

N° 298

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mars 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative à l'adoption,

Par M. Lucien NEUWIRTH,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Mme Michelle Demessine, MM. Claude Huriet, Charles Metzinger, Bernard Seillier, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Jean Chérioux, Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jacques Machet, *secrétaires* ; José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, Roland Huguet, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Louis Philibert, André Pourny, Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2251, 2449 et T.A. 449.

Sénat : 173 et 295 (1995-1996).

Adoption.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRÉFACE	5
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	6
.....	9
I. UNE LÉGISLATION RELATIVE À L'ADOPTION TRÈS DÉPENDANTE DE L'ÉTAT DES MENTALITÉS ET DES BESOINS DE LA SOCIÉTÉ, QUI A CONDUIT LE LÉGISLATEUR À INTERVENIR TRENTE ANS APRÈS LA LOI DE 1966, AFIN DE TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES	13
A. UNE LÉGISLATION RELATIVE À L'ADOPTION TRÈS DÉPENDANTE DE L'ÉTAT DES MENTALITÉS ET DES BESOINS DE LA SOCIÉTÉ	13
1. <i>De Rome à la veille de la Révolution : une procédure qui ne disparaît pas totalement</i>	13
a) L'adoption romaine : la nécessité d'assurer le culte des ancêtres	13
b) A partir du Moyen-Age, une survivance sous diverses formes	14
2. <i>Des tentatives inabouties de la Révolution à l'adoption a minima prévue par le code civil napoléonien</i>	15
a) Des tentatives inabouties de la Révolution	15
b) ... à l'adoption a minima prévue par le Code civil napoléonien	16
3. <i>Des conséquences des deux conflits mondiaux à celles de l'affaire Novack</i>	18
a) Des conséquences des deux conflits mondiaux	18
b) ... à celles de l'affaire Novack	21
B. TRENTE ANS APRÈS LA LOI DE 1966, LE LÉGISLATEUR EST CONDUIT À INTERVENIR POUR TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES	22
1. <i>Sur un plan international, des textes plus protecteurs des droits de l'enfant et définissant de manière plus précise les procédures d'adoptions internationales sont intervenus</i>	22
a) La Convention internationale sur les droits de l'enfant	22
b) La Convention de La Haye	24
2. <i>Les évolutions constatées depuis quinze ans en France en matière d'adoption</i>	25
a) L'inadéquation croissante entre le nombre des personnes agréées et le nombre d'enfants à adopter et l'allongement des délais d'attente	25
b) Des pratiques différentes selon les départements	26
c) La baisse importante du nombre de pupilles de l'Etat et l'interrogation sur les causes de la non adoption des deux tiers d'entre eux	26
d) La situation de l'accouchement secret : les enseignements de deux enquêtes	30
e) Le développement de l'adoption internationale	37
II. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI DANS SES TITRES II, III, IV ET V : UN DISPOSITIF INITIAL PEU MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, QUE VOTRE COMMISSION SOUHAITE AMENDER AFIN DE METTRE EN OEUVRE LES PRINCIPES QUI ONT GUIDÉ SON ANALYSE	39
A. UN DISPOSITIF INITIAL PEU MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	40
1. <i>Prémices et genèse de la proposition de loi</i>	40
a) Les prémices	40
b) La genèse de la proposition de loi	41

2. Les points saillants de la proposition de loi telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale.....	41
a) La reconnaissance de la valeur nationale de l'agrément et les dispositions destinées à faciliter l'exercice de la fonction de membre d'une commission d'agrément.....	41
b) La réduction des délais de rétractation.....	42
c) La limitation de la demande de secret à l'identité des parents et pour un enfant de moins d'un an et le recueil ainsi que la communication de renseignements dits « non identifiants ».....	42
d) La situation des pupilles de l'Etat.....	44
e) Une quasi-assimilation de l'adoption à la naissance en matière de droit du travail et de prestations familiales.....	44
f) De nouveaux droits et aides accordés aux adoptants.....	45
B. ...QUE VOTRE COMMISSION SOUHAITE AMENDER AFIN DE METTRE EN OEUVRE LES PRINCIPES QUI ONT GUIDÉ SON ANALYSE.....	46
1. <i>Simplifier les procédures et réduire les délais</i>	47
2. <i>Garantir l'équité et les droits de chacun</i>	47
a) Garantir les droits de chacun.....	47
b) Garantir l'équité.....	49
3. <i>Allier prudence et humanité</i>	50
EXAMEN DES ARTICLES.....	53
TITRE II DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE.....	54
• Article additionnel avant l'article 28 Accompagnement pour les femmes accouchant secrètement	54
• Art. 28 (Art. 60 du code de la famille et de l'aide sociale) Dispositions relatives à la situation des pupilles de l'Etat et au conseil de famille	55
• Art. 29 (Art. 61 du code de la famille et de l'aide sociale) Accélération de l'admission en tant que pupille de l'Etat et retrait de l'autorité parentale	58
• Art. 30 (Article 62 du code de la famille et de l'aide sociale) Modalités de recueil de l'enfant, possibilité de demander le secret de son identité pour la personne qui le remet ainsi que de donner des renseignements ne portant pas atteinte à ce secret	61
• Article additionnel après l'article 30 Harmonisation avec les termes adoptés dans le cadre de l'article 30	67
• Art. 31 (Art. 62-1 du code de la famille et de l'aide sociale) Modalités de conservation et de communication des renseignements recueillis	68
• Art. 32 (Art. 63 du code de la famille et de l'aide sociale) Catégorie de personnes qui peuvent adopter un pupille de l'Etat et projet d'adoption	75
• Art. 33 (Art. 63-1 du code de la famille et de l'aide sociale) Projet d'adoption pour les pupilles de l'Etat	82
• Art. 34 (Art. 63-2 du code de la famille et de l'aide sociale) Autorisations d'absence pour les membres des nouvelles commissions d'agrément	83
• Art. 35 (Art. 63-3 du code de la famille et de l'aide sociale) Création d'une prestation à la charge du Conseil général afin de dédommager les assistantes maternelles qui adoptent	85
• Art. 36 (Art. 95 du code de la famille et de l'aide sociale) Coordination en matière de termes employés pour le retrait de l'autorité parentale	86
• Art. 37 Harmonisation des termes relatifs aux organismes qui interviennent en matière d'adoption	87

• <i>Art. 38 (Art. 100-1 du code de la famille et de l'aide sociale)</i> Conditions d'autorisation des organismes qui intervient en matière d'adoption	88
• <i>Art. 39 (Art. 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale)</i> Sanctions encourues par les organismes qui exercent sans autorisation	90
• <i>Art. 40 (Art. 100-2-1 du code de la famille et de l'aide sociale)</i> Possibilité d'obtention d'une aide de l'Etat pour les organismes autorisés pour l'adoption	91
• <i>Art. 41 (Art. 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale)</i> Précisions relatives à l'agrément pour l'adoption d'un enfant étranger	92
• <i>Art. 42 (Art. 100-4 du code de la famille et de l'aide sociale)</i> Accompagnement de l'enfant adopté	93
TITRE III DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	96
• <i>Article additionnel avant l'article 43</i> Parité des droits sociaux attachés à la naissance et à l'adoption	96
• <i>Art. 43 (Art. L 521-2 du code de la sécurité sociale)</i> Harmonisation des termes relatifs au retrait de l'autorité parentale	97
• <i>Art. 44 (Art. L. 532-1 du code de la sécurité sociale)</i> Possibilité d'accorder l'allocation parentale d'éducation si l'enfant adopté a plus de trois ans	97
• <i>Art. 45 (Art. L. 532-1-1 du code de la sécurité sociale)</i> Cas de prolongement de l'allocation parentale d'éducation pour les adoptions multiples	99
• <i>Art. 46</i> Alignement de l'allocation d'adoption sur l'allocation pour jeune enfant	100
• <i>Paragraphe I (Art. L. 535-2 du code de la sécurité sociale)</i> Durée de versement de l'allocation d'adoption	100
• <i>Paragraphe II (Art. 535-3 du code de la sécurité sociale)</i> Conditions de cumul de l'allocation d'adoption	102
• <i>Article additionnel après l'article 46</i> Conséquences de l'extension des conditions d'âge de l'APE en matière de non-cumul de prestations	103
• <i>Art. 47 (Art. L. 536 du code de la sécurité sociale)</i> Institution de prêts aux familles qui adoptent un enfant à l'étranger	104
• <i>Art. 47 bis (nouveau)</i> Harmonisation des termes employés pour les organismes autorisés pour l'adoption	105
TITRE IV DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DU TRAVAIL	106
• <i>Art. 48 A (nouveau) (Art. L. 122-26 du code du travail)</i> Harmonisation des termes employés pour désigner les organismes autorisés pour l'adoption	106
• <i>Art. 48 (Art. L. 122-28-1 du code du travail)</i> Possibilité de congé parental d'éducation pour les personnes qui ont adopté un enfant de plus de trois ans	107
• <i>Art. 49 (Art. L. 122-28-10 du code du travail)</i> Octroi d'un congé non rémunéré pour le salarié qui se rend à l'étranger en vue de l'adoption d'un ou plusieurs enfants	108
• <i>Art. 50</i> Institution d'un congé non rémunéré dans les trois fonctions publiques pour aller chercher un ou plusieurs enfants en vue d'adoption	110
TITRE V AUTRES DISPOSITIONS	112
• <i>Art. 51</i> Création d'une Autorité centrale pour l'adoption	112
• <i>Art. 51 bis (nouveau) (Art. 1106-3-1 du code rural)</i> Harmonisation des termes concernant les organismes autorisés pour l'adoption	114
• <i>Art. 52</i> Rétroactivité des dispositions relatives à l'Allocation parentale d'éducation (APE) pour les enfants arrivés au foyer depuis le 1er juillet 1994	114
• <i>Article additionnel avant l'article 52 bis</i> Mise en disponibilité de droit pour les différentes fonctions publiques	116
• <i>Art. 52 bis (nouveau)</i> Dispositions relatives aux membres de commissions d'agrément appartenant à la fonction publique territoriale ou hospitalière	116
• <i>Art. 53</i> Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'adoption	118

• <i>Art. 54</i> Gage de l'ensemble de la proposition de loi	118
TABLEAU COMPARATIF	121
LISTE DES ANNEXES	155
ANNEXE N° 1 AUDITIONS COMMUNES À LA COMMISSION DES LOIS ET À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES : BULLETIN DU 20 MARS 1996	157
ANNEXE N° 2 EXAMEN DU RAPPORT DE M. LUCIEN NEUWIRTH, RAPPORTEUR POUR AVIS	171
ANNEXE N° 3 AUDITIONS MENÉES PAR LE RAPPORTEUR	183
ANNEXE N° 4 CONVENTION DE LA HAYE DU 29 MAI 1993	185
ANNEXE N° 5 FICHE DE RENSEIGNEMENTS PROPOSÉE À LA FEMME ACCOUCHANT SECRÈTEMENT DANS LE DÉPARTEMENT DE LA LOIRE	197
ANNEXE N°6 TYPE DE RENSEIGNEMENTS NON IDENTIFIANTS QUI POURRAIENT ÊTRE RECUEILLIS LORS D'UN ACCOUCHEMENT SECRET	201

PRÉFACE

A la veille du troisième millénaire, il serait enfin temps de traiter un des problèmes -non résolus- de l'espèce humaine : l'accueil de l'enfant et de répondre à la question : comment voulons-nous, comment devons-nous traiter le petit de l'homme ?

Et là est le mérite essentiel de la proposition de loi du professeur Mattéï : avoir proposé des solutions et permis d'ouvrir le débat sur un des aspects les plus pressants de ce vaste problème, celui de l'enfant abandonné.

Aspect pressant, mais aussi combien embarrassant, on le voit bien aujourd'hui face à une législation incertaine et des pratiques où se côtoient à la fois l'admirable et le médiocre quand ce n'est pas l'insoutenable.

Le cheminement de l'hominidé depuis la nuit des temps, génération après génération, a quelque chose de fascinant. De Lucie à Neil Armstrong, ce chemin de la terre à la lune est tracé par autant de pointillés que sont les enfants assurant à la fois la survie de l'espèce et l'évolution du genre humain.

Fort heureusement une prise de conscience des nations commence à émerger à travers la convention sur les droits de l'enfant, et la signature de la Convention de La Haye qui concerne directement la protection des enfants adoptés.

En préalable à l'examen de la proposition de loi, on peut se poser la question : pourquoi et pour qui cette loi nouvelle ?

Pour l'enfant abandonné ? Pour la famille adoptante ? Mais encore ! Pour un certain ordre social ? Pour la femme ou le couple qui abandonne ? Ou tout simplement pour une certaine idée de l'homme et du sort de l'enfant dans un humanisme du XXIème siècle qu'il est urgent d'aider à s'établir.

Certes, les aménagements à la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale n'ont pas la prétention de régler tous les dysfonctionnements constatés aujourd'hui. Le but est de parvenir à la cohérence d'un texte qui relève de quatre codes différents, ce qui est la parfaite traduction de procédures inadaptées et qui ne correspondent plus depuis longtemps aux réalités du vécu sur le terrain et à une nouvelle sensibilité face aux problèmes de l'enfant et de son adoption.

Lucien NEUWIRTH

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Après s'être félicitée de l'origine parlementaire du texte soumis à son examen et avoir souhaité vivement la ratification prochaine de la Convention de La Haye, la commission des Affaires sociales a retenu les propositions de son rapporteur, organisées autour des trois principes qui ont guidé son analyse des titres II (sur le code de la famille et de l'aide sociale), III (sur le code de la sécurité sociale), IV (sur le code du travail) et V (sur les autres dispositions) du présent texte pour lesquels elle était saisie pour avis :

1) Simplifier les procédures et réduire les délais :

• Pour les futurs adoptants, la commission a souhaité rendre ce « parcours du combattant » qu'est encore l'adoption moins éprouvant, en réduisant le délai maximum pour l'octroi d'un agrément de neuf à six mois, cet agrément étant réputé accordé à l'issue de ce délai, en l'absence de réponse du Président du Conseil général.

• Pour les enfants remis en vue d'admission comme pupilles de l'Etat par un seul de leurs parents, la commission a souhaité faciliter leur adoption, en réduisant à six mois le délai imparti à l'aide sociale à l'enfance pour s'assurer du consentement du deuxième parent.

• La commission a, également, souhaité faire de l'Autorité centrale pour l'adoption, créée par le présent texte, en conformité avec la Convention de La Haye, le référent unique en matière de recueil de données : décisions relatives aux agréments, dossiers de pupilles non adoptés, autorisations ou refus concernant les organismes intermédiaires pour l'adoption.

2) Garantir l'équité et les droits de chacun :

• Le souci de la commission a été de préserver les droits de chacun. S'agissant des pupilles de l'Etat, elle a souhaité qu'ils soient entendus préalablement à toute décision de placement les concernant et qu'une enquête soit diligentée pour connaître les raisons de la non-adoption des deux tiers d'entre eux. Pour tous les enfants adoptés, elle s'est prononcée en faveur d'un accompagnement souple et adapté pour faciliter leur intégration.

• Elle s'est déterminée clairement en faveur du maintien du droit à l'accouchement secret. Elle a considéré, eu égard à l'importance de la décision à prendre, qu'il ne fallait pas réduire le délai de rétractation à l'excès. Deux mois lui ont donc semblé répondre à ce souci. Enfin, elle a voulu permettre l'accès des femmes concernées, en grande détresse, à un accompagnement social et psychologique.

• Concernant les parents adoptifs, la commission s'est attachée à leur offrir nombre de garanties dans le cadre de la procédure d'octroi d'agrément avec, notamment, la possibilité d'être accompagnés dans leurs démarches par une personne de leur choix, celle de prendre connaissance des documents figurant dans le dossier et celle d'y faire porter, en annexe, leurs observations.

• Parallèlement, selon la commission, l'équité doit être assurée à trois niveaux. Tout d'abord, elle a souhaité, le plus possible, assimiler l'adoption à une naissance. C'est pourquoi elle a posé le principe de la parité de l'accès aux droits sociaux.

• Elle s'est également appliquée à ne pas favoriser l'adoption d'enfants à l'étranger alors même que les deux tiers des pupilles ne sont pas adoptés.

• Elle a eu à coeur d'instaurer une égalité des droits à congés non rémunérés pour aller chercher un ou plusieurs enfants à l'étranger entre le secteur privé et les trois fonctions publiques.

3) Allier prudence et humanité :

La commission s'est montrée favorable au maintien des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, qui permettent la remise des enfants avec demande de secret à ceux d'entre eux qui sont âgés de moins d'un an, qui limitent ce secret à la seule identité des parents, et qui instaurent la faculté, pour ceux qui remettent lesdits enfants, de donner des renseignements « ne remettant pas en cause ce secret », formule qu'elle a substitué à celle retenue par l'Assemblée nationale (renseignements non identifiants). Elle n'a pas voulu créer une instance de médiation dans la mesure où il lui est apparu difficile, à la fois, de souhaiter maintenir l'accouchement secret et de poser des règles susceptibles d'en « saper » le fondement.

Elle a confié au Président du Conseil général le soin de recevoir et de communiquer ces renseignements, eu égard à leur importance. Elle a permis leur consultation par l'enfant, majeur ou mineur émancipé, par le représentant légal, lorsque l'enfant est mineur et par ce dernier, avec l'accord dudit représentant légal.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi relative à l'adoption qui est soumise à l'examen de la Haute Assemblée a été adoptée, en première lecture, à l'Assemblée nationale les 16 et 17 janvier 1996.

C'est la première réforme importante de l'adoption qui intervient depuis trente ans, soit depuis la loi du 11 juillet 1966, et il est particulièrement heureux que celle-ci émane d'une initiative parlementaire.

Cette proposition de loi est ainsi le prolongement naturel de la mission confiée, en juillet 1994, par M. Edouard Balladur, alors Premier Ministre, à M. Jean-François Mattéi, député, et rapporteur à l'Assemblée nationale des textes relatifs à la bioéthique. Il n'est pas sans signification de constater que cette mission sur l'adoption a été conçue comme le complément indispensable au vote de ces textes.

La mission de M. Mattéi a donné lieu à un rapport publié en janvier 1995 intitulé « Enfants d'ici, enfants d'ailleurs », puis à une proposition de loi qui a été soumise à l'examen d'une commission spéciale dont il était le rapporteur et M. Jérôme Bignon, le président.

Tel n'a pas été le choix qui a été effectué par la Haute Assemblée puisque la commission des Lois, saisie au fond, a choisi d'examiner le titre premier relatif au code civil tout en déléguant à la commission des Affaires

sociales, l'examen des autres titres de ce texte¹, à savoir le titre II relatif au code de la famille et de l'aide sociale, le titre III consacré au code de la sécurité sociale, le titre IV ayant trait au code du travail et le titre V rassemblant les autres dispositions.

Le présent texte aborde donc, sinon l'ensemble, du moins de nombreux aspects des conséquences de l'adoption.

C'est un texte nécessaire qui peut provoquer et a déjà provoqué des réactions compte tenu de la charge affective du sujet abordé. Face à l'inadéquation grandissante entre le nombre d'agréments en cours de validité, soit 13.428 au 1er janvier 1993, et le nombre des pupilles de l'Etat placés en vue d'adoption, soit 1.355 à la même date, auquel il faut ajouter les 2.778 visas délivrés pour des enfants étrangers afin qu'ils soient adoptés par des Français. Par ailleurs, les conditions et procédures en matière d'agrément ne sont pas véritablement satisfaisantes comme en témoignent les différences importantes de taux de refus selon les départements et les délais d'attente qui s'allongent pour adopter un enfant en France, soit entre deux et cinq ans selon les desiderata des personnes agréées.

Votre commission ne s'étonne pas que, de plus en plus, de futurs adoptants se tournent vers l'adoption internationale qui est désormais source des deux tiers des adoptions contre un tiers seulement, il y a quinze ans. Par ailleurs, le nombre des pupilles a fortement décru, ce dont votre commission ne peut que se féliciter dans la mesure où cela prouve qu'il y a de moins en moins de grossesses non désirées. Toutefois, seulement un tiers des 4.000 pupilles de l'Etat présents en 1992 étaient placés en vue d'adoption. Votre commission fera, à ce sujet, un certain nombre de suggestions.

Sur le plan international, la France a signé des textes plus protecteurs des droits de l'enfant et organisant plus précisément le régime de l'adoption. Il en est ainsi de la Convention internationale des Droits de l'enfant du 20 novembre 1989, et de la Convention de la Haye du 29 mai 1993, non encore ratifiée par la France, et qui est relative à la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale. Cette dernière convention prévoit dans chaque pays l'ayant ratifiée la création d'une autorité centrale pour l'adoption, ce que fait précisément, dans son article 51, le présent texte. Sur ce point également, cette réforme apparaît nécessaire.

Elle a, d'ailleurs, été vivement souhaitée, depuis plusieurs années, par nombre de rapports : rapport dit « Boutin » du Conseil supérieur pour l'adoption en 1989, rapport « Burnel » du Conseil économique et social de

¹ Sous réserve de son examen des articles 30 et 31 sur le recueil et la communication de renseignements non identifiants ainsi que celui de l'article 51 qui institue une autorité centrale pour l'adoption en conformité avec la Convention de la Haye du 29 mai 1993.

1990, rapport au secrétaire d'Etat à la Famille, aux Personnes âgées et aux Rapatriés, M. Laurent Cathala, en 1993, intitulé « Affirmer et promouvoir les droits de l'enfant après la Convention internationale sur les droits de l'enfant ». Ce souhait avait été également repris par un certain nombre de parlementaires, lors de la discussion de la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 modifiant le code civil. Enfin, il est difficile de ne pas mentionner, après la discussion du présent texte à l'Assemblée nationale, la parution, à la fin du mois de février 1996, du rapport du groupe de travail sur « l'accès des pupilles et anciens pupilles de l'Etat, adoptés ou non, à leurs origines », présidé par M. Pierre Pascal et rédigé à la demande de Mme Simone Veil, lorsqu'elle était encore Ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques préliminaires, votre commission, lors de sa réunion du 27 mars 1995, a fondé son analyse de la partie du texte dont elle était saisie pour avis sur un certain nombre de principes qu'elle a, ensuite, déclinés par voie d'amendements.

Souhaitant trouver un juste équilibre entre les droits des enfants, à qui il s'agit de donner une famille, ceux des familles adoptives qui doivent être confortées dans leur rôle parental, et ceux des parents biologiques, dont les femmes accouchant secrètement, votre commission, au moins l'espère-t-elle, a été guidée par un triple souci de simplicité, d'équité, d'humanité alliée à une certaine prudence.

Tout d'abord, il s'est agi, pour votre commission, de rendre ce « parcours du combattant » qu'est encore l'adoption pour les postulants plus simple et, à cette fin, de réduire les délais.

Guidée par le principe d'équité, elle a voulu que chaque postulant ait les mêmes droits et que ces derniers soient garantis avant la décision d'agrément comme après un refus éventuel.

Cette équité, selon votre commission, doit concerner également les pupilles de l'Etat, qui doivent tous, quel que soit leur âge, pouvoir être adoptés. A cette fin, elle a appuyé la demande de son rapporteur pour avis, M. Lucien Neuwirth, afin qu'une enquête soit diligentée pour connaître plus précisément les causes de l'absence de projet d'adoption pour les deux tiers de pupilles de l'Etat. De la même façon, pour ne pas pénaliser l'adoption d'un enfant relativement âgé, elle a posé le principe de la parité entre l'adoption et la naissance, s'agissant de l'accès aux droits sociaux et l'a décliné dans toutes ses conséquences.

