



Proposition de loi relative à l'adoption

Adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2020, après engagement de la procédure accélérée, la proposition de loi visant à réformer l'adoption a fait l'objet d'un rapport de la commission des lois¹ avant son examen en première lecture par le Sénat le 20 octobre 2021.

Le rapporteur de la commission des lois, Madame Jourda, a fait part de son regret que ce texte n'ait pas été suffisamment étayé ni documenté et qu'il arrive avant l'examen du projet de loi sur la protection de l'enfant d'où une absence de vision globale sur ce sujet.

Présentée avec le double objectif de faciliter et sécuriser le recours à l'adoption et de renforcer le statut de pupille de l'État, la proposition de loi était fort décriée par les acteurs de l'adoption, dont EFA, et de la protection de l'enfance. Ceux-ci estimaient en effet, qu'elle portait « *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 comprenait « *que des mesures disparates dans le code civil* » et n'avait que « *peu de substance pour celles figurant dans le code de l'action sociale et des familles, malgré la réécriture de sections entières.* »

La commission a précisé qu'avant de légiférer, il conviendrait de mieux mettre en œuvre le droit existant et en particulier la loi du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfance et que, de surcroît, « *nombre de difficultés de l'adoption ne vont pas se résoudre par la loi mais appellent une évolution des pratiques et des mentalités* ».

Le Sénat s'est montré sensible aux inquiétudes exprimées par les professionnels et le secteur associatif en ne conservant de ce texte que les mesures susceptibles d'améliorer la situation des enfants et le processus d'adoption.

Malgré l'avis défavorable de la commission des lois, les sénateurs ont cependant voté sans nuance la suppression de toute possibilité d'adoption internationale qui ne seraient pas accompagnées par l'AFA ou un OAA, interdisant ainsi les adoptions privées mais aussi des adoptions encadrées par des autorités compétentes comme en Tunisie.

EFA regrette également que le débat sur l'accompagnement à l'accès aux origines n'ait pas eu lieu dans l'hémicycle.

Cette proposition de loi risque de connaître encore des modifications puisque, du fait du désaccord entre Assemblée nationale et Sénat, une commission mixte paritaire réunissant députés et sénateurs doit se réunir pour tenter de s'accorder sur un texte commun. A défaut, l'Assemblée nationale aura le dernier mot.

Le texte renommé « **proposition de loi relative à l'adoption** »², a été adopté en première lecture par le Sénat le 20 octobre 2021 avec de nombreuses modifications pour, selon la commission des lois, ne « *conserver que les mesures utiles à l'amélioration du processus d'adoption dans l'intérêt de l'enfant* » et refuser « *une réécriture globale de sections complètes du code de l'action sociale et des familles qui nuit à la lisibilité de la loi* ».

¹ [Proposition de loi visant à réformer l'adoption \(senat.fr\)](#)

² [proposition de loi visant à réformer l'adoption \(senat.fr\)](#)

Le Sénat a approuvé **l'article 1** qui modifie la rédaction du code civil régissant les effets de la filiation adoptive en la forme simple. Cette nouvelle rédaction ne modifie pas le droit en vigueur mais reste incomplète pour EFA.

L'article 2 qui élargit l'adoption aux personnes liées par un PACS ou en concubinage a été approuvé tout en maintenant les conditions d'âge minimum (28 ans) et de durée de vie commune (2 ans) en vigueur (article 2).

L'article 2 bis, qui prévoyait 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, a été supprimé.

Le Sénat a rétabli **l'article 3** fixant un écart d'âge maximum de cinquante ans entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des adoptés tout en ménageant des exceptions au moment du jugement d'adoption. Cet écart d'âge maximal n'est pas exigé en cas d'adoption de l'enfant du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin.

Les dérogations introduites à **l'article 4** concernant l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière d'un enfant âgé de plus de quinze ans ont été supprimées.

