

N° 50

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer l'adoption,

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3161, 3590 et T.A. 525

Sénat : 188 (2020-2021) et 51 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. UN CONSTAT PARTAGÉ : DE NOMBREUSES FAMILLES SONT À LA RECHERCHE D'UN ENFANT À ADOPTER TANDIS QUE DES PUPILLES DE L'ÉTAT RESTENT SANS SOLUTION	7
II. UN TEXTE QUI DÉÇOIT LES ACTEURS DE L'ADOPTION ET DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	8
III. DES PRISES DE POSITION DOGMATIQUES QUI NE SONT PAS DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT	9
A. L'AJOUT D'UN DISPOSITIF TRANSITOIRE INOPPORTUN POUR ÉTABLIR LA FILIATION DE LA MÈRE D'INTENTION EN CAS DE RECOURS À UNE AMP À L'ÉTRANGER.....	9
B. LA DISPARITION DU CONSENTEMENT À L'ADOPTION DES PARENTS QUI REMETTENT LEUR ENFANT À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE.....	10
C. LA SUPPRESSION DU RÔLE DES ORGANISMES AUTORISÉS POUR L'ADOPTION COMME ALTERNATIVE À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE.....	10
D. LA PRÉSENCE D'UNE PERSONNE QUALIFIÉE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS LES CONSEILS DE FAMILLE.....	10
IV. UN TEXTE QUI MET MALGRÉ TOUT L'ACCENT SUR DES ENJEUX IMPORTANTS ET IDENTIFIÉS DEPUIS DES ANNÉES	11
A. DES MESURES ATTENDUES EN MATIÈRE DE FILIATION ADOPTIVE	11
B. UNE OBLIGATION DE FORMATION PRÉALABLE POUR LES MEMBRES DU CONSEIL DE FAMILLE	11
C. UNE MEILLEURE PRÉPARATION ET UNE DÉTECTION DES FAMILLES SUSCEPTIBLES D'ACCUEILLIR DES ENFANTS À BESOINS SPÉCIFIQUES.....	12
D. LA SÉCURISATION JURIDIQUE DES JEUNES PUPILLES	12
EXAMEN DES ARTICLES	13
TITRE I ^{ER} FACILITER ET SÉCURISER L'ADOPTION CONFORMÉMENT À L'INTÉRÊT DE L'ENFANT	13
• Article 1 ^{er} Effets de l'adoption simple sur la filiation	13
• Article 2 Ouverture de l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité et en concubinage	14
• Article 2 bis (supprimé) Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'adoption par les personnes seules de plus de vingt-six ans	19

• Article 3 Fixation d'un écart d'âge maximum entre les adoptants et le plus jeune des adoptés	20
• Article 4 (supprimé) Extension des possibilités d'adoption plénière d'enfants âgés de plus de quinze ans.....	21
• Article 5 Placement en vue de l'adoption.....	24
• Article 6 (supprimé) Prohibition de toute adoption plénière conduisant à une « confusion des générations ».....	27
• Article 7 (supprimé) Conditions de validité du consentement des parents à l'adoption de leur enfant.....	28
• Article 8 Adoption du mineur de plus de treize ans ou du majeur protégé hors d'état de donner leur consentement.....	30
• Article 9 Consentement de l'enfant à son changement de prénom lors de son adoption et à son changement de nom lors de son adoption simple.....	32
• Article 9 bis (supprimé) Dispositif transitoire d'établissement de la filiation des enfants nés du recours par un couple de femmes à une assistance médicale à la procréation à l'étranger.....	33
• Article 10 Encadrement de la procédure d'agrément, préparation obligatoire des candidats à l'adoption et création de la base nationale recensant les demandes d'agrément	35
• Article 10 bis (supprimé) Définition de l'adoption internationale.....	40
• Article 10 ter Prolongation des agréments en cours de validité pour compenser la période d'état d'urgence sanitaire.....	41
• Article 11 Définition du projet d'adoption du pupille de l'État par le conseil de famille, encadrement de l'apparentement et rôle des associations pour rechercher des familles pour les enfants à besoins spécifiques	42
• Article 11 bis (supprimé) Réforme de la procédure d'agrément des organismes autorisés pour l'adoption et suppression de leur rôle en matière d'accueil d'enfants destinés à l'adoption en France	45
• Article 11 ter (supprimé) Interdiction des adoptions internationales individuelles	49
• Article 11 quater (supprimé) Accompagnement obligatoire des enfants ayant fait l'objet d'une adoption internationale et incrimination du fait de recueillir des mineurs en vue de l'adoption sur le territoire français.....	51
• Article 11 quinquies (supprimé) Mission d'appui aux départements de l'Agence française de l'adoption	53
• Article 11 sexies (supprimé) Habilitation à légiférer par ordonnances.....	54

TITRE II RENFORCER LE STATUT DE PUPILLE DE L'ÉTAT ET AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES CONSEILS DE FAMILLE	56
• Article 12 Réaffirmation du caractère protecteur du statut de pupille de l'État et obligation de réaliser un bilan d'adoptabilité.....	56
• Article 13 Clarification des conditions d'admission en qualité de pupille de l'État et suppression de la possibilité de confier un mineur pour l'adoption à un organisme autorisé pour l'adoption.....	58
• Article 14 Composition du conseil de famille des pupilles de l'État, obligation de formation préalable de ses membres et création d'une procédure de recours spécifique contre ses décisions.....	60
• Article 15 Information du pupille de l'État par le tuteur et rôle des associations départementales d'entraide entre les pupilles ou anciens pupilles de l'État.....	65

TITRE III AMÉLIORER LES AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE L'ENFANT	67
• <i>Article 16 Allongement du suivi renforcé de l'enfant jusqu'à ses trois ans</i>	67
• <i>Article 17 Caractère supplétif de la tutelle départementale</i>	69
• <i>Article 17 bis Ajustement des règles du congé d'adoption</i>	70
• <i>Article 18 (suppression maintenue) Recevabilité financière</i>	71
 EXAMEN EN COMMISSION	73
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	99
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	101
 LA LOI EN CONSTRUCTION	105

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 13 octobre 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a adopté avec modifications, sur le rapport de **Muriel Jourda** (Les Républicains - Morbihan), la proposition de loi n° 188 (2020-2021) **visant à réformer l'adoption**, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

La proposition de loi déposée par les députés Monique Limon, Gilles Le Gendre et des membres du groupe La République en Marche et apparentés entend **combler les lacunes du régime juridique relatif à l'adoption**. Elle se fonde sur le rapport intitulé *Vers une éthique de l'adoption, donner une famille à un enfant* remis par Monique Limon et Corinne Imbert au Premier ministre et au secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance en octobre 2019.

Regrettant un texte décevant, la commission a **adopté 32 amendements** dont 25 du rapporteur, destinés à conserver les seules mesures utiles à l'amélioration du processus d'adoption dans l'intérêt de l'enfant et refusant une réécriture globale de sections complètes du code de l'action sociale et des familles **qui nuit à la lisibilité de la loi**.

I. UN CONSTAT PARTAGÉ : DE NOMBREUSES FAMILLES SONT À LA RECHERCHE D'UN ENFANT À ADOPTER TANDIS QUE DES PUPILLES DE L'ÉTAT RESTENT SANS SOLUTION

De très nombreuses personnes souhaitent adopter un enfant en France : elles sont plus de 10 000 à être agréées à cet effet à ce jour. Même si ce chiffre est en baisse depuis quelques années¹, il est devenu **sans proportion avec le nombre d'adoptions effectivement prononcées**. L'adoption internationale, qui a longtemps permis à des parents de réaliser leur projet d'adoption de très jeunes enfants, **a fortement chuté depuis 2005**, passant de 4 000 adoptions à environ 400 en 2019 en raison du principe de subsidiarité institué par la Convention de La Haye². Parallèlement, le profil des enfants proposés par les pays d'origine a rejoint celui des pupilles de l'État avec **une forte proportion d'enfants « à besoins spécifiques »** (porteurs de pathologies et/ou de handicap, ou plus âgés, ou encore membres de fratries), qui ne correspondent pas au profil *a priori* souhaité par les candidats à l'adoption.

¹ Cela représentait le double en 2012.

² Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Face à ce constat, **différentes pistes évoquées par le rapport « Limon-Imbert » semblent faire consensus** : mieux préparer les familles à l'adoption, notamment au regard des profils des enfants adoptables ; faciliter l'adoption des enfants qui peuvent l'être, au besoin sous une forme simple ; former les parties prenantes de l'adoption.

Quelques chiffres sur l'adoption

Au 31 décembre 2019 :¹

- 10 263 agréments en cours de validité en 2019 ;

- 3 248 enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État en 2019 dont 480 enfants nés sous le secret au cours de l'année 2019 ;

- 706 pupilles de l'État ayant quitté le statut à la suite d'un jugement d'adoption au cours de l'année ;

- 421 enfants adoptés à l'étranger par des ressortissants français ou étrangers résidant en France, dont 36 en adoptions intrafamiliales.

En 2018²

- 2 922 enfants adoptés en la forme plénière et 9 551 en la forme simple (dont respectivement 60 % et 90 % par le conjoint de leur parent).

II. UN TEXTE QUI DÉÇOIT LES ACTEURS DE L'ADOPTION ET DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Les acteurs de l'adoption et de la protection de l'enfance entendus au cours des auditions du rapporteur sont toutefois déçus par la proposition de loi : ils estiment qu'elle porte davantage la **volonté de faciliter l'adoption pour les candidats, que de sécuriser la situation de l'enfant**. De plus, **en dépit d'une ambition affichée de « réforme » de l'adoption**, ce texte ne comprend que des **mesures disparates** dans le code civil et n'a que **peu de substance** pour celles figurant dans le code de l'action sociale et des familles, malgré la réécriture de sections entières.

Certains ont même noté une **occasion manquée** : celle d'aborder de front les **échecs de l'adoption**. Ces situations existent, mais ne sont pas traitées³. Le cas des **territoires d'outre-mer**, qui connaissent des **spécificités**

¹ Chiffres extraits du quinzième rapport de l'Observatoire national de la protection de l'enfance au Gouvernement et au Parlement - Septembre 2021 et des statistiques annuelles de l'adoption internationale en 2019 publiées par la Mission de l'adoption internationale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

² Chiffres extraits du rapport du ministère de la justice sur l'adoption en 2018 de Zakia Belmokhtar, publié en septembre 2020.

³ Compte tenu de son caractère irrévocable, une adoption plénière une fois prononcée ferme la voie d'une nouvelle adoption plénière.

comme en Polynésie française avec la tradition du *fa'a'amu*¹ qui favorise une utilisation détournée des délégations d'autorité parentale dans le but de pouvoir ensuite adopter l'enfant après ses deux ans, n'est **pas même évoqué**.

Il est par ailleurs étrange que la **revalorisation de l'adoption simple**, qui est l'une des mesures centrales préconisées par le rapport « Limon-Imbert », soit **réduite à une modification rédactionnelle** sur les effets de cette filiation ou, pire, à une **habilitation à légiférer par ordonnances** et à une extension du placement de l'enfant à ce type d'adoption – que la commission a refusées (**amendements COM-53 et COM-39** du rapporteur et COM-16 de Laurence Harribey).

La commission a enfin regretté l'**absence de vision globale** sur la protection de l'enfance : trois textes sur le sujet sont discutés en même temps au Parlement². Avant de légiférer à nouveau, il conviendrait de **mettre en œuvre le droit existant** et, en particulier, la **loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfance**. De surcroît, comme l'a indiqué le rapporteur, nombre de difficultés de l'adoption ne vont pas se résoudre par la loi mais appellent une **évolution des pratiques et des mentalités**.

III. DES PRISES DE POSITION DOGMATIQUES QUI NE SONT PAS DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT

A. L'AJOUT D'UN DISPOSITIF TRANSITOIRE INOPPORTUN POUR ÉTABLIR LA FILIATION DE LA MÈRE D'INTENTION EN CAS DE RECOURS À UNE AMP À L'ÉTRANGER

La loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique permet la reconnaissance conjointe rétroactive pour la mère d'intention en cas de recours avant cette loi à une assistance médicale à la procréation (AMP) avec donneur à l'étranger. La proposition de loi **tend à imposer l'adoption de l'enfant par la mère d'intention, lorsque la mère qui a accouché « s'y oppose sans motif légitime »**. La commission a supprimé cette disposition (**amendement COM-44** du rapporteur) qui revient à **se passer** dans des conditions trop floues **du consentement de la mère qui a accouché**, et poursuit un but de règlement d'un litige entre adultes plutôt que l'intérêt de l'enfant.

¹ Désigne les pratiques traditionnelles d'adoption ouverte et de don d'enfant.

² À la présente proposition de loi sur l'adoption s'ajoutent les projets de loi relatifs à la protection des enfants et à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

B. LA DISPARITION DU CONSENTEMENT À L'ADOPTION DES PARENTS QUI REMETTENT LEUR ENFANT À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Sous prétexte d'une meilleure coordination entre le code civil et le code de l'action sociale et des familles, la proposition de loi a **supprimé toute référence au consentement à l'adoption** des parents qui remettent un enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette suppression a été très mal accueillie, notamment par les associations familiales qui y voient « *un grave retour en arrière, un retour au procès-verbal d'abandon* ».

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté une rédaction permettant une clarification du droit existant tout en **maintenant la possibilité pour les parents de consentir eux-mêmes** à l'adoption de leur enfant et ainsi, pour les enfants, de mieux appréhender leur histoire pré-adoptive (**amendement COM-55**).

C. LA SUPPRESSION DU RÔLE DES ORGANISMES AUTORISÉS POUR L'ADOPTION COMME ALTERNATIVE À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Le texte adopté par l'Assemblée nationale propose **d'interdire aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) d'exercer leur activité d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption en France** et de réserver leur activité aux seules adoptions internationales au sens de la Convention de La Haye. Les services de l'ASE deviendraient ainsi les seuls interlocuteurs possibles pour les familles souhaitant faire adopter leur enfant avant l'âge de deux ans.

Il est apparu important à la commission de **conserver aux familles une alternative à l'ASE** pour confier leur enfant à l'adoption, sachant que les personnes ayant elles-mêmes connu l'ASE peuvent être désireuses d'éviter ce parcours à leur enfant. Les OAA en question exercent leur activité dans un cadre sécurisé pour l'enfant, sous le double contrôle des services départementaux et du juge des tutelles. La commission a adopté les **amendements COM-49 et COM-55** du rapporteur et **COM-14** de Laurence Harribey en conséquence.

D. LA PRÉSENCE D'UNE PERSONNE QUALIFIÉE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS LES CONSEILS DE FAMILLE

Afin de répondre aux critiques quant aux pratiques de certains conseils de famille¹, la proposition de loi entend faire siéger au sein de ceux-ci une personne qualifiée en matière d'éthique et de lutte contre les discriminations. Cette nomination remplacerait celle d'une personne

¹ *Contrôle des procédures d'adoption dans le département de la Seine-Maritime, Rapport IGAS n° 2018-098R, mars 2019.*

qualifiée « *en raison de l'intérêt qu'elles portent à la protection de l'enfance et de la famille* » et **priverait ainsi les conseils de famille de personnes expérimentées susceptibles d'aider à la définition du projet de vie des pupilles.**

Cette mesure est pourtant jugée **secondaire par le Défenseur des droits, qui a estimé qu'**« *une évolution des pratiques au sein des conseils de famille doit se faire grâce à une meilleure information et formation de ses membres, plutôt qu'en agissant sur sa composition* »¹. La commission a en conséquence refusé la modification de la composition des conseils de famille (**amendement COM-56** du rapporteur).

IV. UN TEXTE QUI MET MALGRÉ TOUT L'ACCENT SUR DES ENJEUX IMPORTANTS ET IDENTIFIÉS DEPUIS DES ANNÉES

A. DES MESURES ATTENDUES EN MATIÈRE DE FILIATION ADOPTIVE

Voulue comme la **mesure phare du texte**, **l'élargissement de l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS) ou en concubinage a été approuvé par la commission** après un débat nourri. Elle a cependant préféré maintenir les conditions d'âge ou de durée de la communauté de vie en vigueur, assouplies par l'Assemblée nationale sans justification (**amendements COM-1 rect. Et COM-25 rect** de Laurence Harribey et Thani Mohamed Soilihi).

La commission a également approuvé plusieurs mesures ponctuelles permettant de renforcer la protection de l'enfant dans les conditions requises pour l'adoption. Elle s'est ainsi montrée favorable à **l'instauration d'un écart d'âge maximum de cinquante ans** entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des adoptés (**amendement COM-35** du rapporteur), à la possibilité pour le tribunal de prononcer l'adoption de mineurs de plus de treize ans ou de majeurs protégés lorsqu'ils sont hors d'état d'y consentir (**amendement COM-42** du rapporteur) ainsi qu'au consentement du mineur adopté de plus de treize ans à son changement de prénom (**amendement COM-43** du rapporteur).

B. UNE OBLIGATION DE FORMATION PRÉALABLE POUR LES MEMBRES DU CONSEIL DE FAMILLE

La commission a approuvé la création d'une obligation de formation préalable à la prise de fonction des membres du conseil de famille des pupilles de l'État. Cette obligation, qui a fait l'objet d'une recommandation du Comité consultatif national d'éthique, du Défenseur des droits et de Mmes Limon et Imbert, est très attendue pour permettre une **meilleure**

¹ Avis du Défenseur des droits n°20-07 du 25 novembre 2020.

connaissance des différentes solutions juridiques existantes et une prise en compte plus fine des besoins des enfants, tout en sensibilisant les personnes nommées à leurs **obligations déontologiques** (**amendement COM-56** du rapporteur).

C. UNE MEILLEURE PRÉPARATION ET UNE DÉTECTION DES FAMILLES SUSCEPTIBLES D'ACCUEILLIR DES ENFANTS À BESOINS SPÉCIFIQUES

La commission a approuvé **l'obligation de suivre une préparation préalable à la délivrance de l'agrément en vue d'adoption**, pour que les candidats soient mieux informés de la réalité du parcours de l'adoption et sensibilisés au profil des enfants effectivement proposés à l'adoption (**amendement COM-45** du rapporteur).

Elle a également entériné l'inscription dans la loi du rôle que peuvent jouer les OAA auprès des conseils départementaux pour **identifier parmi les personnes qu'ils accompagnent des candidats susceptibles d'accueillir des enfants à besoins spécifiques**, qui représentent chaque année environ 30 % des enfants admis au statut de pupilles de l'État (**amendement COM-48** du rapporteur).

D. LA SÉCURISATION JURIDIQUE DES JEUNES PUPILLES

Compte tenu de l'attention particulière qui doit être donnée à la situation des jeunes pupilles de l'État dans le but de sécuriser rapidement leur statut juridique et pouvoir les orienter vers une solution durable, la commission a :

- étendu le bilan d'adoptabilité à chaque enfant admis au statut de pupille de l'État - et non pas seulement pour ceux « *susceptibles de faire l'objet d'un projet d'adoption* » (**amendement COM-54** du rapporteur) ;

- adopté sans modification l'article 16, qui augmente la durée du suivi renforcé des enfants confiés à l'ASE jusqu'à leurs trois ans pour qu'ils bénéficient tous les six mois d'une **évaluation pluridisciplinaire** et d'une instruction de leur dossier par les commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC).

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

FACILITER ET SÉCURISER L'ADOPTION CONFORMÉMENT À L'INTÉRÊT DE L'ENFANT

Article 1^{er}

Effets de l'adoption simple sur la filiation

Cet article a pour objet de **modifier** la rédaction de l'article du code civil régissant les **effets de la filiation adoptive** en la **forme simple**.

S'il ne **modifie pas la portée du droit en vigueur**, il **clarifie les effets propres à l'adoption simple**, qui se caractérisent par l'adjonction d'un nouveau lien de filiation sans rompre le lien de filiation originel.

La commission a adopté l'article **sans modification**.

Les effets de **l'adoption simple** diffèrent profondément de **l'adoption plénière**. La première ne fait qu'adjoindre à titre révocable¹ une filiation élective à la filiation d'origine, l'article 364 du code civil disposant que « *l'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits, notamment ses droits héréditaires* ». La seconde « *confère à l'enfant une filiation qui se substitue à sa filiation d'origine* » et rompt de manière irrévocable² le lien avec sa famille par le sang (article 356 du même code).

L'article 1^{er} de la proposition de loi **modifie la définition de l'adoption simple à l'article 364 du code civil** pour préciser qu'elle « *confère à l'adopté une filiation qui s'ajoute à sa filiation d'origine* ». En conséquence, « *l'adopté conserve ses droits dans sa famille d'origine* ». Cette rédaction résulte de l'adoption par les députés en commission d'un amendement de Camille Galliard-Minier.

Si cette évolution ne **modifie pas la portée du droit en vigueur**, la commission a estimé qu'elle avait le mérite de **clarifier les effets propres à l'adoption simple**. La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale est en outre plus exacte juridiquement que celle du texte initial faisant référence à la création d'un « *double lien de filiation* », alors qu'il s'agit de l'adjonction d'un nouveau lien de filiation.

¹ Selon l'article 370 du code civil, l'adoption simple peut être révoquée « s'il est justifié de motifs graves (...) lorsque l'adopté est majeur, à la demande de ce dernier ou de l'adoptant. Lorsque l'adopté est mineur, la révocation de l'adoption ne peut être demandée que par le ministère public ».

² L'article 359 du code civil fixe parmi les effets de l'adoption plénière qu'elle est : « irrévocable ».

Toutefois, dans le contexte actuel où l'adoption simple est quasi-exclusivement intrafamiliale (94,9 % des adoptions simples en 2007, 97,9 % en 2018) et correspond majoritairement à l'adoption de l'enfant du conjoint (87,5 % en 2007 et 90,2 % en 2018)¹, la commission a relevé que ce type de **mesure symbolique serait sans aucun effet** sur la volonté affichée des auteurs de la proposition de loi de « *valoriser l'adoption simple* »², en droite ligne du rapport sur l'adoption de Monique Limon et Corinne Imbert³, qui préconisait de « *promouvoir l'adoption simple* ».

La commission a adopté l'article 1^{er} **sans modification**.

Article 2

Ouverture de l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité et en concubinage

Cet article a pour objet d'**autoriser l'adoption pour les personnes liées par un pacte civil de solidarité et les concubins**.

Voulue comme la mesure phare du texte, cet **élargissement a été approuvé par la commission** après un débat nourri. Elle a cependant préféré **maintenir les conditions d'âge ou de durée de la communauté de vie** en vigueur, assouplies par l'Assemblée nationale sans justification.

Elle a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

1. Le droit positif pose des conditions personnelle et familiale aux adoptants, fruit d'une longue histoire et d'évolutions successives

1.1 Le droit positif pose des conditions personnelle et familiale à l'adoption

Le droit positif autorise l'adoption aux **époux non séparés de corps, mariés depuis plus de deux ans ou âgés l'un et l'autre de plus de vingt-huit ans** (article 343 du code civil). Conséquence de l'ouverture du

¹ L'adoption en 2018, Zakia Belmokhtar, *ministère de la justice, septembre 2020, p. 74*.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Rapport%20ADOPTION_Version%20finale_sept%202020.pdf

² Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 4.

³ Vers une éthique de l'adoption, Donner une famille à un enfant, *rapport sur l'adoption présenté par Monique Limon et Corinne Imbert, remis au Premier ministre et au secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé chargé de la protection de l'enfance, octobre 2019, pages 33 et 40. Il y sera fait ainsi référence dans la suite du présent rapport : rapport « Limon-Imbert ».*

mariage aux couples de même sexe par la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013¹, **l'adoption est possible, depuis lors, tant pour les couples mariés de sexe différent que de même sexe.**

Combiné à l'article 346 du code civil, qui dispose que « *nul ne peut être adopté par plusieurs personnes si ce n'est par deux époux* », l'article 343 du même code a pour conséquence que **deux personnes liées par un pacte civil de solidarité ou deux concubins ne peuvent pas adopter conjointement un enfant.** Dans ces couples, la demande d'adoption ne peut être présentée qu'à titre individuel et l'adoption est nécessairement unilinéaire.

Toute personne âgée de plus de vingt-huit ans peut également adopter (article 343-1 du code civil). Peu importe alors sa situation conjugale. Toutefois, si celui qui forme la demande d'adoption est marié et non séparé de corps, il doit obtenir l'accord de son conjoint sauf si celui-ci est dans l'impossibilité de manifester sa volonté.

Ces conditions de fond figurent dans la section sur l'adoption plénière et sont applicables à l'adoption simple par renvoi de l'article 361 du code civil. Les effets de l'adoption sont alors différents. **L'adoption plénière d'un enfant a pour effet de lui conférer une filiation se substituant de manière irrévocable à sa filiation d'origine et le privant de toute appartenance à sa famille par le sang** (articles 356 et 359 du code civil), alors que **l'adoption simple ne fait qu'ajouter un nouveau lien de filiation** (article 364 du même code) qu'il est possible de révoquer en cas de motifs graves (article 370 dudit code).