S'agissant, notamment, des dispositions relatives à la sécurité sociale et au code du travail, elle a été constamment guidée par l'application du

principe d'équité. Elle a donc, souhaité, dans la mesure du possible, ne pas privilégier l'enfant adopté à l'étranger par rapport au pupille de l'Etat, notamment en matière d'accompagnement, ou la fonction publique par rapport au secteur privé, en matière de congés.

Votre commission a été, de même, guidée dans l'analyse de la partie du texte qui lui incombe, par un souci de prudence et d'humanité. Elle a administré la preuve de ce souci vis-à-vis des femmes qui accouchent secrètement -procédure dont elle souhaite le maintien- en ne réduisant pas à l'excès le délai de rétractation afin de ne pas brusquer ces femmes en grande détresse et en leur permettant de bénéficier, sur leur demande, d'un accompagnement psychologique et social. Elle a voulu également faire preuve d'humanité mais aussi de prudence vis-à-vis de la demande des anciens pupilles de l'Etat qui veulent connaître leur origines. Selon votre commission, il n'est, en effet, pas question de remettre en cause l'équilibre construit par la loi du 11 juillet 1966 et de revenir à l'insécurité juridique antérieure, par la création d'une instance de médiation aux contours imprécis. Il s'agit, donc, simplement, pour celle-ci, de limiter la demande de secret à l'identité des parents qui remettent l'enfant et lorsque ce dernier a moins d'un an, ce qui lui est apparu logique, de permettre à ces personnes de pouvoir donner divers renseignements pourvu qu'ils ne remettent pas en cause ce secret, et de réserver l'accès à ceux-ci à l'enfant majeur, ou, s'il est mineur, à son représentant légal. Elle a, certes, permis également cet accès au mineur capable de discernement mais dans des conditions bien définies.

Avant d'analyser plus précisément, compte tenu des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, les propositions de votre commission, il est apparu opportun à celle-ci de porter un bref regard sur une législation en matière d'adoption qui a, au cours du temps, été très dépendante de l'état des mentalités et des besoins de la société, ce qui conduit le législateur de 1996 à intervenir trente ans après la loi de 1966, afin de tenir compte des évolutions constatées.

*

* *

I. UNE LÉGISLATION RELATIVE À L'ADOPTION TRÈS DÉPENDANTE DE L'ÉTAT DES MENTALITÉS ET DES BESOINS DE LA SOCIÉTÉ, QUI A CONDUIT LE LÉGISLATEUR À INTERVENIR TRENTE ANS APRÈS LA LOI DE 1966, AFIN DE TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES

A. UNE LÉGISLATION RELATIVE À L'ADOPTION TRÈS DÉPENDANTE DE L'ÉTAT DES MENTALITÉS ET DES BESOINS DE LA SOCIÉTÉ¹

1. De Rome à la veille de la Révolution : une procédure qui ne disparaît pas totalement

a) L'adoption romaine : la nécessité d'assurer le culte des ancêtres

L'adoption était pratiquée chez la plupart des peuples de l'Antiquité. A Rome, elle constituait pour le chef de famille, le pater familias, un moyen d'assurer la continuité du culte domestique, et d'obtenir un successeur à son nom et à sa fortune. L'adoption était un substitut de la filiation naturelle. « L'adoption imite la nature » comme le soulignait le manuel de droit de l'Empereur Justinien publié en 533 après Jésus-Christ. Mais elle servait également aux stratégies successorales et s'avérait un moyen efficace pour modifier le statut civique des individus : faire, par exemple, d'un esclave, un homme libre et un citoyen. Ce fut aussi pour les hommes célibataires, pénalisés par les lois édictées par l'empereur Auguste un moyen de détourner celles-ci et de recevoir des héritages et legs. Ainsi se développa une forme d'adoption temporaire.

L'adoption, selon le droit romain, présentait également d'autres caractéristiques particulières qui seront rapidement évoquées. Elle n'était jamais le fait d'un couple, mais toujours celui d'un homme seul. Deux procédures distinctes existaient : l'adoptio au sens strict, qui concernait un enfant encore soumis à l'autorité d'un chef de famille ; l'adrogatio, en revanche, désignait le cas où le futur adopté était déjà lui-même chef de famille. Cette procédure ne se faisait pas dans le secret. Il lui était fait, au contraire, toute publicité. De plus, un citoyen romain -car les étrangers et les esclaves ne possédaient pas ce droit- pouvait adopter son neveu ou son petit-fils et réorganiser, à sa convenance, sa descendance masculine en donnant, par exemple, en adoption à un autre chef de famille un de ses fils, sans avoir

¹ Cette partie est très largement inspirée de l'ouvrage de M. Jean-Pierre Gutton « l'adoption », daté de 1993.

besoin de son accord, ou introduire un étranger à titre de fils ou petit-fils. On peut, ainsi, mesurer l'ampleur du pouvoir, dans ce domaine, du *pater familias* romain et les différences qui séparent l'adoption, telle qu'elle vient d'être exposée, avec la législation actuelle.

La Gaule romaine connut, donc, l'*adoptio* et l'*adrogatio*. Toutefois, à la fin de l'époque mérovingienne, ces procédures inséparables de l'application du droit romain se raréfièrent. Mais l'adoption n'a jamais réellement disparu, perdurant sous diverses formes.

b) A partir du Moyen-Age, une survivance sous diverses formes

Il faut, d'abord, remarquer que le droit canon ne reconnaissait que la filiation légitime issue du mariage. De plus, l'importance donnée au lignage pendant une période qui va, approximativement, de 800 à la fin du XVIIIème siècle, contribue à expliquer que le droit à l'adoption ne soit plus admis. La pureté de ce lignage doit être préservée et le bâtard, rejeté de la société, a une situation peu enviable. Introduire un lignage étranger par le biais d'un enfant semble être, dans ces conditions, un grand risque.

Parallèlement, alors que le pouvoir royal a fort peu légiféré sur la famille, deux textes importants ont été pris, pour l'un, réprimer l'infanticide et l'autre, organiser la prise en charge des enfants abandonnés. Le premier est l'Edit d'Henri II de février 1556, sur la déclaration de grossesse, qui posait le principe de la présomption d'infanticide pour les femmes qui auraient dissimulé leur grossesse et dont l'enfant n'aurait pas été inhumé en terre chrétienne¹.

Le deuxième de ces textes est l'ordonnance de Moulins de 1566. En France, tout enfant trouvé était, théoriquement, à la charge du seigneur haut justicier sur le fief duquel il avait été exposé et qui devait, soit le nourrir à ses frais, soit le faire porter à l'hôpital le plus proche en subvenant à ses besoins. Mais cette responsabilité était le plus souvent éludée par les intéressés. C'est pourquoi cette ordonnance prévoyait, dans l'un de ses articles, qu'en cas de défaillance du seigneur, les enfants exposés seraient désormais à la charge de

¹ « Etant dûment averti d'un crime très énorme et exécrationnable, fréquent en notre royaume, qui est que plusieurs femmes ayant conçu enfants par moyens deshonnêtes ou autrement, persuadés par mauvais vouloir et conseil, déguisent, occultent et cachent leurs grossesses sans en rien découvrir et déclarer et advenant le temps de leur part et délivrance de leur fruit, occultement s'en déclinent, puis le suffoquent, meurtrissent et autrement suppriment sans leur avoir fait impartir le saint sacrement de baptême, ce fait, les jettent en lieux secrets et immondes ou enfouissent en terre profane, les privant par tels moyens de la sépulture coutumière des chrétiens. Avons, pour à ce obvier, dit, ordonné et statué que toute femme qui se trouvera dûment atteinte, et convaincue d'avoir celé, couvert et occulté tant sa grossesse que son enfantement, sans avoir déclaré l'un ou l'autre, soit tenue et réputée d'avoir homicidé son enfant et, pour réparation, punie de mort et dernier supplice ».

la paroisse où ils auraient été élevés. Il faut noter, à cet égard, que dans les dernières décennies du XVIIIème siècle à Paris, l'exposition interdite disparaît largement au profit de l'abandon. Toutefois, la somme des deux ne cesse de croître au cours du siècle.

Parallèlement, coexistent diverses formes d'adoptions telles que celles par des hôpitaux -comme celui de la Charité à Lyon-, par des particuliers, « donation d'enfant », adoption des orphelins recueillis par les hôpitaux ou bien encore ce qu'on appelle « l'accueil pour l'amour de Dieu ». Enfin, on peut noter l'existence de substituts à l'adoption comme le parrainage¹ -très important aux yeux de l'Eglise- et l'affiliation qui associe un homme âgé qui possède des biens à exploiter à un homme plus jeune.

Ces diverses modalités ont perduré jusqu'à la Révolution. Toutefois, il s'avérait périlleux de tenter de définir le statut juridique des adoptés, accueillis et affiliés. Aussi, en cette fin de siècle des lumières, nombre de voix² se sont-elles élevées pour réclamer une législation sur l'adoption qui corresponde en fait à la nouvelle perception de l'enfant et de la famille : il en est ainsi de Robinet, dans son « dictionnaire universel des sciences morales, économiques, politiques et diplomatiques » ou « bibliothèque de l'homme d'Etat et du citoyen », de Sébastien Mercier dans son « tableau de Paris » ou bien encore de Bernardin de Saint-Pierre dans « les vœux d'un solitaire ».

2. Des tentatives inabouties de la Révolution à l'adoption a minima prévue par le code civil napoléonien

a) Des tentatives inabouties de la Révolution...

Dès 1790, le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, président du Comité de mendicité, a proposé un projet de décret sur l'adoption censé favoriser l'adoption des bâtards. L'Assemblée constituante ne tira pas de conclusions pratiques de ce texte. La proposition que le « comité de législation comprenne l'adoption dans son plan général des lois civiles » fut, certes, votée le 18 janvier 1792. Mais ce n'était qu'un décret de principe. Toutefois, une adoption nationale pour les orphelins de parents ayant rendu des services éminents à la Révolution fut créée. C'est un précédent à un certain nombre de dispositions du même type (enfants des tués à la bataille d'Austerlitz, lors des Trois Glorieuses, lors des journées de février 1848, orphelins de guerre devenus par la loi du 27 juillet 1917 « pupilles de la Nation »). Sous la Convention de nombreux textes et projets furent élaborés et renvoyés aux

¹ Ainsi, *Mademoiselle de Gournay* est-elle « fille d'alliance » de Montaigne.

² Jean Bodin, dans la « République », les avait largement précédées, lorsqu'il souhaitait que l'on ne laisse pas s'éteindre le droit d'adoption.

comités pour examen. Ils avaient souvent pour but, certes, le bonheur de l'adopté et celui de l'adoptant, la moralisation de la société, la baisse du célibat, mais surtout la division des fortunes afin de concourir à l'égalité sociale. Mais aucun ne fut voté y compris ceux de Cambacérès qui furent rejetés. Quant à la Constitution de 1793 adoptée entre les 11 et 24 juin, qui prévoyait, entre autres, qu'un étranger âgé de 21 ans et plus et domicilié en France depuis un an au moins, qui adoptait un Français, obtenait, par ce biais, la nationalité française, elle n'entra jamais en application.

Si, sur le plan des textes votés, le bilan des Assemblées révolutionnaires est maigre, il faut, toutefois, noter l'intervention d'un texte fort important qui, le premier, a garanti des droits à la femme accouchant secrètement. C'est la loi du 28 juin 1793 qui dispose, dans son article 7, qu'« il sera fourni » à celle-ci « par la Nation aux frais de gésine et à tous ses besoins pendant le temps de son séjour, jusqu'à ce qu'elle soit parfaitement rétablie de ses couches » et que le « secret le plus inviolable sera gardé surtout ce qui la concernera ». On peut mesurer ainsi le progrès accompli en deux siècles et demi par le législateur face aux femmes enceintes en très grande détresse.

b) ... à l'adoption a minima prévue par le Code civil napoléonien

Par rapport à l'esprit qui animait le législateur révolutionnaire et, en particulier, celui de la Convention, celui qui guide les rédacteurs du Code civil, en particulier Tronchet¹, et le Premier Consul est bien différent. Faciliter la transmission des fortunes plutôt que de contribuer au nivellement de celles-ci apparaît, désormais, être la principale raison d'être de l'élaboration de dispositions sur l'adoption. C'est, d'abord, l'intérêt de l'adoptant qui est pris en compte et non celui de l'adopté. Après un revirement du Premier Consul sur la philosophie même de l'adoption², la loi sur l'adoption fut votée le 2 germinal an XI (23 mars 1803) et promulguée dix jours plus tard, formant alors les articles 343 à 370 du Code civil. C'étaient vraiment des dispositions a minima. Ne pouvaient adopter que des personnes sans enfant, âgées de plus de cinquante ans et ayant quinze ans de plus que l'adopté. Ne pouvaient être adoptés que les majeurs. L'adoption se faisait devant l'autorité judiciaire. Les effets juridiques étaient limités puisque l'adopté ne sortait pas de sa famille naturelle et que l'adoption ne faisait naître des relations juridiques qu'entre lui et l'adoptant.

¹ *Tronchet considérait l'adoption comme largement étrangère aux traditions françaises.*

² *Dû vraisemblablement à l'évolution de sa situation personnelle. Il avait pensé, dans un premier temps, adopter son beau-fils, Eugène de Beauharnais.*

STATISTIQUES DES ADOPTIONS AU XIXÈME D'APRÈS LES COMPTES GÉNÉRAUX
DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE

	Professions des adoptants					Liens de parenté				
	propriétaires rentiers	Commerçants	Autres	indéterminés	Total	Enfants naturels		Nièces Neveux	Autres parents et alliés	Autres
						reconnus	non reconnus			
1840	70	6	14	13	93	15	41	12	3	22
1841	89	14	29	16	124	31	37	9	3	44
1842	62	21	15	33	140	20	44	15	2	61
1843	60	4	11	13	93	29	12	18	4	30
1844	56	6	4	7	81	25	5	11	6	34
1845	60	12	1	15	95	24	15	18	2	36
1846	82	8	1		95	32	16	17	2	28
1847	60	9	13	23	119	53	6	15	2	43
1848	53	8	10	17	94	15	28	16	5	30
1849	48	7	21	10	90	35	7	12	5	31
1850	64	16	12	6	106	35	17	9	4	41
1851	70	12	5	5	98	41	9	10	2	36
1852	76	9	9	3	115	46	12	10	10	37
1853	85	16	10	7	130	31	43	20	1	35
1854	66	14	15	14	116	37	18	12	3	46
1855	80	20	4	14	125	42	15	6	3	59
1856	70	8	8	8	100	28	25	13	8	20
1857	81	14	9		116	41	13	12	6	44
1858	98	15	6		130	39	19	19	7	46
1859	71	9	5	39	134	48	24	18	8	36
1860	64	11	16	22	125	30	28	10	4	53
1861	66	14	29	13	125	22	24	18	9	52
1862	66	11	20	32	137	34	26	11	7	59
1863	58	15	20	8	106	25	24	10	3	44
1864	79	13	18	11	135	31	27	21	4	52
1865	65	16	27	7	122	21	22	14	7	58
1866	66	11	11	11	103	31	21	13	6	32
1867	94	7	8	12	132	32	15	7	6	72
1868	91	11	13	14	141	33	22	13	8	65
1869	97	13	15	2	136	28	40	14	6	48
1870	54	8	8		73	26	10	13	5	19
1871	30	5	16	20	77	13	17		1	46
1872	65	18	9	46	151	35	18	7	4	87
1873	87	8	11	4	116	26	10	8	7	65
1874	60	7	15	11	103	22	20	17	2	42
1875	65	9	12	14	111	26	30	9	8	38
1876	68	7	13	7	101	17	15	11	5	53
1877	86	14	10	13	131	29	15	14	9	64
1878	50	12	14	7	97	35	4	11	13	34
1879	58	16	13	19	111	38	11	12	10	40
1880	58	18	9	19	111	32	18	12	2	47
1881	75	19	11	16	137	36	8	16	7	70
1882	73	15	24	8	129	15	24	18	8	67
1883	56	12	20	15	110	15	20	10	2	63
1884	85	17	13	16	138	31	12	7	7	81
1885	58	14	9	26	119	35	12	12	3	57
1886	64	11	15	11	107	25	14	10	6	52

LES CHIFFRES DE L'ADOPTION AU XIXEME SIECLE

(source : » l'adoption » de M. Jean-Pierre Gutton ouvrage précité)

de 1837 à 1840 : l'adoption à Paris

	1837	1838	1839	1840
Nombre d'adoptions	15	16	16	23
dont enfants naturels reconnus	6	8	14	9

Or, sur ce point, la législation restera pratiquement inchangée de 1804 à 1923. L'institution est, en fait, comme en témoigne les tableaux ci-dessus, un moyen de tourner la fiscalité sur les successions. On adopte un neveu ou un cousin, dans la mesure où les droits de succession en ligne collatérale sont lourds. Compte tenu de cette législation a minima, on ne peut être surpris du petit nombre annuellement réalisé d'adoptions jusqu'à la fin du siècle.

Cette stabilité législative peut être comparée avec la relative abondance de textes sur des sujets connexes ou proches, le décret du 18 janvier 1811 sur l'institution d'« un tour » où doivent être déposés, dans chaque hospice, les enfants trouvés, les lois de 1896, 1907 et 1912 sur les enfants naturels (respectivement consacrées aux droits successoraux, à la puissance paternelle par les enfants naturels reconnus et à l'institution de la recherche de paternité). De plus, trois lois, fort importantes, ont organisé la protection de l'enfance : la loi dite « Roussel » de 1874 sur la surveillance des enfants placés, la loi de 1884, dite de « protection des enfants maltraités et moralement abandonnés », et, enfin, la loi du 27 juin 1904 sur les enfants assistés qui diversifia les modes d'assistance, précisa et modernisa l'accueil des nouveau-nés abandonnés et augmenta l'effort financier de l'Etat. Mais le régime de l'adoption ne fut pas modifié. Il fallut les conséquences, en particulier démographiques, de la Première Guerre Mondiale, pour modifier cet état de chose.

3. Des conséquences des deux conflits mondiaux à celles de l'affaire Novack

a) *Des conséquences des deux conflits mondiaux...*

L'intervention de la loi du 19 juin 1923 qui permet l'adoption de mineurs, s'explique par trois facteurs. Tout d'abord, il y a l'évolution de l'opinion à l'égard de l'enfant naturel et des droits auxquels il peut prétendre. Ensuite, le nombre des enfants abandonnés se remet à croître. De l'ordre de

30.000 dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, il avait baissé à 15-20.000 sous le Second Empire et même à 10-13.000 au tout début de la III^{ème} République. Mais, entre 1890 et 1910, sous l'influence de la loi de 1889 et d'un fort nombre de naissances illégitimes (9 % des naissances le sont de 1892 à 1913), le nombre des pupilles s'élève à nouveau pour atteindre 15 à 18.000 de 1890 aux débuts de la guerre de 1914. Il y a de moins en moins d'enfants trouvés mais de plus en plus d'enfants abandonnés, que cela soit fait dans les formes légales ou qu'ils soient « moralement abandonnés ». Enfin, le troisième facteur, décisif, est les conséquences de la guerre de 1914-1918 qui provoque un grand nombre d'orphelins. D'ailleurs, les lois des 27 juillet 1917 et 26 octobre 1922 leur viennent en aide. Elles font d'eux des pupilles de la Nation auxquels la France accordait un soutien moral et, éventuellement matériel. Un certain nombre de propositions de loi devant permettre l'adoption de ces orphelins et, donc des mineurs, ont été déposées dès avant la fin de la guerre. La dernière, émanant du Sénateur Simonet, déposée le 31 mai 1918, après débat dans l'opinion, en particulier au sein de la Société d'études législatives, qui joua un grand rôle dans ce domaine, devint la loi du 19 juin 1923. Mais il avait fallu cinq ans pour l'adopter. Elle permettait l'adoption de mineurs par des adoptants de quarante ans au moins, et sans enfant légitime. La puissance paternelle était désormais conférée à l'adoptant mais les liens avec la famille d'origine n'étaient pas rompus. Cette loi parut, donc, assez rapidement insuffisante et le nombre annuel d'adoption resta modeste : de 1924 à 1942, il varie de 1.000 à 1.700. L'Administration était réticente à déclarer adoptables des enfants autres que « trouvés », les parents d'un enfant abandonné pouvant toujours venir le chercher, alors que, dans le cadre des travaux de la Société d'études législatives précités, certains préconisaient la rupture complète avec la famille naturelle.

C'est dans le cadre du décret-loi du 29 juillet 1939 portant « Code de la famille », donc, sans discussion parlementaire, qu'intervient la réforme de l'adoption qui fonde, en quelque sorte, le statut moderne de l'adopté. Si ce texte laissait subsister l'adoption à finalité successorale, il n'en permettait pas moins aux adoptés de moins de seize ans et, sur décision du tribunal, une rupture des liens avec la famille d'origine, accompagnée d'un changement de nom et de la suppression de l'obligation alimentaire. A côté de cette adoption rénovée, il était créé une légitimation adoptive, prononcée par jugement du tribunal, au bénéfice des couples mariés depuis dix ans, sans enfant, et dont l'un des époux avait 35 ans au moins. Ces couples pouvaient demander des enfants de moins de cinq ans, abandonnés ou dont les parents étaient inconnus ou décédés. L'enfant avait les mêmes droits et obligations que l'enfant né du mariage. Ce texte fut complété et précisé par les lois du 8 août 1941 et 15 avril 1943 qui rapprochaient encore la situation de l'adopté de celle de l'enfant légitime. Puis une loi du 23 avril 1949 permit aux parents adoptifs de choisir les prénoms de l'enfant.

La mise en oeuvre du décret-loi de 1939 permit véritablement le développement de l'adoption à partir de 1943. Au lieu de 1.000 à 1.700 annuels, ce nombre dépassa bientôt 4.000, puis se stabilisa pendant les années cinquante, si l'on excepte les « pointes » enregistrées durant la Guerre d'Algérie, entre 1957 et 1961. Cette croissance était due essentiellement à celle des légitimations adoptives, qui à leur création pouvaient apparaître secondaires. Ainsi, si en 1952, les adoptions s'élevaient à 2.467, et les légitimations adoptives à 1.037, en 1960, ces dernières avaient presque rejoint les premières, s'élevant à 1.792 contre 2.052¹.

Par ailleurs, victime de son succès, le décret-loi de 1939 avait eu pour conséquence la hausse des candidatures de postulants à l'adoption qui entraînait une inadéquation grandissante entre ces demandes et le nombre d'enfants adoptables, situation qui n'était pas, sur ce plan, significativement différente de celle qui existe actuellement. Ainsi, dans le département de la Seine, la proportion était de 6 pour 1, entre les demandes et le nombre d'enfants proposés. De plus, l'abandon d'enfant avait, lui-même, subi une évolution. Comme le rappelait M. Zimmerman, rapporteur pour la commission des lois de l'Assemblée nationale, lors de la discussion du texte qui allait devenir la loi du 11 juillet 1966, « alors qu'au début du siècle, plus de 30 % des enfants abandonnés étaient âgés de moins d'un mois et que le nombre des enfants délaissés diminuait avec la pyramide des âges, on a constaté, depuis 1950, que près de la moitié des enfants recueillis dans les services de l'aide sociale à l'enfance, étaient âgés de plus de six ans ». Sur ce point également, la situation actuelle apparaît tout à fait comparable.