L'article 5 visant à la sécurisation de la période de placement en vue de l'adoption a été modifié :

- Le Sénat a privilégié une rédaction plus claire concernant la date effective de début du placement en vue d'adoption qui « *prend effet à la date de la remise effective de l'enfant aux futurs adoptants.* »
- Reconnaissant la nécessité de clarifier les actes que les futurs adoptants, qui ne sont pas investis de l'autorité parentale, peuvent accomplir pendant la période du placement, les sénateurs ont retenu une autre formulation que celle proposée par l'Assemblée nationale.
« *Les futurs adoptants accomplissent les actes usuels relatifs à la surveillance et à l'éducation de l'enfant à partir de la remise de celui-ci et jusqu'au prononcé du jugement d'adoption.* »
- Enfin, les sénateurs ont refusé d'étendre à l'adoption simple l'obligation de placement en vue de l'adoption. Cette disposition faisait l'unanimité contre elle parmi les personnes entendues par la commission des lois, dont EFA.

L'article 6 qui avait pour objet de prohiber « *toute adoption plénière conduisant à une confusion des générations* » a été supprimé. Le Sénat a considéré que ce risque est déjà pleinement pris en compte par la jurisprudence et qu'il était 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.

L'article 7 qui déplaçait 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 a été supprimé. 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. 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.) exclurait de nombreux pays qui n'y répondent pas.

L'article 8 a été adopté dans son principe : il permet 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. L'article a toutefois été réécrit pour lever deux ambiguïtés. En premier lieu, il fait figurer ce principe au sein d'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 pouvait être source de confusion.

En second lieu, il précise que le tribunal peut « *prononcer l'adoption* », lorsque la personne n'est pas en état de consentir, plutôt que « *passer outre l'absence de consentement* », formulation votée par l'Assemblée nationale qui pourrait choquer 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.

L'article 9 a été modifié. Les sénateurs ont accepté d'introduire le consentement de l'enfant de plus de treize ans à son changement de prénom lors de son adoption plénière ou simple. Ils ont en revanche entendu notre opposition en supprimant la mesure introduisant le consentement de l'enfant de plus de treize ans, adopté en la forme simple, à l'adjonction du nom de l'adoptant considérant que cela reviendrait à nier la filiation ainsi créée.

L'article 9 bis a été supprimé. Cet article introduisait un dispositif transitoire d'établissement de la filiation, par un couple de femmes, des enfants nés du recours à une assistance médicale à la procréation à l'étranger. Ce dispositif transitoire prévoyait 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 demander 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.

Le Sénat a considéré que ce dispositif 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.

L'article 10 a été modifié. La réécriture d'une Section 1 « *Agrément en vue d'adoption* » dans le code de l'action sociale et des familles n'a pas été retenue. Néanmoins certains apports de la proposition de loi ont été approuvés :

- Une définition de l'agrément qui « *a pour finalité l'intérêt des enfants qui peuvent être adoptés. Il est délivré lorsque la personne candidate à l'adoption est en capacité de répondre aux besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs de ces enfants.* »
- L'obligation pour le président du conseil départemental de suivre l'avis de la commission d'agrément qui deviendrait « *conforme* »
- L'obligation de suivre une préparation préalablement 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. Cette préparation porterait « *notamment sur les dimensions psychologiques, éducatives et culturelles de l'adoption, compte tenu de la réalité de l'adoption nationale et internationale, ainsi que sur les spécificités de la parenté adoptive.* »
- La reconnaissance législative des réunions d'information proposées aux personnes agréées par les conseils départementaux.

Ces deux derniers points étaient demandés depuis de longues années par EFA qui regrette cependant que l'information délivrée aux personnes agréées ne soit pas rendue obligatoire mais uniquement proposée.

L'article 10 bis, qui visait à définir l'adoption internationale dans le code civil, a été supprimé aux motifs qu'il était sans portée juridique et introduisait de surcroît une ambiguïté dans le droit français sur l'existence d'adoptions ne créant pas de lien de filiation.

L'article 10 ter a pour objet de permettre une prolongation de la durée des agréments en vue d'adoption en cours de validité au 11 mars 2020 en raison de la crise sanitaire. Cette durée a été portée à deux ans par le Sénat.