Corollaire de la possibilité d'adopter seul, il est **possible d'adopter l'enfant de l'autre membre du couple**, sans condition d'âge minimum (article 343-2 du code civil). Toutefois, **seule l'adoption plénière de l'enfant du conjoint**, permise par l'article 345-1 du code civil², **laisse subsister sa filiation d'origine à l'égard de ce conjoint et de sa famille.** En conséquence, selon une jurisprudence constante, la Cour de cassation refuse d'autoriser l'adoption par une personne seule de l'enfant du partenaire d'un pacte civil de solidarité (PACS) ou du concubin, car cette adoption mettrait fin au lien de filiation de l'enfant avec le parent à l'égard duquel la filiation est établie, et serait contraire à son intérêt supérieur³. De même, la Cour de cassation **n'autorise l'adoption simple de l'autre membre du couple que s'il s'agit de celui du conjoint**, car elle a pour conséquence de réaliser un transfert des droits d'autorité parentale au profit du seul adoptant lorsque le couple n'est

¹ Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

² Elle est permise dans quatre hypothèses : lorsque l'enfant n'a de filiation légalement établie qu'à l'égard de ce conjoint, lorsque l'enfant a fait l'objet d'une adoption plénière par ce seul conjoint, lorsque l'autre parent que le conjoint s'est vu retirer l'autorité parentale, lorsque l'autre parent que le conjoint est décédé et n'a pas laissé d'ascendants au premier degré ou lorsque ceux-ci se sont manifestement désintéressés de l'enfant.

³ Cour de cassation, première chambre civile, 28 février 2018, pourvoi n° 17-11.069.

pas marié (article 365 du code civil), privant le parent à l'égard duquel la filiation est établie de ses propres droits¹.

1.2 Ces conditions se sont progressivement assouplies au fil des années

Jean-François Mignot, dans son ouvrage *L'adoption*, publié en 2017², montre comment le droit et la pratique ont connu de nombreuses évolutions depuis le XIX^e siècle.

L'adoption simple est introduite dans le droit français par le décret du 28 mars 1803, puis par le code civil lui-même en 1804. **De 1804 à 1923, seuls peuvent adopter les couples mariés et les personnes sans enfants de plus de cinquante ans**, quelle que soit leur situation conjugale mais sans enfant « *légitime* ». **Seuls des majeurs peuvent être adoptés**. Les mineurs sans famille ou dont la famille a consenti à l'adoption sont **rendus adoptables en 1923**, dans un contexte de **hausse du nombre d'orphelins et de mineurs abandonnés**³.

L'adoption plénière de mineurs existe quant à elle depuis 1939. À partir des années 1950, l'adoption plénière devient mieux à même d'assurer la fonction éducative de l'enfant. De 1939 à 1966, seuls les couples mariés sans enfants légitimes peuvent adopter en la forme plénière. Elle est **rendue possible pour les personnes seules en 1966**⁴ et les couples mariés avec enfants en 1976⁵. Des années 1950 jusqu'en 1970, le nombre annuel d'adoptés n'a cessé de croître, passant de 1 000 à 5 000 ; dont la majorité étaient des pupilles de l'État abandonnés.

L'âge minimum de vingt-huit ans et la durée de communauté de vie de deux ans, issus de la loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption, résultent d'assouplissements successifs depuis la loi fondatrice n° 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption : cinq années de mariage étaient exigées pour les époux jusqu'en 1996, dont l'un d'eux devait avoir trente ans, trente-cinq ans pour les personnes seules. Ce seuil fut aligné à trente ans pour tous en 1976.

Aujourd'hui, il est notable que le nombre d'adoptions plénières a fortement baissé. Selon l'étude publiée par le ministère de la justice en 2020 sur l'adoption⁶, elles représentent 2 922 enfants en 2018, contre 3 964 en 2007. **Presque 60 % sont des adoptions de l'enfant du conjoint en 2018**, alors qu'elles ne représentaient que 5,7 % des adoptions en 2007. Cette

¹ Cour de cassation, première chambre civile, 20 février 2007, pourvoi n° 06-15.647.

² *L'adoption*, Jean-François Mignot, Collection La Découverte, Paris, 2017.

³ *La Première Guerre Mondiale a laissé 1,1 million d'orphelins et 600 000 veuves de guerre*.

⁴ Loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption.

⁵ Loi n° 76-1179 du 22 décembre 1976 modifiant certaines dispositions relatives à l'adoption.

⁶ *L'adoption en 2018*, Zakia Belmokhtar, ministère de la justice, septembre 2020, p. 74 et 75.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Rapport%20ADOPTION_Version%20finale_sept%202020.pdf

évolution reflète la **chute**, en parallèle, **des adoptions internationales**, passées de **71,2 % du total d'adoptions plénières en 2007 à 7,3 % en 2018**. La **prépondérance de l'adoption intrafamiliale est encore plus marquée pour l'adoption simple**, bien qu'il s'agisse ici d'une tendance de long terme. Ainsi, sur 9 551 enfants adoptés en la forme simple en 2018, **90,2 % l'ont été par le conjoint de leur parent**, ce qui était déjà le cas pour près de 87,5 % d'entre eux en 2007 (sur 9 412 enfants adoptés).

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale ouvre l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité et aux concubins et abaisse la condition d'âge ou la durée de vie commune

Traduisant l'une des propositions du rapport « Limon-Imbert »¹, l'article 2 de la proposition de loi tend à **autoriser l'adoption en la forme simple ou plénière aux couples liés par un pacte civil de solidarité**, « *contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune* »² (PACS) **ou en concubinage**, « *union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple* »³, **aux mêmes conditions que pour les couples mariés. Il modifie pour cela l'article 343 du code civil et en tire les conséquences sur l'ensemble du titre VIII du livre I^{er} du code portant sur la filiation adoptive.**

Le corollaire de cette réforme est **l'autorisation pour une personne seule d'adopter l'enfant de son partenaire de PACS ou de son concubin**, qui serait rendue possible par l'article 345-1 du code civil pour l'adoption plénière. Le partage de l'autorité parentale ainsi que son exercice conjoint, qui serait autorisé pour les partenaires de PACS et concubins à l'article 365 du code civil, permettrait également l'adoption simple de l'enfant de l'autre membre du couple.

Outre plusieurs amendements rédactionnels, les députés ont adopté en commission un amendement de Monique Limon, rapporteur, tendant à **abaisser l'âge minimum requis pour les adoptants de vingt-huit à vingt-six ans** ainsi que, dans le cas de l'adoption par un couple, la **durée minimale de communauté de vie de deux à un an**.

¹ Vers une éthique de l'adoption, Donner une famille à un enfant, rapport sur l'adoption présenté par Monique Limon et Corinne Imbert, remis au Premier ministre et au secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé chargé de la protection de l'enfance, octobre 2019, page 43.

² Régi par les articles 515-1 et suivants du code civil.

³ Article 515-8 du code civil.

3. La position de la commission : approuver l'élargissement de l'adoption aux couples non mariés sans modifier les conditions d'âge ou la durée de communauté de vie requises

Le rapporteur s'est interrogé sur cette mesure qu'**aucune obligation juridique n'impose de reconnaître, pas plus qu'elle ne l'empêcherait**¹, considérant qu'un tel élargissement de l'adoption **n'était pas sans risque pour l'enfant en cas de séparation du couple**. En effet, alors que la prise en considération de l'intérêt de l'enfant est toujours effectuée par le juge² ou, le cas échéant, les avocats en cas de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocat, **aucun garde-fou n'est prévu pour les couples non mariés**. Le Conseil national de la protection de l'enfance rappelle d'ailleurs dans son avis « *que le divorce a un régime plus protecteur en cas de séparation pour les parents et donc pour l'enfant* »³.

Le rapporteur a également soulevé une difficulté purement factuelle : de moins en moins de pupilles de l'État sont adoptables et l'adoption internationale connaît un véritable déclin.

Au terme d'un débat nourri, la commission a néanmoins **approuvé cet élargissement de l'adoption tout en maintenant les conditions d'âge ou de durée de la communauté de vie en vigueur**, assouplies par l'Assemblée nationale sans justification (**amendements COM-1 rect. et COM-25 rect.** de Laurence Harribey et Thani Mohamed Soilihi).

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

¹ *Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé en 2010 que le « législateur a, dans l'exercice de la compétence que lui attribue l'article 34 de la Constitution, estimé que la différence de situation entre les couples mariés et ceux qui ne le sont pas pouvait justifier, dans l'intérêt de l'enfant, une différence de traitement quant à l'établissement de la filiation adoptive à l'égard des enfants mineurs ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur (...) »*, (Décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, Mmes Isabelle D. et Isabelle B. [Adoption au sein d'un couple non marié], considérant 9). *Si la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas expressément prononcée sur la question, la Cour de cassation juge de manière constante que « le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'impose pas de consacrer, par une adoption, tous les liens d'affection, fussent-ils anciens et établis »* (Cour de cassation, première chambre civile, 28 février 2018, pourvoi n° 17-11.069).

² *L'article 229-2 du code civil dispose que : « les époux ne peuvent consentir mutuellement à leur divorce par acte sous signature privée contresigné par avocats lorsque (...) 1° Le mineur, informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge dans les conditions prévues à l'article 388-1, demande son audition par le juge (...) »*

³ *Conseil national de la protection de l'enfance, avis 2021-3 relatif à la proposition de loi n° 3161 visant à réformer l'adoption, adopté par le bureau du CNE le 7 septembre 2021.*

Article 2 bis (supprimé)

Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'adoption par les personnes seules de plus de vingt-six ans

L'article 2 *bis*, introduit à l'initiative de Xavier Breton par la commission de l'Assemblée nationale, prévoit la **remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement** « *faisant un état des lieux de l'adoption par toute personne célibataire âgée de plus de vingt-six ans* ».

Conformément à sa position constante, la commission des lois a **supprimé** l'article 2 *bis*.

L'article 2 *bis*, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de Xavier Breton, tend à prévoir la remise au Parlement d'un rapport au Gouvernement « *faisant un état des lieux de l'adoption par toute personne célibataire âgée de plus de vingt-six ans* ».

Outre l'**absence de portée normative de cette disposition**, la **commission** s'est montrée, suivant sa position constante, défavorable à cette demande de rapport, considérant que le **Parlement tient son pouvoir de contrôle de l'action du Gouvernement de la Constitution elle-même**. Le ministère de la justice a en outre publié en 2020 une étude statistique sur l'évolution de l'adoption entre 2007 et 2018 qui répond déjà à cette demande¹.

La commission a donc supprimé le présent article 2 *bis* par l'adoption des **amendements COM-34 et COM-3** du rapporteur et de Laurence Harribey.

La commission a **supprimé** l'article 2 *bis*.

¹ L'adoption en 2018, Zakia Belmokhtar, ministère de la justice, septembre 2020.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Rapport%20ADOPTION_Version%20finale_sept%202020.pdf

Article 3

Fixation d'un écart d'âge maximum entre les adoptants et le plus jeune des adoptés

Cet article a pour objet de **fixer un écart d'âge maximum entre les adoptants et le plus jeune des adoptés**. Supprimé par l'Assemblée nationale et réintégré dans les conditions d'agrément, la commission a jugé qu'il était au contraire **opportun de déterminer un tel principe dans les conditions générales de l'adoption, tout en ménageant des exceptions**.

La commission a rétabli l'article 3 **ainsi rédigé**.

L'article 344 du code civil exige que les **adoptants aient quinze ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter**, ce critère étant abaissée à dix ans pour l'enfant du conjoint. Le tribunal peut, s'il y a de « *justes motifs* », prononcer tout de même l'adoption si la différence d'âge est inférieure au niveau requis.

Traduisant l'une des propositions du rapport « Limon-Imbert »¹, l'article 3 de la proposition de loi tend à **instaurer un écart d'âge maximum de quarante-cinq ans entre le plus jeune des adoptants et adoptés**. Cette règle ne s'appliquerait pas à l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple et le tribunal pourrait y déroger.

Modifié par les députés en commission à l'initiative de Monique Limon, rapporteure, pour augmenter de cinq ans cet écart d'âge (cinquante ans), puis dans le but de transférer le pouvoir de dérogation au Conseil de famille et non plus au tribunal à l'initiative de Raphaël Gérard, cet article a finalement été supprimé en séance publique à l'initiative de Jean-François Éliaou, selon lequel « *l'ajout de cet écart d'âge maximum pourrait freiner l'adoption en général et celle des enfants aux besoins spécifiques en particulier*² ».

Toutefois, les députés ont également **réintroduit à l'article 10 de la proposition de loi cette même condition pour la délivrance de l'agrément**, ce qui n'est pas très cohérent. D'ailleurs, **imposer un écart d'âge au moment de l'agrément n'a pas grand sens**, puisque par construction, l'âge de l'enfant ne peut pas être connu à ce moment-là, alors qu'il l'est nécessairement lors du placement de l'enfant et du jugement d'adoption.

¹ Vers une éthique de l'adoption, Donner une famille à un enfant, rapport sur l'adoption présenté par Monique Limon et Corinne Imbert, remis au Premier ministre et au secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé chargé de la protection de l'enfance, octobre 2019, page 42.

² Amendement n° 57 au texte n° 3590 adopté par la commission des lois, sur la proposition de loi de Mme Limon visant à réformer l'adoption (3161), première lecture à l'Assemblée nationale.

La commission a estimé **opportun d'introduire par principe un écart d'âge maximum**, dans le but d'éviter que plusieurs générations séparent l'enfant adopté de ses parents électifs, tout en ménageant une **exception pour le parent du conjoint et en permettant au tribunal d'y déroger s'il y a de justes motifs**. En effet, ces enfants qui ont subi un abandon ont besoin d'une mobilisation de leurs parents adoptifs qui soit forte et durable. La commission a donc adopté l'**amendement COM-35** du rapporteur en ce sens.

La commission a rétabli l'article 3 **ainsi rédigé**.

Article 4 (supprimé)

Extension des possibilités d'adoption plénière d'enfants âgés de plus de quinze ans

Cet article a pour objet d'**élargir les dérogations à l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière d'un enfant âgé de plus de quinze ans**.

Considérant que cette proposition qui n'est pas consensuelle soulevait des difficultés juridiques, la commission a préféré en **rester au droit en vigueur**. Elle a donc **supprimé** l'article 4.

1. L'adoption plénière est aujourd'hui réservée, sauf exceptions, aux enfants de moins de quinze ans

Parmi les conditions de fond de l'adoption figure l'âge de l'adopté, qui diffère entre adoption simple et plénière.

Tandis que l'**article 345 du code civil prohibe l'adoption plénière des enfants de plus de quinze ans**, « *l'adoption simple est permise quel que soit l'âge de l'adopté* » (article 360 du code civil). Cet encadrement de l'adoption plénière, permise en principe pour les seuls enfants de moins de quinze ans accueillis depuis au moins six mois au foyer du ou des adoptants, **s'explique par les conséquences de l'adoption plénière qui rompt de manière irrévocable la filiation d'origine¹ et permet l'exercice d'une pleine parenté**.

Ce principe connaît toutefois deux exceptions : lorsque l'enfant a été accueilli au foyer de l'adoptant avant cet âge par des personnes qui ne réunissaient pas les conditions pour adopter², ou si l'enfant a fait l'objet

¹ Articles 356, 358 et 359 du code civil.

² Il peut s'agir par exemple de couples n'ayant pas atteint l'âge fixé par la loi ou la durée de communauté de vie requise pour adopter.

d'une adoption simple avant d'avoir atteint le même âge. Dans ces hypothèses, l'adoption plénière est possible pendant **toute la minorité** de l'enfant depuis 1976¹, et **pendant deux ans après sa majorité** depuis 1996².

En toute hypothèse, **l'enfant de plus de treize ans doit consentir personnellement à son adoption, qu'elle soit plénière ou simple**³.

2. La proposition de loi tend à élargir les dérogations à l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière d'un enfant âgé de plus de quinze ans

Dans l'objectif « *de favoriser l'adoption plénière des enfants de plus de 15 ans par les personnes qui les ont accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance* », ainsi que l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, son article 4 tend à **élargir les dérogations à l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière au bénéfice d'un enfant âgé de plus de quinze ans** à toutes les hypothèses dans lesquelles l'enfant ne remplissait pas, avant ses quinze ans, les conditions légales pour être adopté.

En séance publique, les députés ont substantiellement modifié cet article en adoptant un amendement de Coralie Dubost, sous-amendé par Monique Limon, rapporteure, qui **allonge d'un an supplémentaire**, soit jusqu'à vingt-et-un ans, la **possibilité d'adoption plénière par exception**. Il tend également à **introduire quatre nouvelles dérogations** : lorsqu'il s'agit de l'adoption de l'enfant du conjoint⁴, d'un pupille de l'État⁵, d'un enfant judiciairement déclaré délaissé⁶ ou même en cas de « *motif grave* ».

3. La position de la commission : maintenir l'équilibre du droit en vigueur

Alors que le rapport « Limon-Imbert »⁷ **préconisait de « promouvoir l'adoption simple »**, et que la proposition de loi s'inscrit dans cette **continuité** – sans y parvenir toutefois⁸ – la **commission n'a pu établir la nécessité d'étendre aussi largement les possibilités d'adoption plénière**. Les statistiques les plus récentes du ministère de la justice montrent d'ailleurs que les adoptions plénières prononcées entre 15 et 19 ans

¹ Loi n° 76-1179 du 22 décembre 1976 modifiant certaines dispositions relatives à l'adoption.

² Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption.

³ Voir commentaire de l'article 8 de la proposition de loi.

⁴ Article 345-1 du code civil.

⁵ 2° de l'article 347 du code civil.

⁶ 3° du même article, qui renvoie aux articles 381-1 et 381-2 du code civil.

⁷ Vers une éthique de l'adoption, Donner une famille à un enfant, rapport sur l'adoption présenté par Monique Limon et Corinne Imbert, remis au Premier ministre et au secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé chargé de la protection de l'enfance, octobre 2019, pages 33 et 40.

⁸ Voir « L'Essentiel » de la proposition de loi.

représentent 1,5 % du total d'adoptions plénières en 2007 et 3,2 % en 2018¹. Ces adoptions sont donc marginales.

Ce sujet n'est pas consensuel. Lors des auditions, si les ministères s'y sont montrés favorables au motif que cela « *pouvait être dans l'intérêt de l'enfant* », sans étayer davantage cette affirmation, il est notable que les représentants d'associations d'anciens pupilles de l'État et enfants adoptés s'y sont opposés, considérant que **l'adoption simple permettait déjà de satisfaire des liens d'attache noués sur la base de la volonté entre adoptants et adoptés à cet âge.** La commission s'est donc interrogée sur l'intérêt de l'enfant, au seuil de sa majorité voire au-delà, de voir sa filiation d'origine, avec laquelle il s'est construit pendant toute son enfance, purement et simplement effacée.

Parmi les dérogations proposées, la **possibilité de prononcer l'adoption en cas de « motif grave » pose en outre de sérieuses difficultés juridiques** : trop générale et imprécise, elle serait source d'insécurité juridique et un détournement de l'adoption à des fins successorales ou d'acquisition de la nationalité française n'est pas à exclure.

Les autres dérogations ne sont pas, non plus, sans soulever des difficultés : l'extension de la possibilité d'adopter de façon plénière l'enfant de l'autre membre du couple au-delà de sa majorité soulève l'opposition des représentants de familles et des juristes entendus, craignant que l'adoption du majeur, qui consent seul à son adoption, le soit sans l'accord du parent, *a fortiori* s'il est décédé. L'adoption plénière des pupilles de l'État et des enfants déclarés délaissés jusqu'à 21 ans n'a pas, non plus, fait consensus parmi les acteurs entendus.

Au final **l'ampleur des dérogations proposées viderait de sa substance le principe de la prohibition de l'adoption plénière** au-delà de l'âge de quinze ans qui connaît déjà des exceptions. Or, la commission a estimé **qu'après cet âge et, a fortiori, à vingt ou vingt-et-un ans, l'adoption simple est plus appropriée** en principe que l'adoption plénière. Elle n'a donc pas souhaité étendre ses exceptions et a **préféré en rester au droit en vigueur** en adoptant un **amendement COM-36** de suppression du rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 4.

¹ L'adoption en 2018, Zakia Belmokhtar, ministère de la justice, septembre 2020, p. 74.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Rapport%20ADOPTION_Version%20finale_sept%202020.pdf

Article 5
Placement en vue de l'adoption

Cet article relatif au **placement en vue de l'adoption** a plusieurs objets : fixer une date certaine au début du placement, clarifier les conditions juridiques de prise en charge de l'enfant pendant cette période **et étendre à l'adoption simple l'obligation de placement en vue de l'adoption.**

Hormis la **dernière mesure** qu'elle a jugée **inopportune**, la commission a **approuvé** les **autres modifications** du droit en vigueur au bénéfice d'ajustements techniques.

Elle a adopté l'article 5 **ainsi modifié.**

1. Le placement de l'enfant est une spécificité de l'adoption plénière

L'adoption plénière se distingue aujourd'hui de l'adoption simple en ce qu'elle n'est possible qu'en faveur d'un enfant « *accueilli au foyer du ou des adoptants depuis au moins six mois* » (article 345 du code civil).

L'article 351 du code civil dispose que le placement en vue de l'adoption « *est réalisé par la remise effective aux futurs adoptants d'un enfant pour lequel il a été valablement et définitivement consenti à l'adoption, d'un pupille de l'État ou d'un enfant déclaré abandonné par décision judiciaire¹* ». Cette condition « *constitue une sorte de délai d'épreuve pour apprécier les chances d'adaptation de l'enfant dans sa nouvelle famille – adaptation cruciale s'agissant d'une adoption qui rompt définitivement le lien avec la famille d'origine* »².

Les parents biologiques sont protégés par le troisième alinéa de l'article 351 qui dispose que lorsque la filiation de l'enfant n'est pas établie, le **placement en vue de l'adoption ne peut intervenir avant l'expiration du délai de deux mois** à compter du recueil de l'enfant au terme duquel il est admis en qualité de pupille de l'État³. Dans sa décision QPC n° 2019-826 du 7 février 2020, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution, le législateur ayant entendu « *concilier l'intérêt des parents de naissance à disposer d'un délai raisonnable pour reconnaître l'enfant et en obtenir la restitution et celui de l'enfant dépourvu de*

¹ Il s'agit des trois catégories d'enfants adoptables définis par l'article 347 du code civil.

² Droit civil, La famille, François Terré, Charlotte Goldie-Genicon, Dominique Fenouillet, Précis Dalloz, 9^e édition, 2018, p. 781.

³ Le placement ne peut en outre avoir lieu lorsque les parents ont demandé la restitution de l'enfant tant qu'il n'a pas été statué sur le bien-fondé de cette demande à la requête de la partie la plus diligente.

filiation à ce que son adoption intervienne dans un délai qui ne soit pas de nature à compromettre son développement »¹.

Les **effets juridiques du placement sont doubles** : il fait obstacle à toute restitution de l'enfant à sa famille d'origine et fait échec à toute déclaration de filiation et de reconnaissance (article 352 du code civil). Dans la décision QPC déjà citée, le Conseil constitutionnel a estimé qu'« *en interdisant qu'une telle reconnaissance intervienne postérieurement à son placement en vue de son adoption, le législateur [avait] entendu garantir à l'enfant, déjà remis aux futurs adoptants, un environnement familial stable* »².

Enfin, si le placement cesse ou que le tribunal refuse de prononcer l'adoption, les effets du placement sont rétroactivement résolus (article 352 du code civil).

2. La commission a approuvé les évolutions proposées par la proposition de loi à l'exception de l'extension contestable à l'adoption simple du placement de l'enfant

Adopté sans modification par l'Assemblée nationale, l'article 5 de la proposition de loi a quatre objets d'inégal enjeu.

- ***Fixer une date certaine au début du placement***

L'article 5 de la proposition de loi tend à **clarifier la rédaction de la date effective de début du placement** en indiquant à l'article 351 du code civil non pas « *qu'il est réalisé* » mais qu'il « *débute* » par la remise effective aux futurs adoptants d'un enfant adoptable.

Si les magistrats de la Cour de cassation ont reconnu lors de leur audition qu'il n'y avait pas aujourd'hui de réelle difficulté d'interprétation par les juridictions, ils se sont montrés favorables à une **amélioration de la rédaction** de « *cette date juridiquement très importante* » et ont proposé une rédaction alternative à celle du projet de loi, prévoyant que le placement « *prend effet à la date de la remise effective de l'enfant aux futurs adoptants* ». Se rangeant à cet avis, la commission a adopté un **amendement COM-37** du rapporteur en ce sens.

- ***Assurer une coordination avec la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant***

L'article 5 de la proposition de loi tend ensuite à préciser que parmi les enfants adoptables figure **l'enfant déclaré « délaissé » et non pas « abandonné » par décision de l'autorité judiciaire**. Ce **changement ne pose aucune difficulté** puisqu'il s'agit ici de tirer les conséquences de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant qui a

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2019-826 QPC du 7 février 2020, M. Justin A [Placement en vue de l'adoption d'un enfant né d'un accouchement sous le secret], cons. 9.

