

N° 317

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 2009

PROJET DE LOI

relatif à l'adoption,

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Brice HORTEFEUX,

ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville

(Renvoyé à la commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Chaque adoption est la rencontre de deux histoires : celle d'un enfant déjà né, parfois déjà grand, qui n'a pas ou plus de famille susceptible de le prendre en charge, et celle de parents ou futurs parents qui souhaitent profondément accueillir pour toute leur vie un ou plusieurs enfants, en les entourant de toute l'affection nécessaire.

En rapprochant ces deux attentes, l'adoption répond donc aux besoins de l'enfant privé de famille en lui permettant d'en retrouver une, afin qu'il grandisse et s'épanouisse comme adulte.

Mais l'adoption est également une mesure de protection de l'enfance spécifique dépassant le cadre temporel de l'enfance, car elle instaure, par décision de justice, un lien de filiation particulier.

Quel que soit leur lieu de naissance, en France ou à l'étranger, les enfants doivent bénéficier de la protection et des garanties identiques à celles de tout enfant né et élevé dans sa famille de naissance, comme le prévoient la convention internationale relative aux droits de l'enfant du 10 novembre 1989 et la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Presque 8 000 agréments pour l'adoption sont délivrés chaque année par les présidents de conseils généraux, ce qui porte le nombre total de titulaires à près de 29 000 au 31 décembre 2007. Pour autant, le nombre d'adoptions d'enfants en France stagne depuis plusieurs années et celui des adoptions internationales, qui représente 80 % du chiffre total des adoptions, a chuté de 20 % en deux ans (3 162 en 2007 contre 4 136 en 2005), pour se stabiliser en 2008 (3 260).

À la suite de la remise au Président de la République du rapport sur l'adoption de M. Jean-Marie COLOMBANI le 19 mars 2008, suggérant des améliorations du dispositif français de l'adoption, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un plan d'action ambitieux.

La secrétaire d'État chargée de la famille et la secrétaire d'État chargée des affaires étrangères et des droits de l'Homme ont ainsi présenté

le 27 août 2008 au conseil des ministres un plan de réforme de l'adoption, comportant un volet national et un volet international.

Ce plan est fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il vise à améliorer l'accompagnement des personnes désirant adopter un enfant, en leur délivrant notamment l'information la plus précise possible sur la réalité de l'adoption, à renforcer le dispositif institutionnel français de l'adoption, en particulier sur le plan international, à mieux détecter et traiter les situations de délaissement parental.

Un comité interministériel pour l'adoption, permettant de coordonner l'action du Gouvernement en la matière, a été créé par le décret n° 2009-117 du 30 janvier 2009. Dès le 6 février dernier, le Premier ministre a souhaité réunir ce comité pour procéder à un premier bilan du plan d'action et pour arrêter les grandes lignes du présent projet de loi.

Ce projet de loi traduit plusieurs objectifs :

- l'accélération de la résolution des situations de délaissement parental, par l'intervention du parquet et l'examen annuel de la situation de l'enfant placé ;

- le renforcement du suivi des agréments pour l'adoption ;

- l'amélioration des conditions d'intervention de l'Agence française de l'adoption.

L'**article 1^{er}** aménage la procédure de déclaration judiciaire d'abandon en modifiant l'article 350 du code civil afin de permettre au parquet, s'il a connaissance d'une situation de désintérêt manifeste de l'enfant par ses parents, de saisir le tribunal de grande instance. Cette mesure devrait permettre d'accélérer les procédures d'acquisition du statut protecteur de pupille de l'État. S'il en est de l'intérêt de l'enfant, ce statut peut, le cas échéant, lui permettre de bénéficier d'un projet d'adoption.

Selon les statistiques réalisées par l'Observatoire national de l'enfance en danger, un enfant reste en moyenne confié six ans à l'aide sociale à l'enfance, avant qu'une procédure judiciaire d'abandon aboutisse. Or, le temps administratif n'est pas le temps de l'enfant. L'intervention du parquet sera de nature à faciliter le déclenchement des procédures.

L'**article 2** modifie l'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles pour préciser que le rapport annuel et pluridisciplinaire, établi par le service de l'aide sociale à l'enfance pour chaque enfant accueilli ou bénéficiant d'une mesure éducative, doit examiner la situation de l'enfant

au regard des dispositions de l'article 350 du code civil. Ainsi, le service de l'aide sociale à l'enfance se prononcera au moins une fois par an sur l'éventualité d'une situation de désintérêt manifeste des parents.

L'**article 3** modifie l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles afin d'y mentionner l'obligation pour le titulaire de l'agrément de confirmer chaque année le projet d'adoption.

La modification du dernier alinéa permet de préciser les conditions de caducité de l'agrément, quand son ou ses titulaires ne confirment pas chaque année expressément leur projet d'adoption.

Les articles 4 et 5 du présent projet de loi regroupent les dispositions qui réforment les institutions qui concourent à la politique d'adoption.