En parallèle, la situation législative en matière d'accouchement secret a continué d'évoluer. La loi du 15 avril 1943 dans son article 11 précisait la loi du 27 juin 1904, en mentionnant que « la présentation secrète des enfants en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat peut avoir lieu dans le bureau d'abandon, ouvert de jour comme de nuit, sans autre témoin que la femme préposée aux admissions ». Par ailleurs, l'article 39 de cette même loi dispose que « dans tous les cas où la loi ou des règlements exigent la production de l'acte de naissance, il peut y être suppléé, lorsqu'il y a lieu d'observer le secret, par un certificat d'origine », sans préciser le contenu de ce secret, ce qui laissait à l'administration un large pouvoir d'appréciation. Cette dernière a pu ainsi considérer qu'il s'agissait de l'état civil de l'enfant et non exclusivement de l'identité de la mère. L'ordonnance du 23 août 1958 a permis une certaine clarification en faisant disposer tous les pupilles d'acte de naissance provisoire, mais qui pouvaient être fictifs, sans que les pupilles puissent même le savoir. Cet aspect a été souligné et explicité par M. Pierre Pascal, lors de son audition le 20 mars 1996 par la commission des lois et

¹ Chiffres cités par M. Raymond Zimmerman, rapporteur de la commission des lois (JO AN 2ème séance du 17 novembre 1965 p. 1.884).

vosre commission. Celle-ci vous invite donc à vous reporter au compte rendu de cette audition qui figure en annexe. De plus, les textes réglementaires comme la circulaire d'application du 28 septembre 1959 ont ajouté à cette ordonnance en permettant aux services de l'aide sociale à l'enfance de faire dresser l'acte de naissance provisoire au chef-lieu du département ou, s'ils l'estimaient opportun, devant tout autre officier d'état civil du département. Les services se sont donc cru autorisés à procéder systématiquement à la création d'actes de naissance provisoires pour tous les pupilles présents en 1958, sans même s'assurer que le secret avait été formellement demandé. Ce point soulevé par M. Pierre Pascal, lors de son audition précitée et dans le cadre du rapport du groupe de travail qu'il présidait¹, est assurément grave dans ces conséquences -puisque l'administration est « remontée » jusqu'aux pupilles non encore majeurs en 1958, soit nés depuis 1937, et sur le plan des principes.

Toutefois, au moment où les faits se sont déroulés, ils n'étaient pas connus de l'opinion qui a été, en revanche, bouleversée par l'affaire Novack, qui a mis aux prises, de 1954 à 1966, la famille naturelle et la famille adoptive du petit Didier Novack.

b) ... à celles de l'affaire Novack

Pour tenter de résoudre les cas de conflits entre parents adoptifs et parents biologiques, à la suite de cette affaire, la loi du 1er mars 1963 a réduit de trente années à une année le délai de la tierce opposition. La loi du 11 juillet 1966, qui en est le prolongement et celui des travaux d'une commission mise en place par le Gouvernement de l'époque, est d'une toute autre ampleur, puisqu'elle réorganise le système de l'adoption. C'est, selon ses dispositions et celles des textes qui l'ont modifiée, comme la loi du 22 décembre 1976 qui permet l'adoption en présence d'enfants légitimes au foyer, qu'est régie l'adoption encore aujourd'hui. Votre commission n'a donc pas souhaité commenter plus avant les dispositions actuelles figurant dans le code civil vous invitant à vous reporter à l'analyse qui figure dans le rapport n° 295 (1995-1996) de M. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des lois. Elle a seulement tenu à remarquer que, sur ce point, et la proposition de loi soumise à son examen procède de même, la loi du 11 juillet 1966 a donné une nouvelle dénomination aux différentes formes d'adoption, en distinguant l'adoption simple de l'adoption plénière et a repris, à cet égard, quelque peu, les distinctions du code de Justinien entre l'adoption minus plena où l'adopté demeurait dans sa famille d'origine et l'adoptio plena qui donnait aux parents adoptifs la puissance paternelle. Ainsi, avec la loi de 1966, la

¹ *Rapport du groupe de travail sur l'accès des pupilles et anciens pupilles de l'Etat, adoptés ou non, à leurs origines.*

sécurité juridique des adoptions est-elle renforcée et dans le cadre de l'adoption plénière, l'enfant est-il véritablement assimilé à l'enfant légitime.

A côté de cette réforme, nombre de textes, connexes, sont intervenus comme la loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'Etat, la loi du 8 janvier 1993 modifiant le code civil, qui introduit l'accouchement secret dans un article 341-1, et la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille qui, dans son article 33, modifie l'article 350 du code civil sur la déclaration judiciaire d'abandon. De plus, la décentralisation, en faisant de l'Aide sociale à l'enfance une compétence départementale, a fait des présidents des Conseils généraux des interlocuteurs importants en matière d'adoption alors que le Préfet, qui reste le tuteur des pupilles de l'Etat, ne semble pas avoir toujours les moyens ou la volonté d'assurer totalement cette tâche. On peut mentionner, sur ce point, l'intervention de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

La législation en matière d'adoption a, donc, toujours suivi étroitement, rapidement ou avec retard, les évolutions des mentalités. La situation actuelle qui résulte des évolutions constatées ces quinze dernières années invite le législateur à modifier trente ans après la loi de 1966 le régime de l'adoption tout en ne remettant pas en cause les acquis de celle-ci.

B. TRENTE ANS APRÈS LA LOI DE 1966, LE LÉGISLATEUR EST CONDUIT À INTERVENIR POUR TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES

La situation en matière d'adoption a, en effet, particulièrement évolué depuis une quinzaine d'années, sur un plan aussi national qu'international.

1. Sur un plan international, des textes plus protecteurs des droits de l'enfant et définissant de manière plus précise les procédures d'adoptions internationales sont intervenus

a) La Convention internationale sur les droits de l'enfant

Il s'agit, tout d'abord, de la Convention internationale sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 27 juin 1990. Celle-ci dispose, notamment, au premier alinéa de l'article 7 que « l'enfant est

enregistré aussitôt dès sa naissance et a, dès celle-ci, le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, **dans la mesure du possible**, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux ».

Certains¹ ont pu s'interroger, à cet égard, sur le contenu à donner à l'expression « dans toute la mesure du possible » et sur l'éventuelle contradiction de cet article 7 avec la pratique de l'accouchement secret. Ils ont considéré que la seule dérogation admissible au droit de connaître ses parents était l'impossibilité matérielle (enfant trouvé). Telle n'est pas l'analyse de votre commission qui estime cette interprétation trop restrictive et la possibilité de secret non remise en cause.

Par ailleurs, les articles 20 et 21 sont spécifiquement consacrés à la protection de l'enfant privé de son milieu familial et à l'adoption. L'article 20 n'infirme d'ailleurs pas la position de votre commission, puisqu'il y est traité de l'enfant, qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'Etat. Or, l'accouchement secret a essentiellement pour but de protéger la vie de l'enfant et son intégrité physique.

Les deuxième et troisième alinéas de cet article 20 prévoient des dispositions très souples. La « protection qui remplace le milieu familial peut être le placement dans une famille, mais aussi la « kafala »² de droit islamique, l'adoption, ou, en cas de nécessité, le placement dans un établissement pour enfants approprié.

Quant à l'article 21, qui traite plus particulièrement de l'adoption internationale, il affirme la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant et demande à ce que les Etats concernés s'assurent que le consentement à l'adoption a été donné par les parents, en connaissance de cause, que l'enfant ne pouvait, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou « être convenablement élevé », que, dans son pays d'accueil, il bénéficie de dispositions équivalentes à celles qui existent dans son pays en matière d'adoption, et que son adoption ne donne pas lieu à profit. Il souhaite, enfin, que les placements d'enfants à l'étranger soient effectués par des autorités ou organes compétents.

La Convention de La Haye reprend l'essentiel de ces dispositions et les complète.

¹ En particulier, Pierre Verdier, dans nombre de ses ouvrages ou articles.

² Qui n'entraîne ni création de liens de filiation avec la famille d'accueil, ni rupture avec les parents naturels.

b) La Convention de La Haye

En effet, la Convention de La Haye (cf. texte en annexe) de droit international privé du 29 mai 1993, signée par la France en 1994, mais non encore ratifiée, qui est relative à la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale tient compte des principes reconnus par la Convention précédente. Elle définit très clairement les responsabilités respectives des pays d'origine et d'accueil.

Cette Convention rappelle ainsi que les adoptions internationales ont lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle mentionne pour l'Etat d'origine, comme la Convention internationale sur les droits de l'enfant, que l'enfant doit être reconnu adoptable, que toutes autres formes de placement ont dû être examinées, que le consentement a été exprimé librement dans les formes légales, qu'il n'y a pas eu paiement ou contrepartie. Cette convention a, en effet, pour but, entre autres, de prévenir « l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants ».

Du côté de l'Etat d'accueil, les exigences posées par cette convention sont les suivantes : constater que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter, qu'ils ont été entourés de conseils nécessaires, et que l'enfant sera autorisé à entrer et séjourner de façon permanente dans cet Etat.

Parallèlement, dans chaque Etat contractant, sera créée une Autorité centrale -ce que fait le présent texte dans son article 51 afin de satisfaire aux obligations qui lui sont imposées par la Convention. Les autorités, par ailleurs, auront une tâche d'accompagnement du processus de l'adoption. Elles devront, ainsi, « assembler, conserver et échanger des informations relatives à la situation de l'enfant et des futurs parents, faciliter, suivre et activer la procédure en vue de l'adoption, promouvoir dans leurs Etats le développement de services de conseils pour l'adoption et pour le suivi de l'adoption, échanger des rapports sur les expériences en matière d'adoption internationale et répondre, dans la mesure permise par la loi de leur Etat, aux demandes motivées d'informations sur une situation particulière d'adoption formulées par d'autres Autorités centrales ou par des autorités publiques.

Cette convention apporte incontestablement pour tous les partenaires de l'adoption internationale des garanties. Il est donc urgent, selon votre commission, que la France la ratifie.

Mais, bien entendu, cette convention, très importante, ne vaudra que pour les Etats qui l'auront signée.

Ainsi, les enfants¹ ressortissant de pays qui ne reconnaissent pas l'adoption ou la prohibent, comme les Etats musulmans² ne devraient pas être concernés. De plus, dans la mesure où l'adoption internationale directe sera de plus en plus encadrée dans le cadre de cette convention, certains adoptants pourraient se tourner vers des pays non signataires pour échapper à toute contrainte. C'est l'une des craintes de votre commission. Il conviendra donc d'être vigilant quant aux possibles effets pervers de l'application de cette convention tout à fait nécessaire il faut le rappeler. Cet aspect a été évoqué lors des auditions menées par le rapporteur de votre commission, notamment par le représentant de « Médecins du Monde ».

2. Les évolutions constatées depuis quinze ans en France en matière d'adoption

a) L'inadéquation croissante entre le nombre des personnes agréées et le nombre d'enfants à adopter et l'allongement des délais d'attente

En effet, une constatation s'impose : le nombre des personnes agréées est bien supérieur à celui des enfants adoptables en France et aux visas accordés à des enfants étrangers adoptés par des Français. En 1992, 5.928 agréments ont été délivrés et au 1er janvier 1993, il y avait 13.428 familles ayant un agrément en cours de validité. Il convient, à cet égard, de rappeler que cet agrément est valable cinq ans. Ceci est à mettre en regard avec les 1.355 pupilles de l'Etat placés en vue d'adoption et les 2.778 visas délivrés pour que des enfants étrangers soient adoptés par des Français. Il y a à peu près 4.000 adoptions prononcées par le juge par an en France. Les futurs adoptants agréés par le Président du Conseil général attendent donc, en moyenne, selon les caractéristiques qu'ils formulent concernant l'enfant qu'ils souhaitent adopter, entre deux et cinq ans, alors qu'ils ont déjà attendu neuf mois pour obtenir l'agrément. C'est donc véritablement bien un « parcours du combattant » que votre commission a à coeur de simplifier et d'entourer de garanties. Elle ne peut que comprendre, dans ces conditions, que les candidats à l'adoption se tournent de plus en plus fréquemment vers l'adoption internationale.

Cette situation est identique dans toute la France. Si l'on se réfère à l'exemple parisien, on peut constater que des placements en vue d'adoption, d'enfants en bas âge, sans particularité, ni handicap, ont été prononcés, fin

¹ C'est, en France, notamment, le cas de petits Marocains ou Algériens.

² Cf. le verset 4 de la Sourate 33 du Coran : « De vos enfants adoptifs, il (Allah) n'a point fait vos fils ». Toutefois, la Tunisie reconnaît l'adoption mais uniquement pour les Musulmans.

1993, au sein de familles ayant été agréées en 1990, voire 1989, ce qui est, bien évidemment, très insatisfaisant.

De plus, les pratiques varient d'un département à l'autre.

b) Des pratiques différentes selon les départements

Ceci est particulièrement évident en matière de refus d'agrément. En 1992, au total, il y avait eu 517 décisions de refus mais les taux de refus oscillaient, selon les départements, entre 0 % dans le Gers ou les deux départements corses et 35,6 % en Seine-Saint-Denis, alors que la moyenne nationale était de 9,1 %. Il y a, donc, manifestement un problème d'harmonisation des pratiques. Il faudrait, selon votre commission, que chacun ait les mêmes chances d'être agréé, quel que soit son lieu de résidence. Elle s'interroge, à cet égard, sur l'influence de la transmission de toutes les décisions relatives aux agréments sur les pratiques précitées prévue par le présent texte. A cela, elle souhaite ajouter la nécessité d'une formation adaptée pour les personnels de l'aide sociale à l'enfance.

c) La baisse importante du nombre de pupilles de l'Etat et l'interrogation sur les causes de la non adoption des deux tiers d'entre eux

Tout d'abord, il faut rappeler que, globalement, étaient confiés en accueil provisoire à l'aide sociale à l'enfance, 33.000 enfants en 1994. En application d'une décision judiciaire prise au titre de l'assistance éducative, il y avait, toujours en 1994, environ 75.000 enfants. Enfin, se trouvaient, au 31 décembre 1993, date des dernières données disponibles, 3.911 enfants pupilles de l'Etat, dont, seulement, 1.327 étaient placés en vue d'adoption. Les 2.584 enfants non encore confiés, l'étaient pour différents motifs liés à leur état de santé ou de handicap (32 %), à leur bonne insertion en famille d'accueil (19 %) ou à leur âge (6 %). Ceux-ci vivent à 72 % en famille d'accueil et pour le reliquat en établissement.

Votre commission s'est réellement interrogée, sachant que pour environ 17 % de ces pupilles selon le rapport de M. Mattéi et beaucoup plus selon le rapport « Pascal », on ne connaît pas le motif de cette non adoption (cf. tableau ci-dessous). C'est pourquoi elle a approuvé son rapporteur de demander au Ministre concerné que soit diligentée une enquête sur ce point conduite par l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS).

Raison de la non adoption des pupilles de l'Etat

En pourcentage

	Pour l'ensemble des pupilles non placés en vue d'adoption	Pour les pupilles admis en 1992 et 1993 et non placés en vue d'adoption
Maintien des liens familiaux	6	2
Bonne insertion en famille d'accueil	19	9
Pupille à titre provisoire	10	23
Etat de santé ou de handicap	32	21
Age	6	9
Appartenance à une fratrie	8	4
Projet différé en raison de recours ou de situations conflictuelles	3	5
Autre motif	16	27

Source : rapport « Pascal »

Parallèlement, si l'on examine, au 31 décembre 1993, la ventilation des pupilles de l'Etat, selon leurs modalités d'admission, on s'aperçoit que les deux sources les plus importantes sont l'article 61-1 du code de la famille et de l'aide sociale, c'est-à-dire les enfants trouvés ou dont la mère a accouché secrètement, soit 36 %, et l'article 61-6 du même code, soit l'application de l'article 350 du code civil, avec la déclaration judiciaire d'abandon, soit 34 %. Les autres sources sont l'article 61-4, c'est-à-dire les orphelins de père et de mère dont la tutelle n'est pas organisée (9 %), le 61-2, c'est-à-dire les enfants expressément remis à l'aide sociale à l'enfance par leurs parents (13 %), le 61-5 c'est-à-dire les enfants dont les parents à qui on a retiré l'autorité parentale, soit 3 % et le 61-3, concernant les enfants dont un seul des parents les a expressément remis à l'aide sociale à l'enfance c'est-à-dire 2 %. A cet égard, il a semblé intéressant à votre commission de vous communiquer, par département, pour les 5 dernières années, les chiffres concernant les enfants trouvés, ceux qui naissent d'un accouchement secret, et ceux qui sont remis à l'aide sociale à l'enfance avec demande de secret (cf tableau ci-dessous extrait du rapport « Pascal »).

Données extraites du rapport « Pascal »

DÉPARTEMENTS	Nombre d'enfants trouvés	Nombre d'enfants nés d'accouchement secret	Nombre d'enfants remis à l'ASE avec demande de secret	Nombre d'enfants remis à une oeuvre	Nombre de reprises	Nombre de demandes d'informations
01 - AIN	0	31	0	0	8	398
02 - AISNE	0	33	44	0	6	250
03 - ALLIER	1	23	6	-	3	286
04 - ALPES DE HTE PROVENCE	0	7	7	0	0	44
05 - ALPES (Hautes)	-	12	-	-	1	35
06 - ALPES MARITIMES	1	88	19	0	15	390
07 - ARDECHE	2	8	0	0	1	100
08 - ARDENNES	0	27	2	0	8	-
09 - ARIEGE	0	6	1	0	0	44
10 - AUBE	1	27	3	0	4	150
11 - AUDE	0	13	0	0	2	94
12 - AVEYRON	0	7	1	0	0	175
13 - BOUCHES DU RHÔNE	1	132	10	-	32	241
14 - CALVADOS	1	19	1	-	1	275
15 - CANTAL	1	11	0	0	0	50
16 - CHARENTE	0	22	1	3	0	50
17 - CHARENTE-MARITIME	0	26	1	0	7	-
18 - CHER	-	-	-	-	-	-
19 - CORREZE	1	14	14	0	4	35
2A - CORSE DU SUD	-	4	5	-	4	12
2B - HAUTE CORSE	0	11	-	0	3	2
21 - COTE D'OR	-	38	3	-	6	1.860
22 - COTES D'ARMOR	1	19	1	0	0	292
23 - CREUSE	0	9	2	0	1	46
24 - DORDOGNE	-	17	3	-	3	-
25 - DOUBS	-	45	45	2	2	800
26 - DROME	1	32	0	0	5	27
27 - EURE	2	18	2	0	2	68
28 - EURE ET LOIR	2	17	2	0	3	210
29 - FINISTERE	0	71	2	0	4	380
30 - GARD	1	48	1	0	8	-
31 - GARONNE (HAUTE)	2	78	2	25	8	213
32 - GERS	-	11	2	0	2	-
33 - GIRONDE	1	77	62	25	5	1.424
34 - HERAULT	3	0	84	0	11	156
35 - ILLE ET VILAINE	1	80	6	0	8	340
36 - INDRE	0	6	0	-	0	-
37 - INDRE ET LOIRE	0	47	0	6	7	600
38 - ISERE	3	52	4	18	7	500
39 - JURA	-	22	-	0	1	34
40 - LANDES	0	19	19	0	2	-
41 - LOIR ET CHER	1	16	2	1	2	75
42 - LOIRE	1	71	10	-	5	135
43 - LOIRE (HAUTE)	1	8	0	0	0	60

DÉPARTEMENTS	Nombre d'enfants trouvés	Nombre d'enfants nés d'accouchement secret	Nombre d'enfants remis à l'ASE avec demande de secret	Nombre d'enfants remis à une oeuvre	Nombre de reprises	Nombre de demandes d'informations
44 - LOIRE ATLANTIQUE	4	66	3	12	5	-
45 - LOIRET	2	38	4	0	5	527
46 - LOT	0	3	0	0	0	108
48 - LOZERE	1	1	2	0	0	15
49 - MAINE ET LOIRE	-	15	22	-	8	-
50 - MANCHE	1	11	0	0	1	250
51 - MARNE	0	56	19	-	0	50
52 - MARNE (HAUTE)	-	-	-	-	-	-
53 - MAYENNE	1	9	0	0	2	38
54 - MEURTHE ET MOSELLE	2	59	14	-	12	120
55 - MEUSE	0	10	10	0	3	108
56 - MORBIHAN	-	-	-	-	-	30
57 - MOSELLE	-	-	-	-	-	-
58 - NIEVRE	0	19	2	4	4	145
59 - NORD	-	-	-	-	-	-
60 - OISE	1	44	14	0	6	-
61 - ORNE	0	21	11	0	3	-
62 - PAS DE CALAIS	1	61	7	6	9	-
63 - PUY DE DOME	-	46	8	-	6	335
64 - PYRENEES ATLANTIQUES	-	-	-	-	-	-
65 - PYRENEES (HAUTES)	-	-	-	-	-	-
66 - PYRENEES ORIENTALES	0	24	2	0	0	27
67 - RHIN (BAS)	-	42	4	0	13	500
68 - RHIN (HAUT)	0	70	7	-	7	134
69 - RHONE	4	161	9	11	42	750
70 - SAONE (HAUTE)	0	3	3	0	1	50
71 - SAONE ET LOIRE	1	31	31	2	3	-
72 - SARTHE	1	30	1	-	4	79
73 - SAVOIE	-	16	1	0	1	95
74 - SAVOIE (HAUTE)	1	62	6	0	5	120
75 - PARIS	4	316	12	290	59	3.080
76 - SEINE MARITIME	1	69	4	-	-	126
77 - SEINE ET MARNE	3	67	1	-	10	875
78 - YVELINES	4	82	20	20	6	4.250
79 - SEVRES (DEUX)	0	15	0	0	3	-
80 - SOMME	-	34	-	-	4	79
81 - TARN	0	31	31	-	1	25
82 - TARN ET GARONNE	0	12	-	2	1	15
83 - VAR	-	-	-	-	-	-
84 - VAUCLUSE	0	43	9	-	15	1.010
85 - VENDEE	-	10	5	2	1	80
86 - VIENNE	0	30	30	-	3	310
87 - VIENNE (HAUTE)	0	31	1	0	0	110
88 - VOSGES	0	24	0	0	2	-
89 - YONNE	1	14	3	0	3	4
90 - TERRITOIRE (BELFORT)	0	12	12	0	4	1.800

DÉPARTEMENTS	Nombre d'enfants trouvés	Nombre d'enfants nés d'accouchement secret	Nombre d'enfants remis à l'ASE avec demande de secret	Nombre d'enfants remis à une oeuvre	Nombre de reprises	Nombre de demandes d'informations
91 - ESSONNE	1	50	15	-	1	26
92 - HAUTS DE SEINE	2	106	7	34	28	500
93 - SEINE SAINT DENIS	1	131	-	2	19	527
94 - VAL DE MARNE	-	-	-	-	-	-
95 - VAL D'OISE	4	62	9	5	12	35
971 - GUADELOUPE	3	15	15	0	4	0
972 - MARTINIQUE	2	18	6	0	5	3
973 - GUYANE	-	-	-	-	-	-
974 - REUNION	-	74	7	-	15	72
975 - ST PIERRE ET MIQUELON	-	-	-	-	-	-
TOTAL	75	3.481	737	470	528	26.296

Sur un plan plus général, votre commission ne peut que remarquer que le nombre des pupilles de l'Etat a décrû dans des proportions considérables. Ainsi, s'ils étaient 63.000 en 1949 et encore 24.000 en 1977, ils s'élevaient seulement à 10.400 en 1985 et environ 4.000 en 1993. Cette décroissance s'explique largement par le changement des mentalités et l'évolution de la législation. La loi sur la contraception de 1967, contemporaine de la loi sur l'adoption, et celle relative à l'interruption volontaire de grossesse du 31 décembre 1975 ont fait baisser les grossesses non désirées.