² Même décision, cons. 9.

remplacé l'ancienne déclaration d'abandon d'enfant¹ par la déclaration judiciaire de délaissement parental aux articles 381-1 et 381-2 du code civil.

- ***Clarifier les conditions juridiques de prise en charge de l'enfant par les futurs adoptants pendant la période de placement***

Les conditions dans lesquelles les futurs adoptants prennent l'enfant en charge pendant la durée du placement qui précède l'adoption – au moins six mois – seraient également clarifiées.

Pendant la **période du placement, les futurs adoptants ne sont pas investis de l'autorité parentale** qui reste dévolue au préfet, tuteur, et au conseil de famille des pupilles de l'État. Pour autant, ce sont eux qui s'occupent de l'enfant au quotidien et **il est donc nécessaire qu'ils puissent réaliser les actes usuels de l'autorité parentale**. Il s'agit d'entériner les situations de fait actuelles, de clarifier le type d'actes que les futurs parents peuvent accomplir pendant le placement et de sécuriser leurs rapports avec les tiers.

La **rédaction retenue s'inspire de l'article 372-2 du code civil qui concerne les parents de l'enfant**. Lors de leur audition, les magistrats de la Cour de cassation ont estimé qu'il serait à la fois plus logique et plus clair **d'aligner ses dispositions avec celles prévues à l'article 373-4 du code civil, qui détermine les actes que le tiers à qui l'enfant est confié par décision judiciaire peut réaliser**.

Souscrivant à ces observations, la commission a adopté un **amendement COM-38** du rapporteur précisant que les **futurs adoptants « accomplissent les actes usuels relatifs à la surveillance et à l'éducation de l'enfant »**, et non pas, comme proposé, *« peuvent réaliser les actes usuels de l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant »*, ce qui semble trop large. La suppression du verbe pouvoir devrait aussi lever toute ambiguïté quant à la capacité des futurs adoptants.

- ***Refuser d'étendre à l'adoption simple l'obligation de placement en vue de l'adoption***

L'article 5 de la proposition de loi tend également à **étendre à l'adoption simple l'obligation de placement de l'enfant chez les futurs adoptants**, par un renvoi de l'article 361 du code civil sur les effets de l'adoption simple à l'article 351 du même code. Les effets juridiques du placement prévus à l'article 352 ne seraient en revanche pas étendus (obstacle à la restitution de l'enfant et à toute déclaration ou reconnaissance de filiation).

Hormis les représentants des ministères, cette **disposition fait l'unanimité contre elle parmi les personnes entendues**.

¹ Qui figurait à l'article 350 du code civil, abrogé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016.

Un tel placement apparaît **inadapté voire impossible dans la plupart des cas** : 97 % des adoptions simples sont intrafamiliales en 2018, et 87,9 % concernent des personnes majeures¹ qui n'ont pas même vocation à résider – donc à être « *placés* » chez leurs futurs adoptants.

Le seul cas où un placement paraît envisageable en vue d'une adoption simple concerne les pupilles de l'État, mais une telle évolution exige une plus ample réflexion car il n'est pas certain que cela favorise ce type d'adoption mais plutôt les décourage, en alourdissant la procédure.

La commission a donc adopté un **amendement COM-39** du rapporteur supprimant cette extension.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 (supprimé)

Prohibition de toute adoption plénière conduisant à une « confusion des générations »

Cet article a pour objet de prohiber « *toute adoption plénière conduisant à une confusion des générations* ». Or, ce **risque est déjà pleinement pris en compte par la jurisprudence**.

Considérant plus opportun de **laisser au juge le soin d'apprécier l'intérêt de l'enfant au cas par cas, plutôt que d'établir une règle qui ne pourrait souffrir d'exception**, la commission a **supprimé** l'article 6.

L'article 6 de la proposition de loi initiale tendait à introduire un nouvel article 343-3 dans le code civil pour prohiber l'adoption plénière entre ascendants et descendants en ligne directe ainsi qu'entre frères et sœurs. À l'initiative de Coralie Dubost, les députés ont adopté en séance publique un **amendement prohibant** « *toute adoption plénière conduisant à une confusion des générations* ». Sous-amendé à l'initiative de Camille Galliard-Minier pour restreindre cette prohibition à l'adoption plénière, cette nouvelle règle serait en outre applicable à l'adoption simple par renvoi de l'article 361 du code civil.

Or, d'après les magistrats de la Cour de cassation entendus par le rapporteur, **ce risque est déjà pleinement pris en compte par les juges dans leur appréciation de l'intérêt de l'enfant**. Ainsi, dans une décision du

¹ L'adoption en 2018, Zakia Belmokhtar, *ministère de la justice, septembre 2020, p. 43*.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Rapport%20ADOPTION_Version%20finale_sept%202020.pdf

6 mars 2013, la Cour de cassation a confirmé le refus du tribunal de prononcer une adoption non conforme à l'intérêt de l'adopté, car constituant « *un bouleversement anormal de l'ordre familial et aurait donc des effets plus négatifs que positifs* »¹. De plus, cette notion de « *confusion des générations* », empruntée à des champs lexicaux relevant de la sociologie, n'a pas de consistance juridique telle qu'elle puisse être inscrite dans la loi.

Enfin, il existe peut-être des situations, certes très rares, dans lesquelles une telle adoption pourrait être conforme à l'intérêt de l'enfant ; lorsqu'une mère a été victime d'un crime sur conjoint et que la grand-mère maternelle, un grand-oncle ou une grand-tante, souhaitent adopter l'enfant par exemple. Dans un arrêt du 16 décembre 2020, la Cour de cassation a d'ailleurs rappelé qu'il se déduit de l'article 348-5 du code civil que les adoptions intrafamiliales sont permises en droit français². Elle en conclut que « *l'adoption des neveux et nièces par leur tante n'est pas, en elle-même, contraire à l'ordre public international* ». **Il revient au juge d'apprécier si une telle adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant.**

Considérant **plus opportun de laisser au juge le soin d'apprécier l'intérêt de l'enfant au cas par cas, plutôt que d'établir une règle qui ne pourrait souffrir d'exception**, la commission a adopté un **amendement COM-40** de suppression présenté par le rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 6.

Article 7 (supprimé)

Conditions de validité du consentement des parents à l'adoption de leur enfant

Cet article a pour objet de **déplacer** au sein du code civil **des dispositions sur le consentement applicables en cas de conflit de lois** et d'adoption internationale aux conditions de recueil du consentement en droit français.

Or, la **nullité du consentement** est déjà un motif de refus du prononcé d'une adoption en droit français, et le **jeu des renvois aurait des effets inopportuns en cas d'adoption internationale**.

La commission a **supprimé** l'article 7.

¹ Cour de cassation, première chambre civile, 6 mars 2013, n° 12-17183.

² Cour de cassation, première chambre civile, 16 décembre 2020, n° 19-22.101.

L'article 370-3 du code civil, qui régit les **conditions de validité du consentement en cas d'adoption internationale**, dispose que « *quelle que soit la loi applicable, l'adoption requiert le consentement du représentant légal de l'enfant. Le consentement doit être libre, obtenu sans aucune contrepartie, après la naissance de l'enfant et éclairé sur les conséquences de l'adoption, en particulier, s'il est donné en vue d'une adoption plénière, sur le caractère complet et irrévocable de la rupture du lien de filiation préexistant* ». Cette **rédaction est pour partie empruntée à la convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale conclue le 29 mai 1993**, dite « *Convention de La Haye* »¹

L'article 7 de la proposition tend à **déplacer ces dispositions qui ont vocation à s'appliquer en cas de conflit de lois, en tête de l'article 348-3 du code civil relatif au recueil du consentement à l'adoption par le notaire** ou les agents diplomatiques ou consulaires français et à y faire référence par renvoi à l'article 370-3.

Comme l'ont montré les auditions, notamment les développements de Marie-Christine Le Boursicot, conseiller honoraire près la Cour de cassation, cette **modification pose plusieurs difficultés juridiques**.

La **rédaction actuelle de l'article 370-3 du code civil vise l'hypothèse d'une adoption internationale** pour garantir lorsque c'est un droit étranger qui s'applique, que le consentement respecte en tout état de cause les conditions énumérées par la loi pour être valable et produire effet.

Le **consentement donné en France à une adoption est régi par les principes généraux du droit et notamment celui de l'indisponibilité de l'état des personnes, ainsi que par les dispositions de droit commun relatives au consentement** (articles 1129 et suivants du code civil). Les juges français doivent ainsi vérifier que le consentement donné à un acte n'est pas vicié par l'erreur, le dol ou encore la violence, qu'il doit être librement donné et que, s'il porte sur l'état des personnes, il n'a pas été monnayé. La **nullité du consentement constitue déjà un motif de refus** du prononcé d'une adoption.

Le Conseil national de la protection de l'enfance ainsi que les associations de familles entendues en audition ont en outre alerté sur les **effets inopportuns induits par cette modification en cas d'adoption internationale**. En effet, le jeu du renvoi de l'article 370-3 du code civil à l'article 348-3 conduirait à imposer aux pays d'origine de recueillir le consentement à l'adoption selon les conditions de formalisme requises en France (recueil par le notaire, rétractation etc.), ce qui exclurait de nombreux pays qui n'y répondent pas.

¹ Article 4 notamment.

Pour toutes ces raisons, la commission a adopté les **amendements COM-41 et COM-4** de suppression présentés par le rapporteur et Laurence Harribey.

La commission a **supprimé** l'article 7.

Article 8

Adoption du mineur de plus de treize ans ou du majeur protégé hors d'état de donner leur consentement

Cet article a pour objet de **permettre au tribunal de prononcer l'adoption de mineurs de plus de treize ans ou de majeurs protégés** lorsqu'ils sont **hors d'état d'y consentir** alors que c'est aujourd'hui impossible.

Y souscrivant pleinement, la commission l'a **adopté au bénéfice d'un amendement** levant plusieurs ambiguïtés.

1. L'impossibilité actuelle d'être adopté pour un mineur de treize ans ou un majeur protégé hors d'état de donner leur consentement

S'il est **âgé de plus de treize ans, l'adopté doit consentir personnellement à son adoption** – consentement qui s'ajoute à celui de ses représentants légaux – que l'adoption soit plénière (article 345 du code civil) ou simple (article 360 du même code). Il est donné devant notaire¹ et l'adopté peut se rétracter jusqu'au prononcé de l'adoption. Ce **consentement est même le seul nécessaire si le futur adopté est majeur²**, puisque ses parents n'ont plus aucune autorité sur lui.

Depuis la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, l'article 458 du code civil³ **répute strictement personnel le consentement donné par la personne à**

¹ Il peut aussi être donné devant les agents diplomatiques ou consulaires français ou être reçu par le service de l'aide sociale à l'enfance.

² Cour de cassation, première chambre civile, 6 mars 2013, n° 12-17183.

³ « Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée.

Sont réputés strictement personnels la déclaration de naissance d'un enfant, sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personne d'un enfant, la déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant et le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant. »

sa propre adoption. En conséquence, cet acte ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation. Cette protection revient *in fine* à interdire l'adoption du majeur protégé hors d'état de consentir alors qu'elle pourrait lui être bénéfique.

La situation des mineurs de plus de treize ans hors d'état de consentir est juridiquement plus floue mais il semble qu'ils **ne peuvent, non plus, être adoptés faute de pouvoir y consentir « personnellement »** comme l'exige expressément la loi.

2. La commission a accepté de remédier à cette impossibilité pour permettre une adoption bénéfique au mineur ou au majeur protégé

L'article 8 de la proposition de loi tend à résoudre ces difficultés en **autorisant le tribunal « à passer outre l'absence de consentement », des majeurs ou mineurs hors d'état de consentir à leur propre adoption**, si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'adopté, après avis du représentant légal pour le mineur ou de la personne chargée de sa protection pour le majeur. Il ajoute à cet effet un alinéa à l'article 348-6 du code civil.

La commission a **approuvé ce principe qui a globalement fait consensus** parmi les personnes entendues. Elle a toutefois adopté un **amendement COM-42** du rapporteur pour lever plusieurs ambiguïtés.

Elle a, en premier lieu, **choisi de faire figurer ce principe dans un nouvel article 348-7 du code civil**, l'article 348-6 retenu par l'Assemblée nationale ne concernant que les cas de refus de consentement abusifs du parent ou du conseil de famille, ce qui est totalement différent et pourrait être source de confusion. En second lieu, elle a **précisé que le tribunal pouvait « prononcer l'adoption », lorsque la personne n'est pas en état de consentir**, alors que la formulation selon laquelle il pouvait « *passer outre l'absence de consentement* » a pu choquer certaines personnes entendues et être interprétée comme permettant de se passer de tout consentement pour le mineur, non seulement le sien mais le cas échéant celui de ses parents (articles 347 et 348 du code civil), ce qui n'est pas le cas.

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.
--

Article 9

Consentement de l'enfant à son changement de prénom lors de son adoption et à son changement de nom lors de son adoption simple

Cet article a pour objet d'introduire le **consentement de l'enfant** à son **changement de prénom** lors de son **adoption** et à son **changement de nom** lors de son **adoption simple**. La commission a **approuvé le premier mais pas le second dispositif**, considérant que cela reviendrait à nier la filiation ainsi créée.

La commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

1. Le consentement de l'enfant adopté de plus de treize ans en la forme plénière ou simple à son changement de prénom

Que l'adoption soit plénière ou simple, le **tribunal peut modifier les prénoms de l'enfant à la demande des adoptants** (articles 357 du code civil et 361 par renvoi). L'article 9 de la proposition de loi tend à introduire le consentement de l'enfant de plus de treize ans à ce changement, ce qui n'a pas soulevé de difficulté lors des auditions et est **apparu opportun à la commission**. Cette modification permettrait en outre d'aligner les dispositions applicables à l'adoption sur le droit commun prévu à l'article 60 du code civil¹.

2. Le consentement de l'enfant de plus de treize ans adopté en la forme simple à l'adjonction du nom de l'adoptant

Actuellement, l'adopté de plus de treize ans peut refuser que son nom soit substitué à son nom d'origine. Ce qu'il ne peut refuser c'est que le nom de son parent adoptif soit adjoint au sien – seul le majeur le peut (article 363 du code civil). Or, cette adjonction constitue la conséquence logique de l'adoption simple, qui ajoute un nouveau lien de filiation à la filiation d'origine sans la détruire.

Comme l'indique Pascale Salvage-Gerest dans sa contribution écrite, **permettre à l'enfant de refuser l'adjonction de son nouveau nom**, comme le propose l'article 9 de la proposition de loi, **reviendrait à nier cette nouvelle filiation et ne fait pas du tout consensus**, comme le rapporteur l'a constaté lors des auditions, d'autant que le droit commun de l'article 61-3 du code civil n'impose le consentement de l'enfant que si le changement de nom *« ne résulte pas de l'établissement ou d'une modification d'un lien de filiation »*.

¹ « Toute personne peut demander à l'officier de l'état civil à changer de prénom. La demande est remise à l'officier de l'état civil du lieu de résidence ou du lieu où l'acte de naissance a été dressé. (...) »

Si l'enfant est âgé de plus de treize ans, son consentement personnel est requis. »

Pour toutes ces raisons, la commission a adopté un **amendement COM-43** du rapporteur maintenant le droit en vigueur à l'article 363 du code civil.

La commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 9 bis (supprimé)

Dispositif transitoire d'établissement de la filiation des enfants nés du recours par un couple de femmes à une assistance médicale à la procréation à l'étranger

La loi 2 août 2021 relative à la bioéthique permet **la reconnaissance conjointe rétroactive pour la mère d'intention** en cas de recours avant cette loi à une assistance médicale à la procréation (AMP) avec donneur à l'étranger. Le présent article tend à imposer l'adoption de l'enfant par la mère d'intention, lorsque la mère qui a accouché « *s'y oppose sans motif légitime* ».

La commission a **supprimé cette disposition** qui revient à se passer dans des conditions trop floues du consentement de la mère qui a accouché, et poursuit un but de règlement d'un litige entre adultes plutôt que l'intérêt de l'enfant.

La loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique permet **la reconnaissance conjointe rétroactive pour la seconde mère** d'un couple de femmes ayant eu recours à une **assistance médicale à la procréation (AMP)** avec donneur à l'étranger **avant la loi**¹. Ce dispositif transitoire **implique** toutefois que les **deux femmes soient d'accord** puisque la reconnaissance est « *conjointe* », même si elle n'établit la filiation qu'à l'égard de celle qui n'a pas accouché.

L'article 9 *bis* de la proposition de loi, ajouté par les députés en commission à l'initiative de Coralie Dubost, tend à **régler les situations dans lesquelles le couple de femmes est en désaccord**.

¹ *IV de l'article 6* : « Lorsqu'un couple de femmes a eu recours à une assistance médicale à la procréation à l'étranger avant la publication de la présente loi, il peut faire, devant le notaire, une reconnaissance conjointe de l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de la femme qui a accouché. Cette reconnaissance établit la filiation à l'égard de l'autre femme.

La reconnaissance conjointe est inscrite en marge de l'acte de naissance de l'enfant sur instruction du procureur de la République, qui s'assure que les conditions prévues au premier alinéa du présent IV sont réunies. Le présent IV est applicable pour une durée de trois ans à compter de la publication de la présente loi ».

Le **dispositif transitoire** proposé prévoit que, lorsque la mère qui a accouché s'oppose « *sans motif légitime* » à l'établissement du lien de filiation à l'égard de la femme avec qui elle a eu recours à l'AMP, cette dernière peut **demande l'adoption de l'enfant dans un délai de trois ans** à compter de la publication de la loi. Il appartiendrait au juge de prononcer l'adoption si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant.

La femme qui n'a pas accouché doit rapporter la preuve, d'une part, que l'enfant est issu d'une assistance médicale à la procréation réalisée à l'étranger et, d'autre part, qu'il existait un projet parental commun avec la femme qui a accouché. La preuve de ces éléments peut être apportée par tous moyens.

La commission a estimé que cette **disposition n'était pas acceptable**. Elle revient à se passer du consentement de la mère qui a accouché dans des conditions trop floues : l'appréciation des « *motifs légitimes* » paraît à cet égard particulièrement incertaine et facteur d'insécurité juridique.

En outre, alors qu'au moment de la naissance de l'enfant, la loi garantissait à la mère le droit de s'opposer à l'établissement d'un autre lien de filiation, la loi viendrait désormais le lui imposer rétroactivement. Le dispositif pourrait d'ailleurs concerner des situations très anciennes puisqu'aucun délai n'est prévu pour la réalisation de l'AMP. Elle revient à permettre, à l'issue d'une PMA, à l'ancienne compagne de la mère de naissance, mère légale de l'enfant, l'adoption de cet enfant, quelles que soient la date de réalisation de l'AMP et leur durée de vie commune, et même si l'enfant n'a pas vécu avec cette femme. Dans un arrêt récent du 12 novembre 2020¹, la Cour européenne des droits de l'homme a fait primer l'intérêt supérieur de l'enfant sur les droits d'une requérante, ex-compagne de la mère d'un enfant conçu par AMP à l'étranger, pour lui refuser un droit de visite et d'hébergement parce que les relations conflictuelles entre les deux femmes plaçaient l'enfant dans une « *situation traumatisante* ».

Lors des auditions, cette disposition transitoire est loin d'avoir fait l'unanimité. Dans son avis sur la proposition de loi, le Conseil national de la protection de l'enfance s'y oppose fermement, expliquant « *qu'elle poursuit un autre but que l'intérêt supérieur de l'enfant en visant à régler des litiges entre adultes et à reconnaître un droit sur l'enfant* ». Les associations de familles et de pupilles entendues par le rapporteur sont allées dans le même sens.

Souscrivant à ces observations, la commission a adopté l'**amendement COM-44** de suppression du rapporteur.

La commission a supprimé l'article 9 bis.
--

¹ Cour européenne des droits de l'homme, cinquième section, affaire Honner c/France, requête n° 19511/16.

Article 10

Encadrement de la procédure d'agrément, préparation obligatoire des candidats à l'adoption et création de la base nationale recensant les demandes d'agrément

Cet article a pour objet de **réécrire les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'agrément en vue d'adoption**. La commission n'a pas souhaité endosser ce travail de réécriture globale qui procède à divers ajustements qui ne sont pas toujours justifiés ou opportuns.

Elle a préféré **s'en tenir au droit existant** tout en y intégrant trois apports de la proposition de loi approuvés par les différents intervenants :

- l'inscription de **l'obligation de suivre une préparation préalable à la délivrance de l'agrément en vue d'adoption**, pour que les candidats soient mieux informés de la réalité du parcours de l'adoption et sensibilisés au profil des enfants effectivement proposés à l'adoption ;

- l'obligation pour le président du conseil départemental de suivre l'avis de la commission d'agrément dont **l'avis deviendrait « conforme »** ;

- la reconnaissance législative des **réunions d'information proposées aux personnes agréées par les conseils départementaux**.

Elle a en revanche choisi de supprimer la disposition relative à la création d'une base nationale recensant les demandes d'agrément. Tout en y étant favorable sur le fond, elle a estimé plus cohérent de renvoyer cette question au projet de loi relatif à la protection des enfants également en discussion au Sénat.

La commission a adopté l'article **ainsi modifié**.

L'article 10 de la proposition de loi tend à réécrire de manière globale la section 1 du chapitre V du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles, actuellement consacrée à l'adoption des pupilles de l'Etat, pour y rassembler les articles relatifs à **l'agrément en vue d'adoption**. Y serait réorganisé et modifié le contenu des actuels articles L. 225-2 à L. 225-4, L. 225-6 et L. 225-9.

Le rapporteur souligne que ce procédé de réécriture globale rend **peu intelligibles les modifications apportées au droit existant**.

L'agrément aujourd'hui

Un **agrément administratif préalable** est requis pour adopter un pupille de l'État, un enfant remis à un organisme autorisé pour l'adoption ou un enfant étranger en application de l'article 353-1 du code civil. L'agrément n'est pas demandé en cas d'adoption d'un enfant étranger s'il est l'enfant du conjoint de l'adoptant ou en cas d'adoption d'un pupille de l'Etat par les personnes à qui le service de l'aide sociale à l'enfance l'a confié lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure¹. Il n'est pas non plus exigé en cas d'adoption intrafamiliale d'un enfant français.

L'agrément est délivré par le service d'aide sociale à l'enfance (ASE) du département de résidence des candidats à l'adoption sur la base d'**évaluations sociales et psychologiques du projet d'adoption** qui permettent de s'assurer que les conditions d'accueil sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté². L'agrément est accordé pour une durée de cinq ans. La décision de refus d'agrément peut être contestée devant le tribunal administratif.

Faute de critères restrictifs fixés par la loi, les agréments sont **largement accordés**. Ainsi que l'ont relevé Monique Limon et Corinne Imbert dans leur rapport : le code de l'action sociale et des familles « *ne prévoit pas de critères pour l'agrément des candidats à l'adoption. Cela va dans le sens d'une non-discrimination des candidats à l'adoption. Cependant, la notion de projet d'adoption a fait l'objet d'une jurisprudence importante du Conseil d'Etat qui a conduit finalement à limiter les possibilités de refus d'agrément* ». Pour sa part, le docteur Pierre Levy-Soussan assimile les agréments à des « **certificats de non-contrindications** » à l'adoption.

De ce fait, il existe un **décalage très important entre le nombre d'agréments en cours de validité et le nombre d'enfants adoptables** et effectivement adoptés.

Ainsi en 2019, il y avait :

- 10 263 agréments en cours de validité³ ;
- 3 248 enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État ;
- 706 pupilles de l'État ayant quitté le statut à la suite d'un jugement d'adoption au cours de l'année ;
- 421 enfants adoptés à l'étranger¹ par des ressortissants français ou étrangers résidant en France².

¹ Article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles.

² Article R. 225-4 du code de l'action sociale et des familles.

³ Quinzième rapport de l'Observatoire national de la protection de l'enfance au Gouvernement et au Parlement - Septembre 2021.

L'article 10 propose de manière formelle une définition de la finalité de l'agrément, qui serait de répondre à l'intérêt des enfants en attente d'adoption, et de son objet, qui serait de garantir que la personne candidate à l'adoption est en capacité de répondre aux besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs de ces enfants, faisant ainsi apparaître une nouvelle notion : celle des « enfants en attente d'adoption ».

Sur le fond, diverses modifications seraient apportées, dont les principales sont les suivantes :

1. La formation préparatoire à l'adoption, un enjeu identifié depuis de nombreuses années

En l'état des textes, il est prévu que les conseils départementaux proposent aux candidats à l'agrément des réunions d'information pendant la période d'agrément³. Cette disposition a été ajoutée par la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption⁴ et la commission des affaires sociales du Sénat qui l'avait examinée avait déjà regretté que ces réunions n'aient pas de caractère obligatoire⁵.

