

LIVRE BLANC

Relatif à la proposition de loi 188 au Sénat visant à réformer l'adoption
adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture
procédure accélérée

Liste des signataires par ordre alphabétique, sigles décryptés page 3

- **GAZEL Martine**, Présidente d'honneur du Mouvement de l'adoption sans frontières (MASF), et de l'Association Enfance et familles d'adoption (EFA 93)
- **GODDE Christian**, Ancien secrétaire général de la fédération nationale EFA (EFA), ancien membre du Conseil supérieur de l'adoption (CSA),
- **GODDE Brigitte**, Présidente de l'OAA Enfance Avenir, Administrateur de la Fédération française des organismes autorisés et habilités pour l'adoption (FFOAA),
- **GOLSE Bernard**, Professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, Université de Paris, ancien président du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP)
- **GRANGE Dominique**, Présidente d'honneur de l'Association des familles adoptives d'enfants nés au Chili (AFAENAC)
- **HOUSSET Danielle**, Présidente d'honneur EFA, ancienne membre du Conseil supérieur de l'adoption (CSA), et du CNAOP,
- **LASSERRE Marc**, Président du MASF, ancien membre du CSA, membre du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)
- **LE BOURSIOT Marie-Christine**, Conseiller honoraire à la Cour de cassation, ancienne membre des conseils d'administration d'EFA, de l'Association des parents adoptifs d'enfants colombiens (APAEC) et de la Famille adoptive française (FAF), administratrice du MASF, ancienne membre du CSA, ancienne secrétaire générale du CNAOP,
- **LEMAIGNAN Guillaume**, Avocat au barreau de Paris, administrateur de la FAF
- **RIOT Marie-Claude**, Présidente de la FFOAA, membre du CNPE
- **ROYAL Anne**, Présidente de la Fédération nationale d'EFA
- **O'NEILL Damien**, Président de la FAF, administrateur de la FFOAA
- **PEYRE Janice**, Ingénieure de recherche au CNRS, présidente d'honneur d'EFA, ancienne membre du CNAOP,
- **THEURKAUFF Marie-Hélène**, Ancienne Vice-présidente d'EFA responsable de l'adoption internationale,

AFAENAC : Association des familles adoptives d'enfants nés au Chili

APAEC : Association des parents adoptifs d'enfants colombiens

CNAOP : -Conseil national pour l'accès aux origines personnelles

CNPE : Conseil national de la protection de l'enfance

CSA : Conseil supérieur de l'adoption

EFA : Fédération nationale Enfance et familles d'adoption

EFA 93 : Association départementale Enfance et familles d'adoption

FAF : Famille adoptive française

FFOAA : Fédération française des organismes autorisés et habilités pour l'adoption

MASF : Mouvement pour l'adoption sans frontières

**Analyse article par article
de la proposition de loi n° 188
visant à réformer l'adoption**

adoptée par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2020 en 1^{ère} lecture

(Livre blanc)

Remarques préliminaires :

- À aucun moment la proposition de loi (PPL), qui ne précise pas le domaine qu'elle entend couvrir, ne tient compte du fait que l'adopté, dans l'adoption simple, peut être majeur au moment de son adoption.
C'est la raison pour laquelle nous considérons que le titre 1^{er} « Faciliter et sécuriser l'adoption conformément à l'intérêt de l'enfant » doit être modifié. Il faudrait écrire, de manière plus appropriée, "dans l'intérêt de la personne adoptée".
- Pour simplifier, nous concluons l'examen de chaque article par une mention en caractères gras (approuvé, à supprimer ou à réécrire...).
- Les points qui nous paraissent les plus rédhibitoires dans la proposition figurent aussi en caractères gras.
- Au total, seuls quelques-uns des articles proposés nous paraissent pouvoir justifier le vote du texte selon la procédure accélérée, qui ne permet pas un débat sérieux.

Article 1

Article 364 du code civil

Cet article est actuellement rédigé ainsi :

« L'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits, notamment héréditaires. »

La rédaction de la petite loi est plus satisfaisante que celle du texte d'origine, puisqu'il serait précisé à l'article 364 du code civil que l'adoption simple confère à l'adopté une filiation qui s'ajoute à sa filiation d'origine. Cependant, pour éviter toute ambiguïté, il conviendrait de préciser, après les mots "filiation d'origine", "si elle est **établie légalement**", **en précisant éventuellement « en vertu des dispositions du chapitre II du titre VII du livre 1^{er} du code civil et de l'article 346 alinéa 2 du code civil. »**

En tout état de cause, cette rédaction n'apporte aucune modification au droit positif actuel et ne contribue en rien à la valorisation de l'adoption simple, comme le prétendait l'exposé des motifs de la PPL.

Amendement rédactionnel à rédiger

Article 2

Article 343 et suivants du code civil

Au vu des évolutions de la société, on ne peut plus raisonnablement réserver l'adoption aux seuls couples mariés. Sur ce point, la proposition, qui répond à une véritable attente, peut faire consensus. Rappelons que le Sénat, lors de l'examen en 1^{re} lecture du projet de loi bioéthique, a voté une réforme identique, pour ouvrir l'adoption aux couples de femmes non mariées, engagées conjointement dans un processus d'assistance médicale à la procréation.

Cette proposition n'appelle de notre part que deux remarques :

- il devrait être exigé des partenaires d'un Pacs, ou des concubins, qu'ils aient vie commune lors du prononcé du jugement d'adoption, comme il est demandé aux conjoints de ne pas être séparés de corps,
- la Convention de La Haye du 29 mars 1993, applicable en matière d'adoption internationale, réserve (article 2) l'adoption conjointe aux « époux », c'est-à-dire aux couples mariés. Il reste donc que les enfants ressortissants d'États parties à la Convention ne pourront toujours pas être adoptés conjointement par des couples de Français non mariés, sauf si leur Etat d'origine prévoit l'adoption par des partenaires ou concubins, comme c'est le cas de la Colombie.

Article 343 et 343-1 du code civil (Article 2 alinéas 3 et 4)

Les dispositions du code civil font état des conditions qui doivent être remplies au jour du dépôt de la requête en adoption, ou, à tout le moins, au jour où le tribunal judiciaire prononce l'adoption sur la requête de l'adoptant : en effet, s'agissant d'un jugement constitutif (ici d'une filiation) et non déclaratif, c'est au jour où le tribunal statue qu'il doit vérifier si les conditions, notamment celles relatives à l'adoptant, sont remplies. Si elles ne le sont pas au jour du jugement, le tribunal judiciaire ne peut que refuser de prononcer l'adoption (code civil article 353). L'article 355 du même code, qui prévoit que l'adoption produit ses effets au jour du dépôt de la requête est une faveur faite à l'institution.

Les conditions tenant à l'âge ou à la durée de vie commune ne sont donc pas requises au jour du dépôt d'une demande d'agrément comme il a pu être prétendu, lors du débat à l'Assemblée nationale.

Par conséquent, si l'on prend en compte 9 mois de procédure d'agrément et 3 à 4 ans de procédure d'adoption, abaisser l'âge minimum à 26 ans signifie que des personnes de 21 ans pourraient prétendre à engager une procédure d'adoption. Au surplus, s'agissant d'une condition alternative, il suffit que la durée de vie commune soit d'au moins une année, même si l'un des membres du couple a moins de 26 ans.

Laisser croire aux candidats à l'adoption que la réduction du critère d'âge permettra d'augmenter le nombre d'adoptions est par ailleurs un leurre. Le nombre d'adoptions est fonction du nombre d'enfants adoptables, et aussi de la corrélation entre leurs besoins spécifiques et l'aptitude des adultes qui se proposent comme parents. Ce que démontre la disproportion constante et importante entre le nombre d'agréments délivrés annuellement et le nombre d'enfants adoptés, en France et à l'étranger, hors adoptions intrafamiliales.

Quant au critère de durée de communauté de vie (également apprécié au jour de la requête ou, à tout le moins, du prononcé du jugement), alternatif avec la condition d'âge, il est important pour s'assurer de la stabilité du couple, notamment si l'un de ses membres ou les deux ont moins de 26 ans, et de leur engagement commun à accueillir un enfant adoptable. L'adoption n'est ni une action humanitaire, ni un moyen de confort pour éviter une procréation : il convient de s'assurer surtout que le couple a passé un temps suffisant à se préparer aux réalités de l'adoption, bien différentes de celles imaginées au départ. Ce processus nécessite une maturation qui demande souvent plus d'une année de réflexion. Pour ces raisons, la modification de la durée de vie commune et celle de l'âge minimum ne sont pas opportunes.

Amendements rédactionnels à rédiger

Article 2 bis

Un rapport sur les conséquences de la proposition d'abaissement de l'âge pour adopter à 26 ans, visant les seules personnes célibataires, est discriminatoire. Un tel rapport, s'il devait être demandé, devrait viser l'ensemble des personnes bénéficiant de la réduction du critère d'âge et de durée de vie commune.

L'adoption par une personne célibataire ayant été expressément prévue par la loi de 1923 qui a, la 1^{ère}, autorisé l'adoption des mineurs, puis par celle du 11 juillet 1966, et enfin par celle du 5 juillet 1996, avec à chaque étape, un abaissement de l'âge requis pour les célibataires, de 40 à 30 puis de 30 à 28 ans, - en même temps que celui exigé pour les couples mariés- , une étude d'impact aurait pu être faite sur les conséquences de cet abaissement de l'âge requis. Celle que prévoit l'article 2 bis est totalement inappropriée. Elle l'est d'autant plus qu'un rapport, sous trois ans, concernant l'impact de la mesure d'abaissement de l'âge pour adopter n'aura pas de sens.

En effet les procédures demandant de 3 à 5 ans (dont 9 mois d'agrément et 2 à 4 ans de procédure d'adoption), quasiment aucune personne de la population concernée n'aura effectivement adopté trois ans plus tard et il ne sera pas possible de mesurer l'impact sur les conditions d'accueil de l'enfant, seule mesure pertinente pour une telle étude.

Faute d'une population suffisante le rapport n'aura aucune signification.

L'article 2 bis doit donc être supprimé.

Article 3

(Supprimé par la petite loi).

Article 4

Article 345 du code civil (alinéa 3)

Prévoir l'adoption plénière d'une personne majeure jusqu'à 21 ans est une réforme profonde de cette institution, puisqu'elle modifierait l'état civil d'un majeur avec son seul

consentement, sans celui de ses parents légaux.

Ce n'est plus alors l'intérêt d'un enfant qui est en cause. L'adoption simple que la PPL voudrait favoriser semble plus appropriée. La loi du 5 juillet 1996 avait prévu la possibilité d'une adoption plénière jusqu'à 20 ans, dans des circonstances assez exceptionnelles. Or, l'article 4 multiplie ces exceptions. Il ne faudrait conserver que l'exception tenant au prononcé de l'adoption simple prononcée avant 15 ans, et celle tenant à l'accueil au foyer avant cet âge.

L'exception "motif grave", alors que les justes motifs sont épuisés par le catalogue de l'article 4, n'est pas justifiée.

En revanche, il serait tout à fait logique de prévoir que l'adoption plénière est possible pour les mineurs de 18 ans, ce qui mettrait notre droit interne en conformité avec la Convention internationale des droits de l'enfant et avec la Convention de La Haye du 29 mai 1993 relative à l'adoption internationale. D'ailleurs, en vertu du principe de la reconnaissance de plein droit du jugement d'adoption rendu dans un Etat contractant, celui rendu en faveur d'un mineur âgé de plus de 15 ans, mais de moins de 18 ans, devrait produire en France les effets de l'adoption plénière s'il y a rupture du lien de filiation d'origine.

