur handicap<sup>13</sup>, rendant le processus d'apparement plus délicat encore.

**60. Face au constat de la disparition progressive des services adoption spécialisés au sein des conseils départementaux, le Défenseur des droits appelle à conserver cette expertise essentielle, en la mutualisant le cas échéant entre départements, afin que les demandes d'agrément soient examinées sans préjugé, avec neutralité et bienveillance, tout en confrontant le candidat à la difficulté de cette démarche. Cette expertise est d'autant plus nécessaire au vu des profils de plus en plus complexes des enfants adoptables.**

### **3. La procédure d'apparement**

61. A titre liminaire, il convient de rappeler que l'article R.224-17 du CASF dispose que *« Le président du conseil départemental présente au tuteur et au conseil de famille la liste des personnes agréées conformément à l'article L. 225-2 en leur exposant la situation de celles d'entre elles qu'il estime susceptible d'offrir les conditions d'accueil les plus favorables au pupille dont l'adoption est envisagée, et en leur communiquant les dossiers correspondants. Le tuteur et le conseil de famille peuvent demander que leur soit communiqué tout autre dossier d'une personne agréée.*

*Lorsque les circonstances particulières à la situation d'un pupille le justifient, le tuteur peut, en accord avec le conseil de famille, définir les conditions particulières selon lesquelles le pupille sera confié aux futurs adoptants. Celles-ci doivent recevoir l'accord préalable des intéressés qui peuvent, à cette fin, être entendus par le conseil de famille ou le tuteur [...] ».*

62. C'est cette étape de la sélection des candidatures par les services départementaux pour proposition au conseil de famille qui a fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'instruction du Défenseur des droits, et non le processus de délibération du conseil de famille.

63. Toutefois, ces questions sont étroitement liées puisque des positions affirmées par un conseil de famille ont une incidence directe sur les propositions de candidatures faites par les services départementaux. Il a ainsi été allégué à plusieurs reprises auprès des services du Défenseur des droits que certains règlements intérieurs de conseil de famille mentionneraient des critères de choix des candidats à l'adoption supplétifs à la loi, et donc illégaux, tel que l'âge, l'hétérosexualité du couple etc. Le Défenseur des droits n'a toutefois pas pu constater par lui-même l'existence de telles mentions dans les règlements intérieurs.

#### **Les couples homoparentaux**

64. Les trois départements concernés par cette instruction ont notamment été interrogés sur les dossiers de couples homoparentaux ou de personnes célibataires ayant été proposés par les services adoption au conseil de famille puis plus généralement sur les critères pris en compte dans l'étude de chaque candidature.

65. Outre le fait que la sélection des candidats s'effectue d'abord en fonction des besoins identifiés de l'enfant dont l'adoption est en question, le critère de l'ancienneté de l'agrément a été systématiquement mentionné, sans qu'il soit le plus déterminant.

66. Les couples de même sexe pouvant adopter depuis la loi n°2013-404 du 17 mai 2013, les agréments les plus anciens datent donc de 2014. Si le département applique un critère d'ancienneté des agréments, cela peut avoir pour conséquence que ces couples ne soient

---

<sup>13</sup> Voir les rapports annuels de la mission adoption internationale et ceux de l'observatoire national de la Protection de l'enfance pour les pupilles de l'Etat.

pas forcément présentés en conseil de famille par rapport à des candidats qui attendent depuis plus longtemps. Ainsi, l'application de ce critère par les conseils départementaux, neutre en apparence, a pour conséquence de désavantager une catégorie de candidats, les couples homosexuels.

67. L'article 1 de la loi du 27 mai 2008 définit la discrimination indirecte comme une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

68. Aussi, le Défenseur des droits invite les départements à étudier la pertinence du recours au critère de l'ancienneté de l'agrément en ce qu'il pourrait caractériser une discrimination indirecte à l'encontre des couples de même sexe. Si l'ancienneté de la candidature est prise en compte par les services adoption pour opérer une sélection des dossiers à présenter au conseil de famille, il leur faut pouvoir justifier du caractère nécessaire et proportionné d'un tel critère, au vu de l'impératif de non-discrimination.