A cet égard, cette évolution ne peut sembler que favorable. Mais par rapport à l'ensemble des enfants bénéficiaires de mesure du fait de l'aide sociale à l'enfance, le nombre total des pupilles de l'Etat peut apparaître faible.

d) La situation de l'accouchement secret : les enseignements de deux enquêtes

Votre commission, dans sa partie historique, avait souhaité rappeler les différentes dispositions relatives à l'accouchement secret -que le rapporteur de votre commission refuse d'appeler « sous x » qu'il trouve trop péjoratif- au maintien duquel elle est très attachée pour des raisons sanitaires tout d'abord, il faut éviter l'accouchement solitaire et de sauvegarde de l'enfant qui pourrait être abandonné dans des lieux publics, victime de maltraitance ou même d'un infanticide.

Votre commission souhaite également rappeler que ces accouchements sont relativement peu nombreux, 700 à 900 par an sur plus de 700.000 naissances. Sur les cinq dernières années, la moyenne annuelle était de 6 % dont 9,1 % à Paris et 3,8 % dans les Bouches-du-Rhône et les Yvelines. Enfin, la Lozère n'a connu qu'un accouchement secret en cinq ans.

Quant à l'étude des reprises d'enfants nés d'un accouchement secret, elle est difficile à mener dans la mesure où l'on a seulement l'ensemble des rétractations possibles dans un délai de trois mois, ce qui recouvre d'autres cas comme la remise expresse par les parents. Ces chiffres sont donc donnés pour mémoire. 62,1 % des 240 reprises analysées au cours de ces cinq dernières années ont été effectuées au cours du premier mois, 18,3 % se sont produites au cours du deuxième mois et 18,7 % au cours du troisième mois.

Concernant le cas de l'accouchement secret, votre commission a choisi de vous présenter les résultats de deux enquêtes : celle réalisée par le Conseil général de la Loire, sur les abandons d'enfants dans ce département de 1989 à 1994, et celle mentionnée dans le rapport « Pascal » et relative au département de Paris.

• L'enquête dans le département de la Loire

Réalisée sur cinq ans, elle porte sur les caractéristiques aussi bien des mères, des pères, mais uniquement à travers les renseignements qu'ont pu donner les mères, ce qui rend les résultats moins fiables, que des enfants concernés.

Comparaison entre l'âge des mères consentant à l'adoption et l'âge des parturientes de la Loire

	Moins de 18 ans	18 à 27 ans	28 à 37 ans	plus de 37 ans
% par rapport aux mères consentant à l'adoption	11,88	59,6	21,59	6,93
% par rapport aux parturientes	0,36	45,37	43,26	4

Consentement à l'adoption dans la Loire

(Motivations)

Motifs	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Concernant la grossesse							
- grossesse découverte tardivement - I.V.G. impossible	6	4	9	2	3	-	24
- grossesse cachée à l'entourage familial par peur d'un rejet	11	5	18	5	5	6	50
- Grossesse niée ou non désirée	4	4	5	-	2	1	16
- Grossesse cachée au père de l'enfant	6	-	3	5	1	8	23
-Grossesse survenant après un viol	1	-	1	-	-	-	2
Concernant la mère							
- mère qui a déjà un ou plusieurs enfants	1	-	1	2	6	6	16
- mère qui ne se sent pas prête à assumer l'enfant ou à être mère	7	3	3	5	7	4	29
Concernant l'enfant :							
- Enfant handicapé	2	/	6	2	1	1	12
Concernant le père de l'enfant :							
- fuite du père dès qu'il a connaissance de la grossesse	1	3	2	1	1	-	8
Concernant le couple :							
- séparation du couple	-	-	2	-	-	-	2

Situation matrimoniale des mères qui consentent à l'adoption

Année	Célibataire	Mariée	Divorcée	Concubinage	Inconnue	Total
1989	18	2	2	1	1	24
1990	12	3	1	1	-	17
1991	22	4	1	2	-	29
1992	8	-	-	-	-	8
1993	6	3	3	1	3	16
1994	5	1	1	1	-	8
Total	71	14	6	7	4	102

Situation professionnelle de ces mères

Année	Lycéenne ou étudiante	Sans emploi	Activité professionnelle	Etablissement spécial	Inconnue	Total
1989	6	10	5	1	2	24
1990	4	8	5	-	-	17
1991	7	8	12	1	1	29
1992	2	6	-	-	-	8
1993	4	5	6	-	1	16
1994	1	5	2	-	-	8
Total	24	52	30	2	4	102

Age des mères consentant à l'adoption dans la Loire en 1994 (en %)¹

Moins de 18 ans	19 à 23 ans	24 à 28 ans	plus de 29 ans
18,6	29,4	23,5	25,5

Origine des mères consentant à l'adoption

Année	Française	Européenne	Nord-Africaine	Africaine	Inconnue	Total
1989	10	1	11	1	1	24
1990	10	1	6	-	-	17
1991	17	1	10	1	-	29
1992	4	1	2	-	1	8
1993	10	-	5	-	1	16
1994	5	-	3	-	-	8
Total	56	4	37	2	3	102

¹ Source : Etude sur les Abandons d'enfants dans le département de la Loire de 1989 à 1994.

55 % des mères sont donc d'origine française. La moyenne d'âge est de 25 ans.

39 % de ces mères sont d'origine Nord-Africaine et leur moyenne d'âge est un peu inférieure, soit 23 ans.

Suivi médical pendant la grossesse

Année	Régulier	Tardif (en fin de grossesse)	Absence de suivi	non précisé inconnu	Total
1989	8	5	5	6	24
1990	3	3	11	-	17
1991	12	4	8	5	29
1992	12	4	8	5	29
1992	-	3	3	2	8
1993	3	1	3	9	16
1994	1	2	3	2	8
Total	27	18	33	24	102

On peut donc constater que seulement 35 % des femmes qui ont consenti à l'adoption ont bénéficié d'un suivi régulier et que 23 % ont eu un suivi médical tardif. Enfin, pour 42 %, il n'y a eu aucun suivi. C'est particulièrement le cas, les mères originaires du Maghreb.

La fiabilité des données concernant les pères est plus ténue dans la mesure où elles dépendent des renseignements qui ont été donnés par la mère au moment de la remise de l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance. Elles doivent, donc, être prises avec prudence et réserve.

Age des pères

Année	15-18 ans	19-24 ans	25-30 ans	31-35 ans	+ de 36 ans	Inconnu	Total
1989	1	8	8	1	3	3	24
1990	2	2	8	1	3	1	17
1991	-	11	10	3	2	3	29
1992	1	2	2	-	1	2	8
1993	1	4	1	1	6	3	16
1994	1	-	4	1	2	-	8
Total	6	27	33	7	17	12	102

Origine des pères

Année	Française	Européenne	Nord-Africaine	Africaine	Inconnue	Total
1989	11	1	8	1	3	24
1990	10	2	5	-	-	17
1991	10	8	6	2	3	29
1992	5	-	2	-	1	8
1993	9	-	4	-	3	16
1994	5	-	3	-	-	8
Total	50	11	28	3	10	102

Situation professionnelle du père

Année	Apprenti	Sans emploi chômeur	Foyer spécialisé	Emploi	Inconnu	Total
1989	3	3	1	11	6	24
1990	2	1	-	10	4	17
1991	4	2	-	16	7	29
1992	1	1	-	3	3	8
1993	1	1	-	7	7	16
1994	1	1	-	5	1	8
Total	12	9	1	52	28	102

Pour ceux qui, selon la mère, ont une activité professionnelle, 55 % d'entre eux seraient ouvriers.

Etat de santé des enfants remis

Année	Bon	Prématuré	« Anomalies mineures »	Trisomie	« Anomalies majeures »	Total
1989	19	1	2	2	-	24
1990	14	-	3	-	-	17
1991	16	-	5	4	4	29
1992	4	1	1	-	2	8
1993	12	3	-	1	-	16
1994	7	1	-	-	-	8
Total	72	6	11	7	6	102

69 % étaient donc en bonne santé mais 11 % portaient des anomalies mineures et 13 % des handicaps graves (trisomie ou autres). Parmi ces enfants remis, il y avait 54 % de garçons et 46 % de filles.

• L'accouchement secret à Paris¹ entre 1985 et 1989

De cette étude, un certain nombre d'éléments peuvent être mis en lumière, concernant les mères, tout d'abord. L'âge moyen de ces femmes est de 25,3 ans et seulement 20 % des mères ont moins de 20 ans. 47 % seulement sont françaises ou européennes ce qui est nettement moins que dans le département de la Loire, 34 % sont nord-africaines, 10 % sont africaines ou des départements ou territoires d'outre-mer. 13 % des femmes viennent de l'étranger pour accoucher à Paris, eu égard à son statut de capitale. Ces mères sont, pour 10 % venues des DOM-TOM ou d'Afrique et pour plus des trois quarts d'origine nord-africaines -surtout algériennes. 59,5 % de ces mères sont célibataires, 11 % sont mariées -ce sont essentiellement les mères d'enfants avec handicap- 8,4 % sont séparées, divorcées ou veuves. 4,6 % de ces femmes sont toxicomanes et 4,1 % ont des antécédents psychiatriques.

Si le nombre des accouchements secrets a peu évolué depuis quinze ans, c'est le profil même des mères qui s'est modifié (avec l'accroissement des mères en grandes difficultés psychologiques ou des mères d'origine maghrébine). 32,7 % des femmes considérées avaient caché leur grossesse à leur entourage et 25,7 % n'ont pu obtenir une interruption volontaire de grossesse pour diverses raisons. Quant au suivi médical de la grossesse, pour 29 %, il n'y a pas d'information dans le dossier, pour 16 %, la grossesse a été suivie totalement, pour 14 % elle ne l'a été que pendant les deux derniers

¹ La source est le rapport dit « Pascal » mais l'étude a été réalisée en 1993 par Annick Dumaret et Dominique-Jeanne Rosset sur « l'Abandon d'enfant à Paris »

mois et pour 41 % elle n'a pas été ou mal suivie. 10 % des naissances l'ont été par césarienne.

Les raisons de la remise de l'enfant étaient à la fois matérielles -un peu moins du tiers des femmes-, culturelles et religieuses pour près d'un quart d'entre elles, essentiellement les mères d'origine maghrébine, et psychologiques (un cinquième des femmes concernées).

On a peu de renseignements concernant les pères contrairement au département de la Loire.

En revanche, la santé des enfants a été étudiée : la proportion d'enfants prématurés et celle d'enfants hypotrophiques étaient plus élevées que les normes nationales. Neuf enfants présentaient un sevrage de drogue, sept étaient séropositifs. Ces derniers sont tous devenus par la suite séronégatifs et quatre ont été adoptés entre quinze et dix-huit mois. Par ailleurs, sans qu'il s'agisse d'accouchement secret, sur quarante enfants trisomiques vingt-et-un ont été confiés en vue d'adoption. On peut noter, à cet égard, que leurs parents appartenaient à des milieux sociaux favorisés dont dix-huit enfants de cadres supérieurs. 2 % de l'ensemble des enfants sont décédés avant d'avoir pu être placés en vue d'adoption, ce qui est un pourcentage non négligeable.

80 % des enfants étudiés ont été adoptés, 13 % repris par leur(s) parent(s), 5 % n'ont pas été adoptés pour des raisons médicales, le reliquat étant les 2 % d'enfants décédés.

Toutefois, le nombre global des accouchements reste à peu près stable depuis une quinzaine d'années. Et on l'a vu, globalement, le nombre des pupilles de l'Etat a fortement décru, alors que celui des personnes agréées ne cesse de croître. Le seul recours a donc semblé être le développement de l'adoption internationale.

e) Le développement de l'adoption internationale

Ainsi, alors qu'il y a quinze ans l'adoption interne composait les deux tiers des adoptions et l'adoption internationale l'autre tiers, la proportion s'est inversée.

Cette forme d'adoption peut passer par le canal d'oeuvres ou bien être tentée directement par les candidats à l'adoption.

Les oeuvres d'adoption, que le présent texte transforme en organismes agréés pour l'adoption, qui sont une cinquantaine contre moins d'une dizaine dans les principaux pays européens et d'une taille extrêmement

variable, ne permettent environ que le tiers des adoptions¹. Elles sont actuellement habilitées et contrôlées par le Ministère des Affaires étrangères par l'intermédiaire de la MAI (Mission à l'adoption internationale). Elles exercent dans 28 pays.

Les deux tiers des adoptions internationales sont donc réalisées directement.

Il faut rappeler, à cet égard, que **la France est, en valeur absolue, le deuxième pays d'accueil en matière d'adoption internationale après les Etats-Unis et le premier en valeur relative**. Ce n'est, toutefois, pas un phénomène limité à ces deux pays occidentaux. Les pays d'Europe du nord, comme ceux du sud et le Canada y ont également recours, selon des modalités différentes. Les européens du nord font davantage appel à des organismes, ceux du sud agissent directement. Seule l'Allemagne semble réfractaire à l'adoption internationale.

Au total, sur quinze ans, de 1979 à 1994, près de 34.000 enfants, originaires de 73 pays, ont été adoptés par des familles françaises. Le nombre des pays d'origine s'est considérablement accru au cours de ce laps de temps, passant de 7 à 73. L'évolution des attitudes des pays d'origine a été sensible : certains se sont ouverts à l'adoption tandis que d'autres comme la Corée ou le Sri Lanka se sont fermés. Et si l'Amérique latine était largement majoritaire dans les origines d'adoption, elle est maintenant quasiment rejointe par l'Asie avec en particulier le Viêt-nam. Ainsi que le notait le rapport Mattéi, l'adoption internationale est une adoption à « géographie variable ».

A titre d'exemple, en matière d'adoption internationale, votre commission souhaite évoquer le cas de Paris où, en dix ans, le nombre de ces adoptions a cru de moitié (passant de 79 à 119 de 1984 à 1993). L'analyse des pays concernés confirme l'analyse générale que vient de mener votre commission.

En dix ans, bien que les enfants concernés proviennent globalement d'une cinquantaine d'Etats, la moitié d'entre eux sont originaires de quatre pays dont trois sont situés en Amérique du sud (le Brésil avec 22,5 % des adoptés, la Colombie 13 %, le Chili 8 %) et le quatrième était le Viêt-nam avec 8 %. Viennent ensuite la Corée et la Roumanie avec chacune 6 %. Quant aux enfants adoptés en Europe, soit 14 % du total, ils l'ont presque tous été dans les ex-pays de l'Est, surtout en Roumanie et en Pologne.

Toutefois, la répartition des enfants par pays d'origine s'est modifiée avec le temps : tandis qu'en 1984, l'Amérique latine était très largement

¹ Sur le plan interne, leur action est encore moins importante puisqu'elles n'interviennent plus que pour une centaine d'enfants placés alors qu'elles en confiaient 2.500 en 1962.

majoritaire avec 61 % des adoptés, elle est désormais pratiquement rejointe par l'Asie d'où proviennent 44 % des adoptés contre 45 % pour l'Amérique. Par ailleurs, certains pays se sont pratiquement fermés à l'adoption : la Corée n'a confié que 9 enfants depuis 1988 contre 52 pendant les quatre années précédentes ; de même le Chili et la Roumanie ont procédé de manière identique à partir de 1992, alors qu'en 1991 encore, 19 petits Chiliens et 13 petits Roumains étaient confiés à des parents adoptifs parisiens. En revanche, un pays comme le Viêt-nam a ouvert ses portes à l'adoption internationale et est maintenant devenu le pays d'origine du plus grand nombre des nouveaux adoptés, devançant désormais le Brésil. Enfin, d'autres pays comme le Salvador, le Sri-Lanka ou la Russie ont eu des attitudes variables, selon les années, confiant à certaines périodes un nombre important d'enfants.

Votre commission a noté, enfin, que si la France est un pays d'accueil, elle est également, quoique d'une manière très marginale, un pays d'origine. Ainsi, elle a remarqué qu'un certain nombre d'enfants trisomiques qui ne trouvaient pas à être adoptés dans notre pays l'ont été par des Belges. De même, des Américains ont adopté des petits Polynésiens. Sur le cas particulier de la Polynésie et des problèmes qu'y pose le droit de l'adoption, votre commission vous invite à vous reporter au rapport n° 295 de M. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des Lois, qui y consacre un long développement (p. 36 et 37).

Après avoir brossé ce rapide tableau de l'adoption en France, votre commission souhaite rappeler les points saillants du texte et exposer les principes qui ont guidé son analyse ainsi que les principales propositions de modifications qui en découlent.

II. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI DANS SES TITRES II, III, IV ET V : UN DISPOSITIF INITIAL PEU MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, QUE VOTRE COMMISSION SOUHAITE AMENDER AFIN DE METTRE EN OEUVRE LES PRINCIPES QUI ONT GUIDÉ SON ANALYSE

Il convient de rappeler, à cet égard, que cette proposition de loi a été adoptée les 16 et 17 janvier 1996, à une très large majorité. Seul le groupe socialiste s'est abstenu¹.

¹ Ainsi que Mme Christine Boutin (UDF).

A. UN DISPOSITIF INITIAL PEU MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE...

Votre commission ne reviendra bien sûr pas sur les dispositions du titre I qui sont de la compétence de la commission des Lois. Elle vous demande donc de vous reporter pour tous ces aspects au rapport n° 295 de M. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des Lois. Auparavant, cependant, elle souhaite rappeler les prémices et la genèse de cette proposition de loi.

1. Prémices et genèse de la proposition de loi

a) Les prémices

Comme votre commission l'a déjà rappelé, un certain nombre de rapports ont, les années passées, fait un certain nombre de propositions relatives au régime de l'adoption. Il en est ainsi du rapport « Boutin » de 1989, émanant du Conseil Supérieur de l'Adoption, du rapport du Conseil Economique et Social de 1990 dit rapport « Burnel » qui regrettait, notamment, l'absence de données sur les familles d'accueil. Ce rapport proposait également un certain nombre de dispositions comme le parrainage, en tant que soutien affectif, sans créer de dispositif juridique, la réduction des délais, la facilité, pour la femme accouchant secrètement, de donner des informations toujours anonymes, une révision de l'application faite de l'article 350 du code civil sur la déclaration d'abandon, la création, au sein du Ministère des Affaires sociales, d'une Mission « Adoption » ayant en charge l'animation et l'évaluation de la politique nationale en matière d'adoption et, enfin, la moralisation de l'adoption internationale en renforçant le rôle des intermédiaires agréés et les moyens de la Mission à l'adoption internationale (MAI).

Un autre rapport, dont le sujet débordait quelque peu celui de l'adoption, puisqu'il s'agissait « d'affirmer et promouvoir les droits de l'enfant après la Convention internationale des droits de l'enfant »¹, proposait, entre autres, de modifier dans un sens voisin de la proposition de loi initiale de M. Mattéi, le 4° de l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale puisqu'il le rédigeait ainsi (le père ou la mère ou la personne qui a remis l'enfant sont informés) : « de la possibilité de demander le secret de l'identité du ou des parents dans l'acte de naissance de l'enfant. Cette demande n'est recevable que si l'enfant est âgé de moins d'un an. Elle doit être formulée expressément, et sera portée sur le procès-verbal de remise, et signée du ou

¹ *Rapport officiel (1993) Rapport au Secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés.*

des parents ayant effectué la remise. Le procès-verbal de remise sera tenu secret. ».

b) La genèse de la proposition de loi

Comme votre commission l'a déjà mentionné, cette proposition de loi est la suite logique du rapport auquel avait donné lieu la mission confiée à M. Jean-François Mattéi, le Premier ministre d'alors, M. Edouard Balladur. Ce rapport contenait vingt-quatre propositions. Nombre d'entre elles ne concernent pas la partie du texte soumise à l'examen de votre commission. D'autres sont du domaine réglementaire comme la confirmation de la Délégation à l'adoption internationale, nouvelle appellation de la MAI, comme autorité publique, la coordination de la Délégation à l'adoption internationale avec le ministère de la Justice et celui des Affaires sociales, la création d'un Organisme national de concertation sur l'adoption (l'ONCA) et la modification du Conseil supérieur de l'adoption. Sont, en revanche, explicitement du ressort de votre commission, en ce qui concerne l'agrément et, en particulier ce qui a trait à sa reconnaissance nationale, l'identité des modalités d'agrément et conditions de validité que ce soit pour l'adoption interne ou internationale, le rapprochement des oeuvres dans le cadre d'une « confédération », l'organisation de l'accès aux informations relatives aux origines, la réduction du délai de rétractation pour, uniquement, l'enfant dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, l'instauration d'une Autorité centrale interministérielle, la délégation de certaines procédures aux organismes agréés pour l'adoption, la création d'une prestation à destination des familles nourricières qui adoptent les enfants qu'elles élèvent, et, enfin, et surtout, l'affirmation du principe de l'assimilation de l'adoption à une naissance.

2. Les points saillants de la proposition de loi telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale

Les points plus particulièrement notables, selon votre commission, sont les suivants :

a) La reconnaissance de la valeur nationale de l'agrément et les dispositions destinées à faciliter l'exercice de la fonction de membre d'une commission d'agrément

Concernant les dispositions dont elle est saisie, votre commission considère que, l'une des avancées les plus significatives est la reconnaissance de la valeur nationale de l'agrément, qui sera désormais accordé après consultation d'une commission. Cela apparaît être une mesure de bon sens

puisque, sans cette disposition, cet agrément aurait eu une valeur reconnue dans les pays étrangers mais n'aurait pas été utilisable d'un département à l'autre.

Ainsi, les salariés du secteur privé pourront-ils avoir droit à des autorisations d'absence pour pouvoir assister aux réunions des commissions d'agrément. S'ils représentent des associations familiales affiliées à l'UNAF (Union nationale des associations familiales) ou à une UDAF (Union départementale des associations familiales), leur rémunération, qui devra être maintenue par l'employeur, sera remboursée à ce dernier par, selon le cas, l'UNAF ou une UDAF. Si l'association familiale à laquelle ils appartiennent n'est pas affiliée soit à l'UNAF, soit à une UDAF, le remboursement de leur rémunération sera pris en charge par les Conseils généraux. Cette dernière disposition a été introduite par un amendement du Gouvernement. Toutefois, votre commission ne la trouve guère opportune.

Ces dispositions ont été étendues à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. En ce qui concerne la fonction publique d'Etat, le régime des autorisations d'absence n'est pas fixé par la loi. La proposition de loi n'a donc prévu aucune disposition sur ce point.

b) La réduction des délais de rétractation

Concernant l'accouchement secret, actuellement la mère a trois mois pour se rétracter et reprendre son enfant. La proposition de loi réduit ce délai à six semaines qui est un compromis entre l'intérêt de l'enfant qui est d'être adopté le plus vite possible et les effets qui peuvent être imputés à la dépression post-partum. Votre commission note toutefois que la réduction des délais de rétractation concerne également le cas de l'enfant remis expressément en vue d'admission comme pupille de l'Etat par ses deux parents ainsi que le délai relatif à l'admission des orphelins.

c) La limitation de la demande de secret à l'identité des parents et pour un enfant de moins d'un an et le recueil ainsi que la communication de renseignements dits « non identifiants »

C'est probablement l'un des aspects les plus sensibles du texte. Le rapport « Pascal » rendu à la fin du mois de février 1996 a bien démontré les conséquences dommageables d'une demande de secret interprétée extensivement par l'Administration.