Pas de remarque pour l'alinéa 9.

Article 4 alinéas 2 à 8 à réécrire

Article 5

Article 351 du code civil (Alinéas 4 et 7)

4° Alinéa : Pourquoi remplacer « est réalisé » par « débute » ? La notion de réalisation est sans ambiguïté en droit et partant, plus juste, car elle comprend la décision elle-même.

7° Alinéa : Faire référence aux « futurs » adoptants, dans l'alinéa 2 ajouté, ne comporte aucune nuance conditionnelle, cela crée donc, apparemment, un « droit à l'adoption » et il ne paraît pas justifié de l'intégrer.

Article 361 du code civil (alinéa 8)

L'article 361 du code civil, inclus dans chapitre II « De l'adoption simple », renvoie à certains articles du chapitre I « De l'adoption plénière », pour constituer un tronc commun aux deux formes d'adoption que connaît le droit français. Il est proposé d'ajouter l'article 351 à ces renvois.

Apparemment anodine, cette proposition de réforme est fondamentale. Elle consiste en effet à faire précéder l'adoption simple d'un placement en vue de l'adoption d'une durée minimale de six mois, qui n'existe actuellement que pour l'adoption plénière. Or ni les auteurs du rapport parlementaire, ni l'exposé des motifs de la présente proposition ne renseignent sur cette quasi « révolution », dont il est difficile de croire

qu'elle facilite l'adoption simple, but pourtant recherché.

En outre, le renvoi au seul article 351, et non à l'article 352, laisse à penser qu'il y aura deux régimes différents de placement en vue de l'adoption, l'un dans lequel l'enfant pourrait être restitué à ses parents (adoption simple), l'autre dans lequel il ne le pourrait pas (adoption plénière).

Article 5 alinéas 3, 4, 6, 7, 8, à supprimer

Article 6

Article 343-3 du code civil (alinéa 2)

Ne pas permettre l'adoption entre ascendants et descendants d'une part, frères et sœurs d'autre part, semble raisonnable, même si dans de rares cas (décès des parents de l'adopté mineur), l'adoption (simple) par les grands-parents peut être opportune, lorsque ce sont eux qui ont élevé leur petit-enfant.

Cependant, selon une jurisprudence constante depuis des décennies, les tribunaux refusent de prononcer une adoption qui « télescope les générations ».

Pourquoi, dès lors, introduire un article dans le code civil, avec cette expression "confusion des générations", qui peut prêter à discussion... Sera-t-il interdit à un grand-oncle d'adopter son petit neveu ? Il serait bien plus opportun de laisser les tribunaux décider, au cas par cas, si l'adoption, plénière ou simple (et pas seulement plénière) est demandée dans l'intérêt de l'adopté, intérêt que les juges du fond apprécient souverainement.

Article à supprimer

Article 7

Articles 348-3 du code civil et 370-3, alinéa 3 du code civil

Actuellement, il est écrit à l'article 370-3, alinéa 3 du code civil relatif à l'adoption internationale : « *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 du lien de filiation préexistant* ».

Selon la proposition, ces dispositions seraient déplacées à l'article 348-3 alinéa 1 relatif à l'adoption plénière, amputées des mots « Quelle que soit la loi applicable » et « du représentant légal ».

A la toute dernière minute, comprenant enfin que l'article 370-3, alinéa 3 institue une règle matérielle dans l'hypothèse d'un conflit de loi en matière d'adoption internationale, un amendement a été déposé par la rapporteure.

Désormais, il se lit ainsi :

"Quelle que soit la loi applicable, l'adoption requiert le consentement du représentant légal de l'enfant, dans les conditions définies au 1er alinéa de l'article 348-3."

Néanmoins, la transposition partielle de la **règle matérielle** insérée aujourd'hui dans le chapitre III « Du conflit des lois relatives à la filiation adoptive et de l'effet en France des adoptions prononcées à l'étranger », pour la faire figurer au chapitre I « De l'adoption plénière » et ce, dans la section « Des conditions requises pour l'adoption plénière », constitue un contresens juridique manifeste.

En effet, l'article 370--3 alinéa 3 du code civil, emprunté en partie aux articles 4 et 5 de la Convention de La Haye du 29 mai 1993, a été introduit par la loi du 6 février 2001, relative à l'adoption internationale. En tête de cette phrase, il est précisé : « **Quelle que soit la loi applicable** ». Cela signifie que dans l'hypothèse d'une adoption internationale, si c'est un droit étranger qui s'applique, le consentement doit en tout état de cause respecter ces conditions.

Or, Il est évident que le consentement donné en France à une adoption est régi par notre droit interne, qui est plus exigeant sur de nombreux points que la norme internationale. En vertu des principes généraux du droit, les juges français doivent 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 les droits de la personne, il ne peut être monnayé.

Ajoutons que l'absence de précision, à l'article 348-3 du code civil, en ce qui concerne la personne qui doit donner le consentement, tend à priver cette disposition de quasiment toute sa portée. Cependant, il aurait été délicat d'affirmer en droit interne qu'il s'agit du représentant légal de l'enfant, car si l'enfant est sous tutelle ou pupille de l'Etat, ce n'est pas son représentant légal qui consent, mais le conseil de famille.

Par ailleurs, nous doutons du fait que les auteurs de la proposition aient pris l'entière mesure de la modification de l'article 348-3. La publicité donnée à cette règle est de nature à attirer l'attention des juges, dans l'hypothèse où le parent d'intention sollicite le prononcé, en sa faveur, de l'adoption de l'enfant de son conjoint, partenaire ou concubin, qui a été conçu dans le cadre d'un contrat de gestation pour autrui. En effet, si la mère de naissance est appelée à donner son consentement, celui-ci pourra être déclaré nul comme obtenu avant la naissance et en tout cas, en contrepartie de la rémunération prévue au contrat...

Il paraît donc impératif de laisser en l'état les deux articles du code civil dont la modification pour l'un, l'abrogation pour l'autre, sont proposées.

Article rejeté

Article 8

Article 348-6, alinéa 2 du code civil

Actuellement, la situation des mineurs de plus de 13 ans qui ne sont pas en mesure de consentir à leur adoption est floue, dès lors que le consentement du mineur en état de le donner ne fait que s'ajouter à celui de son représentant légal et obéit à des règles, notamment de rétractation, qui lui sont propres.

La situation des majeurs en tutelle est claire, mais inacceptable puisque l'adoption fait partie, selon l'article 458 du code civil tel qu'écrit en 2007, des actes « strictement personnels » auxquels seul l'intéressé peut consentir. L'adoption est donc interdite, de fait, à ceux qui ne sont pas en état d'y consentir personnellement.

La finalité des mesures de protection étant de protéger les personnes vulnérables, il est inconcevable qu'elles puissent leur interdire de bénéficier d'une décision judiciaire rendue dans leur seul intérêt.

La nécessité d'une réforme pour ces deux catégories de personnes n'est donc pas en cause, mais assimiler mineurs de plus de 13 ans et majeurs n'est pas cohérent.

- 1) S'agissant des mineurs de plus de 13 ans, **on comprend de la proposition que l'avis de leur représentant légal remplacerait leur consentement.** Cela veut dire que l'adoption aurait lieu sans le consentement de qui que ce soit ! Il est évidemment inenvisageable que le ou les représentants légaux de l'enfant ne soient pas appelés à consentir, à titre principal, à la décision, la plus grave qui soit, portant sur la filiation de l'enfant.
- 2) Pour les majeurs en tutelle, le consentement de leur représentant légal devrait remplacer celui de l'adopté, sinon c'est revenir sur le principe selon lequel il n'y a pas d'adoption sans consentement.
- 3) Formellement, on ajoute à la confusion en traitant le cas des majeurs dans le cadre de l'adoption plénière puisqu'ils ne peuvent être adoptés qu'en adoption simple. Il vaudrait donc mieux traiter leur cas, à propos de l'adoption simple seulement.

Dans le rapport annuel de 2009 de la Cour de cassation, il était écrit : « *On peut s'interroger sur les conséquences de ce texte (l'article 458 du code civil) qui prohibe de fait l'adoption simple, notamment par un beau-parent, de jeunes majeurs lourdement handicapés alors qu'une telle adoption pourrait être de leur intérêt* ». Si l'intention des auteurs de la proposition était de mettre fin à cette prohibition, il aurait fallu, en bonne technique législative, qu'ils proposent une modification de l'article 458 susvisé, déjà réclamée depuis fort longtemps en doctrine.

Pour que les textes du code civil soient cohérents entre eux, il faudrait aussi réformer l'article 458 du code civil.

Article à réécrire - amendements rédactionnels à rédiger.

Article 9

Articles 357 et 363 du code civil

Au dernier alinéa de l'article 357, il est ajouté, s'agissant de l'adoption plénière, que le consentement du mineur de plus de treize ans à son changement de prénom est requis. Cette disposition vaut également pour l'adoption simple, en raison du renvoi figurant à l'article 361 au dernier alinéa du 357.

La modification apportée à l'article 363 aurait mérité un débat plus approfondi.

En droit positif, en cas d'adoption simple, on peut résumer les quatre ainées de l'article 363 en énonçant que le consentement du mineur de plus de plus de treize ans est requis concernant l'ordre des noms adjoints ou la substitution du nom de famille de l'adoptant à celui de l'adopté. Mais seul l'adopté majeur peut refuser l'adjonction du nom de l'adoptant au sien.

Le 1^{er} alinéa de cet article serait modifié et le mineur de plus de treize ans pourrait lui aussi refuser toute adjonction du nom de famille de l'adoptant.

Peut-on affirmer qu'il est de l'intérêt d'un adolescent de le laisser décider seul s'il souhaite ou non porter, même adjoint à son nom, celui de son ou ses parents adoptifs ? N'est ce pas là un coup de canif porté à l'adoption simple que l'on souhaite revaloriser ? Le refus de porter le nom de son ou ses parents adoptifs ne peut-il pas, d'ailleurs, être analysé, dans certains cas au moins, comme un refus de l'adoption elle-même ?

Au cours des débats, le Gouvernement a invoqué les articles 60 et 311-23 du code civil, qui requièrent, d'une part, le consentement personnel du mineur âgé de plus de 13 ans pour le changement de son prénom, et d'autre part, de son nom de famille. La transposition de ces dispositions à l'adoption est-elle opportune? Telle n'est pas notre opinion, compte tenu de la spécificité de la filiation adoptive. L'adopté qui consent à son adoption consent nécessairement à entrer dans sa nouvelle famille, avec les conséquences qui s'y attachent. Cette situation est totalement différente de celle de l'article 311-23 où l'enfant, qui n'a sa filiation établie qu'à l'égard d'un parent, - dont il porte le nom - voit sa filiation établie - sans son consentement - vis-à-vis d'un second parent.

Amendements rédactionnels à proposer

Article 9 bis

De l'aveu des auteurs, ce texte est une disposition transitoire... concernant la loi bioéthique. Cette loi bioéthique, qui n'est même pas encore votée, prévoirait pour l'avenir la possibilité pour les couples de femmes ayant recours à la PMA de faire une reconnaissance commune anticipée de maternité leur permettant de figurer toutes deux sur l'acte de naissance de l'enfant. Mais cette loi à venir ne règlera pas les situations du passé.