69. Ce raisonnement s'applique même quand le critère de l'ancienneté de l'agrément n'est qu'un critère parmi d'autres, tels que le projet d'adoption des candidats, dont les caractéristiques devraient figurer dans la notice de l'agrément, la mobilisation des candidats dans leur projet d'adoption, ou encore leur capacité à s'inscrire dans une filiation adoptive. Il suffit qu'il soit pris en considération dans l'examen des candidatures pour être potentiellement discriminatoire.

70. Malgré les propos relevés dans les saisines indiquant que les couples hétérosexuels sont privilégiés, ou que les couples homoparentaux ne sont envisagés que pour l'adoption d'enfants « à besoins spécifiques », il ressort des réponses reçues tant initialement, qu'à l'issue de la note récapitulative, que les départements interrogés ont tous proposé à plusieurs reprises des candidatures de couples homoparentaux au conseil de famille, certaines de ces présentations ayant abouti à l'adoption d'un enfant pupille de l'Etat.

71. Les enfants concernés par ces propositions d'apparentement, étaient des enfants « à besoins spécifiques ». Le Défenseur des droits a également été informé de quelques adoptions d'enfants nés sous le secret par des couples homosexuels depuis 2018.

72. Ainsi, et selon les éléments recueillis par le Défenseur des droits auprès des départements mis en cause dans le cadre des instructions menées, le fait d'être un couple homoparental ne ferait pas obstacle à des propositions d'apparentement, et ce que l'enfant à adopter ait « des besoins spécifiques » ou non.

73. Les services adoption travaillent, en effet, les apparentements en mettant en lien les besoins de l'enfant, identifiés idéalement lors du bilan d'adoptabilité, avec les compétences des candidats et les capacités parentales attendues, évaluées lors de l'agrément et travaillées tout au long du parcours vers l'adoption.

74. Les professionnels tiennent compte des compétences des candidats mais également des limites qu'ils expriment lors des entretiens. De plus, il est important de rappeler que plus de la moitié des enfants dont l'adoption est envisagée présentent des besoins spécifiques.

75. **Si l’instruction du Défenseur des droits a permis de mettre en évidence l’existence de préjugés, notamment dans le cadre des réunions d’information, il constate que les éléments recueillis ne permettent pas de conclure à une exclusion des couples homosexuels du processus d’apparement dans les trois départements examinés, tout comme il ne peut être conclu que systématiquement seuls des enfants « à besoins spécifiques » leur seraient confiés.**

76. Le Défenseur des droits note par ailleurs qu’à chaque fois que des propos polémiques ont été diffusés dans les départements mis en cause, ils ont fait l’objet de condamnations très fermes de la part des présidents des conseils départementaux de Y et de X.

77. Toutefois, à la lumière de la jurisprudence *Feryn* de la CJUE citée plus haut, le Défenseur des droits rappelle que ce type de déclarations, indiquant qu’une catégorie de candidats pourrait être défavorisée par rapport aux autres, fait peser une forte présomption de discrimination sur l’ensemble du processus de l’adoption. Elles conduisent le département à devoir montrer qu’il n’y a pas eu violation du principe de l’égalité de traitement, en démontrant que sa pratique ne correspond pas aux déclarations.

78. Par ailleurs, lesdits propos démontrent certains préjugés sur les modèles familiaux qui seraient les plus « adaptés » aux enfants adoptés, et ce alors que plusieurs études tendent à prouver qu’il n’existe pas de différence de développement ou de mal-être accru chez les enfants adoptés par des couples homoparentaux.<sup>14</sup> Au vu des évolutions sociétales actuelles, l’argument tiré de la stigmatisation des enfants appartenant à une famille homoparentale ne saurait être recevable aujourd’hui.