L'article 11 a été modifié pour ne conserver que la disposition qui permet aux conseils départementaux de faire appel à des associations pour identifier des candidats à l'adoption d'enfants à besoins spécifiques, en l'intégrant dans l'actuel article L. 225-1 du code de l'action sociale et des familles. En revanche, la réécriture d'une nouvelle section prévue dans le code définissant l'adoption des pupilles de l'État n'a pas été entérinée, le Sénat préférant en rester au droit existant. Les débats en commission ont fait apparaître que les évolutions sur la définition du projet d'adoption par le conseil de famille seul et la phase d'apparementement étaient injustifiées ou contestées.

L'article 11 bis a été supprimé. Il avait pour objet

- de réformer la procédure permettant aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) d'exercer leur activité en modifiant le système d'autorisation et d'habilitation et en limitant sa durée de validité à cinq ans renouvelable
- de restreindre leur rôle d'intermédiaire aux seules adoptions internationales en leur interdisant l'accueil de mineurs en vue d'adoption sur le territoire français

Le Sénat a considéré que cette réforme ne semble avoir fait l'objet d'aucune réflexion approfondie avec les OAA qui ont exprimé leurs réticences quant à la limitation de la durée de leur agrément et la procédure suivie.

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 aux sénateurs. C'est pourquoi ils n'ont pas souhaité interdire l'activité d'accueil de mineurs en vue d'adoption sur le territoire français aux OAA.

L'article 11 ter a pour objet d'obliger les personnes agréées en vue d'adoption et candidates 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 ainsi toute adoption internationale par démarche individuelle. Supprimé par la commission des lois, au motif que cette prohibition était disproportionnée, il a été rétabli lors de la discussion en séance tout en prévoyant, que cette disposition ne s'appliquera pas aux procédures enregistrées au plus tard six mois après la publication de la loi (à la différence de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale qui prévoyait une entrée en vigueur deux ans après la publication de la loi).

A noter que cette disposition s'appliquera également aux adoptions internationales intrafamiliales, puisque l'agrément est requis, hormis pour l'adoption de l'enfant du conjoint.

L'article 11 quater a été supprimé. Il avait deux objets :

- La création d'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 supprimé par le Sénat.
- L'instauration d'un dispositif d'accompagnement obligatoire pour les parents accueillant un mineur placé en vue d'adoption ou adopté en vertu d'une décision étrangère durant deux ans. Bien qu'un accompagnement, après l'adoption, de l'enfant et de ses parents adoptifs, soit important, voire nécessaire, c'est son caractère obligatoire qui était fortement décrié, notamment par l'EFA qui voyait là une immixtion indue dans leur vie privée et une forme de discrimination.

L'article 11 quinquies a été supprimé. Il consistait à confier à l'Agence française de l'adoption une mission d'appui auprès des départements pour l'accompagnement et la recherche de candidats à l'adoption nationale. Ce dispositif était attendu par EFA à la condition que l'AFA conserve les moyens suffisants pour continuer à remplir ses missions en matière d'adoption internationale. Le Sénat a cependant considéré que cette disposition 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. Un amendement a été adopté en ce sens par la commission des affaires sociales du Sénat chargée du rapport sur le projet de loi relatif à la protection des enfants.

L'article 11 sexies a été supprimé. Il visait à habiliter le Gouvernement 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. Le Sénat 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.

L'article 12 a été modifié. Le Sénat n'a pas souhaité conserver les dispositions relatives au statut des pupilles de l'État compte tenu de leur faible apport normatif (définition de l'objet du statut de pupille de l'État et précisions sur les modalités de sortie du statut de pupille de l'État). Il institue l'obligation d'un bilan médical, psychologique et social, dans les meilleurs délais, pour tout enfant admis en qualité de pupille de l'État - et non seulement limité aux pupilles de l'État susceptibles de faire l'objet d'un projet d'adoption comme l'indiquait la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale. Ce bilan fait état de l'éventuelle adhésion de l'enfant à un projet d'adoption, si son âge et son discernement le permettent et il est préalable au projet de vie défini par le tuteur avec l'accord du conseil de famille, qui peut être une adoption, si tel est l'intérêt de l'enfant. Un amendement proposé par le Gouvernement a été adopté. Il prévoit qu'un « *nouveau bilan peut être réalisé à tout moment à la demande du tuteur en accord avec le conseil de famille, ou du mineur lui-même si son âge et son discernement le permettent, notamment si un projet d'adoption est envisagé pour le pupille* ». EFA salue cette disposition.