L'énoncé des motifs de cet article démontre à l'évidence qu'il s'agit d'un "cavalier", introduit dans une proposition relative à l'adoption.

Il faut d'ailleurs noter qu'on ignore où pourra s'insérer cet article 9 bis, véritable OVNI juridique. Dans le code civil? On n'ose l'imaginer.

En réalité, cette proposition revient à ajouter un troisième mode de filiation adoptive, prévue pour une durée transitoire de trois ans, et qui s'apparente à une adoption sous la contrainte.

On peut légitimement se demander comment les enfants adoptés en application de ce type de disposition transitoire vont pouvoir gérer psychiquement le fait que leur lien de filiation avec une seconde mère soit dû à une série de dérogations au droit commun.

Etymologiquement, adopter signifie choisir (du latin 'ad optare').

En droit positif, l'article 348-6 permet au tribunal de prononcer l'adoption s'il estime abusif le refus de consentement opposé par les parents, mais seulement dans l'hypothèse où "*ils se sont désintéressés de l'enfant au risque d'en compromettre la santé ou la moralité.*" La situation visée par l'article 9 bis est totalement différente, puisque cette condition n'y figure pas.

Il est très choquant de voir imposer à la mère de naissance, mère légale de l'enfant, qui ne se désintéresse pas de lui, une autre mère, par adoption, au prétexte qu'elle aura été la compagne de la mère légale. Et ce, quelle que soit leur durée de vie commune et même si l'enfant n'a pas vécu avec cette femme qui se revendique comme mère « sociale ».

L'article 9 bis nouveau prévoit la possibilité de saisir le tribunal dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, par conséquent, quel que soit l'âge de l'enfant. Sauf s'il a plus de treize ans, auquel cas il devra y consentir, il pourra se voir imposer un second parent, avec lequel il n'aura pas eu de lien pendant des années, ce qui peut être traumatisant pour lui.

Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, rendu le 12 novembre 2020, a débouté de sa requête contre la France, la femme, s'affirmant mère sociale, ex-compagne de la mère d'un enfant conçu par PMA à l'étranger, qui invoquait la violation de l'article 8 de la ConvEDH : la cour d'appel de Paris, qui l'avait déboutée de sa demande d'un droit de visite et d'hébergement sur l'enfant, en considération de l'intérêt supérieur de celui-ci, s'est donc vue approuver pleinement par la Cour européenne.

Article à supprimer

Article 10

Section 1 - AGRÉMENT EN VUE D'ADOPTION

Article L. 225-1 du CASF [alinéa 5 et alinéa 7]

La phrase « L'agrément est délivré pour l'accueil d'un ou de plusieurs enfants simultanément. » [Alinéa 7] a été réintroduite, sur amendements parlementaires, - pour corriger un oubli malencontreux.

La notion « enfant en attente d'adoption » ne figure ni dans nos lois, ni dans la convention de La Haye du 29 mai 1993 et n'a pas de définition en droit ; en outre, dans beaucoup de cas, un enfant peut être adopté sans agrément.

La proposition, utilisant en d'autres endroits le mot « enfant » pour « adopté », il faudrait au moins préciser que l'agrément n'est requis que pour les mineurs, et dans les seuls cas où l'adoption est précédée de l'accueil de l'enfant par un organisme autorisé à le placer en vue de l'adoption plénière ou à le confier en vue d'une adoption simple.

A noter que sur amendement des députés, il a été ajouté un 2^{ème} alinéa au L.225-1 du CASF : *" L'agrément prévoit une différence d'âge maximale de cinquante ans entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des enfants qu'ils se proposent d'adopter. Toutefois, s'il y a de justes motifs, il peut être dérogé à cette règle en démontrant que l'adoptant sera en capacité de répondre sur le long terme aux besoins mentionnés au premier alinéa."*

C'est donc un outil donné aux commissions d'agrément et aux présidents de conseils départementaux pour écarter les candidats les plus âgés, notamment pour l'adoption de très jeunes enfants. Cependant, il ne s'agit pas d'une condition au prononcé de l'adoption. Une différence d'âge de plus de 50 ans entre un adoptant et la personne qu'il demande à adopter ne sera pas un obstacle, le tribunal devant seulement s'assurer que l'adoption est conforme à l'intérêt de l'adopté.

Alinéa 5 à reformuler

Article L. 225-2, alinéa 1 du CASF [alinéas 8 et 9]

Alinéa 8 :

Actuellement, l'article L. 225-2 du CASF permet à des Français ou des étrangers d'adopter **un pupille de l'État français** grâce à un agrément (ou équivalent) obtenu dans un État étranger en cas d'accord international engageant à cette fin ledit Etat, hypothèse rarissime en pratique.

L'alinéa 8 de l'article 10 ajoute « **ou un mineur résidant habituellement à l'étranger** » peut être source de confusion puisqu'il pourrait aboutir à ce qu'un Français résidant en France puisse adopter un enfant étranger au vu d'un agrément obtenu à l'étranger.

Il convient de rappeler que La convention de La Haye du 29 mai 1993 prévoit que c'est au lieu de leur résidence habituelle que les candidats à l'adoption, quelle que soit leur nationalité, doivent demander cet agrément (ConvLH., article 15).

Il n'est fait référence, dans cet article de la PPL qu'aux pupilles de l'État et aux mineurs résidant habituellement à l'étranger, ce qui exclut les enfants recueillis en France par un OAA (en cohérence avec l'interdiction qui serait faite aux organismes privés de recueillir un enfant en France).

Le débat à l'Assemblée Nationale a montré que cette omission était volontaire, c'est-à-dire avait pour objectif l'exclusion des OAA du paysage de l'adoption, au moins nationale.

Une telle exclusion n'a jamais été envisagée auparavant, elle n'apparaît pas dans l'exposé des motifs de la proposition, elle se ferait ainsi pratiquement sans discussion et formellement dans des conditions inacceptables : ce n'est pas ainsi que peuvent être respectés les principes démocratiques les plus élémentaires. Le procédé est inadmissible.

Cette disposition vise à priver les parents ayant eu souvent un passage douloureux par l'ASE du choix de remettre leur enfant à un organisme privé, au motif que la tutelle (administrative) des pupilles de l'Etat serait plus protectrice que celle du juge des tutelles pour les enfants confiés aux OAA !

Elle remettrait en cause le principe démocratique du libre choix entre le public et le privé.

Les OAA concernés ne font pas seulement du recueil et du placement d'enfants en adoption. Beaucoup de futures mères sont accueillies et accompagnées par les OAA dans leur recherche des aides et solutions à mettre en œuvre dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Au bout du parcours, seul un petit nombre d'entre elles consentent à l'adoption de leur enfant et le confient dans ce but à un OAA. Et tous ces enfants ainsi recueillis sont ensuite adoptés, ce qui n'est pas le cas de tous les pupilles de l'Etat.

Enfin, un des OAA concernés s'est spécialisé dans l'accompagnement de parents d'enfants lourdement handicapés.

Aucun incident avéré sur plus de 10 000 adoptions nationales réalisées en 75 ans ne justifie une telle suppression de choix visant des OAA reconnus d'utilité publique.

Faut-il à l'avenir, au motif d'un principe purement idéologique, priver ces enfants du travail remarquable de ces OAA, profondément attachés à rechercher pour eux une famille adoptive motivée? Et cela, alors que l'objectif affiché de la proposition de loi est l'intérêt supérieur de l'enfant ?! C'est totalement contradictoire.

Alinéa 9 :

La dispense d'agrément avait été introduite pour les assistants familiaux agréés à ce titre. L'alinéa 9 modifie la portée de cette dispense en précisant : « *Les personnes auxquelles le service de l'aide sociale à l'enfance a confié un pupille de l'État pour en assurer la garde sont dispensées de l'agrément prévu au premier alinéa du présent article si elles souhaitent adopter l'enfant et si les liens affectifs qui se sont noués avec lui le justifient.* ».

Or, depuis la loi du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfant, les pupilles de l'État peuvent être confiés en « accueil durable et bénévole » à des particuliers (CASF, art. D. 221-16 à D. 221-24).

Accueillir bénévolement un mineur pour participer à son éducation – ce qui est déjà le but du « parrainage » -ne garantit pas la capacité à le faire entrer définitivement dans sa propre famille. Une extension de la dispense d'agrément ne paraît donc pas justifiée.

Alinéas 8 et 9 Amendements rédactionnels à rédiger

Article L. 225-3 du CASF [alinéa 10]

Actuellement, le CASF (L. 225-3 loi n°2005-744 du 4 juill. 2005) prévoit que les conseils départementaux proposent aux candidats à l'adoption des réunions d'information pendant la période précédant l'agrément. La proposition rend obligatoire, à la place, la préparation des personnes souhaitant accueillir un pupille de l'Etat ou un enfant étranger (cette préparation ne serait donc pas obligatoire pour les personnes souhaitant accueillir

un enfant confié sur le sol français à un OAA...).

Plusieurs questions se posent :

- Qui va assurer cette formation ? Faudra-t-il créer un label ?
- A quel moment de la procédure d'agrément aura lieu cette formation ? Pour être efficace, un socle de formations de base doit se dérouler avant l'obtention de l'agrément.
- Qui la paiera ? Les candidats à l'adoption ?
- Quelle sera la sanction en cas d'absence de suivi d'une formation (parce qu'il s'agit d'une 3^{ème} adoption par exemple, ou parce que le département ou la collectivité n'en assure pas) : un refus d'agrément ?

Cet article évoque la « parentalité » et non la « parenté » adoptive. Une fois de plus, c'est donner l'impression qu'il s'agit, pour les parents adoptifs, d'assumer la fonction de parents sans l'être véritablement. En effet, la « parenté » se rapporte à la filiation, tandis que la « parentalité », terme relativement nouveau sans signification juridique précise, tend à se substituer à « responsabilité parentale ».

Alinéa 10 amendements rédactionnels à rédiger

Article L. 225-4 du CASF [alinéa 11, 12 et 13]

Actuellement, l'avis de la commission d'agrément est consultatif, il devrait désormais être « conforme ».

Même si c'est apparemment opportun, c'est une nouveauté, déjà souvent proposée sans être retenue, qui ne devrait pas passer inaperçue, mais qui mériterait peut-être d'être discutée plus avant, d'autant qu'en cas de désaccord du Président du conseil départemental, celui-ci peut choisir de ne pas répondre à la demande. Actuellement, comme la décision doit être rendue dans les 9 mois de la demande, l'absence de réponse constitue un refus, justifiant un recours administratif et/ou contentieux. Dans la proposition actuelle, les demandeurs risquent de n'avoir non seulement aucune nouvelle de l'Administration, mais de plus, aucune base légale de recours.

Ceci d'autant plus que la nouvelle rédaction a supprimé le délai de 9 mois pour la délivrance de l'agrément qui existait jusqu'ici au 2^o alinéa de l'Article L 225-2 du CASF. Est-ce une omission ou une décision ? Il n'est pas souhaitable que ce délai disparaisse.

De même la règle de caducité de l'agrément figurant au 4^e alinéa de l'Article L 225-2 du CASF a disparu. Il est important de la maintenir.