79. **Le Défenseur des droits rappelle que la famille qui correspond le mieux à l’enfant est celle qui est en capacité de répondre pleinement à ses besoins, et non celle qui répond au modèle sociétal le plus répandu. Aussi, les professionnels doivent considérer toute candidature dès lors qu’ils estiment qu’elle correspond au profil de l’enfant, et soutenir, ou au contraire déconseiller, un projet d’adoption par un couple homoparental en fonction des spécificités de l’enfant dont il est question. Cette évaluation ne peut se faire qu’*in concreto*, à l’aide de son bilan d’adoptabilité.**

80. **Pour garantir le respect de l’intérêt supérieur de l’enfant, son audition par le conseil de famille<sup>15</sup>, en tenant compte de son degré de maturité, paraît essentielle.**

81. Par ailleurs, s’il peut être justifié de la part du CDF d’échanger sur la composition familiale des candidats afin de déterminer s’ils sont en capacité de répondre aux besoins de l’enfant, le Défenseur des droits considère en revanche que l’orientation sexuelle est une caractéristique intime du candidat, étrangère aux critères permettant au CDF d’évaluer une candidature pour l’adoption d’un enfant. Elle n’a, dès lors, pas sa place dans les débats entre les membres du CDF.

### **Les personnes célibataires**

82. Le critère de la recherche d’une double filiation pour l’enfant a été avancé au cours de l’instruction, à plusieurs reprises, auprès du Défenseur des droits pour justifier la non-sélection des personnes célibataires, notamment par la coordinatrice du dispositif associatif chargé des enfants à besoins spécifiques et par certains conseils départementaux.

---

<sup>14</sup> « I’ve got two dads – and they adopted me », Cambridge University’s Centre for Family Research, publiée par The British Association of Adoption and Fostering (BAAF) le 4 mars 2013 ou encore Brodzinsky, D. M., & Pertman, A. (Eds.). (2012). *Adoption by lesbians and gay men: A new dimension in family diversity*. New York, NY: Oxford University Press

<sup>15</sup> Article L224-1 du CASF

83. Lors de leurs auditions, l'ancienne responsable du service adoption de Y, d'une part, que les représentantes d'EFA, d'autre part, ont évoqué des critères « *implicites* » posés par le conseil de famille, à savoir « *mariés, moins de 40 ans* », ou mentionné le besoin de s'assurer d'une coparentalité pour prévenir de nouvelles ruptures à un enfant qui en a déjà connu de nombreuses dans sa vie.

84. A l'examen des éléments chiffrés transmis par les départements mis en cause, le Défenseur des droits constate qu'aucune candidature de personne célibataire n'a été transmise au conseil de famille de X alors qu'en août 2018, 7 agréments sur les 95 en cours concernaient des candidats célibataires. Les seules adoptions par des personnes célibataires l'ont été dans le cadre d'adoptions internationales entre 2012 et 2018, soit 13 adoptions.

85. Une seule candidature d'une personne célibataire a été présentée au conseil de famille de Z., en 2010, alors que les personnes célibataires représentent près de 11% des agréments en cours en 2018.

86. Seules cinq candidatures de personnes célibataires ont été proposées en Y entre 2000 et 2018. A titre de comparaison en 2018, 9 personnes célibataires disposent d'un agrément sur les 154 en cours.

87. Par ailleurs, plusieurs dizaines de courriers envoyés par certains départements aux candidats célibataires résidant en dehors de leur territoire, lorsque ceux-ci demandent à être inscrits sur les listes des personnes agréées pour l'adoption ont été transmises au Défenseur des droits dans le cadre de ses instructions.

88. Il a ainsi pu leur être indiqué que « *Le CDF ne confie pas d'enfants pupilles aux adoptants célibataires* », « *Le CDF privilégie avant tout les couples sans enfant* » ou encore « *Le CDF ne retient, pour le moment, pas les candidatures de célibataires* ». De telles positions systématiques traduisent clairement un traitement défavorable des candidatures de personnes célibataires par les services d'adoption de certains départements. L'argument du grand nombre de couples déjà agréés au sein du département ne saurait justifier ces refus.

89. Le conseil départemental est ainsi amené à relayer une position qui serait celle du conseil de famille, inadmissible en ce qu'elle fixe des critères illégaux. Outre le fait que cela fait planer des suspicions sur l'examen des candidatures par les membres du conseil de famille et donc sur ses délibérations, le département semble se dédouaner d'opérer lui-même cette sélection, sans toutefois s'interroger sur la nature illégale de ces positions.