L'article 10 prévoit d'en faire une **obligation préalable à la délivrance de l'agrément**. Ces réunions de préparation sont en effet essentielles pour permettre aux candidats à l'adoption de mûrir leur projet et de prendre conscience de la réalité du parcours de l'adoption et du profil des enfants effectivement proposés à l'adoption, au risque de ne jamais pouvoir concrétiser leur projet.

Déjà en 2008, la mission Colombani⁶ avait relevé que « *le certificat de « bons parents » auquel ressemble l'agrément se heurte ensuite aux possibilités réelles de l'adoption tant nationale qu'internationale. En conséquence, il entraîne beaucoup de désillusions pour les familles* ». Il s'agirait ici de mettre fin au plus tôt à l'écart entre **les projets parfois fantasmés des candidats** et la réalité des enfants confiés à l'adoption, ceux-ci étant majoritairement « à besoins spécifiques » que ce soit à l'international ou en France. Ces enfants sont plus difficilement adoptables du fait de leur situation personnelle (âge, fratrie...) ou de leur état de santé.

¹ Dont 36 en adoptions intrafamiliales.

² Les statistiques annuelles de l'adoption internationale en 2019 publiées par la Mission de l'adoption internationale.

³ Article L. 225-3 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.

⁵ Rapport n° 398 (2004-2005) de M. Alain Milon, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 15 juin 2005.

⁶ Rapport sur l'adoption, remis au Président de la République et au Premier ministre par la mission présidée par Jean-Marie Colombani en mars 2008.

Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) préconise dans son avis¹ de prévoir ces réunions obligatoires encore plus en amont, c'est-à-dire, **avant la confirmation de la demande d'agrément**, ce qui serait matériellement difficile à mettre en œuvre. Il semble raisonnable de s'en tenir aux véritables candidats à l'adoption.

La commission a souhaité adopter cette mesure en l'intégrant à l'actuel article L. 225-3.

2. Une définition du périmètre de l'obligation préalable d'agrément, qui modifie le droit existant

L'article 10 définirait le périmètre de l'obligation préalable d'agrément, en énumérant les enfants qui y seraient soumis : pupilles de l'État et enfants « résidant à l'étranger » selon la terminologie de la Convention de La Haye, ce qui modifie le droit existant. N'étaient ici visés que les « enfants étrangers »². Seraient désormais soumis à agrément les enfants apatrides et les enfants français résidant à l'étranger, mais plus les enfants étrangers résidant en France, ce qui pourrait éventuellement faciliter les procédures d'adoption – en particulier sous forme simple – des mineurs non accompagnés.

Par ailleurs, en cas d'adoption en France d'un enfant étranger par le conjoint, partenaire ou concubin du parent, une attestation, délivrée par le président du conseil départemental, constatant leur capacité légale et leur aptitude à accueillir l'enfant au regard de ses besoins fondamentaux serait désormais requise.

Compte tenu des incertitudes quant aux conséquences de ces dispositions, la commission n'a **pas souhaité les adopter en l'état**.

3. La base de données nationale des agréments, une question qui relève du projet de loi relatif à la protection des enfants

Il existe déjà une base de données des agréments conçue par les départements et la direction générale de la cohésion sociale pour la recherche de famille pour les pupilles de l'État à besoins spécifiques, qui implique d'élargir cette recherche en dehors du ressort du conseil départemental. Elle n'est pour l'heure pas utilisée au niveau national : seuls quarante départements l'alimentent.

¹ Avis 2021 - 3 : relatif à la proposition de loi n°3161 visant à réformer l'adoption.

² Il est à noter que cette modification a été apportée dans l'ensemble du texte, sans que les conséquences n'aient toujours été analysées. Ainsi s'agissant de l'Agence française de l'adoption (AFA) concernée par l'article 11 quinquies, celle-ci a rappelé qu'elle n'a pas pour vocation d'intervenir au sujet de mineurs français résidant à l'étranger.

L'Inspection générale des affaires sociales a préconisé de **lui donner une base légale**¹, préconisation également reprise par le rapport « Limon-Imbert ».

Dans la mesure où, pour être efficace, la gestion de cette base devrait être **confiée à l'Agence française de l'adoption (AFA) intégrée dans le nouveau groupement d'intérêt public** créé dans le cadre du projet de loi relatif à la protection des enfants², la commission a estimé que cette disposition devait en cohérence être intégrée dans ce projet de loi³.

L'article 10 prévoit enfin deux autres modifications approuvées qui font consensus auprès des différents acteurs et que la commission a souhaité reprendre dans son texte :

- l'obligation pour le président du conseil départemental de suivre l'avis de la commission d'agrément **dont l'avis deviendrait « conforme »** ;

- la reconnaissance législative des **réunions d'information** proposées aux personnes agréées par les conseils départementaux⁴.

Elle a en revanche **supprimé l'écart d'âge maximal de cinquante ans entre l'adopté et les adoptants comme critère d'agrément**. Elle a préféré le maintenir en tant que condition requise pour l'adoption, comme recommandé par le rapport « Limon-Imbert » et initialement prévu par la proposition de loi⁵.

La commission a ainsi choisi de s'en tenir au droit existant tout en y intégrant les trois apports de la proposition de loi qu'elle a approuvés et a adopté **l'amendement COM-45** de son rapporteur en conséquence.

La commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

¹ *Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine Maritime, Rapport IGAS n° 2018-098R, mars 2019.*

² *Texte n° 764 (2020-2021) transmis au Sénat le 9 juillet 2021.*

³ *De manière similaire, son article 10 prévoit que le GIP met en œuvre la base nationale recensant les agréments délivrés pour l'exercice de la profession d'assistant familial ainsi que les suspensions et les retraits d'agrément.*

⁴ *Cette disposition est en fait une reprise de l'alinéa 2 de l'article L. 225-3.*

⁵ *Voir commentaire de l'article 3.*

Article 10 bis (supprimé)
Définition de l'adoption internationale

Cet article additionnel vise à introduire une **définition de l'adoption internationale** dans le code civil. Il ne s'agirait toutefois que de la **simple recopie de l'article 2 de la Convention de La Haye**.

Cet article est sans portée juridique et introduit une ambiguïté dans le droit français. La commission a fait le choix de le supprimer.

Adopté en séance par l'Assemblée nationale à l'initiative de Coralie Dubost et des députés du groupe La République en Marche¹, cet article additionnel vise à transposer en droit interne la définition de l'adoption internationale telle qu'elle figure dans la Convention de La Haye de 1993².

Ainsi que l'a relevé le directeur des affaires civiles et du Sceau lors de son audition, le nouvel article 370-2-1 du code civil, qui se contente de recopier l'article 2 de la convention³, revêtirait une **portée symbolique** mais ne permettrait pas de résoudre les cas de conflit de lois.

En tout état de cause, il appartient déjà au tribunal judiciaire appelé à prononcer une adoption de **vérifier d'office** si la procédure et les mécanismes de coopération instaurés par la Convention de La Haye, sont applicables à la situation dont il est saisi et s'ils ont bien été mis en œuvre⁴.

Par ailleurs la précision selon laquelle cette définition ne viserait que les adoptions établissant un lien de filiation laisserait supposer qu'il existerait en droit français des adoptions qui n'établissent pas de tels liens, ce qui n'est pas le cas.

Compte tenu de son absence de portée juridique et de son ambiguïté au regard du droit français, la commission a adopté un **amendement COM-46** de suppression à l'initiative du rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 10 bis.

¹ Amendement n° 542.

² Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, faite à La Haye le 29 mai 1993 et signée par la France le 5 avril 1995.

³ Reprenant ainsi un début de phrase qui n'a pas de sens juridique (« L'adoption internationale s'applique ... »).

⁴ Cour de cassation, première chambre civile, 18 mars 2020, 19-50.031.

Article 10 ter

**Prolongation des agréments en cours de validité
pour compenser la période d'état d'urgence sanitaire**

Cet article a pour objet de permettre une **prolongation d'un an de la durée des agréments** en vue d'adoption en cours de validité au 11 mars 2020.

La commission a porté cette durée à **deux ans** afin de conserver un effet utile à cette prolongation. Elle a adopté l'article **ainsi modifié**.

Cet article additionnel a été ajouté en séance par les députés Raphaël Gérard, Laurence Vanceunebrock et Jean-Louis Touraine¹. Il a pour but de permettre à un président de conseil départemental - ou de conseil exécutif pour la Corse - de **prolonger d'un an la durée des agréments en cours de validité au 11 mars 2020** pour prendre en compte la période perturbée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

Cette mesure ouvrirait une **simple faculté** à la main des autorités décisionnaires et éviterait ainsi aux titulaires d'un agrément d'avoir à redéposer un dossier complet de demande d'agrément alors que la période de validité de cinq ans n'a pas produit tous ses effets utiles compte tenu de la pandémie et du blocage des adoptions internationales.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un **amendement COM-47** permettant une prolongation de deux ans afin que la mesure votée en novembre 2020 conserve un intérêt pratique.

La commission a adopté l'article 10 *ter* **ainsi modifié**.

¹ Amendement n° 84.

Article 11

Définition du projet d'adoption du pupille de l'État par le conseil de famille, encadrement de l'apparentement et rôle des associations pour rechercher des familles pour les enfants à besoins spécifiques

Cet article a pour objet de confier la définition du projet d'adoption au conseil de famille et d'encadrer la phase d'apparentement.

La commission a préféré **en rester au droit existant**, ces évolutions étant injustifiées et contestées.

Elle a en revanche conservé une disposition ajoutée par le Gouvernement relativement à l'aide que peuvent apporter les associations aux conseils départementaux dans la **recherche de candidats à l'adoption d'enfants à besoins spécifiques**

Elle a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

L'article 11 de la proposition de loi vise à réécrire la section 2 du chapitre V du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles, relative aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption, afin de la consacrer à **l'adoption des pupilles de l'État** en reprenant partiellement l'actuel article L. 225-1 relatif au projet de vie du pupille, et en créant de nouvelles dispositions définissant l'apparentement et organisant la phase de pré-adoption. Il mentionne également le rôle que les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) peuvent jouer auprès des conseils départementaux pour rechercher des candidats à l'adoption.

1. Une définition du projet d'adoption par le conseil de famille exclusivement

Actuellement, l'article L. 225-1 du code de l'action sociale et des familles confie **au tuteur**, c'est-à-dire le représentant de l'État dans le département, **avec l'accord du conseil de famille**, la mission de définir le projet d'adoption et de choisir les adoptants éventuels. La proposition de loi vise à **confier cette mission au seul conseil des familles** – dont le tuteur deviendrait membre en application de son article 14¹.

Cette modification des instances décisionnaires n'est **pas justifiée par les auteurs de la proposition de loi**, si ce n'est par un parallèle avec la tutelle classique dans laquelle le tuteur siège au conseil de famille. Elle n'est pas recommandée par le rapport « Limon-Imbert » qui, au contraire,

¹ La présente proposition de loi ne remet pas en question le rôle du représentant de l'Etat comme tuteur. L'article 38 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale proposait quant à lui de transférer la tutelle des pupilles de l'Etat au président du conseil départemental. Cette disposition a été supprimée par le Sénat lors de la discussion en première lecture.

préconise de « *garantir, dans la réorganisation des directions départementales, un minimum de moyens pour que l'État continue à assurer son rôle de tuteur dans des conditions correctes* »¹.

Par ailleurs, comme le relève le Conseil national pour la protection de l'enfance (CNPE), le tuteur paraît **plus à même de mener les démarches préparatoires** pour constituer le projet d'adoption qu'il soumettra au conseil de famille, qui ne se réunit que périodiquement. Il préconise donc un maintien des dispositions actuelles.

Dans ces conditions, la commission n'a pas souhaité entériner ce changement.

2. Une tentative d'encadrer la phase d'apparement non conforme à la pratique et trop rigide

Monique Limon et Corinne Imbert, tout en reconnaissant qu'il est « *délicat d'encadrer juridiquement une procédure de cette nature, qui fait appel à des considérations d'ordre personnel et psychologique* », ont recommandé que soit introduit dans le code de l'action sociale et des familles un article précisant que l'apparement se fait dans le respect d'un guide de bonnes pratiques qui serait soumis à l'avis du Comité consultatif national d'éthique (CCNE)².

Sans mettre exactement en œuvre cette recommandation, l'article 11 de la proposition de loi se propose de définir, à l'article L. 225-10-1, l'apparement comme étant « *le fait de choisir une famille pour un enfant au regard de son intérêt et de ses besoins fondamentaux* ». Cette définition purement formelle n'emporterait en soi **aucune conséquence juridique**.

L'article 11 tend également à encadrer la période de mise en relation mise en œuvre par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour favoriser le développement de liens d'attachement entre l'enfant et sa future famille, tout en en confiant l'organisation au tuteur. C'est l'objet du nouvel article L. 225-10-2.

Cette dernière disposition est **critiquée par l'Assemblée des départements de France et le CNPE**. La première considère que formaliser, dans le code de l'action sociale et des familles, les rencontres entre pupille et futur adoptant qui sont actuellement organisées par l'ASE en accord et selon les orientations arrêtées par le conseil de famille, constitue une **mesure de nature prescriptive**. Le second estime que, dans tous les cas, ces rencontres doivent rester à la **libre appréciation des conseils de famille et des services de l'ASE** en fonction des besoins de l'enfant.

¹ Recommandation n°24.

² Recommandation n° 8.

Il est donc apparu inopportun au rapporteur de rigidifier cette délicate phase de mise en relation pré-adoption ; il a préféré maintenir le rôle décisionnel actuel du conseil de famille et du tuteur et la souplesse de mise en œuvre par les services de l'ASE, selon l'intérêt de chaque enfant.

3. La possibilité d'un recours aux associations par les conseils départementaux afin de repérer des candidats à l'adoption des enfants à besoins spécifiques

Cette disposition a été introduite par le Gouvernement en séance¹ pour « réaffirmer la possibilité, pour tout président de conseil départemental, s'il en ressent la nécessité, de s'adjoindre les services d'une association du type d'Emmanuel SOS adoption pour essayer de trouver une famille à l'enfant en question – souvent, mais pas exclusivement, à besoins spécifiques »².

Il s'agirait ainsi de valoriser le rôle des OAA en France, au moment où la proposition de loi vise à supprimer leur mission de recueil d'enfant pour l'adoption³. D'autres associations pourraient aussi être concernées comme l'association Enfants en recherche de famille, qui s'occupe spécifiquement des enfants pupilles de l'État adoptables mais non encore adoptés ou qui peuvent devenir adoptables.

Cette disposition, qui rappelle une pratique déjà en cours, est d'un faible apport normatif, mais peut être conservée.

En conséquence, la commission a adopté l'**amendement COM-48** pour l'intégrer dans la version actuelle de l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles, tout en supprimant les autres dispositifs de l'article 11.

La commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

¹ Amendement du Gouvernement n° 492.

² Déclaration d'Adrien Taquet, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles auprès du ministre des Solidarités et de la Santé, à l'Assemblée nationale lors de la séance du mercredi 2 décembre 2020.

³ Voir le commentaire de l'article 11 bis.

Article 11 bis (supprimé)

Réforme de la procédure d'agrément des organismes autorisés pour l'adoption et suppression de leur rôle en matière d'accueil d'enfants destinés à l'adoption en France

Cet article a pour objet de réformer la procédure permettant aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) d'exercer leur activité et de restreindre leur rôle d'intermédiaire aux seules adoptions internationales.

Cette réforme, introduite par amendement en cours de discussion de la proposition de loi, ne semble avoir fait l'objet d'**aucune réflexion approfondie avec les OAA** qui ont exprimé leurs réticences quant à la durée de leur agrément et la procédure suivie. La Mission de l'adoption internationale (MAI) est également circonspecte sur la **conformité de la nouvelle procédure avec la Convention de La Haye**.

Enfin, la suppression de toute alternative aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour confier un enfant à l'adoption n'a pas semblé opportune au rapporteur.

Dans ces conditions, la commission a **supprimé l'article**.

La réécriture initialement opérée par l'article 11 de la proposition de loi des dispositions relatives à l'adoption des pupilles de l'État avait pour effet de **faire disparaître les principaux articles qui régissent les organismes autorisés pour l'adoption (OAA)**¹.

En commission², à l'initiative de sa rapporteure, l'Assemblée nationale a souhaité rétablir ces dispositions, **tout en les « modernisant »**. Ce faisant, le texte adopté procède à une **importante réforme** portant à la fois sur la procédure d'agrément des OAA et sur leur rôle.

1. Une réforme en profondeur de l'agrément des OAA qui ne semble ni opportune ni conforme à la Convention de La Haye

1.1 Le cadre actuel

Les OAA exercent leur « rôle d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans » après avoir :

- obtenu une **autorisation préalable d'exercer auprès du président du conseil départemental** du ressort de leur siège social, qui vérifie que l'organisme dispose des compétences nécessaires en France pour assurer

¹ Articles L. 225-11 et L. 225-12 actuels.

² Amendement de Mme Monique Limon n° CL178

l'accompagnement des candidats à l'adoption ainsi que le suivi des familles et des enfants confiés à l'adoption¹ ;

- obtenu une **habilitation auprès de la mission pour l'adoption internationale (MAI)** du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui est « l'autorité centrale pour l'adoption » désignée par la France dans le cadre de la Convention de La Haye² ; cette habilitation est accordée par arrêté **pour un pays déterminé** après vérification que l'OAA dispose bien de la connaissance de la législation et de la réglementation du pays en matière d'adoption et y a nommé un représentant local compétent.

L'OAA doit ensuite obtenir une **accréditation dans le pays** en question en application de l'article 12 de la Convention de La Haye.

L'autorisation d'exercer et l'habilitation ainsi accordées sont **données sans limite de durée**. Toutefois, dans le cadre de son contrôle, le président du conseil départemental peut **retirer l'autorisation délivrée à un OAA et lui interdire son activité** lorsque l'organisme ne présente plus de garanties suffisantes pour assurer le respect des droits des enfants, de leurs parents et des futurs adoptants³. De même, le ministre chargée des affaires étrangères peut retirer son habilitation.

Les OAA sont en effet soumis au double contrôle de la MAI et du conseil départemental à qui ils doivent transmettre un rapport annuel d'activité, un bilan financier et les dossiers relatifs à l'enfant adopté (documents de proposition d'apparement d'un enfant pour l'obtention de l'accord à la poursuite des procédures et la procédure d'entrée et de séjour permanent de l'enfant en France, rapport sur la situation familiale et le développement psychologique de l'enfant jusqu'au prononcé de l'adoption plénière en France ou jusqu'à la transcription du jugement étranger).

1.2 La réforme proposée

L'article 11 *bis* modifierait cette procédure en :

- instituant la **MAI comme autorité de délivrance de l'agrément des OAA**, après double avis du ministre chargé de la famille et du président du conseil départemental⁴ du siège social de l'organisme⁵ ; l'agrément serait obtenu après vérification de la capacité de l'organisme d'assurer les fonctions reconnues par la Convention de La Haye « *dans le respect de l'intérêt de*

¹ En application de l'article L. 225-11 du code de l'action sociale et des familles, l'organisme peut ensuite exercer dans d'autres départements, sous réserve d'adresser préalablement une déclaration de fonctionnement au président de chaque conseil départemental concerné.

² Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, faite à La Haye le 29 mai 1993 et signée par la France le 5 avril 1995.

³ Articles R. 225-30 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Ou du président du conseil exécutif, en Corse.

⁵ Cette procédure résulte de l'amendement n° 442 du Gouvernement ; précédemment, il était prévu une autorisation conjointe du ministre chargé des affaires étrangères et celui chargé de la famille.

l'enfant, des droits fondamentaux qui lui sont reconnus, des principes d'égalité et de neutralité ainsi que de la législation du pays d'origine » ;

- prévoyant une **durée de validité de cinq ans renouvelable** de cet agrément, celui-ci pouvant être suspendu ou retiré par le ministre chargé des affaires étrangères et le ministre chargé de la famille si les conditions de délivrance ne sont plus réunies.

Les OAA disposeraient d'une période transitoire de deux ans afin de se conformer à ces nouvelles règles.

1.3 La position de la commission

Le système d'autorisation et d'habilitation des OAA ne semble pas poser de difficultés à ce jour et le cadre légal existant **permet déjà aux ministères chargés de la famille et des affaires étrangères d'exercer un contrôle de ces organismes**. En revanche, le système proposé semble problématique à plusieurs égards.

La durée limitée de la validité des agréments qui seraient délivrés aux OAA pourraient créer des difficultés dans leurs relations avec les pays d'origine et remettre en cause leurs accréditations. Il n'est d'ailleurs pas prévu de solution de repli pour les familles en cas de non renouvellement de l'agrément d'un OAA, sachant que le cycle complet d'une adoption dure plus longtemps que cinq ans. Les OAA invoquent également le fait que la Convention de La Haye impose une dissociation entre les deux étapes d'autorisation d'exercer et d'habilitation par pays. Cette non-conformité aux articles 10 et 12 de la Convention de La Haye est confirmée par la MAI.

Par ailleurs, il n'est pas démontré qu'un agrément de cinq ans renouvelable permettrait d'exercer un contrôle plus efficace. Ainsi que l'explique la Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption (FFOAA), « *le point essentiel n'est pas la limitation dans le temps de la durée de validité des autorisations et habilitations des OAA, qui n'oblige pas au contrôle, mais les moyens accordés pour un contrôle continu et formalisé exercé par l'Autorité centrale* ». Les OAA considèrent qu'un agrément à durée indéterminée avec des audits pluriannuels réguliers pouvant entraîner un retrait de l'agrément instaurerait un contrôle plus sécurisant.

Enfin, la nouvelle procédure romprait le lien des OAA avec les départements. Or comme la MAI le souligne, l'efficacité du contrôle exercé sur les modalités de fonctionnement et les intervenants des OAA « *exige une proximité de terrain avec les opérateurs, des compétences et ressources dans le champ de la protection de l'enfance, autant de domaines qui ne relèvent ni de l'autorité centrale, ni du ministre chargé des affaires étrangères auprès duquel elle est placée* ». L'Assemblée des départements de France (ADF) relève de son côté que les OAA doivent pouvoir se coordonner avec les conseils départementaux, chargés notamment de l'agrément des candidats. Or, si

l'agrément des OAA est délivré au niveau national et non au niveau local, la coopération entre OAA et département pourrait en être affectée.

La commission n'a pas souhaité suivre l'Assemblée nationale dans **une réforme par ailleurs sans lien avec la proposition de loi initiale et le rapport « Limon-Imbert »** qu'elle est censée mettre en œuvre.

2. Une interdiction de l'activité des OAA en France injustifiée

Le texte adopté par l'Assemblée nationale propose d'interdire aux OAA d'exercer leur activité d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption en France et de réserver leur activité **aux seules adoptions internationales** au sens de la Convention de La Haye. Les services d'aide sociale à l'enfance deviendraient ainsi **les seuls interlocuteurs possibles pour les familles souhaitant faire adopter leur enfant avant l'âge de deux ans**.

Deux OAA sont aujourd'hui autorisées à exercer une activité de recueil d'enfants pour l'adoption en France : les associations Emmanuel SOS adoption et La Famille adoptive française. Seule l'association La Famille adoptive française, fondée en 1946 et reconnue d'utilité publique, recueille aujourd'hui de manière effective des enfants pour l'adoption. Entre 50 à 70 mères ou familles en difficultés font appel à elle chaque année et, à l'issue d'un accompagnement par les travailleurs sociaux de l'association, c'est environ 5 enfants qui lui sont confiés pour l'adoption. Son activité s'exerce **sous le contrôle des services départementaux et du juge des tutelles**. Elle ne semble pas poser de difficultés : l'ensemble des enfants qui lui ont été confiés ont effectivement été adoptés.

Dans ces conditions, il est apparu important à la commission de **conserver aux familles une alternative à l'ASE pour confier leur enfant à l'adoption**, sachant que les personnes ayant elles-mêmes connu l'ASE peuvent être désireuses d'éviter le même parcours à leur enfant.

La commission a adopté les **amendements identiques COM-49** du rapporteur et **COM-14** de Laurence Harribey.

La commission a supprimé l'article 11 <i>bis</i> .

Article 11 ter (supprimé)

Interdiction des adoptions internationales individuelles

Cet article a pour objet d'obliger les candidats à une adoption internationale de **passer par l'intermédiaire d'un organisme autorisé pour l'adoption (OAA)** ou par l'Agence française de l'adoption (AFA). Il interdirait toute adoption internationale par démarche individuelle.

Dans la mesure où certains pays, non signataires de la Convention de La Haye, ne reconnaissent pas le rôle des OAA et de l'AFA tout en encadrant de manière satisfaisante les adoptions internationales, il n'a pas semblé au rapporteur opportun à ce stade de rendre obligatoire l'intervention des OAA ou de l'AFA.