A noter que contrairement au texte initial, la petite loi précise que l'agrément est accordé pour une durée de cinq ans renouvelable [alinéa 12] (sauf à supprimer le terme « renouvelable », le pouvoir réglementaire devra expressément clarifier si le renouvellement est automatique ou non, s'il est possible une seule ou plusieurs fois) et que tout retrait ou refus d'agrément doit être motivé [alinéa 13].-

Amendement rédactionnel (article à amender et compléter)

Article L. 225-5 du CASF [alinea 14 et 15]

Actuellement, un agrément est exigé pour toute adoption d'un enfant étranger, donc dans toute adoption à caractère international, sauf s'il s'agit de l'enfant du conjoint.

A l'alinéa 14 de l'article 10, la petite loi dispose : "*Outre les finalités mentionnées à l'article L. 225 1, l'agrément délivré pour l'adoption d'un mineur résidant habituellement à l'étranger par une ou des personnes résidant habituellement en France avec lesquelles il existe un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au sixième degré a pour objet de vérifier l'existence et la qualité du projet parental en réponse aux besoins de l'enfant concerné. Il ne peut pas concerner un enfant à naître.*"

Il s'agirait donc d'instituer un agrément spécifique pour une adoption spécifique, puisqu'il s'agit d'un enfant avec lequel l'adoptant ou l'un des adoptants a un lien de parenté ou d'alliance. Cette nouvelle formulation est préférable à la rédaction initiale qui instituait, sur le principe, une dispense d'agrément généralisée à toutes les adoptions intrafamiliales - sans précision quant au lien de parenté - qui pouvait être à l'origine de dérives incontrôlables.

En revanche, la disposition prévue à l'alinéa 15 est difficilement compréhensible. Les personnes qui souhaitent adopter l'enfant résidant habituellement à l'étranger de leur conjoint, du partenaire lié à elles par un pacte civil de solidarité ou de leur concubin ne seraient pas soumises à l'obligation de détenir l'agrément, comme pour toute adoption de l'enfant du conjoint. "*Toutefois, le président du conseil départemental ou, en Corse, le président du conseil exécutif, leur délivre une attestation constatant leur capacité légale et leur aptitude à accueillir l'enfant, au regard des besoins fondamentaux définis à l'article L. 112- 4. "*

Pourquoi cette discrimination envers l'enfant du conjoint résidant à l'étranger ? Même s'il est français ? En réalité, il suffira que le parent accueille son enfant au foyer pour que son conjoint, partenaire ou concubin, puisse l'adopter. Quelle est la capacité légale requise lors de cet accueil au foyer commun ? Quant à l'aptitude à accueillir l'enfant, on peut se demander comment l'apprécier puisque, a priori, l'enfant est élevé par son parent et par son beau-parent.

De plus les autres membres de la famille de cet enfant ne sont pas non plus dispensés de l'agrément pour une adoption internationale alors qu'ils le sont lorsque l'adoption est nationale

Bref, un texte qui ne veut rien dire et qui va encombrer le CASF.

Article 10 Alinéa 15 à supprimer.

Article L. 225-6 du CASF (alinea 16)

Il reprend les dispositions de l'ancien article L. 225-3, sous réserve que les réunions d'information (qui n'étaient pas obligatoires) disparaissent au profit de la formation prévue plus haut.

Article approuvé

Article L. 225-7 du CASF (alinéa 18)

Cet alinéa dispose que « L'agrément en vue d'adoption délivré en application de l'article L. 225-4 est valable pour l'adoption d'un pupille de l'État ou **d'un mineur résidant habituellement à l'étranger réalisée à partir du territoire national.** »

Deux questions :

1) Que faut-il entendre par « mineur résidant habituellement à l'étranger » ?

2) Qu'est-ce qu'une adoption « réalisée à partir du territoire national » et, *a contrario*, qu'est-ce qu'une adoption qui ne l'est pas ?

Ou pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? Pourquoi introduire de nouvelles notions ?

En effet la 1^{ère} question peut se poser pour les mineurs Français qui résident à l'étranger. La 2^{ème} pour les Français expatriés, qui ne vont pas réaliser l'adoption à partir du territoire national (devrait-on leur suggérer qu'ils accomplissent leurs démarches depuis l'Ambassade de France ?).

Amendements rédactionnels

Article L. 225-8 du CASF [alinea 20]

Quel est l'objectif des réunions d'information post agrément, sur quoi portent-elles ?

Article L. 225-9 du CASF [alinea 21]

Cet article prévoit une base nationale recensant les demandes d'agrément en vue d'adoption, les agréments délivrés, les refus et retraits d'agrément ; il prévoit aussi le traitement informatisé de ces données pour permettre la gestion des dossiers et rechercher, à la demande du tuteur ou du conseil de famille, un ou des candidats pour l'adoption d'un pupille de l'Etat.

Cette base de données n'est pas une nouveauté. Le système d'information pour l'aide à l'adoption des pupilles de l'État (SIAPE), créé en 2002 avait pour objectif de faciliter le rapprochement entre les pupilles de l'État en attente d'un projet d'adoption et les familles agréées ouvertes à l'accueil d'un enfant à besoins spécifiques. Tout candidat agréé dont le projet d'adoption était ouvert à l'accueil de l'un de ces enfants pouvait demander à son département de l'inscrire sur le SIAPE. Celui-ci a été remplacé en 2013 par la Base de données nationale de l'agrément (BDNA), qui est sous utilisée (cf. rapport de l'IGAS sur la création d'un nouvel organisme dans le champ de la protection de l'enfance, p 38) et qui, surtout, est en attente de validation sur la protection des données. Le déploiement de cette BDNA par la DGCS est donc suspendu.

La BDNA aurait donc une assise législative, si enfin elle voyait réellement le jour.

Alinéa 21 approuvé

Très important concernant l'article 10:

A noter que dans les articles L. 225-2 à L.225-8 du CASF relatifs à l'agrément pour adopter,

ont été supprimés :

De l'article L. 225-2 :

- Le délai dans lequel l'agrément doit être délivré,
- Le renvoi au décret en ce qui concerne :
 - l'organisation de la commission d'agrément,
 - la confirmation de la demande d'agrément,
 - la forme et le contenu de l'arrêté,
 - la forme, le contenu et la révision de la notice,
 - la caducité de l'agrément en cas d'arrivée d'enfant.

De l'article L. 225-5 :

- Le délai avant une nouvelle demande d'agrément après un refus ou un retrait.

Les dispositions supprimées sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, sous le terme « modalités d'application ». Il n'est pas sûr que ce soit régulier au regard des articles 34 et 37 de la Constitution, certaines de ces dispositions relevant à coup sûr de la loi.

En règle générale, l'interprétation qui est faite, par les auteurs de la PPL et le gouvernement, de la distinction constitutionnelle entre les domaines législatif et réglementaire, est à géométrie variable, puisque, on le verra plus tard, une grande partie de l'article 14 est consacrée aux modalités des délibérations du conseil de famille et aux recours contre ces délibérations, qui relèvent de toute évidence de la procédure civile et donc de l'article 37.

Accessoirement, comme il est très peu sûr que le décret prévu intervienne rapidement après le vote de la loi, si d'aventure il avait lieu malgré tout dans les conditions dans lesquelles il est prévu, ce sont quantités de demandes d'agrément qui seraient inutilement et peut-être pour longtemps, bloquées.

Amendements rédactionnels sur presque tous les alinéas de l'article 10

Article 10 bis

La petite loi crée un nouvel article du code civil, le 370-2-1 qui devrait s'insérer au début du chapitre III du titre VIII du livre Ier du code civil, lui-même issu de la loi du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale et intitulé "*Du conflit des lois relatives à la filiation adoptive et de l'effet en France des adoptions prononcées à l'étranger.*" Très explicitement, ce chapitre édicte donc la règle de conflit en matière d'adoption internationale, laquelle est assortie de règles matérielles relatives au consentement ou à l'interdiction de prononcer l'adoption d'un mineur étranger dont la loi personnelle prohibe l'adoption.

Curieusement, et fort mal à propos, les parlementaires ont voulu recopier dans ce chapitre, la définition de l'adoption internationale qui figure dans la Convention de La Haye du 29 mai 1993 de coopération en matière d'adoption internationale. Comme si les juges français, depuis plus de 35 ans, n'avaient toujours pas compris ce qu'est une adoption internationale. Mais la méthode qui consiste à faire du copier-coller à partir de textes internationaux est vraiment une très mauvaise manière de légiférer: le nouvel

article, comme la Convention de La Haye, dit qu'il n'y a adoption internationale que si elle est réalisée par des époux ou une personne, ce qui exclut les personnes non mariées. Ainsi, le nouvel article étendrait à toutes les adoptions réalisées à l'étranger, même dans les Etats hors La Haye, l'interdiction faite aux couples non mariés!

Le 2ème alinéa de l'article 10 bis ("*Le premier alinéa ne vise que les adoptions établissant un lien de filiation*") est une autre boursoflure : Le nouvel article 370-2-1 est, dans le chapitre traitant du conflit des lois relatives à la filiation adoptive, 3ème et dernier chapitre du Titre VIII, intitulé "*De la filiation adoptive*". Décidément, ce pauvre code civil est bien malmené !

Article à supprimer

Article 10 ter

La prolongation de la durée de validité des agréments en cours pour un an, à compter du 20 mars 2020, est une excellente mesure. Toutefois, compte tenu de la durée de la pandémie, celle de la validité de l'agrément devrait être prolongée d'au moins 18 mois, si ce n'est deux ans.

Article à modifier

Article 11

Section 1 bis – ADOPTION DES PUPILLES DE L'ÉTAT

Article L. 225-10 du CASF [alinéa 4]

L'ancien article L. 225-1, repris dans le présent article, a été « avancé » à l'article L. 224-1, ce qui est cohérent.

A l'alinéa 4, il faudrait toutefois au moins écrire « du ou des » adoptants, puisqu'il peut n'y avoir qu'un seul adoptant, et mettre au pluriel « sont assurés » (comme c'est le cas dans l'actuel article L. 225-1). La loi projetée pourrait être l'occasion d'harmoniser les textes sur ce point.

Actuellement, la définition du projet et le choix [du ou des] adoptant(s) relèvent du tuteur avec l'accord du conseil de famille. Ils relèveraient désormais du seul conseil de famille. On peut se demander si ce n'est pas un alourdissement inutile d'un processus réfléchi, instauré en 1996. Le tuteur, personne physique dont la fonction est permanente, peut paraître plus à même de mener les démarches préparatoires qu'il soumettra au conseil de famille, organe qui ne se réunit que périodiquement.

Article à modifier et à harmoniser avec l'ensemble des textes sur l'adoption.

Article L. 225-10-1 du CASF [alinéa 6]

La notion « d'apparentement » apparaît pour la première fois dans la loi, mais elle n'a

aucune conséquence juridique en elle-même.

Si « L'apparement est le fait de choisir une famille pour un enfant ... », il faudrait préciser « adoptable ».

Article à modifier

Article L. 225-10-2 du CASF [alinéa 8]

C'est assurément le tuteur qui établit le procès-verbal de remise de l'enfant, déterminant ainsi la date exacte du début du placement en vue d'adoption : encore faut-il l'écrire clairement...

Ce procès-verbal représente le point de départ du placement en vue d'adoption : c'est donc un moment essentiel du processus d'adoption commencé par le tuteur et le conseil de famille, non par l'ASE qui ne peut rien décider en la matière s'agissant de pupilles de l'Etat.