90. De tels critères, implicites ou explicites, induisent une sélection certaine dans le choix des candidats proposés au conseil de famille, des services adoption ne transmettant aucune candidature de personnes célibataires, ou alors de façon marginale (demande d'adoption de l'assistante familiale par exemple).

91. Concernant les demandes monoparentales d'apparentement, l'IGAS a ainsi constaté, dans son rapport de 2018, que, « *au total, un critère d'exclusion systématique a été appliqué, en phase d'apparentement des candidatures...* »<sup>16</sup>. Si le terme de discrimination n'est pas utilisé, le mécanisme décrit correspond cependant à cette réalité.

92. Il est intéressant de souligner que, selon l'enquête de l'association « Adoption en solo », les personnes célibataires se tournent en priorité vers l'adoption internationale et très peu demandent à adopter des pupilles de l'Etat. Selon l'association, cela résulte de deux phénomènes : dans 52 % des cas, les personnes indiquent ne pas avoir engagé cette démarche car elles auraient été fortement découragées pendant le processus d'agrément.

---

<sup>16</sup> Cf rapport IGAS, point 205 à 208.

Dans 41% des situations, les personnes se sont elles-mêmes censurées, persuadées de n'avoir aucune chance d'adopter un enfant pupille au vu de leur profil.

93. Le Défenseur des droits rappelle qu'une discrimination est caractérisée par un traitement défavorable ou une différence de traitement entre des personnes placées dans une situation comparable en raison de la prise en compte d'un critère de discrimination prohibé par la législation, intervenu dans un domaine prévu par la loi.

94. En matière d'adoption, et alors que le législateur a reconnu aux personnes célibataires la possibilité de se porter candidates, le respect du principe de non-discrimination implique de procéder à l'examen des dossiers de toutes les personnes qui remplissent les conditions légales pour adopter en respectant le principe d'égalité de traitement, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la CEDH.

95. S'agissant de l'accompagnement des candidats et de la sélection des dossiers effectuée par les conseils départementaux, ce principe doit conduire à examiner les dossiers de toutes les personnes qui remplissent ces conditions légales, dès lors qu'elles ont obtenu un agrément pour adopter, de sorte que leurs capacités à accueillir un enfant ont été reconnues par le conseil départemental.

96. Au stade de l'apparement, les professionnels de l'enfance doivent garantir à l'enfant que les candidats sélectionnés seront les plus adaptés au profil de l'enfant et à ses besoins. Cette garantie n'est pas assurée dès lors que la sélection des candidats est en partie fondée sur des préjugés ou des idées reçues qui excluent une catégorie d'entre eux, sans examen individuel de leurs capacités parentales.

97. En ce sens, la restriction dans la sélection des candidats ainsi opérée porte potentiellement atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

98. Le risque de vulnérabilité accru des familles monoparentales est souvent un argument pour justifier la mise à l'écart des candidatures des personnes célibataires, dans l'intérêt de l'enfant à adopter.

99. Or, l'intérêt supérieur de l'enfant est une notion dynamique qui varie et qui doit s'adapter à chaque situation, contexte, environnement géographique et culturel. Il ne s'agit pas d'un standard. Il doit faire l'objet d'une évaluation individuelle des besoins de chaque enfant, laquelle est évolutive dans le temps en fonction de son développement.

100. S'agissant des postulants, seule une étude personnalisée des dossiers des candidats par des personnes spécialement formées est de nature à permettre une juste appréciation de leurs compétences parentales et des éventuelles limites de leur candidature, compte tenu de l'ensemble des éléments du dossier.

101. La recherche d'une double filiation peut être un élément pris en compte s'il est justifié par l'analyse des besoins de l'enfant dont on étudie la situation, afin de garantir le respect de son intérêt supérieur : ce critère doit s'apprécier au cas par cas, *in concreto*.