Sur ces différents aspects, la proposition de loi est très prudente, et votre commission le restera également. Elle permet, tout d'abord, de limiter la demande de secret pour un enfant âgé de moins d'un an, ce qui apparaît de bon sens. On a, en effet, du mal à imaginer que l'on puisse, comme cela est

possible dans la législation actuelle, demander pour un pré-adolescent ou un adolescent, le secret non seulement de l'identité de ses parents, mais aussi de son lieu et de sa date de naissance. La proposition limite donc également la demande de secret qui ne concerne plus l'état-civil de l'enfant, mais seulement l'identité des parents.

Si l'accouchement secret, pour un certain nombre de considérations, notamment de santé publique, est maintenu, toutefois, la proposition de loi initiale institue la possibilité pour la mère (ce n'est pas une obligation) de donner des renseignements « non identifiants » (âge, origine géographique, couleur des cheveux, taille, etc.¹). L'Assemblée a étendu cette possibilité à ceux qui remettent l'enfant de moins d'un an avec demande de secret. Les conditions dans lesquelles s'effectuera ce recueil seront précisées par décret en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Par ailleurs, le recueil d'éléments non identifiants -votre commission préfère parler de renseignements ne portant pas atteinte au secret- semble une bonne chose. Il ne paraît pas opportun de prévoir une liste précise de ces éléments. Il vaut mieux, selon votre commission, laisser libres les conseils généraux de demander le type de renseignements qu'ils trouvent opportuns, dans la mesure où précisément, il n'est pas porté atteinte à ce secret. Nombre de services de l'Aide sociale à l'Enfance ont déjà travaillé sur ce point. Le département de la Loire en porte témoignage.

Ces renseignements seront conservés au service de l'Aide sociale à l'Enfance à la disposition des enfants concernés ou de leurs représentants légaux. Toutefois, se pose le problème de l'accès des mineurs à ces informations. Le présent texte répond par l'affirmative, mais à la condition, cependant, que cette communication soit entourée de sérieux « garde-fou », assistance d'une personne habilitée à cet effet par le président du Conseil général, et accord préalable du représentant légal, puisque le cas peut se présenter de pupilles non adoptés qui souhaitent connaître leurs origines. Cette possibilité même et l'éventualité d'un désaccord entre parents adoptifs et enfants adoptés, posent à l'évidence des questions. Il y aura incontestablement débat sur ce point.

En ce qui concerne les renseignements à caractère médical, ils ne pourront être communiqués à l'enfant majeur ou au représentant légal que par l'intermédiaire d'un médecin spécialement désigné. Cette disposition a été insérée par référence aux mesures figurant dans la loi du 11 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs.

¹ Ces mentions proviennent du rapport de mission de M. Mattéi, intitulé « Enfants d'ici, enfants d'ailleurs ».

d) La situation des pupilles de l'Etat

Leur adoptabilité est accrue. Ainsi, en cas de filiation établie et connue, le délai d'admission de l'enfant comme pupille de l'Etat, au cours duquel le service de l'Aide sociale à l'enfance s'enquiert des intentions de l'autre parent, lorsque le premier souhaite ladite admission, a-t-il été raccourci : il passe d'un an à huit mois.

Par ailleurs, si le tuteur de l'enfant considère que le projet d'adoption n'est pas une mesure adaptée, il doit en indiquer les motifs au conseil de famille¹. Si le mineur est capable de discernement, il est entendu par le tuteur et par le conseil de famille avant la définition du projet d'adoption et le choix des adoptants éventuels.

De plus, lorsqu'aucun projet d'adoption n'est formé plus de six mois après l'admission comme pupille de l'Etat d'un enfant, son dossier est communiqué, sous forme non nominative, au ministre chargé de la famille par le tuteur qui devra indiquer les raisons d'une telle situation.

Il faut noter, enfin, que le préfet, en tant que tuteur des pupilles de l'Etat, a vu ses pouvoirs renforcés², puisqu'il peut désormais prendre toutes mesures d'urgence qu'exige l'intérêt du pupille de l'Etat, lorsque ce dernier se trouve dans une situation de danger manifeste.

e) Une quasi-assimilation de l'adoption à la naissance en matière de droit du travail et de prestations familiales

La proposition de loi a cherché à assimiler le plus possible l'adoption à une naissance. Elle crée donc la possibilité d'un congé parental d'éducation ou d'un emploi à temps partiel pour s'occuper de l'enfant adopté ou confié en vue d'adoption même s'il a plus de trois ans, ce qui n'était pas le cas auparavant : toutefois, en ce cas, c'est-à-dire si l'enfant a plus de trois ans, le congé parental et la période d'activité à temps partiel sont au maximum d'un an à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant. Votre commission ne peut que s'accorder sur ce type de disposition à condition, toutefois, que soit prévu un âge limite.

Parallèlement, même si l'enfant adopté a plus de trois ans, l'allocation parentale d'éducation (APE) - versée au parent qui s'arrête de travailler dès le deuxième enfant jusqu'à ce que en principe ce dernier ait trois ans-, est accordée pour une durée minimale, ce qui n'existait pas non plus. Là encore, votre commission souhaite que soit prévu un âge limite dans la mesure

¹ Dont, par ailleurs, le mandat des membres est doublé, passant de trois à six ans. De plus, la possibilité de renouvellement de ce mandat n'est plus limitée.

² Par l'adoption d'un amendement de Mme Neiertz et du groupe socialiste.

où verser une allocation parentale d'éducation ne lui semble guère justifié eu égard aux difficultés transitoires de la branche famille et aux dispositions douloureuses contenues dans l'ordonnance du 24 janvier 1996.

La proposition de loi prévoit également, pour le bénéfice de l'APE, le cas des arrivées concomitantes de plusieurs enfants adoptés, qu'elle assimile à des naissances multiples. Dans cette optique, le droit à l'APE est prolongé pour l'arrivée de trois enfants au moins comme pour la naissance de triplés ou davantage. Mais si la limite de la prolongation pour les naissances multiples est évidente : jusqu'à ce que les enfants atteignent un âge déterminé qui est le même pour chacun et qui est de six ans, en revanche, la rédaction concernant les enfants adoptés n'est pas adaptée puisqu'ils ont, dans la quasi-totalité des cas, des âges différents.

Concernant encore les prestations familiales, l'intervention de l'ordonnance relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre de la sécurité sociale fait que l'alignement de l'allocation d'adoption, créée par la loi relative à la famille du 25 juillet 1994, sur l'allocation pour jeune enfant (APJE), en instituant une allocation d'adoption courte sans condition de ressources et une allocation d'adoption longue sous condition de ressources, les deux alignées sur l'APJE soit 955 francs, -contre 624 francs actuellement- qui figure dans ce texte, ne peut être maintenu dans la mesure où l'APJE est désormais intégralement sous condition de ressources depuis la parution de ladite ordonnance. Si les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale restaient en l'état, cela signifierait, en effet, que les parents adoptifs auraient droit à plus de prestations que les parents biologiques.

f) De nouveaux droits et aides accordés aux adoptants

• Une nouvelle prestation à la charge des conseils généraux pour indemniser les assistantes maternelles qui adoptent le ou les enfants dont elles ont la garde

Sur ce point, votre commission souhaite remarquer qu'il n'est pas besoin de créer une nouvelle prestation à caractère général sans limitation de durée et en fonction d'un critère de ressources imprécis à la charge des départements pour des cas, somme toute, limités. De plus, les conseils généraux ont toute latitude pour accorder des aides temporaires adaptées aux différentes situations qui peuvent se présenter. Nombre d'entre eux octroient d'ailleurs des aides en cas d'adoption par des assistantes maternelles.

• Les nouveaux droits et aides accordés, notamment aux candidats à l'adoption qui veulent recourir à l'adoption internationale

En effet, la proposition de loi instaure la possibilité d'obtenir, aussi bien dans le secteur privé que pour les trois fonctions publiques, des congés non rémunérés pour préparer l'adoption d'un enfant. Dans le cas du secteur privé, le texte adopté, qui résulte d'un amendement du Gouvernement, prévoit un congé maximal de six semaines, si l'enfant réside à l'étranger. Pour les trois fonctions publiques, l'article, qui résulte de la proposition de loi initiale, a prévu cinq jours lorsque l'enfant réside en France et huit semaines au maximum lorsqu'il réside à l'étranger. Il revient, donc, à votre commission d'harmoniser ces durées entre le secteur privé et les fonctions publiques.

Les parents qui adoptent un enfant étranger peuvent aussi demander, ou donner leur accord, à un accompagnement de celui-ci pendant un an par le service de l'aide sociale à l'enfance ou une association servant d'intermédiaire à l'adoption, ceci afin de favoriser une meilleure adaptation à sa nouvelle famille et à son nouveau pays. Ceci est, d'ailleurs, demandé par de nombreux pays aux oeuvres d'adoption à qui ils confient des enfants.

Enfin, cette proposition de loi institue également un système de prêts que peuvent accorder les régimes de prestations familiales pour permettre aux parents adoptant des enfants étrangers d'aller chercher ces enfants et de rester dans le pays concerné le temps nécessaire.

A cet égard, votre commission ne fera qu'une seule remarque : il ne lui semble pas pertinent de privilégier l'adoption internationale, notamment en matière de prestations, de prêts ou de dispositifs d'accompagnement alors que précisément le but de la présente proposition de loi est de favoriser l'adoption d'enfants plutôt âgés, qui se trouvent en établissements ou familles d'accueil. Il y a là quelque chose de profondément illogique qui pourrait être ressenti comme choquant.

B. ...QUE VOTRE COMMISSION SOUHAITE AMENDER AFIN DE METTRE EN OEUVRE LES PRINCIPES QUI ONT GUIDÉ SON ANALYSE

Les principes qui ont guidé l'analyse de votre commission sont au nombre de trois. Il s'agit respectivement, de simplifier et réduire les délais, de garantir l'équité et les droits de chacun et, enfin, d'allier prudence et humanité.

1. Simplifier les procédures et réduire les délais

- Pour votre commission, il s'est agi de rendre ce « parcours du combattant » qu'est encore l'adoption pour les postulants moins long et plus supportable. Attendre entre deux et cinq ans pour pouvoir adopter apparaît excessif. On doit donc agir du côté des adoptés, en facilitant l'adoption des deux tiers des pupilles de l'Etat qui ne le sont pas mais aussi en réduisant autant que possible, et en leur fixant des bornes claires, les délais administratifs.

Six mois plutôt que neuf pour octroyer ou refuser un agrément semble donc un temps suffisant à votre commission pour les services de l'aide sociale à l'enfance afin de se rendre compte si telle ou telle famille répond aux conditions fixées pour pouvoir adopter. Ainsi, à défaut d'une notification dans le délai précité, l'agrément sera réputé intervenu.

Parallèlement, lorsqu'un enfant aura été remis explicitement en vue d'adoption par l'un de ses parents, le délai de recherche du consentement de l'autre parent par le service de l'aide sociale à l'enfance devrait être réduit d'un an à six mois, le délai de huit mois proposé par la proposition de loi n'apparaissant pas véritablement pertinent à votre commission.

A notre époque, compte tenu des moyens de communication et d'accès aux documents, un délai de six mois pour contacter le parent qui n'a pas fait connaître son avis sur l'admission de son enfant en tant que pupille de l'Etat apparaît amplement suffisant.

- Par ailleurs, la mise en oeuvre du principe de simplification a conduit votre commission à faire de l'Autorité centrale le référent unique en matière de données : décisions relatives aux agréments, dossiers de pupilles non adoptés, et autorisation pour les organismes intermédiaires en matière d'adoptions plutôt que de demander pour ces derniers une double transmission au Ministre chargé de la Famille, et, le cas échéant, au Ministre des Affaires étrangères.

2. Garantir l'équité et les droits de chacun

a) Garantir les droits de chacun

Le souci de votre commission a, en effet, été de préserver les droits de chacun, qu'il s'agisse de l'enfant, des parents adoptifs ou des parents biologiques et, en particulier, des femmes accouchant secrètement.

S'agissant de l'enfant, votre commission a articulé son analyse et ses propositions autour de deux points principaux : les droits des pupilles de l'Etat et l'accès pour tous les enfants à un accompagnement pour faciliter leur intégration.

Pour les pupilles de l'Etat, votre commission a, tout d'abord, souhaité que l'enfant, pupille de l'Etat, lorsqu'il est considéré comme capable de discernement, soit, **préalablement**, entendu par le tuteur ou le conseil de famille avant toute décision concernant son avenir et, notamment, le lieu et le type de placement envisagé pour lui. Ceci apparaît de bon sens et de nature à responsabiliser le pupille.

Parallèlement, votre commission a souhaité réaffirmer le droit des pupilles de l'Etat, quel que soit leur âge, à être adoptés, sauf exception dûment motivée par le tuteur et réexaminée chaque année. A cet égard, elle a approuvé l'initiative de son rapporteur, M. Lucien Neuwirth, de demander au Ministre chargé du dossier de diligenter une enquête par l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) afin de connaître plus précisément les causes de la non-adoption actuelle des deux tiers des pupilles de l'Etat. Votre commission considère, en effet, que l'obligation faite par la proposition de loi, au tuteur de transmettre les dossiers des pupilles de l'Etat qui n'ont pas fait l'objet d'un projet d'adoption six mois après leur admission au Ministre chargé de la Famille -qu'elle transforme en transmission à l'Autorité centrale- sera insuffisante pour remédier à cet état de fait.

Elle a souhaité, cette fois-ci, que tous les enfants, qu'ils soient étrangers ou français, puissent prétendre à un accompagnement la première année de leur arrivée au foyer adoptif. La nature de cet accompagnement serait déterminée par les services de l'aide sociale à l'enfance, selon les besoins constatés. Il pourrait être a minima, s'il n'y a aucun problème, ou plus important, s'il y a difficulté d'intégration de l'enfant, qu'il soit étranger, âgé ou psychologiquement perturbé.

S'agissant des mères qui accouchent secrètement et qui se trouvent dans une grande détresse psychologique, votre commission a porté ses propositions également dans deux directions.

Tout d'abord, elle a souhaité ne pas brusquer ces femmes déjà très perturbées en raccourcissant à l'excès un délai de rétractation et les forçant à prendre dans la précipitation une décision qui peut engager leur vie entière et celle de leur enfant. Toutefois, il est apparu nécessaire également de raccourcir le délai actuel de trois mois, mais sans le porter au délai prévu par la proposition de loi à six semaines, pour prendre en compte également les besoins affectifs du nourrisson pour lequel les semaines passées en pouponnière constituent, à son échelle, un temps très long. Souhaitant

conjuguer ces deux exigences apparemment contradictoires, droit de la mère, intérêt de l'enfant, votre commission a souhaité, finalement, porter le délai de rétractation à deux mois, qui est, de plus, un « chiffre rond » qu'il est plus facile de mémoriser lorsque l'on est en situation de grand trouble psychologique, ce qui est le cas de ces femmes.

La deuxième proposition de votre commission, compte tenu précisément de la grande détresse de ces femmes, est de leur offrir la possibilité, sur leur demande, d'un accompagnement social et psychologique, pour les aider à retrouver un équilibre.

Concernant les parents adoptifs ou futurs adoptants, votre commission a souhaité entourer la procédure d'octroi d'agrément d'un certain nombre de garanties : possibilité d'être accompagnés dans les démarches par une personne de leur choix, information du déroulement de la procédure, faculté de prendre connaissance des documents figurant dans le dossier conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 et de faire consigner ses observations en annexe, possibilité que les investigations soient menées une seconde fois et par une autre personne que lors de l'enquête initiale. Enfin, votre commission a souhaité mentionner explicitement la faculté, en cas de refus, de faire un recours devant le tribunal administratif.

b) Garantir l'équité

L'équité doit être assurée, selon votre commission, à trois niveaux : entre la naissance et l'adoption, entre l'enfant adopté dans le cadre de l'adoption internationale et le pupille de l'Etat, et entre le secteur privé et les différentes fonctions publiques.

Votre commission a, en effet, souhaité, autant que faire se pouvait, assimiler l'adoption à une naissance. Ceci l'a conduite à poser le principe de la parité de l'accès aux droits sociaux entre l'adoption et la naissance. Pour votre commission ceci ne peut aller, en toutes circonstances, jusqu'à une égalité parfaite, mais cela permet, dans le cadre des prestations explicitement visées par la proposition de loi, soit l'allocation parentale d'éducation (APE) et l'allocation d'adoption, de les adapter aux particularités de l'adoption, ceci, afin, notamment, de favoriser l'adoption d'enfants déjà âgés. Toutefois, compte tenu des difficultés transitoires de la branche famille et des mesures douloureuses prises sur ce point par l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale, votre commission a estimé qu'il fallait ouvrir ces prestations avec tact et mesure. C'est pourquoi elle a prévu un âge limite -celui de l'obligation scolaire- pour l'ouverture de l'APE et du congé parental d'éducation. Elle n'a pas souhaité une rétroactivité de l'APE qui pouvait aller jusqu'à deux années de prestations. En l'absence de ces dispositions

correctrices, les familles biologiques auraient pu en effet, compte tenu de l'ordonnance précitée, se sentir moins bien traitées que les familles adoptives alors que le but de la proposition de loi et de votre commission est, tout de même, d'assimiler le plus possible naissance et adoption.

Votre commission a, également, souhaité que l'adoption internationale ne soit pas favorisée explicitement par rapport à l'adoption des pupilles de l'Etat alors que les deux tiers de ceux-ci ne sont pas adoptés. C'est pourquoi elle n'a pas voulu créer une nouvelle prestation familiale, les prêts aux familles adoptantes, destinée clairement à favoriser l'adoption d'enfants à l'étranger alors même que la branche famille connaît des difficultés. Cette création ne lui est pas apparue cohérente, compte tenu de ces éléments. De même, elle a étendu le bénéfice de l'accompagnement à l'ensemble des enfants et non plus aux enfants étrangers.

Parallèlement, elle a eu à coeur d'instaurer l'équité en matière de congés non rémunérés pour aller chercher des enfants à l'étranger, que l'on appartienne au secteur public ou au secteur privé, alors que les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale étaient beaucoup plus favorables aux fonctionnaires et assimilés qu'aux salariés.

3. Allier prudence et humanité

Cela a été le souci constant de votre commission concernant le sujet extrêmement délicat du secret des origines. Votre commission souhaite, à cet égard, réaffirmer son attachement au principe de l'accouchement secret.

Elle a estimé que limiter la possibilité de remise de l'enfant avec demande de secret aux un an de l'enfant apparaissait de bon sens, dans la mesure où ensuite l'enfant concerné aurait des souvenirs et risquerait d'être profondément perturbé. De plus, le fait de ne plus permettre que le secret de l'identité du ou des parents au lieu de l'état-civil de l'enfant qui comprend la possibilité de modifier ses lieu et date de naissance, lui a semblé de nature à interdire les errements passés à juste titre dénoncés par le rapport « Pascal ». Elle s'accorde, également, sur le fait qu'il n'est pas besoin de fixer, par décret en Conseil d'Etat, la liste des renseignements qui pourraient être recueillis et qui ne porteraient pas atteinte au secret. En effet, eu égard aux expériences menées dans nombre de départements, elle a estimé qu'il fallait laisser toute latitude, sur ce point, aux services de l'aide sociale à l'enfance.

Sur le point, également très important, de la communication de ces renseignements, elle a souhaité véritablement faire preuve d'humanité et de prudence vis-à-vis de la demande croissante des anciens pupilles de l'Etat qui veulent connaître leurs origines. Elle a, certes, pris en compte la

jurisprudence, de plus en plus favorable à l'égard de ceux-ci et de leurs ayants droit, du Conseil d'Etat et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Mais, elle n'a pas souhaité remettre en cause l'équilibre construit par les lois du 1er mars 1963 et 11 juillet 1966, adoptées, il faut le rappeler, dans le contexte de l'affaire Novack précitée, et revenir à l'insécurité juridique antérieure. A cet égard, l'arrêt de la Cour d'Appel d'Agen du 14 décembre 1995 ne laisse pas d'être inquiétant en ce qu'il ordonne la restitution de l'enfant à la mère biologique ayant accouché secrètement, au motif qu'elle était mineure au moment des faits, alors qu'il est déjà adopté plénièrement. Elle n'est, donc, pas favorable à la création d'une instance de médiation, prônée, en particulier, par le rapport « Pascal » et dont les contours lui semblent particulièrement imprécis. Il lui est apparu, en effet, très difficile de souhaiter maintenir l'accouchement secret et d'instaurer un organe susceptible d'en « saper » le fondement.

Il s'est, donc, agi pour votre commission, dans le cadre de la communication et de la conservation des renseignements recueillis, qu'elle a voulu confier à l'autorité concernée, en l'occurrence, le président du Conseil général, eu égard à l'importance de ces documents, de permettre à l'enfant, devenu majeur ou étant mineur émancipé, la consultation desdits documents. L'accès des parents adoptifs lui est apparu important dans la mesure où, dans la vie quotidienne, ils seront amenés à répondre aux interrogations de l'enfant. Elle a souhaité conserver l'accès du mineur à ces renseignements mais dans des conditions définies : s'il est capable de discernement, avec l'assistance d'une personne habilitée par le président du Conseil général et avec l'accord du représentant légal. Elle a, toutefois, fait deux remarques. Tout d'abord, la formation à cette tâche d'assistance lui est apparue fondamentale. Ensuite, il est bien évident que si les parents adoptifs souhaitent répondre aux inquiétudes et à la curiosité de leur enfant, il apparaît nécessaire qu'ils permettent la consultation de ces documents. Un refus de leur part pourrait laisser présager des conflits futurs de nature à remettre en cause la réussite de l'adoption. S'agissant des renseignements à caractère médical, votre commission s'est contentée de prévoir le cas du mineur émancipé.

Avant que de conclure, votre commission a souhaité préciser qu'elle souhaitait vivement la ratification de la Convention de La Haye et qu'en toute rigueur, elle ne pouvait mentionner celle-ci à l'article 51 du présent texte relatif à l'Autorité centrale pour l'Adoption.

*

* *

Votre commission, constamment guidée par le souci de simplifier les procédures, de garantir les droits de chacun dans le processus de l'adoption, de mettre en oeuvre la parité des droits sociaux entre la naissance et l'adoption, et d'agir avec prudence et humanité dans la difficile question de l'accès aux origines, eu égard aux évolutions de la société constatées depuis une quinzaine d'années, estime ce texte tout à fait nécessaire.

Votre commission vous demande donc d'adopter la partie du texte pour laquelle elle était saisie pour avis, sous réserve de ses observations et des amendements qu'elle vous propose d'examiner maintenant.

EXAMEN DES ARTICLES

Les dispositions relatives au code civil figurant au titre premier sont de la compétence de la commission des lois. Votre commission des Affaires sociales vous invite donc à vous reporter au rapport n° 295 (1995-1996), fait, au nom de celle-ci par M. Luc Dejoie, rapporteur.

Elle a procédé, pour sa part, à l'examen du titre II (dispositions modifiant le code de la famille et de l'aide sociale), du titre III (dispositions modifiant le code de la sécurité sociale), du titre IV (dispositions modifiant le code du travail), du titre V (autres dispositions).

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE

Ce titre qui contient les dispositions modifiant le code de la famille et de l'aide sociale comportait, dans la proposition de loi initiale, 14 articles. A la suite de la césure d'un article en deux, intervenue au cours de la discussion du texte en commission spéciale, il en compte désormais 15 dans la proposition de loi soumise à l'examen de votre commission. Celle-ci souhaite y ajouter deux articles additionnels, l'un de fond, avant l'article 28, sur l'accompagnement, l'autre de coordination, après l'article 30.