Aujourd'hui, le Conseil de Famille des Pupilles de l'Etat (CdFPE) et le tuteur déterminent une date approximative de placement en vue d'adoption, puis le tuteur fait un courrier « informant la famille choisie que le CdFPE a décidé de leur confier le pupille en vue de son adoption à compter de telle date ». Désormais le formalisme prend le pas. Sans ouvrir une nouvelle possibilité de recours concernant la décision du CdFPE qui n'est plus attaquant depuis longtemps.

Là encore, « futurs » parents adoptifs n'est pas un terme approprié (voir supra, article 351 du code civil).

La formulation « Le tuteur reste seul compétent pour l'exercice des actes de l'autorité parentale » n'est formellement pas adaptée. En effet, le tuteur n'a pas « l'exercice de l'autorité parentale », il a les prérogatives que lui confère la tutelle.

Article 11 bis (nouveau)

Articles L. 225-11 à L. 225-14 du CASF

Les dispositions proposées font un amalgame entre l'autorisation des OAA et leur habilitation pour exercer des fonctions liées à l'adoption dans un Etat d'origine. Or celles-ci sont de nature différente.

L'autorisation d'un OAA consiste à vérifier qu'il dispose des compétences nécessaires en France (médecins, psychologues, juristes, responsables ayant une expérience en matière d'intermédiaires d'adoption), qu'il a des délégués de proximité dans les départements de son agrément afin d'assurer l'évaluation et l'accompagnement des candidats à l'adoption et des adoptants et qu'il possède les connaissances requises en matière de législation et de réglementation de l'adoption.

Ces compétences sont indispensables, quel que soit le pays avec lequel l'OAA envisage de travailler.

L'habilitation consiste à vérifier que l'OAA a la connaissance indispensable de la législation et de la réglementation d'un pays donné, qu'il a défini le montant des frais demandés aux adoptants pour leur procédure d'adoption dans le pays et a nommé un représentant local compétent en matière d'adoption. L'habilitation est donnée séparément pour chaque pays où l'OAA envisage d'exercer une activité d'intermédiaire d'adoption.

On peut noter au passage que la mention des articles de la Convention de La Haye que les OAA devraient respecter, omet deux articles essentiels, l'un sur les compétences requises des OAA (par 2 de l'article 22) et l'autre sur l'accès aux origines des adoptés (paragraphe 2 de l'article 30).

Il n'est pas raisonnable d'envisager de donner une seule autorisation administrative pour pouvoir opérer dans tous les pays, chacun ayant des exigences, législations et réglementations différentes. Vérifier la connaissance de l'OAA pour chaque pays est donc indispensable. Donner une habilitation pour tous pays amènera à une réduction significative du contrôle des OAA. Rappelons enfin que l'OAA doit de plus obtenir une accréditation dans le pays où il souhaite opérer et que son habilitation pour ce pays est exigée des autorités étrangères.

De plus, l'article L225-13 actuel prévoit que les autorisations des OAA, prises par le président du conseil départemental, sont transmises par celui-ci au ministre chargé de la famille.

Or, il n'est pas démontré en quoi la centralisation des décisions au niveau de l'Autorité centrale pour l'adoption serait un atout décisif pour le contrôle des OAA. De plus, celle-ci n'a pas le pouvoir d'émettre des arrêtés d'agrément.

Enfin, la limitation dans le temps de la durée d'autorisation des OAA pas en soi le gage d'un meilleur contrôle. Il est de la responsabilité des autorités compétentes de diligenter, à intervalles réguliers, des contrôles adaptés. Elles en ont notamment la possibilité, à l'occasion du rapport d'activité annuel transmis aux présidents de conseils départementaux et à la Mission de l'adoption internationale qui en accusent régulièrement réception.

On peut rappeler qu'au titre de l'alinéa 4 de l'article R 225-34 du CASF « *En cas d'urgence, le ministre des affaires étrangères peut suspendre, par arrêté, l'habilitation en précisant les motifs de cette décision.* » Pour éviter des ambiguïtés qui ont pu intervenir dans le passé, **il serait souhaitable de préciser, dans le décret d'application de la loi, que cette suspension est prise sur proposition de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale.**

La mesure de limitation de la durée de l'agrément, telle que proposée, prise sans concertation avec les OAA, pourrait avoir des conséquences dommageables si l'agrément ne devait pas être renouvelé alors que les adoptants sont en cours de procédure. D'autres

options visant l'objectif envisagé pourraient être discutées, mais pas imposées sans concertation.

Concernant les dispositions de la Convention de La Haye en matière d'adoption internationale, l'ajout des dispositions proposées n'est pas indispensable, mais serait tout aussi bien positionné en complément de l'Article L225-12 actuel.

En conséquence, les alinéas 3 à 8, amalgamant autorisation et habilitation, pourtant de nature très différente, ne découlant pas d'un besoin établi sur des faits, allant à l'encontre de la décentralisation et aboutissant à une fragilisation des projets de mise en relation des postulants à l'adoption avec un enfant étranger signés avec les OAA, sont inopportuns et doivent donc être supprimés, ainsi que l'alinéa 10.

S'agissant de l'alinéa 4 proposé, l'art R148-4 du CASF précise que l'Autorité centrale pour l'adoption internationale ne fait qu'instruire les demandes d'habilitation des OAA pour les adoptions dans un pays étranger donné, mais que la décision est prise par le ministre chargé des affaires étrangères. La rédaction proposée n'est donc pas correcte et doit être amendée.

Article à revoir entièrement : amendements de suppression de nombreux alinéas et amendements rédactionnels relatifs à l'alinéa 3 (durée de l'autorisation).

EFA formule des réserves concernant la suppression demandée de la disposition relative à la limitation dans le temps de l'autorisation de fonctionnement donnée aux OAA : ces signataires souhaitent que cette question soit examinée à la lumière des préconisations de la Conférence de La Haye en la matière.

Il sera hautement souhaitable que ceci se fasse en concertation avec la Fédération française des OAA.

Article 11 ter (nouveau)

Article L. 225-14-3 du CASF

Les adoptions dites individuelles à l'étranger, que cet article vise à supprimer, ont représenté 21% des adoptions internationales des 5 dernières années (statistiques MAI), soit une moyenne de 150 adoptions par an.

La Convention de La Haye (ConvLH) du 29 mai 1993 est généralement interprétée comme imposant l'intervention d'un opérateur public ou privé "accompagnant" le futur parent adoptif (terminologie de la Convention). Mais la ConvLH, convention de coopération, ne s'applique qu'entre Etats membres.

L'article 11 ter répond à la volonté d'appliquer aux adoptions réalisées dans les Etats hors Convention la procédure prévue par celle-ci.

Cependant, en tout état de cause, tout jugement rendu par la juridiction étrangère compétente en matière d'adoption est reconnu de plein droit et produit ses effets en France, conformément à l'article 370-5 du code civil. Il s'agit là de l'application à l'adoption internationale du principe jurisprudentiel constant depuis l'arrêt Buckley de

1860, celui de la reconnaissance de plein droit du jugement étranger rendu en matière d'état et de capacité des personnes, consacré désormais par la norme internationale. Si l'on se réfère à l'arrêt Buckley, la notion d'ordre public "atténué" ne permettra pas de refuser de reconnaître un jugement étranger prononçant l'adoption au motif que les parents adoptifs n'auraient pas été "accompagnés" par un OAA ou par l'AFA. Les parents pourront donc solliciter l'exequatur de la décision étrangère et la MAI devra délivrer un visa à l'enfant.

Il serait préférable d'édicter une règle inspirée de l'article 4 de la Convention de La Haye permettant de s'assurer que, même si les futurs parents adoptifs n'ont pas été accompagnés dans leur démarche par un intermédiaire public ou privé, l'autorité publique ou le juge compétent de l'Etat dans lequel réside le mineur a établi ou vérifié son adoptabilité.

Nous proposons cette rédaction pour l'article L.225-14-3 : « *L'adoption d'un mineur résidant à l'étranger ne peut avoir lieu que si l'autorité publique compétente de l'Etat de résidence a établi que le mineur est adoptable ou si l'autorité judiciaire de ce même Etat a prononcé l'adoption du mineur.* »

Cette proposition répond à l'objectif de mettre fin à la pratique consistant à se rendre, dans un pays étranger, sans enfant "pré-apparenté" et à se mettre à la recherche d'un enfant, puis à procéder à une adoption directe et ouverte. Pratique résiduelle de nos jours, mais à laquelle il convient de mettre un terme car le désir d'enfant, certes légitime, ne doit pas inciter à l'abandon d'un enfant.

Elle répond au souci de la rapporteure, exprimé au cours du débat à l'Assemblée nationale, d'avoir la garantie du caractère adoptable de l'enfant et de la licéité des adoptions réalisées.

En revanche, cette nouvelle rédaction permettrait aux familles résidant en France et titulaires de l'agrément, d'adresser leur demande à un organisme public étranger chargé de la protection de l'enfance, tel l'Institut national de la protection de l'enfance tunisien, lequel ne confie un enfant que si son adoptabilité a été établie par lui ou par une autorité publique, adoptabilité qui peut également être vérifiée par la juridiction étrangère compétente.

Au surplus, dans ce cadre, la Mission de l'adoption internationale contrôlerait la régularité de la procédure avant de délivrer le visa d'entrée en France de l'enfant.

Il apparaît donc préférable de renforcer les conditions pour adopter sans recours à un OAA ou à l'AFA, plutôt que d'interdire ces adoptions.

Amendement rédactionnel

Article 11 quater (nouveau)

Art L. 225-18 du CASF

L'accompagnement visé à l'alinéa 5 viendrait se superposer aux visites de suivi du placement par les services de l'aide sociale à l'enfance et ne peut donc être imposé, mais

devrait faire l'objet d'une demande expresse des parents. Cette disposition peut être utile notamment pour les enfants à besoins spécifiques

La durée de deux ans, proposée par l'alinéa 5, méconnaît, d'une part les exigences des pays étrangers traitées à l'alinéa 6 suivant et d'autre part, le fait que les adoptants deviennent parents à part entière, à l'issue des procédures mentionnées à la fin de l'amendement ci-dessus.

Cet alinéa instaure le "contrôle social" de certaines familles sans l'intervention du juge, mesure discriminatoire inacceptable, contraire à la Constitution et aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ConvEDH). Le législateur avait été tenté, en 1996 et en 2005, d'instaurer un suivi obligatoire, mais bien plus respectueux des libertés fondamentales que l'Assemblée nationale siégeant en 2020. Il l'a limité dans le temps jusqu'au prononcé de l'adoption plénière ou jusqu'à la transcription du jugement étranger. Cette dernière option n'est d'ailleurs conforme, ni à la Constitution, ni aux articles précités de la ConvEDH, puisque la transcription du jugement d'adoption rendu à l'étranger, tout comme celle d'un acte de naissance établi à l'étranger, consiste à recopier ce jugement qui prend effet, s'il s'agit d'une adoption plénière, au jour de la requête en adoption faite dans le pays de naissance. Les adoptants sont donc déjà les parents et sont en droit de s'opposer à toute visite ou contrôle social imposé. Ils pourraient ainsi obtenir la condamnation de la France pour atteinte au respect de leur vie privée et familiale et traitement discriminatoire.