**102. Le Défenseur des droits relève que le fait, pour les départements, d'écarter par principe les candidatures des personnes célibataires, de refuser d'envisager leur sélection et de ne pas les présenter au conseil de familles, sans examen préalable, est constitutif d'un traitement défavorable discriminatoire sur le fondement de la situation de famille et d'une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.**

103. **Le Défenseur des droits recommande à l'ensemble des conseils départementaux et des préfetures de garantir le respect du principe de non-discrimination dans l'ensemble du parcours d'adoption des candidats, quelle que soit leur situation. Une attention particulière devra être portée sur l'existence potentielle de critères illégaux de sélection qui pourraient notamment être inscrits dans les règlements intérieurs.**

104. Le Défenseur des droits tient cependant à souligner la mobilisation des départements et préfetures mis en cause à la suite de ses sollicitations. Ils ont ainsi engagé des réflexions approfondies sur ces mécanismes tendant à l'exclusion de certaines candidatures, comme celles des personnes célibataires. Tous déclarent avoir ainsi procédé à des rappels du cadre légal auprès de leurs agents et renforcé le contrôle des processus de sélection des dossiers de candidatures à présenter au conseil de famille afin de s'assurer de la plus grande impartialité des services dans les choix opérés, supprimant les critères de sélection qui pouvaient s'avérer problématiques, tels que celui de la double filiation.

105. De même, le dispositif C chargé du rapprochement des dossiers des candidats à l'adoption avec les dossiers des enfants à besoins spécifiques a engagé de profondes transformations après l'intervention du Défenseur des droits, afin d'assurer un traitement individualisé de chaque candidature, de manière à ce que chacun bénéficie d'une égalité de traitement et que chaque projet parental puisse être appréhendé dans sa globalité, au-delà de la situation maritale des candidats. Il a notamment renforcé la formation des correspondants territoriaux, amélioré les formulaires d'inscription, et réédité des kits d'information à destination des personnes intéressées<sup>17</sup>.

106. Au-delà de l'aspect procédural et formel de ces évolutions, elles se sont également traduites par l'examen de plusieurs candidatures de personnes célibataires, dans des dispositifs qui ne le permettaient pas auparavant, démontrant ainsi un changement progressif des regards sur ces candidatures.

#### **4. Des professionnels insuffisamment formés et outillés**

107. Comme le relève l'IGAS, l'outil le plus utilisé par les travailleurs sociaux pour la procédure d'agrément est un guide de la DGCS datant d'avril 2011 relatif à l'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément. Il n'a pas été actualisé depuis la loi du 17 mai 2013 autorisant les couples de même sexe à se marier et donc à adopter, et est dès lors obsolète. La DGCS a cependant informé le Défenseur des droits de sa prochaine actualisation.

108. **Le Défenseur des droits prend acte de la prochaine mise à jour du guide sur l'agrément mais déplore qu'elle intervienne aussi tardivement alors même que des réformes majeures du droit civil et de la protection de l'enfance sont intervenues depuis 2011.**

109. **Le Défenseur des droits invite le ministre des solidarités et de la santé à diffuser largement dans les meilleurs délais le guide de l'agrément actualisé, afin qu'il soit un appui pour les professionnels en charge des questions d'adoption dans les départements. Un module de formation devrait accompagner la publication pour garantir l'appropriation de ce guide par les professionnels.**

---

<sup>17</sup> Voir décision du Défenseur des droits 2020-029 du 17 février 2020

110. Interrogés sur les outils mis à disposition des membres du conseil de famille pour les aider dans leur mission, les administrations en ont mentionné deux principaux : le guide des enfants pupilles de l'Etat, élaboré par la DGCS en 2018 et le guide de l'union nationale des associations familiales (UNAF) pour le représentant siégeant en conseil de famille (édition 2017).