Article additionnel avant l'article 28

Accompagnement pour les femmes accouchant secrètement

Votre commission a souhaité introduire, **par voie d'amendement, le présent article additionnel** afin de permettre aux femmes qui accouchent secrètement et qui se trouvent dans un état de grande détresse de bénéficier d'un accompagnement psychologique et social. Mais cet accompagnement ne leur sera offert par le service de l'aide sociale à l'enfance que si elles le souhaitent. Il n'est bien évidemment pas question de contraindre ces femmes qui sont encore 700 à 900 par an à accoucher de la sorte. Les Conseils généraux, dans le cadre de leurs compétences, auront toute latitude pour organiser cet accompagnement que certains pratiquent déjà. Cette possibilité est introduite par la création d'un nouvel alinéa après le deuxième alinéa de l'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale qui est consacré à la prise en charge des frais d'accouchement de la femme qui a demandé le secret de son identité lors de celui-ci.

Votre commission vous demande d'insérer cet article additionnel par voie d'amendement.

Art. 28

(Art. 60 du code de la famille et de l'aide sociale)

Dispositions relatives à la situation des pupilles de l'Etat et au conseil de famille

Le présent article a pour objet de modifier l'article 60 du code de la famille et de l'aide sociale -qui compose, avec les articles 61, 62, 63, 64 et 65, le statut des pupilles de l'Etat-, sous trois aspects, la consultation du pupille de l'Etat qui est mineur capable de discernement par le tuteur et le conseil de famille, avant toute décision relative à son lieu et mode de placement, le rôle du préfet en cas de situation de danger manifeste pour l'enfant, et les modalités de renouvellement ainsi que la durée du mandat du conseil de famille. La proposition de loi initiale ne comportait, quant à elle, que deux de ces aspects : la consultation du mineur et les dispositions relatives au conseil de famille.

Le premier des trois aspects du présent article figure au 1° et s'insère dans le deuxième alinéa de l'article 60 du code de la famille et de l'aide sociale précité. Le texte actuel dispose qu'« avant toute décision du Président du Conseil général relative au lieu et au mode de placement des pupilles de l'Etat », outre l'accord du tuteur -soit le préfet- et celui du conseil de famille, doit être recueilli l'avis du mineur « dans les conditions prévues à l'article 58 ». L'article 58 du code de la famille et de l'aide sociale prévoit, en effet, que le service examine avec le mineur toute décision le concernant et recueille son avis. Il convient de remarquer, à cet égard, qu'il s'agit du mineur, quel que soit son âge, et que son avis n'est recueilli que par l'intermédiaire du service d'aide sociale à l'enfance.

La proposition de loi initiale prévoyait, quant à elle, que le conseil de famille ou la personne qu'il avait désignée à cet effet, devait entendre préalablement le mineur avant de donner son accord sur le lieu et le mode de placement de celui-ci en tant que pupille de l'Etat. L'avis du mineur recueilli selon les modalités de l'article 58 du code de la famille et de l'aide sociale disparaissait donc. Toutefois, lors de l'examen de ce texte en commission spéciale, le rapporteur a souhaité modifier sa proposition de loi sur ce point, en introduisant la notion de mineur capable de discernement, qui est déjà reconnue par le code civil¹, en permettant à ce dernier, non pas de donner simplement son avis au conseil de famille, ou à l'un de ses membres désignés à cet effet, mais d'être entendu par ce dernier ainsi que par le tuteur ou son représentant. Parallèlement, il réintroduit la disposition supprimée par la

¹ Cf. l'article 388-1 : « dans toute procédure le concernant, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être entendu par le juge ou la personne désignée par le juge à cet effet ». Toutefois, il convient de rappeler que c'est à partir de treize ans que le consentement à l'adoption est requis conformément à l'article 360 du Code civil.

proposition de loi qui prévoyait le recueil de l'avis du mineur dans les conditions prévues à l'article 58 du code de la famille et de l'aide sociale précité. Il ne s'avérait, en effet, pas pertinent de supprimer dans ce cas précis cette référence qui permet au service d'aide sociale à l'enfance d'examiner avec l'enfant, quel que soit son âge, toute décision le concernant et de lui demander son avis.

Votre commission ne peut qu'approuver ce maintien et cette nouvelle rédaction.

Toutefois, votre commission juge utile de préciser que l'audition du mineur capable de discernement, que cela soit par le tuteur ou le conseil de famille, doit être préalable à l'accord que ces derniers doivent donner concernant le lieu et le mode de placement du pupille concerné. **Elle vous propose donc un amendement en ce sens.**

La deuxième modification de l'article 60 du code de la famille et de l'aide sociale que comporte le présent article est mentionnée au 1^obis et consiste dans la possibilité offerte au préfet, qui est le tuteur du pupille de l'Etat, de prendre toutes les mesures d'urgence que l'intérêt de celui-ci exige lorsqu'il se trouve dans une situation de danger manifeste.

Cette disposition provient de l'adoption d'un amendement de Mme Véronique Neiertz et du groupe socialiste. Mme Neiertz soulignait, à l'appui de son amendement, les dysfonctionnements constatés en matière de protection de l'enfance et qui tenaient, selon elle, au conflit de compétences né de la décentralisation entre les pouvoirs accordés au Conseil général et ceux laissés à l'Etat. Elle estimait que ces dysfonctionnements pouvaient s'avérer préjudiciables en situation d'urgence et souhaitait donc, dans le cas des pupilles de l'Etat, confier au préfet, tuteur de ceux-ci, la responsabilité de prendre des mesures appropriées. Cet amendement a fait l'objet d'un avis favorable de la part de la commission spéciale et défavorable de la part du Gouvernement dans la mesure où ces dispositions semblaient être de nature réglementaire. Le décret du 23 août 1985, relatif au conseil de famille des pupilles de l'Etat, notamment son article 22, prévoit, certes, déjà qu'« en cas d'urgence, le tuteur peut prendre lui-même toutes dispositions utiles, sous réserve de les soumettre au conseil de famille et de s'enquérir de l'avis du mineur dans un délai de deux mois ».

Toutefois, dans le cas précis soulevé par Mme Neiertz, il s'agit de danger manifeste. Il semble donc utile à votre commission de maintenir cet alinéa afin de replacer le préfet dans ses responsabilités. **Elle vous propose, donc, seulement, d'apporter, par voie d'amendement, des améliorations rédactionnelles ainsi que de transformer en obligation la possibilité pour le préfet de prendre des mesures d'urgence.**

Enfin, la troisième modification de l'article 60 figurait déjà, dans la proposition de loi initiale sous une forme qui n'a pas été revue par l'Assemblée nationale. Elle traite du conseil de famille, de ses modalités de renouvellement et de la durée de mandat de ses membres.

Actuellement, le conseil de famille, qui doit examiner, au moins une fois par an, la situation de chaque pupille, est composé, conformément aux dispositions prévues par ce même article 60 du code de la famille et de l'aide sociale¹, de représentants du Conseil général, de membres d'associations à caractère familial notamment issus de l'UDAF -Union départementale des associations familiales-, d'associations d'assistantes maternelles et d'associations de pupilles et anciens pupilles de l'Etat², ainsi que de personnalités qualifiées.

Les représentants du Conseil général sont désignés par celui-ci, sur proposition de son président tandis que le préfet désigne les deux autres catégories de membres du conseil de famille, directement pour les personnalités qualifiées, à partir de listes établies par les associations pour les représentants de ces dernières.

C'est le décret n° 85-937 du 23 août 1985 qui précise, dans son article 3, la ventilation du conseil de famille selon les différentes catégories de membres, soit deux représentants du Conseil général, deux personnalités qualifiées, deux membres d'associations familiales, dont l'un provient d'une association de parents adoptifs, un membre de l'association d'entraide des pupilles et des anciens pupilles et, enfin, un membre d'une association d'assistantes maternelles, soit huit personnes.

Selon le huitième aliéna de l'article 60, en sa rédaction actuelle, la durée du mandat des membres du conseil de famille est de trois ans, renouvelable une fois. M. Mattéi, dans sa proposition de loi, estimait, à juste titre, que ce mandat était trop court pour avoir une continuité dans le suivi des pupilles concernés et de leur avenir. Il a donc proposé, et ce texte n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale, de prévoir un mandat de six ans, renouvelable indéfiniment. Si votre commission est d'accord sur l'allongement de ce mandat, -ce qui supposera, par ailleurs, la refonte du décret du 23 août 1985 précité-, sur proposition de M. Jean-Louis Lorrain, elle a souhaité refuser le principe de la professionnalisation qu'implique la possibilité de renouvellement illimité de celui-ci. Elle souhaite donc instaurer une limite à la possibilité de renouvellement qui pourrait être au maximum de deux mandats, soit 12 ans. Le mandat serait donc renouvelable une fois. **Votre commission vous propose donc un amendement en ce sens.**

¹ Dans la rédaction résultant de la loi n° 84-422 du 6 juin 1984.

² Associations prévues à l'article 65 du code de la famille et de l'aide sociale.

Par ailleurs, il convient de préciser que, selon la législation actuelle, le conseil de famille est renouvelable en totalité tous les trois ans. M. Mattéi, dans sa proposition de loi, propose de le rendre renouvelable par moitié. Si votre commission s'accorde bien volontiers sur cela, en revanche, elle s'interroge sur le point de départ de ce renouvellement. En effet, lorsque le conseil de famille, selon la législation actuelle, achèvera son mandat, il faudra que, au sein du nouveau conseil de famille, la moitié des membres ait un mandat de trois ans et l'autre un mandat de six ans pour que l'on puisse, ensuite, renouveler ledit conseil par moitié tous les trois ans.

Pour remédier à ce problème, votre commission vous propose, **par voie d'amendement, d'insérer un paragraphe additionnel prévoyant, que dans le cadre de dispositions transitoires, précisées par voie réglementaire, les conseils de famille seront intégralement renouvelés, et que, pour ce seul renouvellement, la moitié des membres de ces conseils aura un mandat de trois ans, tandis que l'autre moitié bénéficiera d'un mandat de six ans.**

Sous réserve des quatre amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 29

(Art. 61 du code de la famille et de l'aide sociale)

Accélération de l'admission en tant que pupille de l'Etat et retrait de l'autorité parentale

Le présent article vise à modifier l'article 61 du code de la famille et de l'aide sociale qui définit les six possibilités pour un enfant d'être admis comme pupille de l'Etat, afin, notamment, d'harmoniser les dispositions de celui-ci avec celles adoptées en matière de délai de rétractation et de terminologie au titre premier de ce texte consacré au code civil, en particulier celles qui figurent aux articles 7, 11, et dans tout le chapitre III.

Ainsi le 1° de cet article réduit-il le délai de rétractation de trois mois actuellement à six semaines pour rendre plus rapide l'admission comme pupilles de l'Etat des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance dans les trois cas suivants :

- Lorsqu'il s'agit d'un enfant dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, c'est-à-dire l'article 61-1 du code de la famille et de l'aide sociale. Sous cette rubrique, figurent notamment, dans les statistiques, les enfants trouvés sur la voie publique, soit une quinzaine par an, et les enfants qui proviennent d'un accouchement secret, soit, selon le rapport dit « Pascal »

précité, le cas de 36 % des 3.911 pupilles de l'Etat admis comme tels au 31 décembre 1993¹.

- Lorsqu'il s'agit d'un enfant dont la filiation est établie et connue et qui a été remis expressément en vue de son admission comme pupille de l'Etat par les personnes qui ont qualité pour consentir à son adoption. C'est l'article 61-2. Toujours selon le rapport « Pascal », cela constituerait 13 % des pupilles de l'Etat admis au 31 décembre 1993.

- Lorsqu'il s'agit d'un enfant orphelin de père et de mère et pour lequel la tutelle n'a pas été organisée conformément aux dispositions du code civil. C'est l'article 61-4. Cela concernait, tout de même, au 31 décembre 1993, 9 % des pupilles de l'Etat.

Si cette réduction des délais pour l'admission comme pupille de l'Etat ne pose pas de problème concernant les enfants visés par les deux derniers cas et les enfants trouvés, en revanche, certains ont pu s'interroger sur la pertinence du choix de la proposition de loi concernant les enfants résultant d'un accouchement secret. Une association comme ATD - Quart Monde souhaitait maintenir le délai actuel dans la mesure où elle estimait qu'il fallait laisser le plus de temps possible aux personnes en grande détresse que sont les femmes dans ce cas et ne pas faire pression sur elles pour prendre une décision qu'elles pourraient ensuite regretter. Certains évoquaient la nécessité d'un travail de deuil. D'autres pensaient, au contraire, comme Mme Boisseau, député, à l'Assemblée nationale, en séance publique, le 17 janvier 1996, qu'il fallait réduire le plus possible ce délai et le porter à un mois², afin de permettre à l'enfant, pour qui des semaines à cette époque de la vie semblent extrêmement longues, d'être le plus rapidement adoptable.

Le présent article réalise donc un compromis entre le délai actuel de trois mois et celui évoqué précédemment d'un mois. Le rapporteur du texte et auteur de la proposition de loi mentionnait, à cet égard, la nécessité de ne pas confondre ce qui pourrait ressortir de la dépression post-partum avec le souhait réel de confier son enfant en vue d'adoption. Un mois semblant ainsi trop court, six semaines apparaissait comme un moyen terme. Toutefois, certains ont évoqué pour la mère en détresse la difficulté de se rappeler la date butoir et la pertinence de prendre un chiffre rond comme un ou deux mois. A cet égard, il paraît opportun de rappeler, ainsi que l'a fait le rapport « Pascal » précité, que la grande majorité des reprises³ s'effectue durant le premier mois (et même la première semaine), soit 62,1 %, 18,3 % étant réalisés au cours du deuxième mois et 18,7 % au cours du troisième mois. Il faut noter, cependant,

¹ Il faut noter que les chiffres donnés en annexe du rapport Mattéi de janvier 1995 « Enfants d'ici, enfants d'ailleurs » sont assez différents.

² Le rapport « Pascal » le prônait également.

³ Ceci ne concerne pas exclusivement l'accouchement secret, mais l'ensemble des reprises.

que les reprises au cours du troisième mois interviennent surtout dans les derniers jours du délai. Il convient également de souligner qu'au-delà du délai actuel, la mère, ou le père, peut demander la restitution de l'enfant. C'est au tuteur, avec l'accord du conseil de famille, de permettre cette restitution. En cas de refus, conformément au dernier alinéa de l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale, les demandeurs peuvent saisir le tribunal de grande instance.

Sensible à l'argument du chiffre « rond » et à la nécessité de prévoir un délai suffisant de rétractation, votre commission vous propose, par voie d'amendement, d'inscrire un délai de deux mois.

S'agissant du 2° de cet article, celui-ci propose de modifier le délai figurant au 3° de l'article 60 précité et qui concerne les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont été remis au service de l'aide sociale à l'enfance par l'un de leurs parents et dont l'autre n'a pas fait connaître son intention d'en assumer la charge. Il est précisé, dans ce 3°, qu'avant l'expiration de ce délai, le service d'aide sociale à l'enfance doit s'enquérir des intentions dudit parent. Actuellement, toujours selon le rapport « Pascal », cette disposition ne conditionne l'admission que de 3 % des pupilles de l'Etat. Le délai actuel est d'un an, ce qui peut sembler à la fois long pour un enfant et plus que suffisant pour le service d'aide sociale à l'enfance afin de s'enquérir des intentions du deuxième parent. A cet égard, la réduction de ce délai semble pertinente. Toutefois, votre commission estime que le texte de l'Assemblée nationale ne va pas assez loin en proposant huit mois. De plus, cette durée n'est pas, à la connaissance de votre commission, fréquemment utilisée. **Votre commission vous propose donc, par voie d'amendement, de le raccourcir à six mois, estimant que ce délai sera suffisant pour recueillir le sentiment de l'autre parent.**

Enfin, concernant les 3° et 4°, le remplacement des termes de « déchéance d'autorité parentale » par ceux de « retrait de tous les droits d'autorité parentale » ne peut être qu'approuvé sur le principe par votre commission dans la mesure où ce qualificatif n'a pas de caractère péjoratif à l'instar de la déchéance qu'acceptaient fort mal, en général, les enfants qui étaient concernés. Il convient de rappeler, toujours selon le rapport « Pascal », que ces enfants constituaient au 31 décembre 1993, 3 % des pupilles de l'Etat. **Toutefois, dans une perspective de coordination avec les dispositions adoptées pour le code civil, votre commission vous propose, par voie d'amendement, une autre terminologie soit « le retrait de l'autorité parentale ».**

Sous réserve des trois amendements qu'elle vous a proposés, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 30

(Article 62 du code de la famille et de l'aide sociale)

Modalités de recueil de l'enfant, possibilité de demander le secret de son identité pour la personne qui le remet ainsi que de donner des renseignements ne portant pas atteinte à ce secret

Le présent article a pour objet de modifier l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale qui précise actuellement les procédures de remise d'un enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, le consentement à l'adoption, l'admission en tant que pupille de l'Etat à titre provisoire, le délai de reprise de l'enfant concerné et les modalités de restitution éventuelles au-delà de ce délai. La proposition de loi initiale puis le texte adopté par l'Assemblée nationale y apportent des modifications très importantes, dans la mesure où ils limitent la possibilité pour les parents ou la personne qui remet l'enfant de demander le secret et où ils permettent à ces personnes de donner des renseignements non identifiants conservés par le service de l'aide sociale à l'enfance.

Pour plus de clarté dans l'exposé, seront analysés l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale actuellement en vigueur, les modifications introduites par la proposition de loi, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale et, enfin, la position de votre commission.

I - L'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale actuellement en vigueur :

Cet article, qui est composé de dix alinéas, résulte de la rédaction adoptée lors du vote de la loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'Etat.

Son premier alinéa dispose que la remise d'un enfant au service de l'aide sociale à l'enfance donne lieu à procès-verbal dans les cas mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 61 du code de la famille et de l'aide sociale, c'est-à-dire : les enfants trouvés et les enfants dont la mère a accouché secrètement, ceux dont la filiation est établie et connue, qui sont remis expressément pour être admis comme pupilles de l'Etat par leurs parents ou par l'un des deux seulement et enfin ceux dont les père et mère sont morts et pour lesquels une tutelle n'a pas été organisée. Il est à noter que, pour les enfants trouvés sur la voie publique, le terme de remise au service de l'aide sociale à l'enfance est impropre. Le terme de recueil serait plus approprié. Il est, d'ailleurs, plus neutre car il ne préjuge pas de la manière dont l'enfant s'est « retrouvé » au service de l'aide sociale à l'enfance.

Le deuxième alinéa prévoit que le procès-verbal doit comporter la mention que sont informées les personnes qui remettent l'enfant d'un certain nombre de dispositions détaillées dans les quatre alinéas suivants. Le premier (1^o) de ces quatre alinéas concerne les dispositions en vigueur instituées pour aider les parents à élever leurs enfants, quel que soit l'organisme ou la collectivité. Le deuxième alinéa rappelle que les personnes qui remettent l'enfant doivent avoir été informées des dispositions relatives au régime de la tutelle des pupilles de l'Etat tandis que le troisième mentionne les délais et conditions de reprise dudit enfant. Enfin, le quatrième et dernier de ces alinéas qui fait l'objet d'une modification dans le cadre du présent texte, évoque l'obligation d'avertir les personnes qui remettent un enfant qu'elles peuvent demander le secret de l'état civil de celui-ci.

Ce dernier alinéa offre donc des possibilités extrêmement larges. Il concerne tous les cas précités de l'article 61, et pas seulement l'accouchement secret. Cela signifie qu'actuellement des parents peuvent se rendre au service de l'aide sociale à l'enfance avec leur enfant, quel que soit l'âge de ce dernier, pour réclamer, non seulement le secret de leur identité et celle de leur enfant, mais aussi la date et le lieu de naissance de ce dernier. Cette faculté apparaît tout à fait excessive dans la mesure où un pré-adolescent, ou un adolescent, ne peut oublier son identité et son passé. Cela a été exprimé tout à fait clairement tant par M. Pierre Verdier¹ que par le rapport du groupe de travail sur « l'accès des pupilles et anciens pupilles de l'Etat, adoptés ou non, à leurs origines » dit « groupe Pascal »². Il faut noter, ainsi que l'a précisé le rapport de M. Mattéi, que la procédure de remise avec demande de secret a été parfois utilisée par des parents adoptifs afin de tourner la règle selon laquelle un enfant adopté plénièrement ne peut être adopté une deuxième fois.

Si l'on se réfère aux chiffres mentionnés par le rapport « Pascal », sur la demande de secret de l'état civil, on constate que 737 enfants ont été concernés pour les cinq dernières années dont 8,4 % en Gironde (soit une douzaine par an), et 6,1 % dans le Doubs et dans l'Aisne (par an). En revanche, aucune demande de ce type n'avait été effectuée dans onze départements : l'Ain, l'Ardèche, l'Aude, l'Indre, l'Indre et Loire, la Haute

¹ Cf. : « *Enfant de personne* » de Geneviève Delaisi et Pierre Verdier p. 115 et 116 « Ce texte, qui donne aux parents des pouvoirs exorbitants puisque, par simple déclaration administrative, ils peuvent annuler toute filiation, ne fixe pas de limite d'âge. Il se limite donc implicitement à la durée de l'exercice de l'autorité parentale, c'est-à-dire jusqu'à la majorité de l'enfant. Ceci entraîne le fait que des parents peuvent modifier unilatéralement l'état-civil d'un enfant de sept ans, de quinze ans ou même jusqu'à la veille de sa majorité ».

² p. 134 : « Peut-on imaginer, par ailleurs, que des parents puissent remettre un enfant, en réclamant le secret de son état-civil, sans limitation d'âge. Un enfant de six ans, davantage encore un enfant de dix ans ou un adolescent de quatorze ans qui ont connu leurs parents d'origine, portent leur nom, savent où ils sont nés et où ils ont vécu ne peuvent manifestement pas se faire appliquer un secret de l'état-civil sans traumatisme grave et sans éprouver une atteinte profonde à leur personnalité, à leur identité et à leur devenir ».

Loire, le Lot, la Manche, la Mayenne, les Deux-Sèvres et les Vosges. Par ailleurs, de sa propre initiative, un département comme Paris ne permet cette procédure que pour les enfants de moins d'un an.

Par ailleurs, le rapport « Pascal » a signalé une difficulté : 15 départements ne font pas la distinction entre accouchement secret et remise avec demande de secret de l'état civil.

Le septième alinéa de l'article 62 ne concerne que le ou les parents qui ont remis expressément leur enfant en vue de le faire admettre comme pupille de l'Etat. Ceux-ci doivent consentir à son adoption, consentement qui doit figurer au procès-verbal. Rappelons que fin 1993, il y avait 15 % des pupilles de l'Etat qui étaient admis à ce titre (13 % au titre du 61-2 du code de la famille et de l'aide sociale et 2 % au titre du 61-3). Doit être également mentionné au procès-verbal que le ou les parents ont été informés des délais, possibilités et modalités de rétractation de leur consentement.

Le huitième alinéa indique que c'est à partir de la date du procès-verbal que l'enfant est déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire et que la tutelle est organisée. En 1993, parmi les deux tiers des pupilles non placés en vue d'adoption, 10 % étaient pupilles à titre provisoire. Ils étaient 23 % des pupilles admis en 1992 et 1993 et non placés en vue d'adoption à être dans ce cas.