Il faut donc revenir aux dispositions du droit positif dans cet alinéa.

La disposition d'un relais de l'OAA par le service de l'ASE est nécessaire dans les rares cas de refus des adoptants de permettre à l'OAA d'honorer ses obligations de suivi envers les autorités étrangères, et dans les cas où l'OAA cesse ses activités ou perd son habilitation ou son accréditation dans le pays d'origine concerné, avant la fin des procédures des adoptants en France.

Art L 225-19 du CASF [alinéa 8]

Cet alinéa 8 de l'article 11 quater nouveau voté par la commission des lois prévoit que « *le fait de recueillir sur le territoire français des mineurs en vue de les proposer à l'adoption serait puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende* ».

Ceci revient à transformer en délit une action pour laquelle des OAA, ont été reconnus d'utilité publique après une enquête poussée et une procédure assez longue.

Là encore, les arguments avancés ne sont pas convaincants d'autant plus qu'ils sont pour partie mensongers. Les auteurs de la PPL et le Gouvernement avancent que le régime de la tutelle des pupilles de l'Etat serait plus protecteur que la tutelle de droit commun . On se demande bien en quoi, puisque dans le cadre de cette tutelle, c'est bien un juge qui désigne les membres du conseil de famille, le préside et officie et veille à la régularité des décisions prises.... Ce qui est une garantie du respect des droits de l'enfant sous tutelle qui vaut bien celle qui résulte de la tutelle exercée par l'Etat. Par ailleurs, le Gouvernement a affirmé que la Famille adoptive française , association reconnue d'utilité publique, aurait, au cours de ces dernières années, remis à l'ASE des enfants confiés à cet organisme privé qui n'auraient pas trouvé de famille d'adoption pour eux. Ce qui est faux...

L'Etat voudrait-il se dédouaner du fait qu'il ne peut placer en vue de l'adoption que moins de la moitié de ses pupilles ?

Article à modifier Amendement rédactionnel

Article 11 sexiès

Par cette disposition, le Gouvernement demande, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à être habilité "à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de huit mois à compter de la publication de la présente loi, 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 :

1° De tirer les conséquences, sur l'organisation du titre VIII du livre 1er du code civil, de la revalorisation de l'adoption simple réalisée par la présente loi et de la spécificité de l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple ;

2° D'harmoniser et de simplifier ces dispositions ainsi que d'assurer une meilleure cohérence entre elles ;

3° 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.

Un projet de loi de ratification est déposé au Parlement au plus tard le premier jour du deuxième mois suivant la publication de l'ordonnance."

Cet article est cité dans sa totalité, car cette demande du Gouvernement à être autorisé à légiférer par ordonnance pour pouvoir modifier le titre VIII du code civil "De la filiation adoptive" n'est pas justifiée.

On aurait pu en déduire qu'il a constaté les incohérences de la PPL. Cependant, sans y renoncer, il demande à être autorisé à modifier ce qui restera des principes en matière de filiation adoptive, après le vote de ce texte.

Pour lever toute ambiguïté, nous insistons sur le fait que l'adoption –pléniaire ou simple- est, d'abord et avant tout, une question de filiation et d'état des personnes. Elle vise à donner à un enfant de nouveaux parents - qui se substituent aux parents d'origine - ou qui s'ajoutent à ceux-ci. Après le prononcé judiciaire de l'adoption, l'enfant aura un nouveau statut, un nouvel état civil, et ses protecteurs seront ses "nouveaux" parents, seuls titulaires de l'autorité parentale, comme tous les parents. Seul le juge des enfants pourra intervenir, prendre une décision d'assistance éducative en faveur de l'enfant, si sa santé, sa sécurité sa moralité... sont en danger (C civ. Art. 375). L'autorité parentale s'arrête à 18 ans, la filiation c'est pour toute la vie et au-delà, puisqu'elle s'inscrit dans la généalogie...

Que dit le Gouvernement dans son exposé des motifs pour justifier cette demande d'autorisation de légiférer par ordonnance ?

Il évoque comme seule loi sur l'adoption, celle du 11 juillet 1966, qui ne correspondrait plus aux évolutions de la réalité familiale, sociale et internationale.

Il omet de dire que cette loi de 1966 -il est vrai, fondatrice- a été réformée par les lois du 22 décembre 1976 (adoption en présence d'autres enfants, nationalité française de l'adopté par filiation dès sa naissance), du 5 juillet 1996 (qui a toiletté le code civil, le CFAS, le code de la sécurité sociale, le code du travail), du 6 février 2001 (adoption internationale, conformité avec la convention de La Haye), du 22 janvier 2002 (accès aux origines personnelles des personnes adoptées), du 4 juillet 2005 (création de l'Agence française de l'adoption, toujours en conformité avec la Convention de La Haye), du 17 mai 2013 (le mariage entre deux personnes de même sexe qui leur permet d'adopter conjointement un même enfant ou d'adopter l'enfant du conjoint) et enfin, du 14 mars 2016, centrée sur la protection de l'enfant !

Ces lois ont eu pour objectif d'adapter l'institution à l'évolution de la société et insérer les principes de la Convention de coopération en matière d'adoption internationale, dite Convention de La Haye du 29 mai 1993, ratifiée par la France en 1998..

La dernière réforme attendue concernant la filiation adoptive, c'était peut-être l'ouverture aux couples de partenaires ou de concubins. Cette réforme sera opérée par la PPL si elle est votée. A signaler néanmoins que **la Convention de La Haye ne permet l'adoption que pour les célibataires et les couples mariés**, ce qui montre bien que **le Gouvernement est de mauvaise foi** lorsqu'il dit qu'il faut légiférer par ordonnance pour introduire les « principes de la Convention de La Haye » dans notre droit.

On lit également dans l'exposé des motifs qu'il faudrait réformer les dispositions du code civil relatives au consentement nécessaire et préalable à toute adoption (même de majeurs...) de la personne dont l'adoption est sollicitée et/ou de son représentant légal. En décryptant l'exposé des motifs, on comprend que le Gouvernement souhaite avoir les mains libres pour décréter quels seront les enfants pupilles de l'Etat. Plus besoin du consentement des parents (qualifié de « factice ») - ces mauvais parents qui "abandonnent" leur enfant - plus besoin non plus de la décision du juge, gardien des libertés publiques et individuelles, pour que l'enfant soit sous l'autorité complète de l'Etat qui décidera de son avenir. Lequel avenir sera peut-être de se retrouver à 18 ans (21 en jouant les prolongations de la protection jeune majeur) sans la protection d'une famille, parfois sans diplôme qualifiant et souvent sans être entré dans la vie professionnelle.

Il est exact que tous les pupilles de l'Etat ne sont pas adoptables, notamment les enfants nés au Maroc et en Algérie. Le Gouvernement envisagerait-il de faire une exception au principe d'interdiction qui les frappe? Ce serait une avancée majeure pour ces enfants.

Il aurait été pourtant bien plus simple de modifier l'article L. 224-5 3° du CASF (supprimé par la PPL) pour dire que les parents donnent leur consentement à l'adoption lorsqu'ils remettent l'enfant à l'ASE en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat, l'indicatif valant impératif en droit. En quoi la suppression de ce droit pour les parents favoriserait-

elle l'adoption simple? La PPL exige de toute manière que les parents consentent à l'admission en qualité de PE... mais de manière éclairée, quant aux conséquences d'une éventuelle adoption.

Mais c'eût été reconnaître que seuls les parents, lorsque la filiation est établie, peuvent y renoncer...

Enfin il est pour le moins étonnant, dans le dernier § de l'exposé des motifs, d'affirmer que les magistrats ne sont pas en mesure d'identifier l'adoption internationale. **C'est faire injure aux magistrats français qui ont élaboré une jurisprudence conforme aux principes internationaux, conforme aux règles figurant aux articles 370-3 et suivants du code civil, spécifiques à l'adoption internationale, issus de la loi du 6 février 2001, sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme.**

Au surplus, les trois objectifs fixés par le Gouvernement ne résistent pas à l'analyse.

1° Il s'agirait de tirer les conséquences, sur l'organisation du titre VIII du livre Ier du code civil, de la **revalorisation de l'adoption simple réalisée par la présente loi et de la spécificité de l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple**. Or, la petite loi votée en 1ère lecture ne revalorise en aucune manière l'adoption simple, puisqu'elle ne modifie en rien son régime juridique (sauf cette embarrassante question de placement au foyer des adoptants qui risque au contraire de constituer une entrave à son prononcé). Quant à la spécificité de l'adoption par l'autre membre du couple, elle est régie par l'article 2. Si le Gouvernement estimait qu'elle ne l'était pas complètement, n'aurait pas fallu utiliser la procédure accélérée.

2° Le raisonnement est le même concernant **la nécessité "d'harmoniser et de simplifier ces dispositions ainsi que d'assurer une meilleure cohérence entre elles"**. Pourquoi donc se précipiter si la PPL présentait ce défaut ? Pourquoi ne pas laisser au Parlement le soin de faire son travail correctement et sereinement ?

3° Quant à la nécessité 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, signée à La Haye, le 29 mai 1993, la petite loi le fait avec peu de jugeotte, c'est vrai, mais le Gouvernement pouvait déposer un amendement pour y remédier et le Sénat a encore le moyen de réparer cette bévue.

Le Gouvernement qui avait tout le temps depuis le dépôt de la PPL, en juillet 2020, pour l'étudier, demande donc un délai supplémentaire pour le faire, évinçant ainsi le débat parlementaire !

Article 11 sexiès à supprimer.

Article 12

Article L. 224-1 du CASF [alinéa 4]

Cet article est mal rédigé, car il donne l'impression que c'est l'ASE qui a la tutelle. Il y a

tellement de confusions sur la répartition des rôles entre le tuteur et le Conseil de famille, d'une part, et l'ASE de l'autre, qu'il faudrait être précis.

En outre, l'affirmation selon laquelle « *Le statut de pupille de l'Etat n'a pas de conséquence sur la filiation de l'enfant* », est juridiquement inutile. La filiation relève de « l'état des personnes », la tutelle, comme l'autorité parentale à laquelle elle se substitue à défaut de parent titulaire de la première, relève de la protection des mineurs.

Ces deux remarques montrent à quel point la modification de la réglementation des conseils de famille des pupilles de l'Etat demandait mieux qu'une proposition rédigée sans enquête approfondie préalable sur les rôles distincts et complémentaires des organes de la tutelle, d'une part, et du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, d'autre part.

Amendement rédactionnel

Article L. 224-1 du CASF [alinéa 5]

Le projet de vie, actuellement, est défini « par le tuteur avec l'accord du conseil de famille » : est-il utile de modifier cette organisation ? (voir supra, à propos de l'article L. 225-11).

Alinéa à supprimer

Article L. 224-2 du CASF [alinéa 6]

Un bilan médical, psychologique et social du mineur devrait être réalisé systématiquement lors de son admission en qualité de pupille de l'Etat, précisément afin qu'aucun pupille ne soit exclu de la possibilité de bénéficier d'un projet d'adoption.

Amendement rédactionnel

Article L. 224-3 du CASF [alinéa 7]

La sortie du statut a lieu « à l'adoption » : ce n'est correct ni en français ni en droit.

Proposition de réécriture :

Le statut de pupille de l'Etat prend fin à la majorité de l'enfant, à son décès, lorsque le jugement d'adoption est définitif ou lorsqu'il a été restitué à ses parents légaux.