111. Le guide de l'UNAF aborde la question du choix des candidats à l'adoption de façon relativement succincte : « *Il s'agira de relever les facteurs favorables et/ou facteurs de risques vis-à-vis de la réalisation d'un projet d'adoption, afin de cerner le profil de parents requis, la configuration familiale à envisager (cadre et lieu de vie, présence ou non d'une fratrie, dynamisme, disponibilité et adaptabilité des parents etc...). A ce titre, il est flagrant que l'ancienneté de la demande des candidats ne saurait constituer en soi un critère de sélection des parents.* »

112. Le guide de la DGCS de 2018 quant à lui rappelle qu'il ne peut y avoir de critères supplétifs à la loi. Il indique « *Lorsque le conseil de famille examine les dossiers des candidats à l'adoption, il ne peut pas fixer des critères supplétifs à la loi tenant, par exemple, à l'âge des candidats (âge maximum ou écart d'âge). Ces critères peuvent s'avérer discriminatoires lorsqu'ils ont pour effet d'exclure systématiquement une catégorie de candidats. En revanche, lorsqu'il établit le projet d'adoption pour l'enfant, il doit décrire le profil des futurs parents, en tenant compte des besoins effectifs de chaque enfant particulier et des désirs qu'il a exprimés* ».

113. Or, alors que les pratiques de certains conseils de famille sont connues des départements, le guide reste silencieux sur l'interdiction de recourir à des critères de choix fondés sur l'orientation sexuelle ou la situation de famille des candidats, au risque d'opérer une sélection potentiellement discriminatoire des candidats.

114. De plus, le vocabulaire employé dans ces guides, qui fait souvent référence aux « couples », aux « parents » en utilisant toujours le pluriel, n'inclut dès lors pas tous les profils de candidats, en l'occurrence les personnes célibataires. Pourtant, comme souligné plus haut pour les réunions d'information, ces outils doivent être neutres dans leur formulation au risque d'induire ou de participer à la diffusion de préjugés à l'égard de certaines catégories de candidats.

115. Par ailleurs, il ressort des différentes réponses que tous les conseils de famille ne disposent pas d'un rapport d'activité, mais transmettent les informations relatives à leur activité à l'Observatoire national de la protection de l'enfance dans le cadre du recensement annuel fait par ce dernier sur la situation des pupilles de l'Etat.

116. Enfin, certains conseils de famille ne disposent d'aucun règlement intérieur. Il ressort également des éléments recueillis par le Défenseur des droits que certains règlements intérieurs mentionneraient des critères de choix des candidats à l'adoption supplétifs à la loi, tel que l'âge, l'hétérosexualité du couple etc. Bien que le Défenseur des droits n'ait pas pu constater par lui-même l'existence de telles mentions dans les règlements intérieurs qui lui ont été transmis, il constate que la mission IGAS en Seine-Maritime note également l'existence de telles pratiques<sup>18</sup>.

117. Si l'existence d'un règlement intérieur n'est pas une exigence légale, cet outil présente un intérêt certain. Outre le fait qu'il peut faciliter « *les prises de décisions habituelles et qu'il ne doit en aucun cas ajouter des règles aux textes législatifs et réglementaires* », comme le note le guide de l'UNAF, il permet de guider ses membres dans l'exercice quotidien de leur

---

<sup>18</sup> Voir page 54 du rapport IGAS de 2019 *op.cit.*

mission à l'égard des pupilles, notamment quant au choix des candidats en rappelant l'obligation de non-discrimination par exemple.

118. C'est ainsi que l'un des règlements intérieurs du conseil de famille dont la situation a été instruite, a été modifié en août 2018, mentionnant expressément dans son article 4 « *Lorsque le conseil de famille examine les dossiers des candidats à l'adoption, il ne peut pas fixer des critères supplétifs à la loi. Ces critères peuvent s'avérer discriminatoires lorsqu'ils ont pour effet d'exclure systématiquement une catégorie de candidats* ».

119. Certains départements mis en cause ont également indiqué dans leur réponse être prêts à engager une réflexion sur l'élaboration d'un règlement intérieur en lien avec les services de la préfecture, ce qui apparaît comme une bonne pratique.