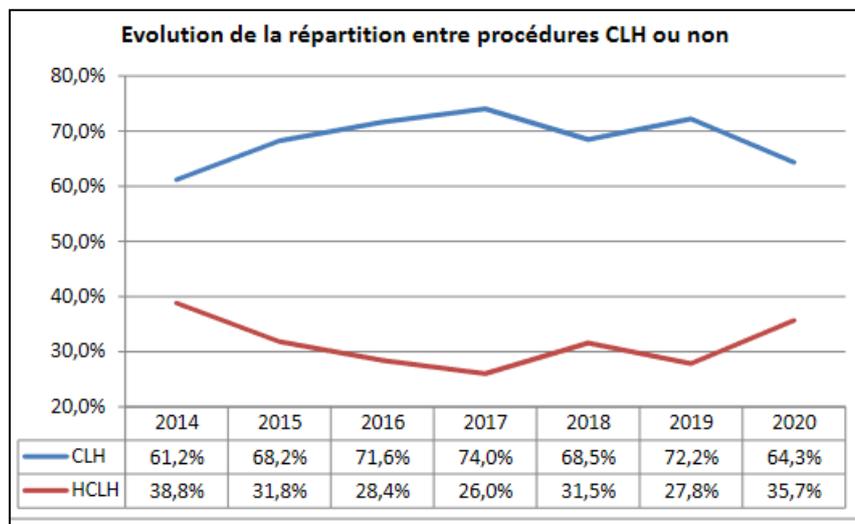
La commission a **supprimé** l'article.

L'article additionnel 11 *ter* a été introduit en commission à l'initiative de la rapporteure de l'Assemblée nationale¹. Comme l'article 11 *bis*, il semble **sans lien avec la proposition de loi initiale** et le rapport de Monique Limon et Corinne Imbert qu'elle est censée mettre en œuvre.

Cet article vise à **obliger les candidats à une adoption internationale de passer par l'intermédiaire d'un organisme autorisé pour l'adoption (OAA) ou par l'Agence française de l'adoption (AFA)** et interdirait toute adoption internationale par démarche individuelle. Il s'appliquerait également en cas d'adoption intrafamiliale.

Il étendrait ainsi à toutes les adoptions internationales une obligation applicable dans le cadre de la Convention de La Haye (« procédures CLH »), c'est-à-dire dans le cas d'adoptions internationales entre États contractants. Rendre l'intermédiation obligatoire permettrait, selon ses partisans, de renforcer le contrôle des procédures d'adoption et d'assurer un accompagnement minimal aux adoptants.

¹ Amendement de Mme Monique Limon n° CL179.



Source : Réponses de l'Agence française de l'adoption, sur la base des statistiques 2020 de la mission pour l'adoption internationale

Selon l'AFA, les adoptions dites « individuelles », c'est-à-dire sans l'intermédiaire d'un opérateur, recouvrent deux réalités fort différentes :

- il peut s'agir d'adoptions menées dans des pays qui ne souhaitent pas d'opérateurs mais **ont une autorité centrale en matière d'adoption** qui assure le respect de la réglementation nationale en matière de vérification de l'adoptabilité de l'enfant, de sélection des candidats adoptants et d'apparement, comme c'est le cas par exemple en Ukraine ou en Tunisie ;
- il peut s'agir **d'adoptions directes**, de la famille d'origine à la famille d'accueil.

Seules ces dernières justifient un contrôle judiciaire accru pour lutter contre les risques de trafic d'enfants et leur déplacement.

Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), qui a rendu un avis défavorable à cette disposition, rappelle que les procédures consenties sans intermédiaire (entre la famille d'origine à la famille d'accueil) sont malgré tout **soumises à un contrôle judiciaire** et que le juge peut intervenir au nom du principe d'indisponibilité de la personne.

Une prohibition générale semble donc **disproportionnée**. D'autres voies semblent possibles. Ainsi, la Mission de l'adoption internationale (MAI) recommande par exemple d'étendre le contrôle du parquet de Nantes et du juge de l'exequatur sur les jugements étrangers d'adoption internationale et de supprimer ou de limiter la possibilité pour les juridictions françaises de prononcer les jugements d'adoption d'enfants ayant leur résidence à l'étranger, ce qui relève du règlement¹.

¹ Article 1166 du code de procédure civile.

En conséquence, la commission a adopté l'**amendement COM-50** de suppression du rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 11 *ter*.

Article 11 quater (supprimé)

**Accompagnement obligatoire des enfants
ayant fait l'objet d'une adoption internationale et incrimination du fait de
recueillir des mineurs en vue de l'adoption sur le territoire français**

Cet article additionnel a deux objets :

- son objet originel est de créer un nouveau délit de recueil de mineurs sur le territoire français en vue d'adoption, tirant ainsi les conséquences de l'interdiction de cette activité prévue par l'article 11 *bis* de la proposition de loi ;

- en séance, il a été ajouté un dispositif d'accompagnement obligatoire pour les parents accueillant un pupille de l'État ou un mineur placé en vue d'adoption ou adopté en vertu d'une décision étrangère.

À l'initiative du rapporteur, la commission a **supprimé cet article**, dont la cohérence interroge, refusant l'incrimination de l'accueil des mineurs en vue de l'adoption par des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) en France et considérant le caractère obligatoire de l'accompagnement post-adoption **inopportun et discriminatoire**.

1. Incriminer l'intermédiation pour adoption sur le territoire français

L'article additionnel 11 *quater* de la proposition de loi a été introduit en commission à l'initiative de la rapporteure de l'Assemblée nationale¹ pour, dans un premier temps, **tirer les conséquences de l'interdiction** faite aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) **d'intervenir en tant qu'intermédiaires pour l'adoption d'enfants en France** en créant **un nouveau délit** permettant de punir cette activité d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, comme en matière d'activité illicite d'intermédiaire pour l'adoption internationale.

La commission n'a **pas souhaité interdire l'activité d'accueil de mineurs en vue d'adoption sur le territoire français** aux OAA qui

¹ Amendement de Mme Monique Limon n° CL180.

bénéficient de l'autorisation adéquate¹. Par cohérence, elle a estimé qu'il n'y avait **pas lieu d'incriminer cette activité**.

2. Rendre l'accompagnement post-adoption obligatoire en cas d'adoption internationale

Dans un second temps, en séance, l'article 11 *quater* de la proposition de loi a été **complété à l'initiative du Gouvernement**² d'un volet – sans aucun lien avec le précédent - relatif à **l'accompagnement post-adoption des enfants et de leur famille adoptive**, s'inspirant ainsi de la recommandation n° 1 du rapport « Limon-Imbert » qui visait à « *mieux organiser le parcours des familles adoptantes, dans le sens de l'intérêt de l'enfant, en développant les outils d'accompagnement* ».

L'article 11 *quater* créerait à cette fin un nouvel article L. 225-18 du code de l'action sociale et des familles :

- à l'alinéa 1^{er}, il serait rappelé que le pupille de l'État placé en vue de l'adoption et les adoptants bénéficient, pendant la durée du placement en vue d'adoption, d'un accompagnement par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ; il s'agit ici d'un **simple rappel de la règle existante** car les pupilles de l'État restent sous la responsabilité de l'ASE tant que l'adoption n'est pas prononcée ;

- l'alinéa 2, quant à lui, instaure une nouvelle **obligation légale d'accompagnement post-adoption** par l'AFA ou un OAA, ou à défaut l'ASE, en cas d'adoption internationale non intrafamiliale, **pendant les deux ans suivant l'arrivée de l'enfant au foyer de l'adoptant** ; cet accompagnement est aujourd'hui régi par l'article L. 225-18 du code de l'action sociale et des familles et **cesse au prononcé de l'adoption plénière** en France ou à la **transcription du jugement étranger**.

Ces deux types d'accompagnement pourraient être prolongés à la demande des adoptants ou s'il s'agit d'un engagement envers d'État d'origine de l'enfant (alinéa 3), ce qui correspond au droit existant.

Si tous les intervenants s'accordent à reconnaître l'importance d'un **accompagnement après l'adoption de l'enfant et de ses parents adoptifs** pour la réussite du projet, le caractère obligatoire qu'entend lui donner la proposition de loi est contesté.

Selon le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), qui a émis un avis défavorable sur cet article, les familles s'y soumettent déjà **parce qu'elles s'y sont engagées vis-à-vis du pays d'origine de leur enfant** ou de manière purement volontaire. En revanche, dès lors que l'adoption est prononcée, y compris en vertu d'une décision étrangère, les adoptants sont

¹ Cf. commentaire de l'article 11 bis.

² Amendement du Gouvernement n° 443.

des parents « de plein exercice » et l'intervention d'un tiers ne devrait pas pouvoir leur être **imposée autrement que par décision d'un juge en cas de danger pour la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant.**

Cet accompagnement post-adoption, qui ne serait obligatoire qu'en cas d'adoption internationale, pourrait être analysé comme une immixtion indue dans la vie privée de la famille et une forme de discrimination.

Il semble donc préférable que **l'accompagnement post-adoption continue à être mis en œuvre sur une base contractuelle ou volontaire.** À l'initiative du rapporteur, la commission a choisi de **s'en tenir au droit existant.**

La commission a adopté l'**amendement de suppression COM-51** du rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 11 *quater*.

Article 11 quinquies (supprimé)

Mission d'appui aux départements de l'Agence française de l'adoption

Cet article additionnel vise à confier à l'Agence française de l'adoption (AFA) une mission d'appui auprès des départements pour l'accompagnement et la recherche de candidats à l'adoption nationale.

À l'initiative du rapporteur, la commission a **supprimé** cet article, considérant qu'il avait plus sa place dans le projet de loi relatif à la protection des enfants qui réorganise le pilotage de la politique de protection de l'enfance.

Cet article additionnel a été introduit à l'initiative du Gouvernement¹ pour confier une mission à l'Agence française de l'adoption (AFA) en matière d'adoption nationale. Il s'agirait d'un **appui auprès des départements pour l'accompagnement et la recherche de candidats à l'adoption nationale**, comme cela est déjà expérimenté auprès de vingt-cinq départements.

L'Assemblée des départements de France s'y déclare favorable « dans la mesure où l'expérience et l'expertise acquises par l'AFA à l'international seraient précieuses pour les départements, notamment en termes de suivi des enfants dits « à besoins spécifiques » (enfants grands, situations de handicap, fratries) qui constituent une part importante des adoptions. En outre, au regard de son expérience avec de nombreux pays d'origine, l'AFA a développé une importante

¹ Amendement du Gouvernement n° 444.

réflexion sur un sujet crucial qui participe de la réussite du processus adoptif : le suivi post-adoption ».

Cette idée semble faire relativement consensus parmi les OAA et les associations familiales, à condition toutefois que l'AFA dispose de **moyens suffisants** pour continuer à remplir ses missions historiques en matière d'adoption internationale.

Il semble en revanche que cette disposition **trouverait mieux sa place dans le projet de loi relatif à la protection des enfants** qui réorganise le pilotage de la politique de protection de l'enfance.

En coordination avec le rapporteur de la commission des affaires sociales, le rapporteur a donc proposé la suppression du dispositif.

La commission a adopté son **amendement de suppression COM-52**.

La commission a **supprimé** l'article 11 *quinquies*.

Article 11 sexies (supprimé)

Habilitation à légiférer par ordonnances

Cet article, qui résulte d'un amendement du Gouvernement adopté en séance, vise à l'habilitier à légiférer par ordonnances pour refondre le code civil afin de revaloriser l'adoption simple, harmoniser les dispositions du code civil et celles du code de l'action sociale et des familles applicables en matière d'adoption, et intégrer en droit interne la définition et les principes directeurs de l'adoption internationale.

La commission a considéré qu'il n'y avait **pas d'urgence à légiférer par ordonnance** et qu'il appartenait au Gouvernement de déposer un projet de loi en bonne et due forme sur un sujet aussi important et sensible que l'adoption.

Elle a en conséquence **supprimé** cet article.

Cet article additionnel, introduit à l'initiative du Gouvernement¹ en séance, vise à l'habilitier à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à modifier les dispositions du code civil et du code de l'action sociale et des familles en matière d'adoption, de déclaration judiciaire de délaissement parental, de tutelle des pupilles de l'État et de tutelle des mineurs dans le but de tirer les conséquences, sur l'organisation

¹ Amendement du Gouvernement n° 491.

du titre VIII du livre I^{er} du code civil, de la revalorisation de l'adoption simple qui serait « *réalisée par la présente loi* » (sic) et de la spécificité de l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple.

Le rapporteur note à ce sujet qu'une revalorisation de l'adoption simple semble dépendre avant toute chose d'une **modification profonde de la culture administrative et judiciaire** et d'une **meilleure sensibilisation de l'opinion publique** et des candidats à l'adoption sur les atouts d'une telle solution. Actuellement, l'adoption simple est en effet vécue comme un mode de co-parentalité qui met en concurrence les adoptants avec les parents biologiques. Les dispositions de la proposition de loi ne semblent pas de nature à « réaliser » cette revalorisation ;

- d'harmoniser et de simplifier ces dispositions ainsi que d'assurer une meilleure cohérence entre elles ;

- d'introduire la définition de l'adoption internationale et les principes de la convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, faite à La Haye le 29 mai 1993.

Cette habilitation aurait une durée de douze mois et le projet de loi de ratification devrait être déposé le premier jour du sixième mois suivant la publication de l'ordonnance.

Le rapporteur a regretté que soit ainsi **renvoyée à une ordonnance une recommandation centrale du rapport Limon-Imbert¹** qui a préconisé de rénover le cadre juridique de l'adoption pour revoir l'articulation entre adoption simple et plénière, en faisant de l'adoption simple le principe et de l'adoption plénière l'exception. Laurence Harribey a également invité la commission à refuser cette habilitation compte tenu de l'absence d'urgence à légiférer en la matière et de l'importance et la sensibilité du sujet.

La commission a adopté les deux **amendements de suppression COM-53** du rapporteur et **COM-16** de Laurence Harribey.

La commission a supprimé l'article 11 <i>sexies</i> .
--

¹ *Recommandation n° 11 du rapport.*

TITRE II

RENFORCER LE STATUT DE PUPILLE DE L'ÉTAT ET AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES CONSEILS DE FAMILLE

Article 12

Réaffirmation du caractère protecteur du statut de pupille de l'État et obligation de réaliser un bilan d'adoptabilité

Cet article vise à réaffirmer le caractère protecteur du statut de pupille de l'État indépendamment du projet d'adoption éventuellement défini pour l'enfant. Il instituerait dans ce cadre un bilan médical, psychologique et social pour tout pupille de l'État « *susceptible de faire l'objet d'un projet d'adoption* ».

La commission n'a pas souhaité conserver les dispositions relatives au statut des pupilles de l'État compte tenu de leur faible apport normatif.

Elle a toutefois **adopté l'obligation de bilan d'adoptabilité** pour tout pupille de l'État, sans le limiter à ceux qui seraient adoptables, ce bilan étant justement un préalable utile.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

L'article 12 de la proposition de loi vise à créer une section 1 du chapitre V du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles intitulée « **Statut des pupilles de l'État** », en lieu et place de la section actuelle consacrée aux organes de la tutelle, qui reprendrait partiellement l'article L. 225-1¹, tout en l'enrichissant de dispositions.

Il s'agirait :

- de définir l'objet du statut de pupille de l'État qui serait de « *protéger un enfant mineur, français ou non, privé durablement de sa famille en organisant sa tutelle et en confiant sa prise en charge au service départemental de l'aide sociale à l'enfance* », tout en précisant que le statut de pupille de l'État n'a pas de conséquence sur la filiation de l'enfant ;

- et de préciser les modalités de sortie du statut de pupille de l'État.

Ces dispositions n'ont pas d'apport réel par rapport au droit existant et le rapporteur n'a pas souhaité suivre les auteurs de la proposition de loi dans leur volonté de réorganiser le code de l'action sociale et des familles.

¹ En procédant à une coordination pour remplacer, en matière de définition du projet de vie, le rôle du tuteur avec l'accord du conseil de famille, par le conseil de famille seul.

L'article 12 propose par ailleurs d'inscrire dans la loi une pratique existante qui fait l'objet d'une recommandation du rapport « Limon-Imbert » : *« généraliser le bilan d'adoptabilité conformément au souhait du CNPE, en développant une méthodologie pluridisciplinaire et en tenant compte des besoins spécifiques de certains enfants »*¹.

Compte tenu du large consensus existant sur l'intérêt **d'instituer un bilan d'adoptabilité pour chaque enfant admis au statut de pupille de l'État** - et non pas seulement susceptible de faire l'objet d'un projet d'adoption - le rapporteur a proposé d'insérer ce dispositif à l'article L. 225-1 relatif au projet de vie de l'enfant. Ainsi que l'a souligné le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) qui a émis un avis favorable sur cette disposition, *« le projet de vie doit s'appuyer sur ce bilan médical, afin de déterminer si l'adoption est la réponse adéquate aux besoins de l'enfant ou si un autre projet doit être pensé pour lui »*.

Le rapporteur a toutefois souhaité relativiser les effets **d'un tel ajout législatif au regard du décalage constaté entre les dispositions légales et les pratiques existantes** ; selon la Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPE), ce bilan d'adoptabilité, déjà pratiqué, ne se réalise souvent que lorsqu'une famille est déjà pressentie et que le conseil de famille le demande.

La commission a adopté **l'amendement COM-54** du rapporteur.

La commission a adopté l'article 12 ainsi modifié .
--

¹ Recommandation n°6.

Article 13

**Clarification des conditions d'admission
en qualité de pupille de l'État et suppression de la possibilité de confier
un mineur pour l'adoption à un organisme autorisé pour l'adoption**

Cet article a pour double objet de clarifier le rôle du consentement des parents en cas de remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en vue d'une admission en qualité de pupille de l'État et de supprimer la possibilité pour les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) de recueillir des enfants en France.

Compte tenu de son importance tant pour les parents qui remettent un enfant à l'ASE que pour l'enfant lui-même, la commission a souhaité **maintenir le consentement à l'adoption des parents**, tout en clarifiant son articulation avec le consentement du conseil de famille des pupilles de l'État.

Elle a par ailleurs supprimé les dispositions interdisant à un OAA de recueillir des enfants en France, souhaitant conserver aux familles une alternative à l'ASE, tout en rappelant qu'un contrôle administratif et judiciaire est opéré sur les OAA exerçant cette activité d'intermédiation à l'adoption et peut, au besoin, être renforcé.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

1. Le consentement des parents à l'adoption de leurs enfants remis à l'ASE : une clarification qui ne peut passer par une suppression

L'article 13 de la proposition de loi vise tout d'abord à clarifier les conditions d'admission en qualité de pupille de l'État en cas de remise de l'enfant par les parents au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), en distinguant le consentement à l'admission en qualité de pupille de l'État du consentement à l'adoption. Ce faisant, il propose de **supprimer toute mention du consentement à l'adoption des parents** qui confient leur enfant à l'ASE, une situation qui concerne 10 % des enfants pupilles¹.

Cette disposition est analysée comme une clarification souhaitable apportant une meilleure coordination entre le code de l'action sociale et des familles et le code civil par la direction des affaires civiles et du Sceau et la direction générale de la cohésion sociale. En effet, d'un côté, le code de l'action sociale et des familles prévoit que lorsque des parents remettent un enfant à l'ASE en vue de son admission au statut de pupille de l'État, ils doivent être « *invités à consentir à l'adoption* »². De l'autre, le code civil¹

¹ Voir « La situation des pupilles de l'État », enquête au 31 décembre 2018 publiée par l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

² Article L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles.

dispose que « *pour les pupilles de l'État dont les parents n'ont pas consenti à l'adoption, le consentement est donné par le conseil de famille de ces pupilles* » ; celui-ci peut donc passer outre la volonté des parents et inversement, ce n'est pas parce que les parents ont consenti à l'adoption de leur enfant que ce dernier sera nécessairement adopté. Ce choix dépend du projet de vie défini par le tuteur en accord avec le conseil de famille, si tel est l'intérêt de l'enfant.

La rédaction proposée, qui supprime toute mention du consentement à l'adoption des parents, est très contestée, en particulier par les associations familiales, ATD Quart Monde et la Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption (FFOAA), qui souhaitent que le droit fondamental des parents à consentir à l'adoption de leur enfant continue de figurer dans les dispositions relatives à la remise d'un enfant à l'ASE. Toutes soulignent également l'importance de ce consentement pour l'enfant lui-même, pour qui « *c'est un témoignage d'attention de ses parents à son égard et réconfortant par rapport à son histoire pré-adoptive* »². Elles y voient « *un grave retour en arrière, un retour au procès-verbal d'abandon* »³.

Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), également défavorable à cet article, regrette le choix opéré par les rédacteurs de la proposition de loi de lever l'ambiguïté des textes en supprimant cette possibilité de consentement.

La commission a jugé nécessaire de **préserver la possibilité d'un consentement des parents à l'adoption**, tout en levant l'ambiguïté sur les conséquences de cette décision qui, en l'état des textes, pourrait laisser croire que les parents restent maîtres de décider si leur enfant sera adopté ou pas⁴.

Elle a adopté l'**amendement COM-55** du rapporteur à cet effet.

2. Le recueil des enfants en France : maintenir la possibilité d'un choix pour les parents

À l'instar de l'article 11 *bis*, l'article 13 de la proposition de loi vise également à supprimer la possibilité d'un recueil d'enfants en France en vue de leur adoption par un OAA, cette mission devenant alors une mission exclusive de l'ASE.

En cohérence avec sa position précédemment exposée⁵, la commission a supprimé ces dispositions, étant rappelé, comme l'a souligné le CNPE, l'importance pour une mère ayant été confiée à l'ASE de pouvoir

¹ Article 349 du code civil.

² Réponse de la FFOAA au questionnaire du rapporteur.

³ Réponses communes de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et Enfance & Familles d'adoption (EFA) au questionnaire du rapporteur.

⁴ Elle n'a pas souhaité conserver la mention aux données médicales, introduite par l'amendement n° 487 de M. Eliaou en séance, déjà satisfait par le 4° de l'article L 224-5.

⁵ Voir le commentaire de l'article 11 bis.

symboliquement et effectivement choisir un autre mode de recueil pour son enfant. Elle a également relevé qu'il appartenait aux services de l'ASE et à l'autorité judiciaire d'exercer un contrôle adéquat sur l'activité des OAA en France.

Tel est également l'objet de l'**amendement COM-55** du rapporteur qu'elle a adopté.

La commission a adopté l'article 13 **ainsi modifié**.

Article 14

Composition du conseil de famille des pupilles de l'État, obligation de formation préalable de ses membres et création d'une procédure de recours spécifique contre ses décisions

Cet article a pour objet d'améliorer le fonctionnement des conseils de famille des pupilles de l'État, notamment en inscrivant dans la loi de nouvelles règles de composition, en créant une obligation de formation préalable, et en créant une nouvelle procédure de recours contre les décisions et délibérations du conseil de famille.

La commission a refusé d'adopter des dispositions qui ne faisaient que reprendre certaines dispositions d'ordre réglementaire ou des obligations de la charte de déontologie des membres du conseil de famille des pupilles de l'État.

Elle a par ailleurs rejeté les nouvelles règles de composition des conseils de famille, considérant que les difficultés rencontrées étaient plutôt d'ordre pratique et pouvaient être résolues notamment grâce à la formation. En conséquence, elle a accepté de **rendre obligatoire une formation préalable des membres du conseil de famille**.

Tout en étant favorable à la création d'une procédure de recours plus intelligible à l'encontre des décisions du conseil de famille, elle a estimé que les effets d'une ouverture d'un recours à un grand nombre de personnes étaient par trop incertains et a réduit la liste des personnes susceptibles d'y recourir.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

L'article 14 de la proposition de loi s'inspire d'une recommandation du rapport « Limon-Imbert »¹ tendant à « améliorer le fonctionnement des conseils de famille qui devront mettre en application la charte élaborée en juillet

¹ Recommandation n° 7.

2019 » en suggérant une série d'adaptations : désignation de suppléants, meilleure formation des membres, cadre éthique, présidence tournante, rapport annuel, présence d'un expert en matière d'aide sociale, vote secret.

Le rapporteur note que celles-ci **auraient pu être mises en œuvre par décret**, les règles de composition et de fonctionnement des conseils de famille des pupilles de l'État relevant en effet du pouvoir réglementaire¹.

L'article 14 propose d'inscrire certaines de ces dispositions, parfois en les modifiant, dans la partie législative du code. Il reprendrait également certaines obligations posées par la **charte de déontologie des membres du conseil de famille des pupilles de l'État** élaborée par le ministère des solidarités et de la santé à la suite du rapport de l'inspection générale des affaires sociales de mars 2019².

Au regard du droit existant, les ajouts ou modifications apportées porteraient sur trois points :

- le choix des personnes composant le conseil de famille ;
- l'obligation de formation des membres du conseil de famille avant leur prise de fonction ;
- la création d'une procédure de recours spécifique contre les décisions du conseil de famille.

L'article 14 a fait l'objet de divers amendements rédactionnels et de précisions en commission puis en séance, sans que le fond en soit affecté.