Article 13

Cet article 13 est celui qui soulève le plus de difficultés. C'est également l'un de ceux qui pourraient être déclarés non-constitutionnels et non-conventionnels, au regard de l'article 8 de la Conv. EDH.

Bien que placé sous un titre consacré aux pupilles de l'État (renforcement de leur statut et amélioration du fonctionnement des conseils de famille), régi par le CASF, cet article introduit, dans le code civil, deux dispositions pour le moins surprenantes par leur

incongruité.

L'article 348-4 du code civil est actuellement rédigé ainsi :

« Lorsque les père et mère ou le conseil de famille consentent à l'adoption de l'enfant en le remettant au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé pour l'adoption, le choix de l'adoptant est laissé au tuteur avec l'accord du conseil de famille des pupilles de l'Etat ou du conseil de famille de la tutelle organisée à l'initiative de l'organisme autorisé pour l'adoption ».

Il deviendrait :

« Lorsque les parents ou le conseil de famille consentent à l'admission de l'enfant dans le statut (sic) de pupille de l'État en le remettant au service de l'aide sociale à l'enfance, le consentement à l'adoption et le choix de l'adoptant sont laissés au conseil de famille des pupilles de l'Etat. »

L'article 348-5 du code civil est actuellement rédigé ainsi :

« Sauf le cas où il existe un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au sixième degré inclus entre l'adoptant et l'adopté, le consentement à l'adoption des enfants de moins de deux ans n'est valable que si l'enfant a été effectivement remis au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé pour l'adoption. »

Il deviendrait :

« Sauf dans les cas où il existe un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au sixième degré inclus entre l'adoptant et l'adopté, le consentement du ou des parents à l'adoption d'un enfant de moins de deux ans n'est valable que si l'enfant a été effectivement remis au service de l'aide sociale à l'enfance. »

Deux conséquences très graves qui manifestent le manque de respect vis-à-vis des parents de naissance.

1 - La référence aux OAA a disparu des deux articles et ce, sans explication, que ce soit dans le rapport parlementaire préalable, ou dans l'exposé des motifs de la PPL. L'article 11 quater nouveau, issu d'un amendement à la PPL d'origine, voté par la Commission des lois, est plus explicite : désormais, le fait de recueillir sur le territoire français des mineurs en vue de les proposer à l'adoption serait puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Les parents de naissance, et notamment la mère qui a demandé le secret de son admission et de son identité lors de l'accouchement, n'auront donc plus la possibilité de confier leur enfant à un OAA plutôt qu'à l'ASE. On peut se demander si les auteures de la PPL ont réfléchi à l'une des conséquences de cette interdiction, qui pourrait être le développement en métropole d'une adoption directe, selon le processus appliqué en Polynésie française : l'enfant est confié à sa naissance à des candidats à l'adoption choisis par les parents « légaux », qui dans un 1^{er} temps demandent que l'autorité parentale soit déléguée aux adoptants et après le 2^{ème} anniversaire de l'enfant consentent à son adoption.

2 - Les dispositions précitées, qui ne concernent que les pupilles de l'État, auraient été mieux placées dans le CASF, où elles sont en partie reprises, à l'article L. 224-5. Rapprochées de l'abrogation de l'article 349 du code civil et de l'abrogation de la possibilité pour les parents de consentir à l'adoption devant l'ASE, elles ne sont pas acceptables.

L'article L. 224-5 du CASF proposé supprime la possibilité, pour les parents qui remettent expressément l'enfant à l'ASE en vue de son admission en qualité de pupille de l'État, de consentir à son adoption. Ils seraient donc appelés à consentir uniquement à l'admission de l'enfant en qualité de pupille. Cette admission implique la possibilité – mais non la certitude – d'une adoption (2/3 des pupilles de l'Etat ne sont pas placés en vue de leur adoption), puisqu'en tout état de cause, c'est un projet de vie « pouvant être un projet d'adoption » qui sera formé pour le pupille. L'éventuel consentement à l'adoption serait, dans tous les cas, donné par le conseil de famille.

Toutefois, la possibilité de consentir à l'adoption d'un enfant de moins de deux ans, s'il a été remis effectivement à l'ASE, a été rétablie à l'alinéa 16 (art 348-5 code civil) sur amendement de la rapporteure qui a concédé une "erreur d'écriture". Ceci est paradoxal puisque les alinéas 10, 11 et 12 de l'article 13 suppriment également à l'article 348-3 du code civil, la possibilité pour le service de l'aide sociale à l'enfance de recevoir le consentement à l'adoption lorsque l'enfant lui a été remis.

Le consentement des parents ne pourrait donc être donné que devant un notaire après la remise de l'enfant à l'ASE....Mais quelle serait l'utilité de cette démarche puisque désormais, dans tous les cas la remise en vue de l'admission comme pupille de l'Etat dispense du recueil du consentement des parents ?

Pour se convaincre de la volonté des auteures de la proposition de loi et du Gouvernement d'écarter définitivement les parents d'origine légaux du processus de l'adoption de leur enfant, on peut se reporter aux propos du secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance, au cours des débats dans l'hémicycle : *"L'article 13 entend clarifier la distinction entre consentement à l'adoption et consentement à l'admission de l'enfant dans le statut de pupille de l'État. La disposition du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que les parents doivent consentir à l'adoption de leur enfant lorsqu'ils le remettent à l'aide sociale à l'enfance, est contredite par d'autres dispositions du même code et du code civil, qui affirment que le conseil de famille consent à l'adoption d'un enfant pupille de l'État. **Dans les faits, le consentement demandé aux parents est largement factice** ; il convient de clarifier cette situation. Il serait contraire à l'intérêt de l'enfant de permettre à ses parents d'origine de le remettre au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de son admission dans le statut de pupille de l'État, tout en s'opposant à ce qu'il bénéficie, le cas échéant, d'un projet d'adoption. Telle est la raison qui fonde l'article 13."*

Bref, il s'agit purement et simplement dans l'esprit des auteurs du texte, d'une simplification administrative.

Pour nombre de professionnels, ne plus demander aux parents de consentir à l'adoption constituerait un grave retour en arrière, un retour au procès-verbal « d'abandon », d'avant la loi du 6 juillet 1984 qui, précisément, a conçu l'invitation faite aux parents de

consentir à l'adoption comme un moyen de garantir que la remise de l'enfant a été décidée par la famille en toute connaissance de cause. Depuis des décennies, les professionnels, qui évoquent la remise en vue d'adoption, s'emploient à positiver la démarche des parents, « **invités,**» donc, à l'occasion de la rédaction du procès-verbal de remise, à « **consentir à l'adoption de l'enfant** ». Ce faisant, les parents participent à la première étape de sa nouvelle vie.

Cette disposition nous semble en outre discriminatoire pour les enfants remis à l'ASE qui ne sauront pas si leurs parents avaient le souci de leur avenir dans une nouvelle famille : même si les lois ne mentionnent plus le mot, ils auront été abandonnés.

En tout état de cause, énoncer que le consentement à l'adoption des parents légaux est inutile et que le consentement à l'admission en qualité de pupille est suffisant pour permettre le placement de l'enfant en vue de son adoption, constitue un contresens juridique.

A cet égard, il nous semble nécessaire de citer l'un des attendus de l'arrêt rendu par la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation, le 7 avr. 2006, (Cass. 1^{ère} civ. nos 05 11.285 et 05 11.286, P+B+R+I) :

« Qu'en statuant ainsi, alors que, l'enfant ayant été identifié par M. X. à une date antérieure au consentement à l'adoption, la reconnaissance prénatale avait établi la filiation paternelle de l'enfant avec effet au jour de sa naissance, de sorte que le conseil de famille des pupilles de l'État, qui était informé de cette reconnaissance, ne pouvait plus, le 26 avril 2001, consentir valablement à l'adoption de l'enfant, ce qui relevait du seul pouvoir de son père naturel. La cour d'appel, qui a méconnu le droit de l'enfant de connaître son père déclaré, a violé les textes susvisés ».

Par conséquent, d'une part, les dimensions psychologique et sociale que comporte, pour les parents, l'acte par lequel ils remettent l'enfant à l'ASE en vue de son admission en qualité de pupille de l'État, sont complètement ignorées, - car sacrifiées à une froide préoccupation administrative- ; d'autre part, la rédaction de la PPL est de nature à vicier le placement en vue de l'adoption des pupilles de l'Etat concernés et à susciter des litiges dommageables pour l'enfant et ses deux familles.

Article à supprimer dans toutes ses composantes.

Article 14

Section 2 – TUTELLE DES PUPILLES DE L'ÉTAT

L'article 14, dans son intégralité, n'entre pas dans le champ de la PPL et devrait être supprimé.

Il pourrait trouver sa place dans la loi, en préparation, sur la gouvernance de la protection de l'enfance, si une étude sérieuse vérifie la nécessité d'en admettre certaines dispositions, dont plusieurs relèvent à l'évidence du domaine réglementaire.

Article L. 224-8-2 du CASF

Il est proposé de modifier la composition du conseil de famille des pupilles de l'Etat. Pourtant, l'article L.224-12 du CASF, issu de la loi du 6 juillet 1984 dispose que la composition et les règles de fonctionnement des conseils de famille départementaux sont déterminées par décret en conseil d'Etat. On comprend d'autant moins cette hâte à vouloir légiférer en la matière, alors même qu'aucune étude ne démontre l'impérieuse nécessité d'une réforme. Les députés ont largement révisé la copie d'origine sans en supprimer toutes les imperfections et approximations.

Restent deux points critiques :

1- Alinéa 6, 10 :

La PPL prévoit que le tuteur deviendrait membre à part entière du conseil de famille des pupilles de l'Etat par référence à la tutelle de droit commun, ce qui est une interprétation erronée.

Dans la tutelle des pupilles de l'Etat, aucune séance du conseil ne peut se tenir en l'absence du tuteur. Dans le droit commun, le tuteur n'avait pas, avant la réforme de 2007, une obligation particulière de présence aux réunions du conseil de famille. Désormais, présent, **il n'y vote pas**.

Car ce n'est pas l'organisation formelle des organes qui diffère entre la tutelle de droit commun et celle des pupilles de l'Etat, mais leurs attributions, telles que définies par le code civil pour la tutelle de droit commun. Puisque le tuteur ne vote pas, cela maintient chacun des deux organes dans leur rôle respectif : au conseil de famille « la gouvernance de l'enfant », au tuteur des compétences propres, notamment en matière patrimoniale et l'exécution des décisions du conseil ; la présence du juge en charge des tutelles permet, par ailleurs, d'assurer l'exécution des décisions du conseil de famille, si le tuteur ne s'en charge pas.

A la confusion entre « le législatif » et « l'exécutif » de la tutelle, la proposition de loi ajoute la confusion dans le rôle de représentant légal de l'enfant : le tuteur doit obtenir, par exemple, pour ester en justice au nom de l'enfant, l'accord préalable du conseil de famille, ce qui est incompatible avec la capacité à voter dans cette instance.

En outre, certaines décisions, capitales pour un pupille, comme le changement de son lieu de vie, ou la restitution à sa famille d'origine, requièrent l'accord distinct des deux organes de la tutelle, ce qui accentue l'attention particulière à y accorder.

2- Alinéas 11 à 16

Ces alinéas précisent quels seraient les membres du conseil de famille.