120. **Le Défenseur des droits recommande que chaque conseil de famille se dote d'un règlement intérieur qui pourra utilement s'appuyer sur la nouvelle charte de déontologie des membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat<sup>19</sup>, et notamment son article 4 qui dispose que « Conformément à l'article [225-1](#) du code pénal, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent leurs missions dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination dans toutes les décisions et délibérations concernant les pupilles, notamment lorsqu'ils examinent les dossiers des pupilles concernés et ceux des candidats à l'adoption. Le règlement intérieur et les décisions du conseil de famille ne peuvent inclure des critères supplétifs à ceux prévus par la loi. »**

121. Le Défenseur des droits relève également qu'aucun des membres des conseils de famille concernés par l'instruction n'a bénéficié de formation avant de siéger, en dehors de la prise de connaissance des deux guides précédemment cités. Les expériences se forgent donc sur le terrain, avec le soutien des membres plus anciens.

122. Un tel système paraît de nature à favoriser la transmission, et la perpétuation, de règles implicites potentiellement discriminatoires, existant au sein d'un conseil de famille.

123. Entendu par les services du Défenseur des droits, la fédération EFA considère qu'il existe une lacune très importante dans la formation des acteurs de l'adoption, qu'il s'agisse des membres du conseil de famille ou des tuteurs. Elle dispense ce type de formation aux professionnels qui le demandent et aux membres de leur réseau.

124. Dans sa réponse reçue le 7 mars 2019, la DGCS indique avoir mis en place un module de formation à l'attention des tuteurs dont la première session s'est tenue en novembre 2018.

125. **Le Défenseur des droits recommande que chaque nouveau membre du conseil de famille puisse bénéficier à sa prise de fonction d'une formation, au-delà des échanges d'information et de savoir auxquels peut procéder le tuteur, afin qu'il connaisse ses obligations et soit pleinement informé de sa mission pour garantir tout à la fois l'intérêt supérieur des enfants dont il a la charge et le respect du principe de non-discrimination.**

---

<sup>19</sup> Charte de déontologie des membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat, publiée le 6 décembre 2019 par le ministère des Solidarités et de la Santé

## LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

**Le Défenseur des droits conclut** qu'en l'état des informations recueillies dans le cadre des instructions qu'il a menées, il ne relève pas de pratiques discriminatoires envers une catégorie de postulants dans le cadre de la procédure d'agrément sur le fondement de l'orientation sexuelle ou de la situation de famille.

Si l'instruction du Défenseur des droits a permis de mettre en évidence l'existence de préjugés, notamment dans le cadre des réunions d'information, il constate que les éléments recueillis ne suffisent pas à conclure à une exclusion des couples homosexuels du processus d'apparement dans les trois départements examinés, tout comme il ne peut être conclu que seuls des enfants « à besoins spécifiques » leur seraient confiés.

A la lumière de la jurisprudence *Feryn* de la CJUE citée plus haut, le Défenseur des droits rappelle que des déclarations, indiquant qu'une catégorie de candidats pourrait être défavorisée par rapport aux autres, fait peser une forte présomption de discrimination sur l'ensemble du processus de l'adoption. Elles conduisent le département à devoir montrer qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement, en démontrant que sa pratique ne correspond pas aux déclarations.

**Le Défenseur des droits insiste** auprès des départements sur l'importance des réunions d'information à destination des postulants à l'adoption, en ce qu'elles participent de leur obligation d'information afin d'éclairer les postulants sur les réalités objectives de l'adoption, et notamment sur l'attente qui va en découler.

Face au constat de la disparition progressive des services adoption spécialisés au sein des conseils départementaux, **le Défenseur des droits appelle** à conserver cette expertise essentielle, en la mutualisant le cas échéant entre départements, afin que les demandes d'agrément soient examinées sans préjugé, avec neutralité et bienveillance, tout en confrontant le candidat à la difficulté de cette démarche. Cette expertise est d'autant plus nécessaire au vu des profils de plus en plus complexes des enfants adoptables.

**Le Défenseur des droits prend acte** de la prochaine mise à jour du guide sur l'agrément par la DGCS mais déplore qu'elle intervienne aussi tardivement alors même que des réformes majeures du code civil et de la protection de l'enfance sont intervenues depuis 2011.