L'**article 4** modifie l'article L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles relatif à l'Agence française de l'adoption (AFA).

Il en précise d'abord les missions, en renforçant l'obligation de conseil à l'attention de ses usagers, afin de mieux orienter les candidats à l'adoption vers les pays où leur projet d'adoption a les meilleures chances de se concrétiser.

Il procède à une habilitation générale dans les pays d'origine, par son extension aux pays non signataires de la convention de La Haye du 29 mai 1993. C'est une mesure de simplification administrative pragmatique : l'AFA a vocation à sécuriser l'adoption dans les pays où l'adoption ne bénéficie pas nécessairement de toutes les garanties apportées par une adhésion à cette convention.

En outre, dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie française de l'adoption internationale, l'Autorité centrale pour l'adoption internationale désignera les pays considérés comme prioritaires pour l'implantation de l'AFA et s'assurera de la complémentarité de son action avec celles des organismes privés autorisés pour l'adoption.

La modification du quatrième alinéa tire les conséquences de l'habilitation générale donnée à l'alinéa précédent, tout en maintenant la possibilité pour le ministre des affaires étrangères de suspendre ou de faire cesser l'activité de l'AFA si les garanties ne sont plus assurées.

Enfin, l'ajout, après le quatrième alinéa, d'un nouvel alinéa indiquant que l'AFA peut, après avis favorable de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale, contribuer à des actions de coopération en faveur des

institutions accueillant des enfants en vue de leur protection, permet de sécuriser juridiquement la capacité de l'agence à mener ces actions.

À l'**article 5**, il est procédé à la modification de la composition du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, pour permettre qu'y siègent un représentant supplémentaire des départements, facilitant une représentation politique et technique, ainsi qu'un représentant des organismes autorisés pour l'adoption.

L'**article 6** rend applicables à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna les modifications apportées aux dispositions de l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles relatives à l'agrément en vue d'adoption, qui font déjà l'objet, dans leur rédaction actuelle, d'une extension expresse à ces collectivités. L'article rend également applicables à Mayotte les dispositions des articles L. 225-15 et L. 225-16 relatives à l'Agence française de l'adoption, ainsi que les modifications apportées à l'article L. 223-5, déjà applicable à Mayotte dans sa rédaction actuelle.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à l'adoption, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

Le premier alinéa de l'article 350 du code civil est complété par la phrase suivante : « La demande peut également, à l'expiration du même délai, être présentée par le ministère public agissant d'office ».

Article 2

Le deuxième alinéa de l'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée : « Celui-ci porte notamment sur la situation de désintérêt manifeste des parents quand l'enfant est pris en charge au titre du 1^o de l'article L. 222-5 du présent code ou des articles 375-3, 375-5 et 377 du code civil. »

Article 3

L'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1^o Avant le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Toute personne titulaire de l'agrément doit confirmer chaque année qu'elle maintient son projet d'adoption. » ;

2° Après le dernier alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Il est également caduc si la personne titulaire de l'agrément, après mise en demeure, n'a pas confirmé son projet d'adoption, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 4

L'article L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'Agence française de l'adoption a pour mission de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs de quinze ans étrangers. Elle informe et conseille les candidats à l'adoption, notamment sur les pays qui répondent le mieux à leur projet. »

2° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'Agence française de l'adoption est autorisée à intervenir comme intermédiaire pour l'adoption de mineurs de quinze ans étrangers dans l'ensemble des départements et habilitée à intervenir dans les pays d'origine de ces mineurs. L'autorité compétente de l'État désigne les pays considérés comme prioritaires pour l'implantation de l'Agence française de l'adoption et s'assure de la complémentarité de son action avec celles des organismes privés autorisés pour l'adoption. » ;

3° Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« À la demande de l'autorité compétente de l'État, l'Agence française de l'adoption suspend ou cesse cette activité dans l'un de ces pays si les procédures d'adoption ne peuvent plus être menées dans des conditions garantissant l'intérêt des enfants et des familles. Elle reprend cette activité dans ce pays après accord de l'autorité compétente de l'État.

« En accord avec celle-ci, l'Agence française de l'adoption peut contribuer à des actions de coopération en faveur des institutions accueillant des enfants en vue de leur protection. »

Article 5

Au quatrième alinéa de l'article L. 147-1 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « d'un représentant des conseils généraux » sont remplacés par les mots : « de deux représentants des départements, d'un représentant des organismes autorisés pour l'adoption ».

Article 6

I. - À l'article L. 544-1 du même code, les mots : « et L. 225-1 à L. 225-7 » sont remplacés par les mots : « , L. 225-1 à L. 225-7, L. 225-15 et L. 225-16 ».

II.- Outre l'article 1^{er}, applicable de plein droit, les articles 2 et 3 de la présente loi sont applicables à Mayotte.

III. - Outre l'article 1^{er}, applicable de plein droit, l'article 3 de la présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Fait à Paris, le 1^{er} avril 2009

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville,

Signé : BRICE HORTEFEUX