L'article 13 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, le Sénat 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. Il 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 et peut, au besoin, être renforcé.

L'article 14 concerne la composition des conseils de famille des pupilles de l'État, l'obligation de formation préalable de ses membres et la création d'une procédure de recours spécifique contre ses décisions. Le Sénat a supprimé les nouvelles règles de composition du conseil de famille pour s'en tenir au droit existant tout en acceptant l'obligation de formation avant la prise de fonction des membres des conseils de famille. La création d'une procédure spécifique de recours contre les décisions du

conseil de famille (porté devant le tribunal judiciaire et sans l'assistance d'un avocat), a également été conservée, tout en la réservant au tuteur et aux membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat.

Cet article avait soulevé de nombreuses inquiétudes pour les associations familiales dont EFA. En effet, hormis la formation préalable des membres du conseil de famille des pupilles de l'Etat jugée indispensable, les autres dispositions étaient fortement contestées et contestables. La composition du conseil de famille telle que votée par l'Assemblée nationale faisait craindre un affaiblissement du rôle du tuteur en l'intégrant au conseil de famille. La présence nouvelle d'une personnalité qualifiée en raison de sa compétence et de son expérience professionnelle « en matière d'éthique et de lutte contre les discriminations », dont l'objectif aurait été de veiller à l'absence de discriminations entre les candidats à l'adoption, se serait fait au détriment des pupilles puisque le conseil de famille aurait perdu une personne qualifiée en protection de l'enfance, susceptible d'aider à la définition de leur projet de vie en prenant en compte leurs besoins et leur intérêt. Enfin, la création d'une procédure spécifique de recours aux assistants familiaux qui souhaitent adopter l'enfant, aux personnes agréées choisies par le conseil de famille pour adopter un pupille de l'État et au pupille lui-même (pour les décisions relevant d'actes non usuels de l'autorité parentale nécessitant de nommer un tuteur ad hoc puisque ses intérêts seraient opposés à ceux du conseil contre lequel il agirait) auraient pour effet de retarder inutilement les décisions prises dans l'intérêt de l'enfant.

L'article 15 a pour objet de renforcer l'obligation d'information du pupille et modifie le rôle des associations départementales d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'État (ADEPAPE). Le Sénat a entériné le dispositif permettant une meilleure information du pupille de l'État par le tuteur de toute décision prise à son égard tout en supprimant le délai de mise en œuvre de quinze jours. Il n'a toutefois pas accepté de revoir l'identité et le rôle des ADEPAPE.

L'article 16 a pour objet de prolonger jusqu'aux trois ans de l'enfant (au lieu de deux ans) 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 Sénat 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).

L'article 17 vise à donner un caractère supplétif à la tutelle assurée par le président du conseil départemental afin que celle-ci soit résiduelle et prononcée uniquement en cas d'impossibilité de mettre en place une tutelle de droit commun ou d'admettre le mineur comme pupille de l'État. Il a été adopté sans modification. EFA salue cette mesure.

L'article 17 bis vise à assouplir les règles applicables au congé d'adoption et clarifier les modalités de répartition entre les deux parents. Il a été adopté.

L'article 18 avait déjà été supprimé par l'Assemblée nationale et le Sénat a maintenu cette suppression.

Un nouvel article 19 a été adopté par le Sénat sur proposition du Gouvernement. Il vise à ce que cette loi s'applique sur tout le territoire de la République sauf en Nouvelle-Calédonie.