**Le Défenseur des droits rappelle** à l'ensemble des départements et des préfetures que :

- Le refus d'agrément à l'adoption ne peut se fonder sur la situation de famille ou l'orientation sexuelle des postulants, sans que ce refus soit constitutif d'une discrimination prohibée par la loi.
- La famille qui correspond le mieux à l'enfant est celle qui est en capacité de répondre pleinement à ses besoins, et non celle qui répond au modèle sociétal le plus répandu. Aussi, les professionnels doivent considérer toute candidature dès lors qu'ils estiment qu'elle correspond au profil de l'enfant, et soutenir, ou au contraire déconseiller, un projet d'adoption par un couple homoparental en fonction des spécificités de l'enfant dont il est question. Cette évaluation ne peut se faire qu'*in concreto*, à l'aide de son bilan d'adoptabilité.
- S'il peut être justifié de la part du conseil de famille d'échanger sur la composition familiale des candidats afin de déterminer s'ils sont en capacité de répondre aux besoins de l'enfant, le Défenseur des droits considère en revanche que l'orientation sexuelle est une

caractéristique intime du candidat, étrangère aux critères permettant au conseil de famille d'évaluer une candidature pour l'adoption d'un enfant. Elle n'a, dès lors, pas sa place dans les débats entre les membres du conseil de famille.

- Pour garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, son audition par le conseil de famille, en tenant compte de son degré de maturité, paraît essentielle.

En revanche, **le Défenseur des droits conclut** que le fait, pour les départements, d'écarter par principe les candidatures des personnes célibataires, de refuser d'envisager leur sélection et de ne pas les présenter au conseil de familles, sans examen préalable, est constitutif d'un traitement défavorable discriminatoire sur le fondement de la situation de famille et d'une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

En conséquence, **le Défenseur des droits recommande aux départements et aux préfetures :**

- De veiller à ce que les informations transmises lors des réunions d'information et le discours véhiculé soient dénués de tout préjugé stigmatisant certaines catégories de postulants, en raison notamment de leur orientation sexuelle ou de leur situation de famille.
- De garantir le respect du principe de non-discrimination dans l'ensemble du parcours d'adoption des candidats, quelle que soit leur situation. Une attention particulière devra être portée sur l'existence potentielle de critères illégaux de sélection qui pourraient notamment être inscrits dans les règlements intérieurs des conseils de famille.
- Que chaque conseil de famille se dote d'un règlement intérieur qui pourra utilement s'appuyer sur la nouvelle charte de déontologie des membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat, et notamment son article 4 qui dispose que « Conformément à l'article 225-1 du code pénal, les membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent leurs missions dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination dans toutes les décisions et délibérations concernant les pupilles, notamment lorsqu'ils examinent les dossiers des pupilles concernés et ceux des candidats à l'adoption. Le règlement intérieur et les décisions du conseil de famille ne peuvent inclure des critères supplétifs à ceux prévus par la loi. »
- Que chaque nouveau membre du conseil de famille puisse bénéficier à sa prise de fonction d'une formation, au-delà des échanges d'information et de savoir auxquels peut procéder le tuteur, afin qu'il connaisse ses obligations et soit pleinement informé de sa mission pour garantir tout à la fois l'intérêt supérieur des enfants dont il a la charge et le respect du principe de non-discrimination.

**Le Défenseur des droits demande au** ministre des solidarités et de la santé de diffuser largement dans les meilleurs délais le guide de l'agrément actualisé, afin qu'il soit un appui pour les professionnels en charge des questions d'adoption dans les départements. Un module de formation devrait accompagner la publication pour garantir l'appropriation de ce guide par les professionnels.

Il demande à l'Assemblée des départements de France de diffuser cette décision auprès de ses membres.

Le Défenseur des droits demande aux départements et préfectures de X, Y et Z, au ministre des Solidarités et de la Santé et à l'assemblée des départements de France de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits adresse cette décision pour information au secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance, ainsi qu'à l'ensemble des réclamants et des personnes entendues dans le cadre de l'instruction menée.

Jacques TOUBON