Aujourd'hui, l'article R.224-3 du CASF énonce que chaque conseil de famille est composé de deux représentants du conseil départemental désignés par cette assemblée, deux membres d'associations familiales, dont une d'associations de familles adoptives, un membre de l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat du département, un membre d'une association d'assistants maternels et deux personnalités qualifiées en raison de l'intérêt qu'elles portent à la protection de l'enfance et de la famille.

L'alinéa 11 de la PPL indique « Un membre titulaire et un membre suppléant d'associations de pupilles ou d'anciens pupilles ou de personnes admises ou ayant été admises à l'aide sociale à l'enfance dans le département ; » Or, l'association des pupilles, n'est pas présente dans tous les départements. La mention du remplacement éventuel par une association de personnes adoptées semble appropriée.

Alinéa 12 : La PPL précise : deux membres titulaires et deux membres suppléants d'associations familiales « *concourant à la représentation de la diversité des familles, dont un membre titulaire et un membre suppléant d'association de familles adoptives* ». On peut s'interroger sur la disparition de la mention de l'UDAF, alors que les UDAF ont pour vocation législative de représenter les familles dans toutes les instances départementales (art. L. 211-3 CASF). Comment le préfet fera-t-il son choix ? Faudra-t-il candidater en donnant sa situation familiale, son orientation sexuelle, son origine ?

Alinéa 15 : Parmi les deux personnalités qualifiées, l'une (ainsi que son suppléant) le serait en raison de sa compétence et de son expérience professionnelle « *en matière d'éthique et de lutte contre les discriminations* » les qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions au sein du conseil de famille.

Compte-tenu de l'âge et des besoins grandissants des actuels pupilles de l'Etat, il eut été plus opportun d'élargir le cercle des personnalités qualifiées aux professionnels de l'enseignement, de l'éducation, de l'orientation professionnelle et des aspects juridiques.

En réalité, et les débats, tant en commission qu'en séance publique à l'Assemblée, l'ont montré, les modifications proposées n'ont pas pour but d'améliorer la prise des décisions justifiées par l'intérêt des pupilles, mais de veiller à l'absence de discrimination entre les candidats à leur adoption. Cependant, il n'est pas certain que ce but puisse être atteint : les conseils de famille appelés à décider de l'adoption d'un pupille en particulier n'ont pas connaissance de tous les dossiers des candidats agréés. L'ASE, qui détient les dossiers des pupilles et ceux des candidats à l'adoption, opère une sélection et ne communique aux membres du conseil que ceux des candidats (3 dossiers pour un pupille en moyenne) qui, selon les professionnels de l'ASE, sont les plus aptes à répondre aux besoins de l'enfant dont l'apparement doit être décidé.

Article L. 224-8-4 et L.224-8-5 du CASF [alinéas 24 à34]

La remarque faite pour l'article précédent s'applique aux L.224-8-4 et -5. Les règles applicables aux modalités des délibérations au recours relèvent de la procédure civile et, partant, du domaine du règlement, en application des articles 34 et 37 de la Constitution. D'ailleurs, les règles similaires relatives aux délibérations des conseils de famille dans la tutelle de droit commun sont prévues aux articles 1234 et suivants du code de procédure civile, issus du décret n°2009-1628 du 23 décembre 2009, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Les alinéas 24 et 25 sont un copier-coller de l'article 1234 du CPC.

L'alinéa 31 ouvre le recours contre les délibérations du conseil de famille aux personnes choisies par le conseil de famille pour adopter un pupille de l'Etat : on ne perçoit pas ce dont pourraient se plaindre des candidats à l'adoption qui se verraient proposer un enfant -avec lequel d'ailleurs ils peuvent refuser l'apparement- et alors même qu'ils peuvent à tout moment demander qu'il soit mis fin au placement en vue d'adoption ?

Selon l'alinéa 32, le pupille, quels que soient son âge et sa capacité de discernement, pourrait recourir contre toutes les décisions du conseil de famille. Non seulement, la conséquence pourrait être une paralysie complète de l'action des conseils, mais cela revient à dire – puisque le tuteur le représente en justice avec l'accord du conseil de famille – que le pupille devrait être doté d'un administrateur ad hoc permanent et qu'en définitive, la décision finale lui appartient, alors que le but de toute tutelle est de le placer sous la protection de responsables qui remplacent les parents défailants ou absents.

L'alinéa 33 est plus gênant au plan procédural, puisque le point de départ du délai de recours n'est pas précisé (contrairement à l'article 1241 du code de procédure civile). Ce même alinéa prévoit que le recours est porté devant le tribunal judiciaire, alors que depuis l'entrée en vigueur du décret du 23 décembre 2009 précité, l'appel des délibérations du conseil de famille est porté devant la cour d'appel.

Article à supprimer : dispositions de caractère réglementaire, celles de caractère législatif relevant de la loi relative à la protection de l'enfance en préparation.

Article 15

Article L. 224-8-7 [alinéa 4]

Cette disposition qui prévoit que le tuteur informe le pupille de l'Etat de toute décision prise à son égard dans le délai de quinze jours suivant la décision prise, relève du domaine du règlement et semble redondante avec celles figurant aux articles L. 224-1 et 2 et R. 224-9, 10, 21 et 24 du CASF. L'obligation d'information du pupille par le tuteur et/ou le conseil de famille des pupilles de l'Etat et la possibilité pour lui de demander à s'entretenir tant avec son tuteur qu'avec les membres de son conseil de famille figurent déjà dans les textes.

Article rejeté

Articles-16

N'appelle pas de commentaires.

Article 17

Article 411 du code civil

Cet article est relatif à la tutelle vacante.

La petite loi propose sa modification en ces termes : « *La tutelle est déclarée vacante s'il est impossible de mettre en place une tutelle avec un conseil de famille ou d'admettre l'enfant dans le statut de pupille de l'État. Dans ce cas, le juge des tutelles la défère à la collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance. La tutelle ne comporte alors ni conseil de famille ni subrogé tuteur.*

« *La tutelle doit être levée dès que l'enfant peut être admis dans le statut de pupille de l'État.* »

On retrouve, à l'alinéa 2 de l'art. 17, l'impropriété déjà relevée : « admission dans le statut de » au lieu de « admission en qualité de », et ce, dans un ajout superflu en droit.

Mais surtout, cette disposition, qui relève du droit de la tutelle des mineurs, n'a pas sa place dans un texte réformant l'adoption. Certes, l'article 411 aurait sans doute besoin d'être revu, mais dans le cadre légal qui est le sien.

En droit positif, le juge des tutelles déclare la tutelle vacante, s'il constate, à la demande de l'ASE, d'un établissement de soins ou de particuliers (des membres de la famille) que « *nul n'est en mesure* » d'assumer la charge de la tutelle. Ce n'est pas l'impossibilité de « *mettre en place une tutelle avec un conseil de famille* », mais celle de trouver suffisamment de proches de l'enfant pour désigner les organes de la tutelle (tuteur, subrogé tuteur, conseil de famille) qui motive la décision. Il ne s'agit pas davantage « *d'une impossibilité d'admettre l'enfant dans le statut de pupille de l'État* », décision qui relève d'un arrêté du président du conseil départemental.

Certes, le statut de pupille de l'Etat, très réglementé, est plus protecteur que celui prévu par l'article 433, puisqu'il n'y a alors ni conseil de famille, ni subrogé-tuteur. Mais aucune étude n'a été faite pour expliquer pourquoi l'ASE, service départemental placé sous l'autorité du président du conseil départemental, à qui cette tutelle est déléguée, ne se préoccupe pas de provoquer le changement de statut de son « protégé ». Les freins juridiques à ce changement ne sont pas analysés.

Ajoutons que cette forme de tutelle, communément appelée tutelle départementale, bénéficie surtout aux mineurs étrangers isolés.

Amendements rédactionnels

Article 17 bis (nouveau)

Article L. 161-6 du CASF

L'alinéa 2 supprime l'obligation pour le deuxième membre du couple de prendre un minimum de 25 jours de congé adoption.

Dans la mesure où un retour précipité au travail de l'un ou des deux parents après l'arrivée de l'enfant est préjudiciable à la création du lien avec l'enfant, cette mesure ne va pas dans l'intérêt de l'enfant.

Article rejeté

Appendice

Cette proposition de loi aurait dû être l'occasion d'aborder au moins deux thèmes essentiels qui ne l'ont pas été.

1) Une réforme de l'article L. 224-8 du CASF (rédaction loi du 26 juillet 2013), en ce qu'il est relatif aux recours contre l'arrêté d'admission en qualité de pupilles de l'État.

Certains d'entre nous avons déjà souligné, à maintes reprises et notamment lors des travaux préparatoires de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, que ce texte est contraire à la Constitution, à un double titre, et tout autant que celui, censuré par le Conseil constitutionnel (Cons. const. QPC, 27 juill. 2012, n° 2012 268, JO 28 juill. 2012), qu'il remplace. En effet le Conseil constitutionnel avait jugé que l'ancien article L. 224 8 du CASF était non-constitutionnel, sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, au motif que « cette disposition portait atteinte au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, en ne définissant pas les cas et conditions dans lesquels celles des personnes qui présentent un lien plus étroit avec l'enfant sont effectivement à même d'exercer ce recours ».

Le texte de l'article L. 224-8 du CASF, voté en 2013 selon la procédure accélérée, ne permet pas de définir les personnes titulaires de ce recours contre l'arrêté d'admission, puisqu'il se réfère à la « famille » – notion qui ne figure pas dans le code civil – sans prévoir de degré de parenté ou d'alliance. En second lieu, les personnes titulaires du recours ne sont pas en mesure de savoir qu'elles peuvent l'exercer puisque, a priori, elles ne sont pas informées de cet arrêté d'admission, ce qui explique que leur recours ne soit enfermé dans aucun délai. Il y a donc fort à parier que, compte tenu de ses graves insuffisances, ce texte fera l'objet, à brève échéance, d'une demande tendant à le déclarer contraire à la Constitution.

2) Une réforme de l'article 370-3, alinéa 2 du code civil, en ce qu'il interdit l'adoption des enfants recueillis en kafala par un Français.

On pouvait légitimement espérer qu'en 2020, une loi relative à l'adoption viendrait enfin régler de manière satisfaisante le sort des enfants recueillis en kafala, en abrogeant l'article 370-3, alinéa 2 du code civil, introduit en 2002, qui interdit au juge français de prononcer leur adoption – simple ou plénière - aux conditions du droit français, au motif que leur loi personnelle prohibe cette institution.

La France est le seul pays européen – et de droit occidental – à avoir reproduit dans sa propre loi l'interdiction de l'adoption pour les enfants recueillis dans des États, au premier chef l'Algérie et le Maroc, où la loi interne prohibe l'adoption, en se fondant sur le verset 4 de la sourate 33 du Coran.

Cette disposition est d'autant plus obsolète que désormais, l'adoption de ces enfants, recueillis selon kafala judiciaire, peut être prononcée quand ils sont devenus français par déclaration, après trois ans de séjour en France, en vertu de l'article 21-12, alinéa 3, 1^{er}

du code civil (L. n° 2016-297, 14 mars 2016, JO 15 mars).

Le droit de l'adoption, s'il nécessite un toilettage, mérite mieux qu'un débat parlementaire bâclé et qu'une législation par ordonnance, à la sauvette et sans débat du tout.