1. Une évolution de la composition du conseil de famille contestée

L'article 14 modifierait ainsi la composition des conseils de famille des pupilles de l'État :

- le tuteur, c'est-à-dire le représentant de l'État dans le département, en deviendrait **membre à part entière et y aurait le droit de vote**, alors qu'actuellement il se contente d'en convoquer les réunions, d'y assister et d'établir les procès-verbaux des réunions³ ;
- les deux personnalités qualifiées ne seraient plus nommées « *en raison de l'intérêt qu'elles portent à la protection de l'enfance et de la famille* », mais en raison de leur compétence et leur expérience professionnelles en matière

¹ Articles R 224-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

² *Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine Maritime, Rapport IGAS n° 2018-098R, mars 2019.*

³ *La présente proposition de loi ne remet pas en question le rôle du représentant de l'Etat comme tuteur. L'article 38 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale proposait quant à lui de transférer la tutelle des pupilles de l'Etat au président du conseil départemental. Cette disposition a été supprimée par le Sénat lors de la discussion en première lecture.*

d'éthique et de lutte contre les discriminations pour la première et en matière **médicale, psychologique ou sociale** pour la seconde.

Ces deux évolutions ne font pas consensus. Le Conseil national de la protection de l'enfant (CNPE) a analysé la première comme étant un **affaiblissement du rôle du préfet**, représentant légal du pupille et garant de la loi. Les associations familiales estiment que ces dispositions ajoutent de la confusion dans le rôle de représentant légal de l'enfant exercé par le tuteur et priverait les conseils de famille de **personnes qualifiées susceptible d'aider à la définition du projet de vie** des pupilles au profit de personnes sensibilisées à la discrimination exercée envers les candidats adoptants¹.

Le Défenseur des droits² pour sa part relève le **caractère secondaire de cette modification** : *« une évolution des pratiques au sein des conseils de famille doit se faire grâce à une meilleure par information et formation de ses membres, plutôt qu'en agissant sur sa composition »*.

Dans les faits, les difficultés semblent plutôt être d'ordre pratique que de relever des règles légales existantes. Ainsi la Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPE) fait état de **manquements dans le respect des procédures**, d'absence de bilan d'adoptabilité, de présentation d'une famille au lieu de trois tel que préconisé, du manque d'information des délégués territoriaux sur le suivi des jeunes pupilles et du manque de connaissance des membres sur les évolutions précises des textes, etc.

Dans ces conditions, la commission n'a pas souhaité adopter ces dispositions.

2. Une obligation de formation des membres du conseil de famille unanimement saluée

L'article 14 prévoit également une **formation obligatoire préalablement à la prise de fonction des membres du conseil de famille**. Cette obligation de formation est largement approuvée. Elle a fait l'objet d'une recommandation du Comité consultatif national d'éthique³, du Défenseur des droits⁴ et de Mmes Limon et Imbert. Elle est jugée très favorablement par le CNPE, qui a par ailleurs émis un avis défavorable sur le reste de l'article.

¹ De même la mention de membres « issus de l'union départementale des associations familiales » disparaîtrait au profit de « membres d'associations familiales concourant à la représentation de la diversité des familles », ce qui semble pourtant être le cas des UDAF.

² Avis du Défenseur des droits n°20-07 du 25 novembre 2020.

³ Avis du CCNE n° 2020-134 publié le 7 mai 2020.

⁴ Décision du Défenseur des Droits n° 2020-119 du 15 juillet 2020, à la suite de la saisine de 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.

En conséquence, la commission a souhaité **conserver ce dispositif en l'intégrant dans l'article L. 224-2** du code de l'action sociale et des familles, tel qu'il existe aujourd'hui.

3. Une nouvelle procédure de recours contre les décisions du conseil des familles aux conséquences incertaines

En application de l'article L. 224-3 du code de l'action sociale et des familles, les décisions et délibérations du conseil de famille des pupilles de l'État peuvent être attaquées selon deux procédures :

- soit par la voie d'une **action en nullité** en cas de **dol, fraude** ou non-respect de **formalités substantielles**, en application de l'article 402 du code civil. Cette action peut être exercée par le tuteur, les membres du conseil de famille et le procureur de la République dans les deux années de la délibération, ainsi que par le **mineur devenu majeur** ou émancipé dans les deux années de sa majorité ou de son émancipation ;

- soit par la voie de l'appel formé en application de l'article 1239 du code de procédure civile dans les quinze jours de la délibération. Cet appel est formé par requête signée **par un avocat**. Il est ouvert à tous les membres du conseil de famille, au ministère public, ainsi qu'aux « *personnes énumérées aux articles 430 et 494-1 du code civil, même si elles ne sont pas intervenues à l'instance* ». Sont ainsi visées les personnes susceptibles de présenter une demande d'ouverture de mesures judiciaires¹ ou d'être habilitées dans le cadre d'une habilitation familiale² en matière de protection juridique des majeurs, **ce qui manque d'intelligibilité**.

L'article 14 de la proposition de loi prévoit de créer un recours spécifique pour les délibérations et décisions du conseil de famille des pupilles de l'État en instituant une procédure, sans ministère d'avocat, devant le tribunal judiciaire, suivie d'un appel devant la cour d'appel.

¹ « *par son conjoint, le partenaire avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son concubin, à moins que la vie commune ait cessé entre eux, ou par un parent ou un allié, une personne entretenant avec le majeur des liens étroits et stables, ou la personne qui exerce à son égard une mesure de protection juridique* ».

² « *parmi ses ascendants ou descendants, frères et sœurs ou, à moins que la communauté de vie ait cessé entre eux, le conjoint, le partenaire auquel elle est liée par un pacte civil de solidarité ou le concubin à la représenter* ».

Outre au tuteur et aux membres du conseil de famille, ce recours serait ouvert :

- aux personnes à qui le service de l'aide sociale à l'enfance a confié un pupille de l'État pour en assurer la garde et qui souhaitent l'adopter, pour les décisions et délibérations relatives à ce projet d'adoption ;

- aux personnes agréées choisies par le conseil de famille pour adopter un pupille de l'État, à compter de la communication de ce choix et pour les seules décisions qui les concernent personnellement ;

- au pupille de l'État lui-même pour les décisions relevant d'actes non usuels de l'autorité parentale.

Cette procédure aurait le mérite de la clarté, ce qui ne peut qu'être salué, de même qu'elle semble aller dans le sens d'une meilleure prise en compte du droit au recours et du respect de la vie privée et familiale des personnes qui peuvent être affectées par une décision du conseil des familles, dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme.

Toutefois, il convient également de mettre en balance les effets que ces recours pourraient avoir sur le parcours de l'enfant et le fait qu'ils pourraient retarder inutilement des décisions prises dans son intérêt. Les associations familiales craignent ainsi qu'une multiplication des possibilités de recours ne **paralyse les décisions prises par les conseils de famille** dans l'intérêt des enfants pupilles, d'autant que l'on ignore si ce recours est suspensif ou pas. La FNADEPAPE y est également très réticente car elle y voit une « *voie ouverte aux pressions sur les décisions du conseil de famille* ».

Le cas de recours exercé par le pupille de l'État lui-même semble particulièrement problématique. Il serait dérogoratoire au droit commun de la tutelle des mineurs : les mineurs sous tutelle ne peuvent pas faire appel des décisions des délibérations du conseil de famille, du temps de leur minorité. Selon la direction des affaires civiles et du Sceau, il serait préférable de s'en tenir au droit existant sur ce sujet, étant rappelé les garanties déjà offertes par le caractère collégial du conseil de famille et l'ouverture du recours à chacun de ses membres¹.

Dans ces conditions, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale ne semblent **pas suffisamment abouties**. Le rapporteur a préféré proposer à la commission d'accepter la création d'une procédure de recours spécifique, tout en supprimant de la liste des requérants les assistants familiaux, les personnes agréées choisies par le conseil de famille, pour ne pas qu'elles interfèrent pendant la délicate période de mise en relation et les

¹ Ce recours existe en matière d'assistance éducative, mais la décision est prise par le juge des enfants seul.

pupilles, compte tenu de la dérogation que cela introduirait par rapport à la tutelle de droit commun.

La commission a adopté son **amendement COM-56** en conséquence.

La commission a adopté l'article 14 **ainsi modifié**.

Article 15

Information du pupille de l'État par le tuteur et rôle des associations départementales d'entraide entre les pupilles ou anciens pupilles de l'État

Cet article a deux objets : un renforcement de l'obligation d'information du pupille et une modification du rôle des associations départementales d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'État (ADEPAPE).

La commission a adopté le dispositif permettant une **meilleure information du pupille de l'État par le tuteur**, tout en supprimant le délai de mise en œuvre de quinze jours. Elle a refusé une réforme non consensuelle et sans lien avec le texte des ADEPAPE.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

L'article 15 de la proposition de loi, qui est présenté comme renforçant les droits des pupilles de l'État, procède tout d'abord à un changement d'ordre sémantique : la section 3 du chapitre IV consacré aux pupilles de l'État dénommée « Statut des pupilles » serait rebaptisée « Droits des pupilles ». Au-delà de cette modification purement formelle, seraient modifiés deux dispositifs.

1. Un renforcement de l'obligation d'information du pupille

L'article 15 viendrait inscrire dans le code de l'action sociale et des familles un nouvel article L. 224-8-7 spécialement dédié à **l'information du pupille de l'État par le tuteur**, c'est-à-dire le représentant de l'État dans le département. Celui-ci devrait **informer le pupille de l'État de toute décision prise à son égard** et lui **apporter toute précision utile lorsque l'avis de ce dernier n'a pas été suivi**. À l'initiative des députés¹, le délai pour délivrer cette information a été fixé à **quinze jours** suivant la décision.

En l'état du droit, le pupille de l'État est déjà associé et informé des décisions le concernant. Ainsi l'article L. 223-4 pose-t-il le principe selon

¹ Amendement de Mme Jacquier-Laforge et ses collègues du groupe Modem n° 301.

lequel **le service d'aide sociale à l'enfance examine avec le mineur toute décision le concernant et recueille son avis**. Ce principe est ensuite rappelé dans les dispositions relatives aux principales décisions pouvant concerner l'enfant : par exemple, à l'article L. 225-1, lors de la définition du projet d'adoption ou, à l'article L. 224-1, lors de toute décision du président du conseil départemental relative au lieu et au mode de son placement.

Le droit d'information est également rappelé au niveau réglementaire ; ainsi l'article R. 224-9 dispose-t-il que, « *à sa demande, le pupille capable de discernement s'entretient avec son tuteur ou le représentant de celui-ci sur toutes questions relatives à sa situation ; le tuteur veille à ce que le pupille soit en mesure d'exercer ce droit* ».

La proposition de loi viendrait ici ajouter une **information a posteriori systématique** par le tuteur, assortie d'une explication dans l'hypothèse où l'avis du mineur n'aurait pas été suivi.

Cette disposition, bien que d'un apport limité au regard des règles existantes, favoriserait une **meilleure compréhension du pupille de l'État des décisions le concernant** et a été accueillie favorablement par le rapporteur. À l'initiative de Thani Mohamed Soilihi, la commission a souhaité toutefois supprimer le délai de mise en œuvre de l'obligation d'information de quinze jours qui ne semble pas toujours adéquat.

Elle a adopté les **amendements COM-57** du rapporteur et **COM-30 rect.** de Thani Mohamed Soilihi à cet effet.

2. Une évolution non consensuelle du rôle des associations départementales d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'État

Le deuxième dispositif vise à renommer et revoir le rôle des associations départementales d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'État (ADEPAPE) :

- le texte permettrait qu'il y ait **plusieurs associations d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'État dans un même département**, là où il n'y en a qu'une aujourd'hui, à l'instar des unions départementales des associations familiales ;

- il rebaptiserait ces associations en « associations départementales d'entraide entre les pupilles ou anciens pupilles de l'État **ou personnes admises ou ayant été admises à l'aide sociale à l'enfance** » ;

- il effacerait leur rôle historique de « *participer à l'effort d'insertion sociale des personnes admises ou ayant été admises dans le service de l'aide sociale à*

l'enfance » pour leur attribuer un rôle de représentation¹ et d'accompagnement de ces personnes.

Ces modifications apportées à l'identité et aux missions des associations représentatives des personnes accueillies en protection de l'enfance ont reçu un avis défavorable du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) qui a relevé avec raison qu'elles sont sans rapport direct avec la question de l'adoption portée par la proposition de loi.

La Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPÉ) a quant à elle fait connaître une **opposition marquée à cette réforme**, qui sans consultation préalable, remet en cause, à la fois les missions des ADEPAPÉ et la spécificité d'une ADEPAPÉ dans chaque département.

En conséquence, la commission a souhaité supprimer ce dispositif. C'est également l'objet de l'**amendement COM-57** du rapporteur qu'elle a adopté.

La commission a adopté l'article 15 **ainsi modifié**.

TITRE III AMÉLIORER LES AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE L'ENFANT

Article 16

Allongement du suivi renforcé de l'enfant jusqu'à ses trois ans

Cet article a pour objet de prolonger jusqu'aux trois ans de l'enfant la période de suivi renforcé mise en place par la loi du 14 mars 2016.

Bien que ce dispositif ne soit pas encore mis en place dans l'ensemble des départements, cinq ans après sa création, le rapporteur a été favorable à cette extension qui met l'accent sur l'importance d'évaluer rapidement la situation juridique des très jeunes enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE).

La commission a adopté cet article **sans modification**.

¹ Le rôle de représentation a été ajouté par amendement de la rapporteure en commission (amendement de Mme Limon n° CL197).

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant¹ a institué un **suivi renforcé de la situation des enfants de moins de deux ans** confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Tous les six mois - au lieu d'un an pour les enfants plus âgés - ces enfants doivent faire l'objet, après **évaluation pluridisciplinaire**, d'un rapport² qui porte notamment sur leur santé physique et psychique, leur développement, leur vie sociale et leurs relations avec leur famille et les tiers intervenant dans leur vie. Ce rapport est ensuite instruit, au niveau de chaque département, par une **commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC)** chargée d'analyser la situation des enfants confiés depuis plus d'un an **lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins**. Cette commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle, composée notamment d'un magistrat compétent en matière de protection de l'enfance, d'un médecin et d'un psychologue pour enfant ou d'un pédopsychiatre³, est censée **détecter les situations de délaissement** en vue d'une saisine des tribunaux.

Le mécanisme ainsi mis en place doit permettre de sécuriser rapidement le statut juridique des jeunes enfants *via* une admission dans le statut de pupille de l'État et éventuellement une adoption. Cette situation constitue le **premier mode d'admission au statut de pupille de l'État** : au 31 décembre 2018, 45,5 % des enfants pupilles avaient ainsi été admis à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement parental⁴.

L'article 16 de la proposition de loi tend à permettre aux enfants de bénéficier de ce dispositif **jusqu'à leur trois ans**. Il a reçu un avis favorable du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE).

Tout en y étant également favorable, le rapporteur a rappelé les limites de cette extension, compte tenu du fait que **les CESSEC ne sont pas encore installées dans tous les départements** et que le dispositif de suivi renforcé n'est pas encore effectif pour tous les enfants de deux ans.

La commission a adopté l'article 16 **sans modification**.

¹ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

² Article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles.

³ Article D. 223-26 du même code.

⁴ Voir « La situation des pupilles de l'État », enquête au 31 décembre 2018 publiée par l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

Article 17

Caractère supplétif de la tutelle départementale

Cet article vise à donner un caractère supplétif à la tutelle assurée par le président du conseil départemental afin que celle-ci soit résiduelle, en cas d'impossibilité de mettre en place une tutelle familiale ou d'admettre le mineur comme pupille de l'État.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Cet article met en œuvre une recommandation du rapport « Limon-Imbert » qui a relevé la nécessité de clarifier l'article 411 du code civil relatif à la **tutelle assurée par le président du conseil départemental** (appelée « tutelle départementale ») **lorsqu'aucun conseil de famille ne peut être constitué** faute pour le juge des tutelles des mineurs de réunir au moins quatre personnes ayant un intérêt pour l'enfant, dont une susceptible d'être tuteur¹.

L'article 411 du code civil n'évoque à aucun moment le statut de pupille de l'État et est interprété par certains magistrats comme **imposant la tutelle départementale en cas de vacance de la tutelle**, sans possibilité de préférer ultérieurement, si cela devient possible en raison d'un jugement de délaissement par exemple, une admission dans le statut de pupille de l'État plus protecteur².

La rédaction proposée par l'article 17 de la proposition de loi **inscrirait de manière expresse le caractère supplétif de la tutelle assurée par le président du conseil départemental** et permettrait ainsi d'en affirmer le caractère transitoire ou résiduel. Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) a approuvé cette mesure qui permettrait de mieux prendre en compte la situation des enfants confiés durablement qui sont souvent des « oubliés de la protection de l'enfance ».

Cette précision a été approuvée par la commission.

La commission a adopté l'article 17 **sans modification**.

¹ Recommandation n° 11.

² La tutelle départementale ne comporte ni conseil de famille, ni subrogé tuteur. Dans les faits, elle s'exerce essentiellement sur la gestion des biens du mineur dans le cadre de laquelle le président du conseil départemental doit obtenir des autorisations du juge des tutelles.

Article 17 bis
Ajustement des règles du congé d'adoption

Cet article, adopté à l'initiative du Gouvernement, vise à assouplir les règles applicables au congé d'adoption et clarifier les modalités de répartition entre les deux parents.

La commission l'a adopté **sans modification**.

L'article 17 *bis* de la proposition résulte de l'adoption en séance d'un amendement du Gouvernement¹.

Il vise à **assouplir les modalités du recours au congé d'adoption** qui a été allongé de dix à seize semaines par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021². Il s'agirait d'en permettre un **début différé**, et non plus uniquement à l'arrivée de l'enfant ou dans les sept jours qui précèdent, et d'en permettre un fractionnement selon des modalités fixées par décret.

S'agissant de la répartition entre parents, dans la situation où tous les deux sont salariés et bénéficient de jours supplémentaires de congé d'adoption à ce titre³, un maximum global de 16 semaines par parent serait fixé, en remplacement de la règle plus rigide d'un fractionnement en deux périodes dont l'une de 25 jours minimum.

L'assouplissement de ces règles semble pouvoir favoriser une prise effective du congé d'adoption et une meilleure répartition entre parents.

La commission a adopté l'article 17 *bis* **sans modification**.

¹ Amendement du Gouvernement n° 507.

² Article 73 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

³ Vingt-cinq jours ou trente-deux en cas d'adoptions multiples, en application de l'article L. 1225-10 du code du travail.

Article 18 (suppression maintenue)

Recevabilité financière

La proposition de loi avait été « gagée » par ses auteurs pour en assurer la recevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution.

Ce gage a été supprimé par le Gouvernement¹.

La commission a **maintenu cette suppression**.

¹ Amendement du Gouvernement n° 485.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 OCTOBRE 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons maintenant la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer l'adoption.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En préambule de ma présentation de ce texte, qui me semble inconsistant et confus, je veux tout d'abord dresser un tableau général de l'adoption en France aujourd'hui.

Il existe deux types d'adoption : l'adoption plénière et l'adoption simple.

La première consiste, par jugement, à créer un lien de filiation entre un adoptant et un adopté, qui se substitue à tous les liens de filiation préexistants. Ce type d'adoption est irrévocable et concerne par exemple les enfants orphelins. La seconde consiste également à créer un lien de filiation par jugement, mais ce lien s'ajoute aux précédents liens de filiation. Une telle adoption est révocable : elle vise souvent les enfants du conjoint dans le cadre d'une famille recomposée.

En 2018, 9 979 jugements d'adoption ont été rendus et 12 473 enfants ont été adoptés. En proportion, l'adoption plénière ne représente que 27 % de ces jugements, dont 60 % correspondaient à l'adoption de l'enfant d'un conjoint. Par ailleurs, près de 98 % des enfants adoptés selon la procédure de l'adoption simple le sont dans un cadre intrafamilial. J'ajoute qu'environ 88 % des adoptions simples impliquent des enfants majeurs, et seulement 12,2 % des personnes adoptées sont mineures. Ce constat général est assez inattendu. Autre fait surprenant, les adoptions internationales ne représentent que 7,5 % des adoptions en France.

Au-delà de ces chiffres, on observe un nombre très élevé d'agrément - pour adopter un enfant en dehors du cadre familial, je rappelle en effet qu'une famille doit se voir délivrer un agrément. Ainsi, en 2019, 10 263 agréments étaient en cours de validité.

En 2019 toujours, on dénombrait 3 248 pupilles de l'État, autrement dit des enfants qui sont peu ou prou dépourvus de liens de filiation ou dont les parents sont délaissants. 480 enfants seulement sont nés sous le secret.

Au total, 706 de ces pupilles ont été adoptés cette année-là, auxquels il faut ajouter 421 enfants adoptés à l'étranger. Ce chiffre est à mettre en regard des 10 263 agréments que je viens d'évoquer. Dans les faits, il y a donc beaucoup de parents potentiels en attente d'une adoption et beaucoup plus de demandes que d'enfants à adopter.

Environ un tiers des enfants qui pourraient être adoptés sont dits « à besoins spécifiques », soit parce qu'ils sont relativement âgés, soit parce qu'ils appartiennent à une fratrie et ne peuvent pas être adoptés seuls, soit enfin parce qu'ils souffrent d'un problème de santé physique ou psychique. Ces besoins se cumulent souvent et tendent à s'accroître au fil des ans, si bien que le lien de filiation peut être, en ce qui les concerne, de plus en plus complexe à établir.

Les pupilles de l'État sont des enfants privés durablement d'une famille : il peut s'agir d'orphelins ; il peut aussi s'agir d'enfants dont les parents se sont vus retirer leur autorité parentale par jugement ou qui ont fait l'objet d'une procédure de délaissement. Ces enfants sont remis et pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et sont sous la tutelle du représentant de l'État dans le département. Parallèlement, un conseil de famille composé de spécialistes de l'enfance et d'élus du conseil départemental est mis en place. Ces organes doivent fonctionner de concert pour prendre toute décision importante concernant ces enfants.

Lorsqu'un pupille de l'État est placé auprès des services de l'ASE, son tuteur, avec l'accord du conseil de famille et sur rapport de l'ASE, formalise un projet de vie, qui ne conduit pas nécessairement à son adoption. Quand ce projet de vie conclut que l'enfant peut être adopté, le tuteur, toujours avec l'accord du conseil de famille, choisit ses adoptants parmi un certain nombre de dossiers de familles agréées, qui sont présentés par le président du conseil départemental. À l'issue de cette procédure, l'enfant est placé en vue d'une adoption pendant six mois dans la famille sélectionnée.

En 2016, ont été créées des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés, les CESSEC. Ces commissions pluridisciplinaires examinent la situation des enfants confiés depuis plus d'un an à l'ASE, s'il y a un risque de délaissement ou que le statut juridique de l'enfant paraît inadapté. De plus, elles sont systématiquement saisies tous les six mois pour examiner le cas des enfants de moins de deux ans.

Je précise que la situation est très inégale selon les départements. La procédure que je suis en train de décrire fonctionne très bien dans certaines collectivités, beaucoup moins bien dans d'autres où, par exemple, les agréments sont délivrés sans vraiment retenir de critères particuliers. Dans certains départements, il n'y a même pas de service dédié à l'adoption, car le nombre d'enfants à adopter est extrêmement faible. La qualité de la prise en charge de ces enfants est donc très variable d'autant que, dans les faits, les CESSEC n'ont pas été mises en places partout.

Au-delà de l'adoption des pupilles de l'État recueillis par l'ASE, il existe deux autres manières d'adopter en France. D'une part, les familles peuvent s'adresser à certains organismes autorisés pour l'adoption (OAA) ; d'autre part, elles peuvent adopter directement, par exemple dans le cas où un parent adopte l'enfant de son conjoint, ce qui implique simplement le

recueil du ou des consentements par un notaire avant le jugement d'adoption.

Le schéma est un peu le même pour l'adoption internationale, avec des OAA, beaucoup plus nombreux, qui font l'intermédiaire avec l'étranger, ou l'Agence française de l'adoption (AFA), qui est l'organe officiel par lequel on peut passer, et des adoptions individuelles.

La législation en matière d'adoption est ancienne. La loi la plus importante date du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption. Elle a été modifiée assez régulièrement pour tenir compte des évolutions sociétales et a été complétée en matière de protection de l'enfance par deux textes majeurs : la loi du 5 mars 2007 et celle du 14 mars 2016.

J'en viens à la présente proposition de loi. Celle-ci découle du rapport que le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF) ont commandé à la députée Monique Limon et à notre collègue Corinne Imbert, rapport qui a mis en exergue un certain nombre d'éléments sur la réalité de l'adoption. La proposition de loi, rédigée par Mme Limon, met en valeur l'intérêt supérieur de l'enfant et le fait que l'adoption vise à donner une famille à un enfant, et non un enfant à une famille. Il faut garder à l'esprit ce point extrêmement important, ce que le texte ne fait pas toujours. L'adoption doit être utilisée comme un moyen de protection de l'enfance, même si les chiffres que je vous ai communiqués montrent que ce n'est pas toujours le cas, puisque plus de 88 % des adoptions simples concernent des personnes majeures.

Ce rapport fait un certain nombre de préconisations tout à fait louables, au regard desquelles le texte paraît un peu inconsistant.

Comme il y a beaucoup d'agréments, mais peu d'enfants adoptés, il convient de permettre que plus d'enfants soient adoptables et que les enfants ne restent pas trop longtemps dans les services de l'ASE, notamment en tant que pupilles de l'État.

L'une des premières préconisations est d'appliquer la loi, c'est-à-dire de mettre en place les CESSEC, pour réexaminer le statut des enfants confiés depuis plus d'un an à l'ASE et tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans. Ce n'est pas encore en place, ce qui empêche de mettre en œuvre les procédures appropriées, comme la procédure de délaissement, qui peut permettre de rendre les enfants adoptables.

Il faut aussi former tous les acteurs de la chaîne de la même manière : les magistrats, les services sociaux, les conseils de famille... Cela se pratique déjà dans certains départements, comme dans le mien, où c'est le conseil départemental qui forme le conseil de famille, mais il faut que cette culture se diffuse pour qu'un enfant à l'ASE n'ait pas forcément vocation à y rester. Même si cela se passe bien, il ne faut pas oublier que des enfants placés dans une famille d'accueil pourraient être adoptés.

Il est aussi important de former et d'informer les potentiels parents, parce que l'adoption est devenue de plus en plus complexe. Les parents ne peuvent se contenter de dire qu'ils veulent un enfant, qu'ils feront son bonheur... L'amour ne suffit pas ; le lien de filiation adoptive est beaucoup plus complexe à construire. Pour prendre un exemple qui peut paraître caricatural, il est très compliqué pour un couple sans enfant qui imaginait adopter un nouveau-né en bonne santé d'accueillir un enfant âgé de huit ans, issu d'un pays étranger, dont on ne connaît pas véritablement l'histoire et qui a un problème de santé physique. Or c'est ainsi que sont les enfants adoptables confiés à l'ASE.

Il faut aussi uniformiser les critères de l'agrément, qui, je l'ai dit, sont indigents dans certains départements et extrêmement qualitatifs dans d'autres. Il faut favoriser les coopérations interdépartementales, qui existent déjà de manière informelle. Au reste, cela permet aussi parfois de trouver des parents qui vivent dans un autre département pour un enfant confié à l'ASE d'un département donné.

Il faut ensuite proposer un accompagnement aux adoptants. Les difficultés ne sont pas aplanies quand on a adopté et parce que le jugement est rendu ! Au contraire, c'est parfois à ce moment qu'elles commencent...

Vous l'aurez compris, pour que l'adoption soit réussie, il faut modifier les pratiques, la culture et généraliser les bonnes pratiques. Tout cela peut être mis en œuvre sans texte. En réalité, cela relève même assez peu de la loi... Il y va aussi de coopérations. Je crois que de simples discussions entre l'ADF et le ministère peuvent permettre de mettre en œuvre un certain nombre de choses.

En réalité, j'ai conservé assez peu de choses du texte de cette proposition de loi. Je suis partie du principe qu'il fallait retenir ce qui allait dans le sens - incontestable - du rapport Limon : l'intérêt supérieur de l'enfant, le fait de donner une famille à un enfant, et non l'inverse, et l'adoption comme outil de protection de l'enfance. Je propose d'écarter les éléments qui ne correspondaient en rien à la réalité de ce qu'est l'adoption aujourd'hui, par souci de pragmatisme, et propose de ne pas retenir les modifications, introduites parfois par le Gouvernement, qui ne sont ni documentées ni justifiées. À cet égard, il est difficile de savoir si des modifications majeures, notamment du code de l'action sociale et des familles, sont justifiées, parce que nous ne disposons d'aucun élément - par définition, la proposition de loi n'est pas assortie d'étude d'impact. Au reste, les modifications sont parfois contestées par les personnes que nous avons auditionnées.

Quatre articles seraient acceptés, relatifs à une clarification de la définition de l'adoption simple ; à la possibilité pour les CESSEC d'intervenir jusqu'aux trois ans de l'enfant à raison de deux fois par an ; au caractère

supplétif de la tutelle départementale ; aux règles relatives au congé parental pour les parents qui adoptent.

Par ailleurs, je conserverai, en proposant des modifications par voie d'amendement, tout ce qui a trait à un meilleur accompagnement des candidats à l'agrément et des personnes agréées. J'ai également conservé tout ce qui est relatif à une meilleure prise en compte des enfants adoptés et des pupilles de manière générale et à une meilleure adaptation des décisions pour les pupilles de l'État.

En revanche, je propose de supprimer tout ce qui réécrit le code de l'action sociale et des familles : je ne vois pas l'intérêt de réécrire pour dire la même chose. J'ai pris le parti de ne pas conserver les rédactions globales, mais de maintenir les quelques apports en les remettant à des endroits du texte qui existent déjà pour ne pas détruire la structure d'ensemble, et en supprimant ce qui n'est pas documenté.

Je propose de supprimer les dispositions qui intègrent dans le code les stipulations de la Convention de La Haye, qui s'applique directement, ainsi que des mesures dont j'estime qu'elles ne correspondent pas à l'intérêt de l'enfant.

Mme Laurence Harribey. – Je remercie le rapporteur, qui a pris la peine de remettre en perspective la question de l'adoption et de rappeler ce cadre général. Le fait qu'elle ait dû le faire montre les faiblesses de ce texte.

Je veux aussi la remercier de la qualité des auditions qu'elle a menées et des échanges que nous avons pu avoir en marge de celles-ci pour savoir comment on pouvait donner un sens au texte sans tout repousser. Nous avons la même réflexion et allons à peu près dans le même sens. Les objectifs sont louables, puisqu'il s'agit de renforcer et de sécuriser le régime juridique relatif à l'adoption.

Pour ma part, je ne suis pas aussi enthousiaste sur le rapport, que je trouve relativement pauvre au regard des enjeux. Renforcer le statut des pupilles de l'État et le fonctionnement des conseils de famille, tels sont les deux objectifs affichés, avec cette ligne de fond : donner une famille à un enfant, et non un enfant à une famille. Je crois que nous sommes tous d'accord. Les rédacteurs du texte me semblent d'ailleurs animés du même esprit.

En revanche, il est vrai que le texte n'est finalement qu'un agrégat de mesures sans véritable lien entre elles. Il n'y a pas eu de concertation des acteurs, alors que plus d'une centaine de personnes avaient été auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport. J'ai rarement vu un texte susciter autant d'avis négatifs, à la fois sur les pratiques professionnelles et sur les aspects juridiques. La piètre qualité juridique de la proposition de loi fait l'unanimité.

Le texte présente également des incohérences. Par exemple, le titre II, relatif au statut des pupilles, aurait dû prendre place dans le projet de loi relatif à la protection des enfants, que nous attendons toujours. Un problème de la proposition de loi est d'ailleurs qu'elle vient télescoper ce texte d'ensemble de protection de l'enfance... L'adoption n'est qu'une forme de protection de l'enfance. Il aurait été beaucoup plus logique de travailler sur le projet de loi relatif à la protection des enfants avant de réfléchir à l'adoption.

En revanche, la proposition de loi contient des éléments positifs et d'autres qui traduisent une évolution sociétale dont il faut tenir compte. Le rapporteur a pris le parti d'aller à l'essentiel. Nous adhérons à ce nettoyage du texte pour en garder l'essentiel, ce qui veut dire qu'il faudra, à un moment donné, se poser les vraies questions, qui relèvent peut-être plus des pratiques professionnelles et de l'ordre réglementaire que du domaine de la loi.

Toutefois, nous sommes en désaccord avec le rapporteur sur l'article 2, relatif à l'adoption par les couples non mariés. Nous y tenons. Il traduit à la fois une évolution sociétale dont il faut tenir compte, dont notre droit tient compte de manière générale, et des évolutions sur le plan des conventions internationales. Ce sera sans doute l'un des points d'achoppement.

En revanche, nous vous suivrons pour ne pas accepter l'effacement des OAA, ainsi que sur la question du consentement. Ces questions sont complexes sur le plan juridique.

Nous vous rejoindrons sur l'amendement de suppression de l'article 11 *sexies*, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Globalement, nous sommes d'accord avec l'approche qui consiste à retenir les avancées, mais à nettoyer profondément le texte.

Mme Dominique Vérien. - Le projet de loi relatif à la protection des enfants aurait dû être examiné avant la présente proposition de loi, qui aurait dû être un complément spécifique sur l'adoption.

Ainsi, s'il paraît important de disposer, avec l'Agence française de l'adoption, d'une structure compétente pour accompagner les départements dans cette démarche, le projet de loi évoque également le groupement d'intérêt public (GIP) Enfance en danger... Il est bancal de l'avoir inscrit dans les deux textes. Dès lors, je souscris à l'amendement de suppression de l'article concerné.

L'idée est qu'une adoption est, de façon générale, meilleure qu'un placement à l'ASE. Un certain nombre de foyers de l'ASE ne font pas grandir les enfants dans tous les sens du terme. D'ailleurs, on sait bien que la moitié des jeunes qui sont dans la rue sortent de l'ASE... Il y a donc bien un défaut d'accompagnement assez généralisé.

L'importante loi de 2016 a défini le délaissement, qui permet à certains enfants de devenir adoptables. N'avoir d'autre choix que laisser à l'ASE un certain nombre d'enfants, quand bien même leurs parents ne s'occupaient plus d'eux, était auparavant un vrai problème. Malheureusement, cela ne permet pas forcément d'aller plus loin.

Nous allons évidemment vous suivre sur un certain nombre de sujets. Je diverge avec vous sur celui de l'adoption individuelle à l'étranger. On sait que la plupart des personnes qui font cette démarche cherchent plus à avoir un enfant qu'à en sauver un... Si certains des pays refusant de passer par des OAA ou par l'AFA ont une vraie rigueur dans la gestion des enfants, un certain nombre de dérives ont eu lieu. J'ai ainsi découvert l'existence de « fermes à bébé ».

Une structure aura une vision plus générale sur les conditions d'adoption des enfants et leur bien-être, alors que, à l'échelle individuelle, le seul résultat qui compte est d'avoir un enfant, qu'important les conditions. Je pense notamment à la situation au Sri Lanka. Prévoir que des OAA puissent vérifier le respect de certaines conditions peut limiter les adoptions individuelles, et permet de se conformer à la Convention de La Haye.

Pour le reste, nous vous suivrons.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je souhaite remercier le rapporteur de l'important travail qu'il a accompli, même si nous ne souscrivons pas à toutes ses préconisations.

La proposition de loi est issue d'un rapport remis conjointement par la députée En Marche Monique Limon et par la sénatrice Les Républicains Corinne Imbert. Elle procède donc de travaux transpartisans.

Si nous adoptons les amendements proposés par notre rapporteur, 11 articles sur 27 seraient supprimés, mais un certain nombre de dispositions subsisteraient. Je pense notamment au renforcement de la préparation et de l'information des candidats à l'adoption et à la formation des conseils de famille, à l'obligation pour le président du conseil départemental de suivre l'avis de la commission de l'agrément ainsi qu'au principe de la fixation d'un écart d'âge maximal de cinquante ans entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des adoptés. Seraient également maintenus le bilan de l'adoptabilité des pupilles, l'obligation d'information des pupilles par le tuteur, ainsi que l'examen biennuel du statut des enfants de moins de trois ans et le caractère supplétif de la tutelle départementale. Cela montre que le texte n'était pas si inconsistant, ce que traduit mal le changement d'intitulé que vous nous proposez, madame le rapporteur.

Dans le même temps, un certain nombre d'évolutions proposées nous semblent contestables. Nous pensons que cette proposition de loi technique ne doit pas être un texte d'affichage. C'est d'ailleurs dans cet esprit que nous proposons de rétablir la durée de communauté de vie de deux ans

et l'âge de 28 ans requis pour adopter, dont l'abaissement adopté à l'Assemblée nationale ne nous semble fondé sur aucun motif de droit ou d'opportunité.

Dans ce même esprit, je regrette deux modifications proposées par notre rapporteur : la suppression de l'ouverture de l'adoption aux couples pacés et concubins, alors que la filiation et le mode de conjugalité sont deux questions juridiquement distinctes depuis plusieurs années ; la limitation, dans le droit en vigueur, de la capacité à adopter des personnes seules, qui me semble elle aussi infondée en droit comme en opportunité. Cette faculté existe, dois-je le rappeler, depuis plus de 45 ans. En 2018, ce sont 360 enfants qui ont été adoptés par une personne avec laquelle ils n'avaient aucun lien. Ces projets d'adoption ont été jugés suffisamment solides et matures par les commissions d'agrément, puis par les conseils de famille. La France a d'ailleurs déjà été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour discrimination après un refus d'agrément d'une personne célibataire.

Je regrette également la demande de suppression de l'article 9 *bis*, qui était de nature à sécuriser la situation de l'enfant, dans la continuité de mon positionnement sur la loi relative à la bioéthique.

Enfin, je veux souligner ce qui nous apparaît comme un paradoxe certain : d'un côté, notre rapporteur entend limiter les conditions d'accès à l'adoption pour des motifs de sécurisation des situations, mais, de l'autre, elle s'oppose à l'interdiction des adoptions internationales sans intermédiaires ou encore à la suppression de la faculté pour les organismes autorisés pour l'adoption de servir d'intermédiaires pour l'adoption nationale, alors même que ces dispositions sont de nature à conférer plus de garanties aux enfants.

Mme Lana Tetuanui. – Je veux remercier notre rapporteur d'avoir pris un peu de temps pour échanger avec les élus de la Polynésie française, où le sujet ne saurait passer inaperçu.

Chez nous, le droit commun cohabite avec les us et coutumes, surtout lorsque l'on parle d'adoption. En Polynésie, on donnait nos enfants par amitié ou par nécessité. Ce qui se fait aujourd'hui à l'échelle internationale est presque devenu un commerce, et je pèse mes mots.

Je veux attirer l'attention de mes collègues sur la nécessité de renforcer le droit civil, puisque la compétence sociale, en Polynésie, relève de la collectivité. Nous n'avons pas d'ASE.

Si le droit commun s'applique dans nos collectivités, nous voulons aussi pouvoir respecter nos us et coutumes. Par exemple, l'adoption d'un enfant par un couple de même sexe n'est pas acceptée par les Polynésiens.

Comment permettre un contrôle plus strict des adoptions de nos enfants une fois passée la frontière de notre territoire ? Malheureusement, au fil des années, on voit de plus en plus d'adoptions malheureuses. Tant que

les enfants restent sur notre territoire, nous avons la compétence et pouvons exercer un suivi. Comment peut-on faire évoluer la loi ?

M. André Reichardt. – Je veux remercier très sincèrement notre rapporteur d’avoir pris le temps de nous présenter le contexte de l’adoption. J’ai beaucoup appris en l’écouter. Je veux aussi la remercier d’avoir rappelé que l’objectif de l’adoption était de donner une famille à un enfant. C’est très important.

Je dois dire que sa présentation m’a fait changer d’avis et que je ne déposerai pas certains amendements auxquels j’avais pensé. Je veux enfin dire que j’appuie sa démarche sans réserve.

Pour les raisons que je viens d’indiquer, je voterai naturellement ses amendements, tout particulièrement ceux qui concernent l’article 2 et l’article 9 *bis*.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je veux remercier notre rapporteur d’avoir rappelé les chiffres. Quand on évoque le décalage entre le nombre d’enfants adoptés et le nombre de demandes, on a tout dit...

Pour présider un établissement qui accueille des enfants confiés à l’ASE, je sais que la plupart d’entre eux ne sont pas adoptables. Il n’est pas simple de trouver une solution définitive pour eux, compte tenu de leur histoire. Il y a très peu d’enfants nés sous le secret.

Les différences entre départements dans la prise en charge de ces enfants sont aussi une question de moyens financiers. Ainsi, chaque enfant qui est confié à l’établissement que je préside coûte 200 euros par jour au département du Val d’Oise. Ce ne sont pas de petits budgets !

Je veux dire à notre collègue Lana Tetuanui que des couples de même sexe adoptent déjà sur le territoire national ; cela arrive régulièrement dans mon département.

Madame le rapporteur, pour ma part, je ne suis pas opposée à ce que des partenaires pacsés ou concubins, qui peuvent mener à bien une très longue et belle vie commune sans passer par le mariage, puissent adopter. Je suis très attachée à la famille, mais la société évolue.

Mme Marie Mercier. – Je partage l’avis de notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio.

Certes, chaque enfant a une histoire, mais chaque couple, chaque famille en a une aussi. Bien évidemment, on donne une famille à un enfant, mais on donne tout de même aussi un enfant à une famille, surtout lorsqu’il s’agira pour elle du deuxième ou du troisième enfant : certains couples ayant eu un enfant naturellement font le choix de sauver un autre enfant et de l’accueillir dans leur propre famille.

Je partage l'avis que des couples pacsés ou non mariés peuvent adopter un enfant. Sinon, cela signifierait que les couples non mariés ne doivent pas avoir d'enfant... Si toutes les familles heureuses se ressemblent, les familles malheureuses le sont chacune à leur façon. Il ne faut pas oublier, en dehors de l'enfant, le contexte de la famille qui va l'accueillir.

M. Alain Richard. – Une observation formelle : notre rapporteur est défavorable au fait d'inscrire les clauses d'une convention internationale dans un code. Il existe de bons arguments juridiques pour cela, mais l'accessibilité du droit me semble également importante. Les nouveaux codes ont de plus en plus vocation à être des outils professionnels, leur plan est conçu pour les partenaires associés à l'utilisation d'un champ du droit ; pour les personnels du secteur social et les familles, l'accessibilité des conventions internationales n'est pas parfaite. S'agissant de dispositions qui emportent un effet pratique dans notre droit, il ne me semble pas condamnable de faire figurer dans un code français des clauses qui s'appliquent nécessairement dans la vie courante.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Un texte important, relatif à la protection de l'enfance, doit, c'est vrai, encore être discuté ; nous aurions dû le voter avant celui-ci, mais la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale a pris sa place dans le calendrier gouvernemental. Chacun ses priorités ! Je demanderai le renvoi de deux dispositions structurantes de cette proposition de loi, qui trouveront mieux leur place dans ce prochain texte. Je ne dis pas que le texte que nous examinons aujourd'hui ne sert à rien ; il répond à une partie des problèmes, y compris, d'ailleurs, à des problèmes que personne n'avait soulevés !

S'agissant de l'adoption individuelle à l'étranger, des dispositions fonctionnent, d'autres non, mais certains éléments qui changent le droit de l'adoption ne sont pas correctement documentés. On ne peut pas changer le texte au petit bonheur la chance parce que l'on a vu une émission de télévision.

Madame Lana Tetuanui, nous avons entendu les élus de Polynésie. La coutume polynésienne du Fa'a'amu consiste à confier un enfant à des proches, sur le plan familial et géographique, parce que l'on ne peut s'en occuper. Les parents peuvent le revoir et cela ne se formalise pas systématiquement par une délégation d'autorité familiale, car chacun reste à proximité. Cette grande habitude culturelle a été utilisée par des couples de métropolitains recherchant un enfant, dans des conditions parfois très choquantes : pose d'affichettes dans les maternités, cartes de visite laissées dans les berceaux, cadeaux aux parents en échange de l'enfant, etc. Il existe donc une pratique consistant à aller chercher un enfant, à obtenir une décision de justice de délégation d'autorité parentale pendant deux ans, afin de contourner l'obligation de passer par l'ASE ou une OAA avant l'âge de deux ans ; l'enfant est ensuite confié aux bénéficiaires, qui s'en vont en

métropole et finissent par l'adopter. Cette pratique culturelle est dévoyée et contourne la législation actuelle. Cela ne me semble toutefois pas nécessiter une modification de la loi. Il s'agit plutôt d'un problème de pratique et de justice : une délégation d'autorité parentale doit s'appuyer sur la proximité entre les parents et le tiers de confiance ; à défaut, il s'agit d'un contournement de la procédure d'adoption pour les enfants de moins de deux ans. Il faut donc attirer l'attention d'Adrien Taquet et Éric Dupond-Moretti sur ce problème ; le procureur de Papeete est d'ailleurs très en pointe sur le sujet. Chacun doit s'employer à ne pas contourner la loi et il faut mettre en garde les parents biologiques qu'ils ne reverront plus jamais leur enfant. Les services sociaux et judiciaires doivent faire preuve de sérieux et il convient, en quelque sorte, d'éduquer les parents. C'est un sujet important mais je ne proposerai pas d'évolution législative. Chacun pourra le faire avant la séance, j'y serai attentive.

Monsieur Richard, il me semble compliqué d'inscrire un traité d'application directe dans la loi. Il ne vous aura pas échappé que l'intégration a, de plus, été faite de manière médiocre, allant parfois même à l'encontre du droit.

M. Alain Richard. – Cela arrive souvent avec les directives européennes !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'espère toutefois que celles-ci sont mieux transposées ! Certes, l'ASE et les intervenants sociaux ont besoin de connaître ce droit si complexe, mais la formation me semble être plus pertinente en la matière.

Enfin, il n'est pas dans mon idée de prétendre qu'un couple non marié serait incapable d'élever correctement un enfant. La question qui se pose concerne la stabilité et la sécurité accordées à l'enfant adopté, en particulier au moment de la séparation du couple. Je l'évoquerai plus en détail en défendant mon amendement.

EXAMEN DES ARTICLES

M. François-Noël Buffet, président. – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient désormais d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je vous propose de considérer que ce périmètre inclue les dispositions relatives à la filiation adoptive, à la procédure d'agrément en vue de l'adoption, au statut des pupilles de l'État, à leurs organes de tutelle et à leur procédure d'adoption, au recours contre les décisions du conseil de famille des pupilles de l'État, au rôle des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés, à la tutelle départementale. En revanche, je vous suggère d'en exclure les

dispositions relatives à l'organisation de la protection de l'enfance, à l'exercice de l'autorité parentale et à l'assistance éducative.

Mme Laurence Harribey. – Une question de langage : certes, le texte n'a pas trait à la protection de l'enfance, pourtant, l'adoption est une forme de protection. La limite est donc tenue, il faut faire attention.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Par l'amendement COM-31, Mme Lherbier propose que l'on recherche systématiquement des adoptants en vue d'une adoption simple pour les enfants recueillis par l'ASE. Elle estime, comme d'autres, qu'il faut développer ce mode d'adoption. Je me demande d'abord quel public serait intéressé. Les adoptants souhaitent avoir un enfant à eux et ne souhaitent pas que les parents ayant un lien de filiation d'origine viennent perturber cette relation. L'adoption simple concerne aujourd'hui plutôt les adoptions intrafamiliales. Par ailleurs, on ne peut pas prévoir d'avance le mode d'adoption qui conviendra le mieux à l'enfant et il n'est pas raisonnable de conférer une automaticité au processus. Faisons confiance à ceux qui travaillent avec l'enfant concerné. Avis défavorable.

L'amendement COM-31 n'est pas adopté.

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Aujourd'hui, les personnes mariées peuvent adopter à partir de l'âge de vingt-huit ans et après deux ans de vie commune ; les personnes seules le peuvent aussi, et depuis très longtemps. L'article 2 ouvre l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS) ou vivant en concubinage. De plus, l'âge minimum pour adopter a été abaissé à vingt-six ans et la durée de vie commune à un an. On affaiblit donc les critères et plusieurs amendements tendent à revenir au droit en vigueur.

Je propose, par mon amendement COM-32, de supprimer cet article. Je souhaiterais également revenir sur la possibilité d'adopter seul. J'ai déposé l'amendement COM-33 en ce sens, que je vois plutôt comme un amendement d'appel. Les familles monoparentales peuvent adopter depuis longtemps, et notamment depuis la Première Guerre mondiale, alors qu'il y avait 1,1 million d'orphelins en France et 600 000 veuves de guerre. Il était alors préférable d'être adopté par une femme seule plutôt que de rester à la charge des services sociaux débordés. Aujourd'hui, 10 000 agréments sont donnés et 700 enfants sont adoptés tous les ans. Il n'y a pas tant d'enfants à adopter que ceux-ci se trouveraient mieux accueillis par un parent seul. Or

les échecs de l'adoption existent, et c'est un impensé de ce texte. Des pédopsychiatres nous indiquent que cinq fois plus de familles monoparentales que de couples consultent, car les enfants sont de plus en plus compliqués à adopter, avec beaucoup de besoins spécifiques qui posent de grandes difficultés pour créer des liens de filiation. Or on assume mieux ces difficultés à deux que seul.

Je sais que cet amendement va à l'encontre de dizaines d'années d'adoption par des familles monoparentales, mais on ne peut pas faire l'économie de cette réflexion, en partant des besoins de l'enfant, car c'est son intérêt qui doit primer, et non la famille.

Par ailleurs, je ne nie pas bien sûre qu'une famille non mariée ou pacsée peut élever un enfant, ce n'est pas la question. En revanche, un enfant adopté a besoin d'une famille présentant des caractères de stabilité et de sécurité. Or, si personne ne peut dire si un mariage est plus solide que le PACS sur le plan affectif, nul ne peut nier que l'engagement est différent. De surcroît, comme plusieurs personnes que j'ai entendues en audition l'ont relevé, lorsque les couples se séparent, un couple marié voit sa situation examinée par un juge ou, dans un divorce par consentement mutuel, bénéficie de l'assistance d'un avocat, qui sont attentifs au sort de l'enfant ; il me semble à cet égard important que l'intérêt des enfants soit pris en compte par un tiers extérieur. C'est une garantie. À ce titre, l'élargissement proposé n'est pas dans l'intérêt de l'enfant, car cela risque de le placer dans une situation d'insécurité ou d'incertitude. Le ministère de la justice justifie l'élargissement aux couples non mariés par le souhait d'aligner le régime de l'adoption sur celui de la procréation médicalement assistée (PMA). Il s'agit donc bien de donner un enfant à une famille plutôt qu'une famille à un enfant. Je souhaite que l'on prenne en compte d'abord l'intérêt de l'enfant.

Mme Laurence Harribey. – Ce plaidoyer est plein de conviction, mais on peut soutenir l'inverse avec autant de ferveur. Ce texte n'est pas appuyé sur la consultation de tous les acteurs du secteur, c'est sa faiblesse ; j'ai participé à certaines auditions de la commission, et j'en ai mené une bonne douzaine en parallèle, personne n'a évoqué devant moi la suppression de l'article 2 et presque tous mes interlocuteurs ont souligné son intérêt. Le mariage n'est pas aujourd'hui un gage de durabilité. Nous serions à côté de la réalité si nous votions la suppression de cet article et je forme le vœu qu'il soit maintenu, avec des modifications, dont le retour à vingt-huit ans et à deux ans de vie commune. Ce qui s'est dit ici montre que l'on doit aller dans ce sens. En tout état de cause, si l'amendement de suppression devait être adopté, il faudra demander un scrutin public.

M. Guy Benarroche. – Il s'agit de donner une famille à un enfant ; il ne me semble pas, ni dans votre argumentation ni dans les auditions, que quelqu'un ait pu mettre en avant une réalité basée sur des études scientifiques permettant de penser qu'aujourd'hui, il serait moins sécurisant

pour un enfant d'être adopté par une famille pacsée plutôt que mariée. Je suis pacsé, ma famille ne me paraît pas moins stable que celle de personnes de vingt-huit ans mariées depuis deux ans.

M. Hussein Bourgi. – Je souscris à un certain nombre de points avancés par notre rapporteur, mais sur d'autres, elle a échoué à me convaincre. Elle nous a dit justement que beaucoup de couples mariés souhaitant adopter choisissent des nourrissons ou des enfants en très bas âge. J'ai appris de mes rencontres que ceux qui ont ce souhait veulent, consciemment ou non, faire comme s'ils avaient eu eux-mêmes cet enfant et donner des gages à ce sujet à la société et à leurs familles. Ces couples déclinent parfois des propositions d'adoption d'enfants plus âgés et préfèrent alors adopter à l'étranger. Ces candidats, disent les services départementaux, sont prisonniers de représentations qu'ils se sont imposées.

Au contraire, une personne seule, un couple en concubinage ou pacsé est moins enclin à imposer ces exigences. Lorsque les enfants sont un peu plus âgés et qu'ils connaissent leur histoire, que leur profil est particulier, ils sont plus souvent adoptés par des couples qui ont déjà adopté et qui sont prêts à accueillir des enfants différents, puis par des personnes seules, pacsées ou en concubinage, parce que celles-ci ne cherchent pas à construire une fiction.

Je ne peux donc pas suivre le rapporteur. J'ai constaté cette réalité sur le terrain, dans mon département et chacun pourrait faire la même expérience en échangeant avec les acteurs du secteur.

Mme Dominique Vérien. – Beaucoup de choses ont été dites, il est vrai qu'un couple marié cherche parfois plutôt la conformité que le fait de donner une famille à un enfant, alors qu'un couple non marié fait un choix selon une autre forme d'engagement, qui va plus loin à mes yeux. L'idée sous-jacente est qu'il y a suffisamment de familles pour adopter, cette disposition serait donc une façon d'en restreindre le nombre. Toutefois, l'objectif reste de trouver la meilleure famille pour l'enfant et il me semble dommage de se priver de gens qui disposent de cette faculté. Nous ne voterons pas cet amendement.

Mme Catherine Di Folco. – Je ne suis pas juriste, mais je suis sensible à l'argument de la protection de l'enfant en cas de séparation du couple, mais alors, pourquoi ne pas essayer d'améliorer la dissolution du PACS ou la fin du concubinage ?

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-1 rectifié et COM-25 rectifié tendent à revenir aux conditions requises aujourd'hui pour adopter : vingt-huit ans minimum et deux ans d'union. J'y suis favorable.

L'amendement COM-23 se contente de revenir sur la durée de l'union, j'en demande le retrait.

Les amendements COM-1 rectifié et COM-25 rectifié sont adoptés ; l'amendement COM-23 devient sans objet.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 2

L'amendement COM-33 est retiré.

Article 2 bis (nouveau)

Les amendements identiques de suppression COM-34 et COM-3 sont adoptés.

L'article 2 bis est supprimé.

Article 3 (supprimé)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-35 vise à fixer un écart d'âge maximum de cinquante ans entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des adoptés.

L'amendement COM-35 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il existe des dérogations importantes au principe selon lequel l'adoption plénière, qui rompt le lien de filiation d'origine, est possible jusqu'à quinze ans. Cet article va encore plus loin, c'est pourquoi je propose sa suppression sans que sa nécessité soit documentée.

L'amendement COM-36 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

Les amendements rédactionnels COM-37 et COM-38 sont adoptés.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-39 vise à corriger ce qui me semble être une erreur : le texte prévoit en effet une obligation de placement de six mois chez l'adoptant en cas d'adoption simple, alors que la plupart des adoptés selon cette procédure sont majeurs.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – La commission s'est déjà prononcée sur l'amendement COM-59 lors de la discussion d'une proposition de loi de Mme Costes visant à faciliter l'adoption des enfants, à l'excès, me semble-t-il, puisqu'il s'agit de porter à six mois la procédure de délaissement. L'amendement COM-60 va dans le même sens. Il faut laisser le temps aux parents biologiques de renouer avec l'enfant, j'y suis donc défavorable.

Les amendements COM-59 et COM-60 ne sont pas adoptés.

Article 6

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – La proposition de loi prévoit que toute adoption plénière conduisant à une confusion de génération doit être prohibée. En réalité, il arrive que des grands-parents adoptent leurs petits-enfants, on ne peut donc l'interdire systématiquement. Surtout, les juges sont très attentifs à ce risque lors du prononcé de l'adoption. Je propose de supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-40 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements identiques COM-41 et COM-4 visent à supprimer cet article, qui prévoit la transposition du consentement applicable à l'adoption internationale à la procédure nationale, par un jeu d'écriture. Or il ne faut pas les confondre.

Les amendements de suppression COM-41 et COM-4 sont adoptés ; l'amendement COM-27 rectifié devient sans objet.

L'article 7 est supprimé.

Article 8

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-42 tend à proposer une rédaction plus cohérente de cet article selon laquelle le tribunal peut prononcer l'adoption d'un mineur de plus de treize ans ou d'un majeur protégé hors d'état d'y consentir. Cela peut être dans l'intérêt de l'adopté.

L'amendement COM-42 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-43 concerne le consentement de l'enfant demandé à un adopté de plus de treize ans pour adjoindre le nom de l'adoptant à son nom en cas d'adoption simple. Cela est pour moi une conséquence naturelle de l'adoption simple.

L'amendement COM-43 est adopté ; l'amendement COM-24 devient sans objet.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9 bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article prévoit une disposition transitoire pour les couples de femmes ayant eu un enfant grâce à une assistance médicale à la procréation à l'étranger avant que cela ne soit autorisé en France et qui seraient séparés. On permettrait à la femme qui n'a pas accouché de l'enfant d'obtenir une adoption forcée. Or cela n'est pas acceptable. Je propose donc de supprimer cet article.

L'amendement de suppression COM-44 est adopté.

L'article 9 bis est supprimé.

Article 10

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cette proposition de loi vise à réécrire globalement le droit en vigueur concernant l'agrément. J'ai préféré modifier le texte existant par l'amendement COM-45, pour ne pas en détruire l'architecture.

Mme Laurence Harribey. – Nous adhérons à cette proposition, nous voterons l'amendement du rapporteur et les autres tomberont.

L'amendement COM-45 est adopté ; les amendements COM-5, COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10 et COM-11 deviennent sans objet.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10 bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda. – Cet article sur l'adoption internationale n'apporte rien, supprimons-le.

L'amendement de suppression COM-46 est adopté ; l'amendement COM-26 rectifié devient sans objet.

L'article 10 bis est supprimé.

Article 10 ter (nouveau)

L'amendement COM-47 est adopté.

L'article 10 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

Mme Muriel Jourda. – L'amendement COM-48 vise à reprendre dans le droit existant la faculté pour les conseils départementaux de faire appel aux organismes autorisés pour l'adoption pour identifier des candidats à l'adoption d'enfants à besoins spécifiques.

L'amendement COM-48 est adopté ; les amendements COM-12 et COM-13 deviennent sans objet.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11 bis (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article entend réformer les organismes agréés pour l'adoption : ceux-ci ne pourraient plus pratiquer l'adoption interne, ce qui est dommage, car certaines femmes refusent de confier leur enfant à l'ASE ; d'autre part, la procédure d'agrément serait modifiée, avec un seul agrément national. Couper le lien avec le conseil départemental n'a aucun sens, selon moi. Il convient donc de supprimer cet article, c'est l'objet des amendements identiques COM-49 et COM-14.

Mme Laurence Harribey. – Cela n'a pas de sens et cela pose en outre des problèmes juridiques au niveau international.

Les amendements de suppression COM-49 et COM-14 sont adoptés ; les amendements COM-15 et COM-28 rectifié deviennent sans objet.

L'article 11 bis est supprimé.

Article 11 ter (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article supprime l'adoption individuelle. Or certains pays n'adhèrent pas à la Convention de La Haye pour différentes raisons, mais encadrent toutefois sérieusement les adoptions internationales sans intermédiaire. Il ne me semble pas sérieux de jeter le bébé avec l'eau du bain. Cette suppression de l'adoption individuelle à l'étranger n'est pas suffisamment documentée. L'amendement COM-50 vise à supprimer l'article.

Mme Dominique Vérien. – Vous avez bien décrit comment certains couples se comportaient en Polynésie, mais ce genre de comportements se développe partout ailleurs où ces couples considèrent qu'un enfant est

achetable. Passer par un organisme est plus sécurisant pour l'enfant dans ce cas, je voterai donc contre cet amendement de suppression.

L'amendement de suppression COM-50 est adopté.

L'article 11 ter est supprimé.

Article 11 quater (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article crée un nouveau délit visant les OAA qui exercent en France. Nous nous sommes prononcés pour le maintien de cette activité. En outre, il prévoit l'accompagnement obligatoire des parents accueillant un mineur placé en vue d'adoption ou adopté en vertu d'une décision étrangère. Or ce suivi est possible aujourd'hui sur la base du volontariat, ou rendu obligatoire par le pays d'origine. Il me semble préférable de poursuivre ainsi et donc de supprimer cet article en adoptant l'amendement COM-51.

L'amendement de suppression COM-51 est adopté.

L'article 11 quater est supprimé.

Article 11 quinquies

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les dispositions de cet article ont leur place dans le texte sur la protection des enfants. Je vous propose de le supprimer pour une reprise dans ce texte.

L'amendement de suppression COM-52 est adopté.

L'article 11 quinquies est supprimé.

Article 11 sexies (nouveau)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cet article contient une habilitation à légiférer par ordonnances pour refondre l'intégralité de la filiation adoptive. Les justifications avancées n'emportent pas ma conviction.

Les amendements identiques de suppression COM-53 et COM-16 sont adoptés.

L'article 11 sexies est supprimé.

Article 12

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – l'amendement COM-54 vise à insérer au bon endroit l'obligation d'un bilan d'adoptabilité pour les enfants.

L'amendement COM-54 est adopté ; l'amendement COM-17 devient sans objet.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le sujet est important : aujourd’hui, lorsqu’un parent confie son enfant à l’ASE, il est invité à se prononcer sur son adoption et à donner son consentement. Deux textes se télescopent dans le code civil et le code de l’action sociale et des familles, ce qui nuit à la lisibilité du dispositif. Je vous propose donc de l’écrire plus clairement.

Le Gouvernement souhaite que les parents qui déposent leur enfant à l’ASE ne consentent pas à l’adoption. Ce serait donc le premier et dernier acte que fera la mère. Les associations sont très effrayées par cette évolution. Il me semble, quant à moi, qu’il faut maintenir ce consentement. Je propose donc que l’on adopte mon amendement COM-55 qui ferait tomber les autres.

Mme Laurence Harribey. – Nous nous sommes contentés de proposer la suppression des dispositions, quand notre rapporteur les réécrit. Nous retirons notre amendement COM-18 au profit du sien.

L’amendement COM-18 est retiré.

L’amendement COM-55 est adopté ; les amendements COM-61 rectifié et COM-29 rectifié deviennent sans objet.

L’article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement COM-20 vise à supprimer cet article pour renvoyer les dispositions relatives à la composition du conseil de famille au texte à venir sur la protection de l’enfance. Je propose, quant à moi, de réécrire ces dispositions dans ce texte. Ainsi, l’amendement COM-56, plutôt que de tout supprimer, tend à conserver l’obligation de formation des membres et la procédure de recours contre les décisions du conseil de famille, tout en restreignant la liste des requérants.

Mme Laurence Harribey. – Je relirai cet amendement attentivement, nous verrons en séance.

L’amendement COM-20 n’est pas adopté.

L’amendement COM-56 est adopté ; l’amendement COM-21 devient sans objet.

L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 14

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-62 rectifié vise à rendre plus facile l'abandon de l'enfant et plus difficile la reprise par les parents. J'y suis défavorable.

L'amendement COM-62 n'est pas adopté.

Article 15

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-57 vise à placer l'obligation d'information du pupille de l'État par le tuteur à l'endroit adéquat.

L'amendement COM-57 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-30 rectifié vise à supprimer une précision qui semble relever du champ réglementaire, j'y suis favorable.

L'amendement COM-30 rectifié est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 16, 17 et 17 bis (nouveau)

Les articles 16, 17 et 17 bis sont adoptés sans modification.

Articles 18 (supprimé)

L'article 18 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-58 vise à modifier l'intitulé de la proposition de loi en supprimant la mention d'une réforme de l'adoption, que ce texte prétend mener sans le faire en réalité.

L'amendement COM-58 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme LHERBIER	31	Recherche systématique d'adoptants en vue d'une adoption simple pour les enfants recueillis par un service de l'aide sociale à l'enfance	Rejeté
Article 2			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	32	Suppression de l'article 2 autorisant l'adoption pour les personnes liées par un pacte civil de solidarité ou en concubinage	Rejeté
Mme HARRIBEY	1 rect.	Maintien du droit en vigueur sur la condition d'âge ou de durée de communauté de vie pour adopter	Adopté
M. MOHAMED SOILHI	25 rect.	Maintien du droit en vigueur sur la condition d'âge ou de durée de communauté de vie requises pour adopter	Adopté
M. CHARON	23	Maintien du droit en vigueur sur la durée de communauté de vie requise pour adopter	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 2			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	33	Restriction de la possibilité d'adopter seul à l'enfant du conjoint	Retiré
Article 2 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	34	Suppression de l'article 2 bis sur une demande de rapport	Adopté
Mme HARRIBEY	3	Suppression de l'article 2 bis sur une demande de rapport	Adopté
Article 3 (Supprimé)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	35	Écart d'âge maximum de 50 ans entre les adoptants et l'enfant	Adopté
Article 4			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	36	Suppression de l'article 4 qui élargit les dérogations à l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière d'un enfant âgé de plus de quinze ans	Adopté
Article 5			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	37	Prise d'effet du placement en vue d'une adoption plénière	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	38	Clarification des actes relatifs à l'enfant accomplis par les futurs adoptants	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	39	Suppression de l'extension du placement à l'adoption simple	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
M. REQUIER	59	Réduction à 6 mois de la période de délaissement prise en compte pour les enfants de moins de trois ans	Rejeté
M. REQUIER	60	Facilitation de la procédure de déclaration judiciaire de délaissement	Rejeté
Article 6			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	40	Suppression de l'interdiction pour le juge de prononcer une adoption plénière conduisant à une confusion des générations	Adopté
Article 7			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	41	Suppression de l'article 7 modifiant les conditions de validité du consentement	Adopté
Mme HARRIBEY	4	Suppression de l'article 7 modifiant les conditions de validité du consentement	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	27 rect.	Coordination des dispositions sur le consentement à l'adoption	Satisfait ou sans objet
Article 8			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	42	Adoption du mineur de plus de 13 ans ou du majeur protégé hors d'état de donner leur consentement	Adopté
Article 9			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	43	Consentement de l'enfant de 13 ans à l'adjonction du nom de l'adoptant	Adopté
Mme IMBERT	24	Changement de prénom de l'enfant adopté après 13 ans	Satisfait ou sans objet
Article 9 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	44	Suppression d'une disposition transitoire sur l'assistance médicale à la procréation	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	45	Intégration au droit existant de l'obligation de suivre une préparation préalable à la délivrance de l'agrément en vue d'adoption, du caractère conforme de l'avis de la commission d'agrément et de l'organisation de réunions d'information proposées aux personnes agréées par les conseils départementaux	Adopté
Mme HARRIBEY	5	Suppression de la notion d'« enfant en attente d'adoption » de la définition de l'objet de l'agrément	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	6	Marge d'appréciation en matière d'écart d'âge obligatoire	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	7	Traitement séparé des cas des pupilles de l'État et des mineurs résidant habituellement à l'étranger au sujet de l'agrément	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	8	Restriction de la dispense d'agrément aux seuls assistants familiaux	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	9	Intégration dans l'obligation de suivre une formation pré-agrément des personnes qui souhaitent accueillir un enfant recueilli en France par un OAA	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	10	Fixation des règles de l'agrément	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	11	Obligation d'agrément pour les mineurs de quinze ans recueilli par un organisme autorisé pour l'adoption (OAA)	Satisfait ou sans objet
Article 10 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	46	Amendement de suppression	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	26 rect.	Amendement de clarification et de cohérence	Satisfait ou sans objet
Article 10 ter (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	47	Prolongation de la durée de validité des agréments en cours de validité au début de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article 11			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	48	Reprise de la faculté des conseils départementaux de faire appel aux OAA pour identifier des candidats à l'adoption d'enfants à besoins spécifiques dans le droit existant	Adopté
Mme HARRIBEY	12	Maintien du rôle du tuteurs dans la définition du projet d'adoption et du choix du ou des adoptant	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme HARRIBEY	13	Encadrement de la période de mise en relation pré-adoption	Satisfait ou sans objet
Article 11 bis (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	49	Amendement de suppression	Adopté
Mme HARRIBEY	14	Amendement de suppression	Adopté
Mme HARRIBEY	15	Amendement de repli	Satisfait ou sans objet
M. MOHAMED SOILIH	28 rect.	Transfert des dossiers des candidats à l'adoption à l'autorité centrale pour l'adoption en cas de suspension ou retrait de l'agrément d'un OAA	Satisfait ou sans objet
Article 11 ter (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	50	Amendement de suppression	Adopté
Article 11 quater (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	51	Amendement de suppression	Adopté
Article 11 quinquies (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	52	Amendement de suppression	Adopté
Article 11 sexies (nouveau)			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	53	Amendement de suppression	Adopté
Mme HARRIBEY	16	Amendement de suppression	Adopté
Article 12			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	54	Reprise de l'obligation d'un bilan d'adoptabilité pour tous les enfants admis comme pupilles de l'Etat dans le droit existant	Adopté
Mme HARRIBEY	17	Clarification des rôles respectifs entre le tuteur et le conseil de famille, d'une part, et l'ASE d'autre part	Satisfait ou sans objet
Article 13			
Mme HARRIBEY	18	Rétablissement du consentement des parents à l'adoption.	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	55	Clarification des dispositions relatives au consentement des parents à l'admission au statut de pupille de l'Etat et à l'adoption dans le droit existant	Adopté
M. REQUIER	61 rect.	Précision de la forme d'adoption à laquelle les parents consentent	Satisfait ou sans objet
M. MOHAMED SOILIH	29 rect.	Suppression du rappel de l'incitation des parents à communiquer leurs informations médicales	Satisfait ou sans objet
Article 14			
Mme HARRIBEY	20	Amendement de suppression	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	56	Reprise de l'obligation de formation avant la prise de fonction des membres des conseils de famille et de la création d'une procédure spécifique de recours contre les décisions du conseil de famille dans le droit existant	Adopté
Mme HARRIBEY	21	Renvoi des règles de composition du conseil de familles des pupilles de l'État à un décret en Conseil d'Etat	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 14			
M. REQUIER	62 rect.	Renforcement des conditions de reprise d'un enfant placé auprès des services de l'ASE par ses parents	Rejeté
Article 15			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	57	Reprise dans le droit existant de l'obligation d'information du pupille de l'État par le tuteur	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	30 rect.	Suppression du délai de 15 jours pour l'information du pupille par le tuteur	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	58	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 13 octobre 2021, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 188 (2020-2021) visant à réformer l'adoption.

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- à la filiation adoptive ;
- à la procédure d'agrément en vue de l'adoption ;
- au statut des pupilles de l'État, à leurs organes de tutelle et à leur procédure d'adoption ;
- au recours contre les décisions du conseil de famille des pupilles de l'État ;
- au rôle des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) ;
- à la tutelle départementale.

En revanche, **la commission a estimé que ne présentaient notamment pas de lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives :**

- à la gouvernance de la protection de l'enfance ;
- à l'exercice de l'autorité parentale ;
- à l'assistance éducative.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Table ronde de pédopsychiatres

Dr Pierre Levy Soussan, pédopsychiatre

Dr Romain Dugravier, pédopsychiatre

Dr Dominique Rosset, pédopsychiatre

Table ronde d'associations de familles

Union nationale des associations de familles (UNAF)

Mme Isabelle Saunier, administratrice

M. David Pioli, coordonnateur du Pôle droit de la famille, parentalité, protection de l'enfance

Mme Claire Ménard, chargée des relations parlementaires

Enfance & familles d'adoption (EFA)

Mme Anne Royal, présidente

Mme Marie-Hélène Delorme, vice-présidente

Mouvement pour l'adoption sans frontières (MASF)

M. Marc Lasserre, président

Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPE)

M. Jean-Marie Muller, président

Mouvement ATD Quart Monde

Mme Marie-Aleth Grard, présidente

Mme Isabelle Toulemonde, animatrice du département juridique

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales

Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement

Table ronde de magistrats

Première chambre civile de la Cour de cassation

Mme Nathalie Auroy, conseillère de la première chambre civile

Mme Caroline Azar, conseillère de la première chambre civile

M. Hugues Fulchiron, conseiller de la première chambre civile

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Mme Gisèle Delcambre, vice-présidente au tribunal pour enfants de Lille

Mme Nelly Bonnafous, directrice d'un service éducatif

Agence française de l'adoption (AFA)

Mme Charlotte Girault, directrice générale

Ministère de la justice - Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

M. Jean-François de Montgolfier, directeur

Mme Édith Launay, cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille

Mme Raphaëlle Wach, rédactrice

Ministère des solidarités et de la santé - Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

M. Sylvain Bottineau, sous-directeur de l'enfance et de la famille

Mme Laure Neliaz, adjointe à la cheffe de bureau « protection de l'enfance et de l'adolescence »

Mme Maria Bilici, chargée de mission au sein du même bureau

Table ronde d'organismes autorisés pour l'adoption (OAA)

Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption (FFOAA)

Mme Marie Claude Riot, présidente

Confédération française pour l'adoption (COFA)

Mme Hélène Francou, secrétaire générale

M. Christian Bruley, administrateur

Les enfants de l'espérance

Mme Thérèse Delacour, présidente

Rayon de soleil de l'enfant étranger

Mme Sylvie Cyprien, présidente

Personnalité qualifiée

Marie-Christine Le Boursicot, conseillère honoraire à la Cour de cassation

La famille adoptive française (OAA)

M. Damien O'Neill, président

Mme Christine Delette, directrice

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS)

M. Pierre Stecker, référent « famille »

Mme Marie-Françoise Bellée van Thong, ancienne directrice du service « enfants et famille » des Hauts-de-Seine

Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

M. Georges Labazée, vice-président

Mme Emmanuelle Latour, secrétaire générale

Représentantes de l'assemblée de Polynésie française

Mme Lana Tetuanui, sénatrice

Mme Virginie Bruant, présidente de la commission de la santé

Mme Chantal Galenon, présidente du conseil des femmes

Mme Sylvana Puhetini, vice-présidente de l'assemblée

Mme Tepuaraurii Teriitahi, présidente du groupe Tapura

Contributions écrites

Mme Pascale Salvage-Gerest, professeure honoraire de l'université Grenoble-Alpes

Mission de l'adoption internationale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-188.html>