Le neuvième alinéa prévoit les conditions de reprise de l'enfant : dans le délai de trois mois à partir duquel il a été déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire, l'enfant peut être repris « immédiatement et sans formalité » par celui de ses père ou mère qui l'a confié au service de l'aide sociale à l'enfance. Selon les chiffres donnés par le rapport « Pascal », au cours de ces cinq dernières années, 528 enfants ont fait l'objet d'une reprise dont 11,2 % à Paris (en moyenne 12 par an), 7,9 % dans le Rhône (soit 8 par an), 6,1 % dans les Bouches-du-Rhône (soit 6 par an), 5,3 % dans les Hauts-de-Seine (soit 5 par an). Sur toutes ces reprises réalisées au cours du délai de trois mois, seules 240 permettent de connaître le moment précis de rétractation. Parmi ces 240 reprises, 62,1 % s'effectuent durant le premier mois, 18,3 % au cours du deuxième mois et 18,7 % au cours du troisième. Dans une grande majorité des cas, les enfants sont remis à la mère et un suivi est toujours organisé par le service de l'aide sociale à l'enfance.

Le délai pour la reprise de l'enfant est porté à un an lorsqu'il s'agit du cas mentionné au 61-3 du code de la famille et de l'aide sociale, pour le parent qui n'a pas remis l'enfant expressément en vue d'adoption. Le rapport « Pascal » ne fournit pas de données sur ce point mais le nombre d'enfants remis au titre du 61-3 est relativement marginal (2 % des pupilles de l'Etat).

Le dixième et dernier alinéa de cet article, prévoit qu'au-delà des délais précités, la décision d'accepter ou de refuser la restitution de l'enfant est prise par le tuteur, avec l'accord du conseil de famille. Sur les cinq dernières années, 4 reprises après le délai légal de trois mois ont été effectuées. En cas de refus, les demandeurs peuvent saisir le tribunal de grande instance. ¶

À ce point de l'analyse du texte, votre commission ne peut passer sous silence l'arrêt du 14 décembre 1995¹ de la Cour d'Appel d'Agen qui a réformé un jugement rendu le 4 août 1994 par le tribunal de grande instance d'Agen déboutant Mlle X qui réclamait l'enfant remis par elle à l'aide sociale à l'enfance après un accouchement secret intervenu le 19 mai 1993. La Cour d'Appel d'Agen, sans prendre en considération l'intérêt de l'enfant qui, entre-temps, avait été placé le 8 septembre 1993 en vue d'adoption puis avait fait l'objet d'une adoption plénière, a ordonné la remise de l'enfant à sa mère biologique au motif que la demanderesse était mineure au moment des faits et donc juridiquement incapable sans l'autorisation de l'une des personnes qui exerçait l'autorité parentale. Ne souhaitant pas commenter une décision de justice pour laquelle un pourvoi en cassation a été formé par le Président du conseil général du département concerné, votre commission tient toutefois à mentionner un certain nombre de points²: tout d'abord, une mineure a tout à fait capacité à établir un lien de filiation par un acte de reconnaissance³; ensuite, elle est habilitée après cette reconnaissance à consentir à l'adoption, sans être accompagnée de celui qui représente l'autorité parentale et elle-même exerce l'autorité parentale à l'égard de son enfant. De plus, l'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale prévoit clairement, pour la prise en charge des frais d'accouchement secret, qu'aucune pièce d'identité n'est exigée et qu'il n'est procédé à aucune enquête. Les services de l'aide sociale à l'enfance n'ont donc pas à connaître de l'âge de la femme qui accouche secrètement. ¶

II - Les modifications introduites par la proposition de loi ¶

L'article 28 de la proposition de loi se composait de deux paragraphes⁴: le premier d'entre eux modifiait le 4^o de l'article 62 précité sur la possibilité de demander le secret de l'état civil quel que soit l'âge de l'enfant. Il restreignait cette possibilité à l'identité du ou des parents. Il le limitait également à l'enfant de moins d'un an². Cela apparaît à votre commission tout à fait de bon sens. ¶

Le deuxième paragraphe introduisait deux nouveaux alinéas après ce 4^o. Le premier de ces alinéas demandait à ce que la demande de secret soit expressément mentionnée pour éviter les errements passés des services concernés appliquant rétroactivement l'ordonnance du 23 août 1958. Toutefois, il prévoyait que cette demande devait être signée, ce qui psychologiquement ne semblait pas opportun pour la personne souhaitant le secret, même s'il était précisé que l'identité de celle-ci devait demeurer secrète. ¶

¹ Arrêt n° 1108 (Mlle X contre Conseil Général du département du Lot-et-Garonne) ¶

² Cette proposition figurait déjà p. 115 dans le rapport « Affirmer et promouvoir les droits de l'enfant après la Convention internationale des droits de l'enfant » remis en 1993 au secrétaire d'État à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés, alors M. Laurent Cathala ». Ce rapport demandait, en effet, à ce que les personnes qui remettent l'enfant soient informées de la possibilité de demander le secret de l'identité du ou des parents dans l'acte de naissance dudit enfant. Cette demande n'était recevable que si l'enfant était âgé de moins d'un an. ¶

Le deuxième paragraphe introduisait deux nouveaux alinéas après ce 4°. Le premier de ces alinéas demandait à ce que la demande de secret soit expressément mentionnée pour éviter les errements passés des services concernés appliquant rétroactivement l'ordonnance du 23 août 1958. Toutefois, il prévoyait que cette demande devait être signée, ce qui psychologiquement ne semblait pas opportun pour la personne souhaitant le secret, même s'il était précisé que l'identité de celle-ci devait demeurer secrète.

Le deuxième paragraphe prévoyait le recueil de renseignements non identifiants mais uniquement pour la mère avec son accord, ce qui semblait très restrictif dans la mesure où ce sont le ou les parents qui ont le droit de demander le secret et que la femme qui accouche secrètement est, certes, la mère biologique mais qu'elle ne peut être considérée comme la mère au sens juridique du terme. Cet alinéa prévoyait également que les renseignements recueillis seraient remis aux adoptants et conservés au service de l'aide sociale à l'enfance à la disposition de l'enfant. L'enfant mineur pouvait également en obtenir communication avec l'accord de ses parents adoptifs. Quant à la communication des renseignements d'ordre médical, elle était plus complexe puisque lesdits renseignements étaient communiqués au médecin désigné par le tuteur et le conseil de famille, et seulement, le cas échéant, ce qui apparaissait très restrictif, au médecin désigné par le ou les adoptants, ou par l'enfant, une fois devenu majeur.

III - Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a introduit quatre modifications au texte de la proposition de loi sur cet article.

Aux deux paragraphes, sont substitués trois points : le premier introduit une modification mineure au 2° de l'article 63, de cohérence avec la création d'un nouvel article 63-1 du code de la famille et de l'aide sociale sur le projet d'adoption des pupilles de l'Etat. Désormais, la ou les personnes qui remettent l'enfant devront avoir été informées également -et ceci sera mentionné au procès-verbal- des dispositions figurant à l'article 63-1. Toutefois, dans la mesure où elles sont informées de l'ensemble des dispositions de cette section sur le régime de la tutelle des pupilles de l'Etat, on peut se demander s'il est bien nécessaire de mentionner certains articles précis.

Le deuxième point (2°) de cet article modifie le 4° tel que rédigé par la proposition de loi. A la possibilité de demander le secret de l'identité de la ou les personnes qui ont remis l'enfant, lorsque celui-ci a moins d'un an, il

possibilité de demander le secret de l'identité du ou des parents dans l'acte de naissance dudit enfant. Cette demande n'était recevable que si l'enfant était âgé de moins d'un an.

ajoute celle, pour ces personnes, et non plus seulement pour la mère comme dans le paragraphe II de l'article concerné de la proposition de loi, de donner des renseignements non identifiants. De plus, par rapport au paragraphe II précité, pour les conditions de recueil, à l'exigence du recours à un décret en Conseil d'Etat pour les fixer, s'ajoute celle de l'avis sur ledit décret de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des Libertés). Et si subsiste l'obligation, pour la demande de secret, d'être formulée expressément et mentionnée au procès-verbal, en revanche celle de la signature disparaît dans la mesure où cela peut apparaître contradictoire avec l'idée même de conservation du secret. Dans la mesure où cette exigence de signature ne figure plus, la phrase sur l'identité du demandeur est supprimée.

Le troisième point (3°) est une modification de cohérence avec les dispositions adoptées à l'article 29 concernant l'article 61 du code de la famille et de l'aide sociale sur la réduction des délais de rétractation de trois mois à six semaines sauf pour le cas mentionné au 3° de l'article 61 où, là, le délai passe d'un an à huit mois.

Enfin, par cohérence avec les dispositions adoptées au deuxième point (2°) de cet article, et avec la création d'un nouvel article 62-1 à l'article suivant sur la conservation et communication de ces données, le paragraphe II de cet article sur, précisément, la formulation de la demande de secret, les renseignements non identifiants et les modalités de leur communication est supprimé.

IV - La position de votre commission

Celle-ci a été guidée essentiellement, du moins votre commission le souhaite, par la logique et le souci de cohérence. Votre commission vous **propose donc, par voie d'amendement, une nouvelle rédaction de l'ensemble de cet article qui apporte des modifications sur les points suivants :**

Tout d'abord, il est apparu à votre commission que l'expression « remise d'un enfant » qui figure au premier alinéa de l'article 62 était impropre pour le cas de l'enfant trouvé. Pour mémoire, on peut rappeler qu'ils sont environ une quinzaine dans ce cas par an¹. Aussi, le terme de recueil, qui ne préjuge pas de la manière dont l'enfant est arrivé au service de l'aide sociale à l'enfance, lui est-il apparu plus neutre. Ceci est la première modification.

La deuxième modification consiste à exclure le 4° de l'article 61, qui concerne les orphelins de père et de mère et pour lesquels la tutelle n'a pas été organisée, dans la mesure où il est bien évident que, pour ces enfants, on ne

¹ Selon le rapport « Pascal »

peut informer leur père et mère des dispositions leur permettant d'élever eux-mêmes leurs enfants et des délais durant lesquels ils peuvent reprendre ceux-ci. Quant à la possibilité de demander le secret de l'identité des parents pour un enfant qui a déjà eu le malheur de les perdre, elle apparaît excessive et non fondée à votre commission.

La troisième modification (2°) est de simplification. Dans la mesure où l'on précise que les personnes qui remettent l'enfant ont été informées des dispositions du régime de tutelle des pupilles de l'Etat prévues dans cette section du code de la famille et de l'aide sociale, il n'est nul besoin de détailler les articles.

La quatrième modification (3°) consiste en le remplacement des termes « renseignements non identifiants » par ceux de « ne portant pas atteinte à ce secret », jugés par votre commission plus clairs et grammaticalement plus exacts. Par ailleurs, votre commission n'a pas souhaité mentionner l'exigence d'une liste de ces renseignements dans le décret en Conseil d'Etat, préférant faire confiance aux pratiques des différents services de l'aide sociale à l'enfance. En effet, nombre de départements ont déjà beaucoup travaillé sur ce point.

La cinquième modification (4°) est de forme ; il a semblé plus opportun à votre commission, plutôt que d'accoler l'exigence de formulation expresse de demande de secret aux possibilités dont sont informées les personnes qui remettent l'enfant, alors que là c'est une obligation et non une faculté, de créer un alinéa additionnel afin de mettre en exergue cette disposition très importante.

Enfin, la sixième modification (5°) concerne les délais puisque, en cohérence avec ceux qui ont été adoptés à l'article 29, ceux-ci seront de deux mois, au lieu de trois dans le texte actuel et six semaines dans la proposition de loi, sauf pour l'enfant concerné par le 3° de l'article 61 et pour le parent qui n'a pas expressément remis celui-ci, où ce délai, d'un an actuellement, passera à six mois, alors que la proposition de loi proposait huit mois, délai qui n'apparaissait pas très opératoire à votre commission.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vient de vous exposer, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 30

Harmonisation avec les termes adoptés dans le cadre de l'article 30

Cet article additionnel a pour objet de rendre homogène l'article 61 du code de la famille et de l'aide sociale sur le plan de la rédaction avec ce

qui a été adopté dans le cadre de l'article 30 qui modifie l'article 62. Aussi, au 4° de l'article 61 (orphelins de père et de mère dont la tutelle n'a pas été organisée) au 5° (enfants confiés à la suite du retrait total de l'autorité parentale) et 6° du même article (enfants confiés à la suite d'une déclaration d'abandon), le terme « confiés » est-il remplacé par le terme « recueillis » qui est apparu plus neutre à votre commission.

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 31

(Art. 62-1 du code de la famille et de l'aide sociale)

Modalités de conservation et de communication des renseignements recueillis

Le présent article, qui ne figurait pas sous cette forme dans la proposition de loi initiale, a été introduit grâce à un amendement de la commission spéciale. Composé de quatre alinéas, il vise à créer un article 62-1 du code de la famille et de l'aide sociale visant, dans un premier alinéa, à prévoir les modalités de conservation de ces renseignements et les personnes qui y ont accès, soit l'enfant ou le représentant légal, dans un deuxième alinéa, à offrir cette possibilité au mineur, sous certaines conditions et, dans un troisième alinéa, à définir les modalités d'accès pour les renseignements à caractère médical.

Pour plus de clarté, il sera procédé à un bref rappel des dispositions qui régissent l'accès aux documents administratifs, qu'ils comportent de mentions nominatives ou non, et de la jurisprudence dans ce domaine, qu'elle émane du Conseil d'Etat ou de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs). A la lumière de ces éléments seront analysés les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale et l'avis de votre commission.

I - L'accès aux dossiers des pupilles : textes en vigueur et jurisprudence

Votre commission tient, tout d'abord, à remarquer que les demandes de renseignements émanant des pupilles et anciens pupilles de l'Etat est relativement fréquente, si l'on se fie aux données recensées par le rapport « Pascal ». Ainsi, selon ce rapport, sur les cinq dernières années, 26.296 demandes d'information sur les origines seraient parvenues aux différents services de l'aide sociale à l'enfance¹. Mais 14 départements n'auraient communiqué aucun élément sur la question tandis que 36,4 % des 77 autres départements recevraient des demandes d'information émanant de

¹ Avec un doublement, voir un triplement, des demandes ces deux dernières années.

descendants de pupilles pour connaître les origines de leur famille. Ainsi une partie importante de ces demandes, est-elle exprimée dans le cadre de recherches généalogiques. Parallèlement, le rapport « Pascal » note que 38 départements, soit 41,7 %, acceptent de donner des renseignements sur les frères et soeurs, que 5 départements ne donnent des renseignements sur les fratries que si une demande de secret n'a pas été formulée et que 3 départements subordonnent la réponse à l'accord des frères et soeurs, préalablement contactés. Sur ce point, il est donc temps que le législateur agisse pour harmoniser les pratiques afin que chacun ait le même accès aux renseignements sur l'ensemble du territoire.

Les textes de référence, en la matière, sont la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et celle n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. C'est cette dernière loi qui a créé, dans son article 5, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs¹.

Par l'arrêt Bertin, en date du 19 mai 1983, le Conseil d'Etat a indiqué très clairement qu'il ressortait, d'une part, des dispositions combinées des articles 3 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par la loi du 11 juillet 1979 que le droit à la communication des documents administratifs institué par cette loi ne pouvait s'exercer que dans la mesure où les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 n'étaient pas elles-mêmes applicables et, d'autre part, des termes mêmes des articles 34 et 45 de cette dernière qu'elle régissait le droit d'accès des individus aux fichiers de l'administration comportant des mentions nominatives, qu'ils fussent automatisés, mécanographiques ou manuels. Tenant compte des conclusions de cet arrêt, la CADA s'est, tout d'abord, déclarée incompétente lorsque des dossiers administratifs comportaient des mentions nominatives et sa jurisprudence était tout à fait restrictive. Toutefois, cette dernière a profondément évolué, surtout les années récentes, vers un plus large accès, notamment à l'égard des dossiers des pupilles de l'Etat. La CADA y a d'ailleurs consacré un chapitre de son huitième rapport annuel daté de 1995. Cette commission reste, toutefois, soucieuse de la conservation du secret de l'identité de la mère ou de la filiation mais elle s'assure désormais qu'il a été expressément demandé comme en témoignent un certain nombre d'avis récents retracés ci-après.

¹ Dans ce but, elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour se faire communiquer un document, elle conseille les autorités compétentes et peut proposer « toutes modifications utiles » des textes législatifs ou réglementaires dans ce domaine. Elle établit également un rapport annuel.

La CADA a rappelé, dans son huitième rapport précité, les principes qui ont guidé ses appréciations. Elle a considéré que la règle générale d'accès aux documents administratifs s'appliquait bien aux services de l'aide sociale à l'enfance comme à toute autre administration et que cela permettait aux personnes qui avaient bénéficié des prestations de ces services de prendre connaissance de leur dossier personnel dont les pupilles de l'Etat. Dans la mesure où la loi de 1978 était une loi d'application immédiate, elle a ouvert un droit d'accès à l'égard des dossiers qui avaient été constitués auparavant et qui, bien évidemment, ne l'avaient pas été dans une telle perspective¹.

L'application de cette règle générale a posé le problème de l'articulation, pour la loi du 17 juillet 1978, entre l'article 6, qui fixe un certain nombre de restrictions aux droits d'accès pour le public, et l'article 6 bis qui prévoit l'accès aux dossiers personnels sans précautions particulières - sauf pour les dossiers médicaux- pour les intéressés. En effet, l'article 6 dispose précisément que les administrations mentionnées à l'article 2² peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte, en particulier, au secret de la vie privée, et des dossiers personnels et médicaux ou de façon générale, aux secrets protégés par la loi. En revanche, l'article 6 bis, introduit par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, prévoit très clairement que « les personnes qui le demandent ont droit à la communication par les administrations mentionnées à l'article 2 des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels puissent leur être opposés ».

A partir de ces deux articles, les deux interprétations extrêmes ont été écartées à juste titre par la CADA. La première consistait à considérer qu'aucun élément concernant la situation personnelle d'un individu ne lui était inaccessible et qu'en conséquence, les dispositions relatives au secret des origines étaient implicitement abrogées. La seconde, extrêmement restrictive, concluait que les dossiers d'aide sociale à l'enfance, même s'ils concernaient personnellement un individu, ne lui étaient pas accessibles dans la mesure où ils concernaient également d'autres personnes -parents, frères et soeurs, etc. Il faut noter, à cet égard, que cette dernière interprétation, si elle avait été intégralement retenue, n'aurait plus permis, pour d'autres cas également, le

¹ Cf. Conseil au président du Conseil Général d'Eure-et-Loir du 20 janvier 1994 : « Hormis les cas où la communication de tels documents porterait atteinte à un secret protégé par une loi spéciale ou au respect de la vie privée, il convient d'appliquer les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 à toutes les situations juridiques, même à celles nées antérieurement, quelles que soient les modalités d'abandon de l'enfant »

² c'est-à-dire les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes chargés de la gestion d'un service public

moindre accès à des dossiers personnels, dans la mesure où la plupart des événements concernent tout autant l'intéressé que son entourage.

Dans un premier temps, comme votre commission l'a déjà précisé, la jurisprudence de la CADA, sans souscrire à cette dernière interprétation, a été assez restrictive compte tenu du fait qu'elle estimait qu'il s'agissait de secrets protégés par la loi. Au début des années quatre-vingt et jusqu'en 1990, elle a ainsi souvent répondu par la négative aux anciens pupilles de l'Etat, immatriculés conformément aux lois du 27 juin 1904 et 15 avril 1943, qui souhaitaient se voir communiquer des informations relatives à leur identité et à leur filiation et que leur refusaient les services de l'aide sociale à l'enfance concernée. Il en a été ainsi dans les affaires suivantes (Auffray, 13 janvier 1983, Centre hospitalier régional de Rouen, 7 juillet 1983, Briet, 6 septembre 1984, Paon, 8 décembre 1988, Conseil général de l'Orne, 20 avril 1989 et conseil général des Yvelines, 22 novembre 1990) où la CADA a opposé le secret protégé par la loi, sans rechercher s'il y avait eu véritablement demande de secret.

Depuis quelques années, cependant, la jurisprudence de la CADA s'est assouplie. Celle-ci cherche, désormais à concilier le droit d'accès aux dossiers personnels et le secret demandé par le ou les parents, ce qu'elle a fait dans le cadre de plusieurs avis rendus en 1994.¹ Ainsi, dans le cas d'un accouchement secret, la CADA a-t-elle demandé aux services compétents d'occulter les éléments permettant d'identifier la mère du pupille puisqu'en choisissant cette forme d'accouchement, celle-ci avait clairement manifesté sa volonté de garder secrète son identité (Conseil général d'Eure-et-Loir : 20 janvier 1994).

S'agissant des ayants droit d'un pupille décédé souhaitant accéder au dossier de ce dernier, la CADA s'est prononcée récemment, le 4 janvier 1996, répondant à une demande du Directeur des Archives nationales sur ce point. La CADA a ainsi considéré que « les enfants majeurs de pupilles de l'Etat décédés, ainsi que leurs descendants en ligne directe, peuvent être assimilés aux personnes visées à l'article 6 bis de la loi du 17 juillet 1978, pour la communication de documents à caractère nominatif ».

Par ailleurs, compte tenu des dispositions figurant aux articles 6 et 7 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, on a pu s'interroger sur

¹ Conseil au président du conseil général du Maine-et-Loire (20 janvier 1994). Conseil au président du Conseil de Paris (3 novembre 1994) Extrait de ce dernier : « la commission s'est déclarée favorable à la communication du dossier, après occultation des éléments nominatifs à l'égard de la mère et de tiers. La mère ayant expressément demandé le secret de la filiation au moment de l'abandon, son nom doit être occulté sur tous les documents avant consultation. En ce qui concerne la lettre de l'avocat (d'une personne décédée supposée être le père de l'enfant) et la réponse de l'administration, la commission s'est déclarée favorable à leur communication, après occultation du seul nom de la mère ».

le délai de prescription applicable pour la communication des dossiers des pupilles. L'article 6 précité prévoyait que les documents autres que ceux concernés par la loi du 17 juillet 1978 et provenant d'archives publiques pourraient être librement consultés à l'expiration d'un délai de trente ans ou de délais spéciaux prévus à l'article suivant. Ce dernier, l'article 7, prévoyait notamment, un délai de soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense nationale et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Par un arrêt en date du 15 novembre 1995, le Conseil d'Etat a précisé le délai à retenir qui est bien celui de soixante ans susmentionné. Le Conseil d'Etat considère, en effet, que « si les dossiers de pupille de l'Etat n'ont pas été expressément cités dans la liste des documents relatifs à la vie privée fixée par le décret du 3 décembre 1979, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce qu'une application directe puisse être faite aux demandes de communication de dossiers qui mettent en cause la vie privée ». Il précise donc que « le dossier de pupille de l'Etat dont Mlle D... a demandé communication et dont il n'a pas été établi qu'il aurait comporté des documents relevant d'autres exceptions prévues à l'article 7 de la loi du 3 janvier 1979, était ainsi communicable dans un délai de soixante ans à compter de la date des actes ». Ceci doit, toutefois, être mis en regard avec un avis récent de la CADA (Rostaing : avril 1995) qui mentionne très clairement que le secret de l'identité demandé par les parents biologiques, qui est une manifestation de volonté, ne se prescrivait pas¹.

Ainsi, la jurisprudence au cours de ces quinze dernières années a profondément évolué dans un sens plus favorable à la connaissance des dossiers des pupilles de l'Etat, que la demande soit faite par eux-mêmes ou, s'ils sont décédés, par leurs ayants droit, cette connaissance n'ayant pour limite que la réclamation du secret de l'identité de la ou des personnes ayant remis l'enfant. Le présent article propose de mieux définir et organiser la conservation de ces renseignements et de leur communication.

¹ Mais la CADA a déclaré que le secret d'identité ne pouvait être déduit d'une déclaration judiciaire d'abandon ou d'une demande d'un préfet.

II - Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale et l'avis de votre commission

Comme cela a été mentionné à l'article 30, elles résultent du transfert et de la modification des trois dernières phrases du paragraphe II de l'article 28 de la proposition de loi. Le présent article crée, donc, un article 62-1 du code de la famille et de l'aide sociale dans un premier alinéa.

Le deuxième alinéa prévoit les modalités de conservation des renseignements recueillis. Ceux-ci seront conservés au service de l'aide sociale à l'enfance. Il convient de bien préciser, à cet égard, qu'il s'agit des renseignements recueillis à l'occasion de la demande de secret par le service de l'aide sociale à l'enfance. Comme M. Jean-François Mattéi, rapporteur pour la commission spéciale, l'a fort bien expliqué pour justifier son avis défavorable à un amendement de M. Jean-Jacques Descamps, ces renseignements ne concernent que les pupilles de l'Etat ; les organismes autorisés pour l'adoption ne sont donc pas concernés. M. Jean-François Mattéi a, d'ailleurs, ajouté¹ que « soumettre ces organismes à des obligations comparables à celles de l'aide sociale à l'enfance concernant la communication des renseignements paraissait logique, mais qu'il n'était pas possible de le faire à cet endroit du texte » et qu'il serait préférable d'introduire ces précisions dans le décret n° 89-95 du 10 février 1989 qui régit les organismes autorisés pour l'adoption ». A la suite de l'invitation de M. Jean-François Mattéi, le Gouvernement, par la voix de M. Romani, s'est, d'ailleurs, engagé à modifier ledit décret sur ce point.

Par ailleurs, votre commission a souhaité, compte tenu de l'importance de ces renseignements, que leur conservation soit solennisée, en les mettant sous la responsabilité du président du Conseil général et en faisant de ce dernier, sur la suggestion de M. Jean-Pierre Fourcade, président, celui qui les communique au lieu d'un responsable de service administratif.

De plus, l'alinéa tel qu'adopté par l'Assemblée nationale permet à l'enfant, sans plus de précision, et à son représentant légal de pouvoir prendre connaissance de ces données. Il paraît, certes, tout à fait normal que le parent adoptif puisse disposer de ces données dès le début, afin de pouvoir répondre aux questions de l'enfant. Toutefois, s'agissant de l'enfant, la rédaction est imprécise. On pourrait comprendre que, quel que soit son âge, l'enfant peut avoir accès à ces renseignements alors que le deuxième alinéa introduit une restriction. Pour votre commission, la rédaction doit donc être rendue plus claire. Elle souhaite poser le principe de communication de ces renseignements à l'enfant, si celui-ci est majeur ou mineur émancipé, ou à son représentant légal, s'il est mineur.

¹ p. 105 : Journal Officiel Assemblée Nationale - 2ème séance du 17 janvier 1996.

Le troisième alinéa, qui est le deuxième alinéa du nouvel article 62-1 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, pose des conditions à la possibilité pour le mineur d'accéder aux renseignements. Ceci doit se faire avec l'assistance d'une personne habilitée par le Président du Conseil général et avec l'accord du représentant légal.

Cette question de l'accès du mineur à ce type d'information pose, à l'évidence, problème. Tout d'abord, le terme de mineur est imprécis. On conçoit mal qu'un enfant de cinq ans puisse faire une telle demande auprès des services de l'aide sociale à l'enfance. Votre commission souhaite donc définir cette notion. Celle du mineur capable de discernement qui est utilisée dans le code civil en matière de divorce ou pour toute procédure pouvant concerner le mineur comme à l'article 388-1 est apparue opératoire à votre commission d'autant plus que cette expression figure déjà à deux reprises dans le texte adopté par l'Assemblée nationale aux articles 28 et 33. Elle est souple, dans la mesure où tous les enfants ne possèdent pas la même maturité.

Toutefois, une autre notion aurait pu également être retenue, celle du mineur âgé de plus de treize ans, introduite, comme, d'ailleurs, celle de mineur capable de discernement, par la loi du 8 janvier 1993, et qui est retenue pour l'âge à partir duquel l'enfant doit consentir à l'adoption.

Pour ce deuxième alinéa, votre commission ajoute, donc, la notion de mineur capable de discernement. Mais elle souhaite maintenir pour la communication des renseignements à un mineur capable de discernement l'exigence de l'assistance d'une personne habilitée à cet effet, par le Président du Conseil général, ainsi que celle de l'accord du représentant légal.

Elle tient, toutefois, à préciser deux points. Tout d'abord, elle ne saurait assez insister sur l'importance d'une formation adaptée pour les assistantes sociales qui accompliront cette tâche au service de l'aide sociale à l'enfance. Ensuite, il est bien évident que les parents adoptifs, s'ils ont à coeur de répondre aux inquiétudes et à la curiosité de leur enfant, devront permettre une telle consultation. Un refus de leur part pourrait, en effet, laisser présager des conflits futurs de nature à remettre en cause la réussite même de l'adoption.

Le dernier alinéa du nouvel article 62-1 prévoit des modalités spécifiques pour les renseignements à caractère médical, en conformité d'ailleurs, avec les dispositions prévues au deuxième et dernier alinéa de l'article 6 bis de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Celles-ci disposent, en effet, que les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

Cet alinéa, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, prévoit donc que les renseignements d'ordre médical ne peuvent être communiqués au représentant légal et à l'enfant devenu majeur que par l'intermédiaire d'un médecin désigné à cet effet. Votre commission remarque, à cet égard, que parmi les personnes qui ont accès, le représentant légal vient d'abord, comme si l'on reconnaissait par là l'ordre chronologique. De plus, là, à aucun moment il n'y a possibilité pour le mineur, qu'il soit âgé de plus de treize ans, capable de discernement ou même émancipé d'avoir accès à ces données. Or, pour votre commission, il faut, au moins, que le cas du mineur émancipé soit prévu. Quant aux deux autres cas, il peut être préférable de ne pas les permettre, si les maladies mentionnées sont de nature à ébranler la stabilité psychologique de l'enfant. De toute manière, en tant que dépositaire de l'autorité parentale, le parent adoptif est garant de la santé et de l'intégrité physique de l'enfant. Il doit, donc, tout faire pour protéger et conserver la santé de celui-ci.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, votre commission vous propose, par voie d'amendement, une nouvelle rédaction de l'article 62-1 nouveau.

Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'amendé.

Art. 32

(Art. 63 du code de la famille et de l'aide sociale)

Catégorie de personnes qui peuvent adopter un pupille de l'Etat et projet d'adoption

Le présent article vise à modifier l'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale sur de nombreux points. Pour plus de clarté, seront donc exposés la législation actuelle, le contenu de la proposition de loi, le texte tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale et, enfin, les propositions de votre commission.

I - La législation actuelle

L'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale actuellement en vigueur provient de la rédaction adoptée lors de la réforme du statut des pupilles de l'Etat résultant de la loi n° 84-422 du 6 juin 1984 et de la loi n° 86-76 portant diverses dispositions d'ordre social du 17 janvier 1986. Il se compose de quatre alinéas.

Le premier de ces quatre alinéas dispose que les enfants admis en qualité de pupilles de l'Etat doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais. Toutefois, il prévoit que, lorsque le tuteur, c'est-à-dire le

préfet, considère que ledit projet d'adoption n'est pas adapté à la situation du pupille, s'il est, en particulier, trop âgé, ou malade, il doit en préciser les motifs au conseil de famille. A chaque examen annuel de la situation des pupilles par le conseil de famille, ce dernier réétudie la pertinence de ces motifs.

Il faut rappeler, à cet égard, et votre rapporteur a souhaité, pour plus de précisions, qu'une enquête soit diligentée par le ministre en charge du dossier afin que soient analysés les motifs de la non-adoption de ces pupilles, que deux tiers de ces derniers ne sont pas adoptés. Au 31 décembre 1993, il y avait, en effet, sur les 2.383 pupilles de l'Etat sans projet d'adoption, 17 % pour lesquels on en ignorait les raisons, selon les chiffres extraits du rapport de janvier 1995 de M. Mattéi, ce qui ne semble pas acceptable (cf. tableau ci-dessous).

MOTIFS DE L'ABSENCE DE PROJET D'ADOPTION (en %)

Etat de santé ou handicap	32
Bonne insertion dans la famille d'accueil	18
Pupille à titre provisoire (avant la fin du délai de rétractation)	10
Présence d'une fratrie	7,5
Age	6,5
Maintien des liens familiaux	6
Projet différé	3
Autres motifs	17

Le deuxième alinéa de cet article définit les deux catégories de personnes qui peuvent adopter un pupille de l'Etat. En premier lieu, l'assistante maternelle qui assume la garde de celui-ci lorsque des liens affectifs se sont noués entre eux. En second lieu, ce sont les personnes qui ont été agréées pour cela par le responsable du service de l'aide sociale, en fait le Président du conseil général. Il faut rappeler, à cet égard, que 5.928 agréments ont été accordés fin 1992 et qu'il y avait 13.428 personnes avec un agrément en cours de validité à la même date. Les conditions pour obtenir cet agrément sont fixées par le décret n° 85-938 du 23 août 1985.

Le troisième alinéa précise le délai d'obtention ou de refus de cet agrément qui est de neuf mois à compter du jour de la demande. Toutefois, contrairement à ce qui existe à l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale pour les assistantes maternelles, à défaut de notification de décision dans ce délai, il n'est pas indiqué que cet agrément est réputé acquis.

Le quatrième et dernier alinéa mentionne que c'est le tuteur avec l'accord du conseil de famille, qui définit le projet d'adoption, plénière ou simple, selon les caractéristiques et notamment l'âge de l'enfant, ainsi que le choix des adoptants. Ce dernier point est particulièrement important dans la mesure où il évite les adoptions directes, des parents biologiques aux adoptants, et les risques de trafic.

II - Le contenu de la proposition de loi

La proposition de loi, dans son article 29, si elle ne modifiait pas le premier alinéa de l'article 63, apportait en revanche, des modifications aux deuxième et troisième alinéas, ajoutait après celui-ci trois nouveaux alinéas et abrogeait le dernier alinéa sur la définition du projet d'adoption car cet alinéa était reporté dans un nouvel article du code de la famille et de l'aide sociale créé à l'article suivant.

La modification au deuxième alinéa instituait une possibilité pour des personnes étrangères d'un Etat ayant ratifié la Convention de La Haye et reconnues aptes à adopter par une autorité centrale ou les autorités compétentes de l'Etat concerné d'adopter des pupilles de l'Etat.

Les deux modifications introduites au troisième alinéa sont la première de forme et la seconde de fond puisqu'elle créait une commission d'agrément dont la composition et le mode de fonctionnement devaient être fixés par décret en Conseil d'Etat. Actuellement, une telle commission n'existe pas, au moins formellement. En effet, conformément à l'article 6 du décret n° 85-938 du 23 août 1985 modifié par le décret n° 88-714 du 9 mai 1988, avant d'accorder l'agrément, le responsable de l'aide sociale à l'enfance doit avoir consulté, concomitamment, l'agent responsable de son service, deux personnes de ce service ayant une compétence particulière dans le domaine de l'adoption et un membre d'un conseil de famille des pupilles de l'Etat du département représentant d'associations familiales ou de l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat du département.

Le premier des trois alinéas additionnels introduits par la proposition de loi ne fait que prévoir l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour fixer les conditions de validité des décisions d'agrément ou de refus.

En revanche, la reconnaissance de la valeur nationale de l'agrément qui figure à l'alinéa suivant est l'un des apports les plus significatifs de ce texte. Il apparaissait, en effet, paradoxal que l'agrément puisse être reconnu sur un plan international, pour adopter des enfants étrangers et ne soit pas considéré comme valable d'un département à l'autre, conduisant ainsi les futurs adoptants titulaires d'un agrément à recommencer intégralement la

procédure en cas de changement de département. Désormais, leur agrément restera valable même s'ils déménagent d'un département à l'autre. Ils devront seulement envoyer une déclaration au Président du Conseil général de leur nouveau département de résidence. De même, le refus d'agrément demeurera opposable. Cette disposition qui s'inspire de celle qui existe à l'article 123-1-2 du code de la famille et de l'aide sociale et qui concerne les assistantes maternelles, apparaît tout à fait nécessaire et de bon sens.

Quant au troisième alinéa additionnel, il prévoit une obligation de transmission par le responsable du service de l'aide sociale à l'enfance de toutes décisions relatives aux agréments au ministre chargé de la famille, l'idée de M. Mattéi étant de transmettre à un organisme national de concertation pour l'adoption (ONCA)¹, que la proposition de loi ne crée pas, toutes ces données via le ministre précité.

III - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le texte de l'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale a fait l'objet de modifications complémentaires après son passage en séance publique à l'Assemblée nationale, sans qu'il soit totalement réécrit, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du dispositif. Sauf exception mentionnée, ces modifications proviennent d'amendements de la commission spéciale.

La première modification vise à transférer le premier alinéa actuel de l'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale qui est relatif au projet d'adoption du pupille de l'Etat dans un nouvel article additionnel du même code prévu à l'article suivant. La raison de ce transfert est le souhait d'une plus grande unité de l'article 63, centré désormais sur l'agrément et ses conditions d'obtention.

Les deuxième et troisième modifications sont, soit rédactionnelles, soit visant à réorganiser l'article en supprimant l'exigence d'un décret spécifique pour les conditions d'agrément, considérant que le décret en Conseil d'Etat créé au dernier alinéa valait pour l'ensemble de l'article.

La quatrième modification provient de l'adoption d'un amendement de Mme Véronique Neiertz et du groupe socialiste qui prévoit que les membres des commissions d'agrément et des conseils de famille puissent être remplacés par leurs suppléants, du fait de l'exigence d'une grande disponibilité dans certains départements très peuplés, comme le Nord par exemple. Votre commission tient à souligner que, s'il est pertinent de prévoir une telle disposition à cet article pour les commissions d'agrément, en revanche, cela ne l'est pas pour les conseils de famille, c'est pourquoi, concernant ceux-ci, elle a déjà introduit cette disposition à l'article 28.

¹ M. Mattéi envisageait que cet organisme soit créé par voie réglementaire

La cinquième modification a trait à la possibilité pour des étrangers d'adopter des pupilles de l'Etat. Le texte adopté par l'Assemblée nationale demande à ce que soit en considération de l'intérêt de l'enfant et supprime la référence à la Convention de La Haye dans la mesure où celle-ci n'a pas encore été ratifiée.

Les sixième et septième modifications sont rédactionnelles. La huitième donne des précisions quant à la composition de la commission d'agrément qui devrait ainsi comprendre, notamment, un membre d'un conseil de famille des pupilles de l'Etat du département, qui représentent, soit une association familiale, soit l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat.

La neuvième modification consiste, en fait, en la suppression de la mention de la référence à un décret en Conseil d'Etat sur les conditions d'agrément puisque celles-ci seront fixées également par le décret en Conseil d'Etat reporté à la fin de l'article pour fixer les conditions générales d'application de ce dernier.

La dixième modification permet de préciser que le retrait de l'agrément comme son refus restera opposable même si les personnes concernées changent de département.

La onzième et avant-dernière modification substitue le Président du Conseil général au responsable de services administratifs, en l'occurrence de l'aide sociale à l'enfance. Votre commission approuve tout à fait cette substitution dans la mesure où la responsabilité dans ce domaine appartient à l'autorité politique, en l'occurrence le Président du Conseil général.

La dernière modification consiste en une nouvelle rédaction du dernier alinéa de cet article destinée à prévoir un décret en Conseil d'Etat général afin de fixer les conditions de l'ensemble des dispositions de cet article.

IV - Les propositions de votre commission

Devant la sédimentation progressive de toutes ces dispositions qui obscurcissent la lisibilité du présent article, votre commission a jugé plus expédient de réécrire, par cet article, l'ensemble de l'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale.

Celui-ci est désormais composé de neuf alinéas.

Le premier alinéa détaille les trois catégories de personnes qui peuvent adopter les pupilles de l'Etat, soit les assistantes maternelles lorsque les liens affectifs tissés avec l'enfant confié à leur garde justifient cette

disposition, les personnes agréées et, si l'intérêt du pupille concerné le requiert, des personnes étrangères dont l'aptitude à adopter a été constatée dans d'autres Etats que la France, s'il y a eu accord international entre cette dernière et l'Etat en question sur ce point. En fait, l'accord auquel il est fait allusion est la Convention de La Haye ; toutefois, comme pour l'article 51 du présent texte, il n'est pas pertinent, selon votre commission, de la mentionner explicitement dans la mesure où elle n'a pas encore été ratifiée.

Le deuxième alinéa a trait à l'agrément et à la commission d'agrément. Cet alinéa précise la durée de validité de l'agrément, soit cinq ans, le délai d'obtention, six mois au lieu de neuf mois actuellement. Il crée la commission d'agrément et mentionne qu'elle comprendra, notamment, deux, au lieu d'un seul dans la rédaction de l'Assemblée nationale, membres d'un conseil de famille des pupilles de l'Etat, l'un assurant la représentation de l'UDAF (Union départementale des associations familiales) et l'autre, celle de l'association départementale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat. Il mentionne, enfin, pour uniquement les commissions d'agrément, la possibilité pour les représentants des associations susmentionnées de se faire remplacer par leur suppléant.

Le troisième alinéa précise, comme cela existe déjà pour les assistantes maternelles, conformément à l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale, que l'agrément est réputé acquis si la notification n'intervient pas dans le délai prévu.

Le quatrième alinéa offre, dans le cadre législatif, aux personnes qui demandent un agrément, la faculté de bénéficier des dispositions de l'article 55-1, c'est-à-dire qu'elles peuvent être accompagnées, dans leurs démarches, par quelqu'un de leur choix, représentant ou non une association.

Dans le même esprit, le cinquième alinéa inscrit dans la loi un certain nombre de droits et, notamment, le droit à l'information des candidats à l'agrément qui, jusqu'à présent, ne figurait que dans le décret n° 85-938 du 23 août 1985. Il prévoit, en particulier, que les candidats à l'agrément peuvent demander que tout ou partie des investigations effectuées pour l'instruction de leur dossier soient accomplies une seconde fois et par d'autres personnes qu'initialement, ceci pour éviter, autant que faire se peut, l'arbitraire dans ce domaine. Les taux de refus d'agrément, extrêmement divers selon les départements et déjà évoqués, de 0 % dans le Gers et dans les deux départements corses à 35,6 % en Seine-Saint-Denis, montrent à l'évidence, la diversité des pratiques. Or, chacun doit avoir les mêmes chances d'être agréé, quel que soit son département de résidence. Voici pourquoi votre commission souhaite que les droits des postulants soient mieux garantis. Ceux-ci seront donc informés du déroulement de l'instruction du dossier et pourront prendre connaissance de tous les renseignements figurant dans

celui-ci. Les dispositions des articles 3, 4 et 6 bis de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal leur seront applicables. En particulier, conformément à l'article 3 de la loi précitée, ils pourront faire consigner leurs observations en annexe des documents qu'ils auront consultés.

Le cinquième alinéa prévoit explicitement la motivation pour le refus ou le retrait de l'agrément et la possibilité de recours dans les deux cas auprès du tribunal administratif suivant la date de notification.

Le sixième alinéa introduit une précision qui n'existait pas et qui posait par là-même un problème : le délai au bout duquel la personne à qui un agrément a été refusé ou retiré peut faire une nouvelle demande. Sans texte, actuellement, nombre de services de l'aide sociale à l'enfance considèrent que ce délai est identique à celui concernant la validité de l'agrément, soit cinq ans, ce qui a semblé à votre commission excessif, surtout si l'on connaît déjà les difficultés de l'ensemble de la procédure et l'importance d'avoir des parents adoptifs relativement jeunes. C'est pourquoi votre commission a souhaité que le délai requis pour déposer une nouvelle demande après un refus ou un retrait soit de trente mois, soit la moitié du délai de validité de l'agrément.

Le septième alinéa de l'article 63, tel que le propose cet article, reprend, en fait, l'alinéa consacré à la reconnaissance du caractère national de l'agrément, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

Le huitième alinéa dispose que les décisions relatives à l'agrément ne sont plus transmises au ministre chargé de la famille, mais à l'Autorité centrale pour l'adoption, seule structure créée par la loi et qui pourra servir de répertoire de données, ce qui fait actuellement tout à fait défaut.

Enfin, le dernier alinéa prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour fixer les conditions d'application de l'ensemble de cet article.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a proposé, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 33

(Art. 63-1 du code de la famille et de l'aide sociale)

Projet d'adoption pour les pupilles de l'Etat

Le présent article qui crée un nouvel article 63-1 du code de la famille et de l'aide sociale est composé de quatre alinéas.

L'article initial de la proposition de loi ne comportait que trois alinéas. Le premier alinéa proposait simplement de créer le nouvel article 63-1 du code de la famille et de l'aide sociale.

Le deuxième alinéa ne faisait que reprendre l'ancien dernier alinéa de l'article 63 du même code sur la définition du projet d'adoption et le choix des adoptants par le tuteur après accord du conseil de famille, en remplaçant, cependant, le terme d'adoption simple par celui de complétive. Il introduisait toutefois une précision importante : l'enfant, quel que soit son âge, devait avoir été entendu par le conseil de famille ou une personne que ce dernier aurait désigné à cet effet.

En revanche, le troisième alinéa introduisait une véritable innovation puisqu'il comportait l'obligation de transmettre les dossiers des pupilles pour lesquels aucun projet d'adoption n'aurait été formé six mois après leur admission, par le tuteur, c'est-à-dire le préfet, qui devrait expliquer les raisons d'une telle situation au ministre chargé de la famille. Il faut, toutefois, préciser que la transmission de ces dossiers devait se faire sous forme non nominative, ce qui incline à penser qu'il y a une finalité d'abord statistique dans cette disposition. Il est vrai que transmettre des dossiers nominatifs aurait posé de manière évidente le problème de la compétence de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés).

L'Assemblée nationale, sur proposition de M. Jean-François Mattéi, rapporteur de la commission spéciale, a adopté un alinéa additionnel après le premier alinéa de cet article visant, en cohérence avec ce qui avait été adopté à l'article précédent, à reprendre l'ancien premier alinéa de l'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale consacré à l'intervention d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais, à l'exigence pour le tuteur d'expliquer au conseil de famille pourquoi, le cas échéant, il considérait qu'un tel projet n'était pas adapté à la situation de l'enfant, et à l'obligation, enfin, que ces motifs soient confirmés lors de l'examen annuel de la situation de l'enfant.

Elle a, ensuite, complété le deuxième alinéa en substituant à l'exigence de l'audition de l'enfant par le conseil de famille ou une personne désignée par lui à cet effet, introduite par la proposition de loi, celle de l'audition du mineur capable de discernement -notion plus restreinte et qui doit être appréciée en l'occurrence par ceux qui l'entendent- qui doit

s'exprimer, non seulement devant le conseil de famille ou l'un de ses membres, mais aussi devant le tuteur ou son représentant.

L'Assemblée nationale a, en revanche, adopté le dernier alinéa de cet article consacré à la transmission des dossiers des pupilles de l'Etat sans modification.

Votre commission a adopté les deux premiers alinéas de cet article, c'est-à-dire la création d'un nouvel article 63-1 et le projet d'adoption dans les meilleurs délais, sans modification.

Par voie d'amendement, elle a proposé de réintroduire les termes d'adoption simple plus que d'adoption complétive par coordination avec les dispositions qui ont été adoptées pour le code civil par la commission des lois, saisie au fond de ce texte.

S'agissant du dernier alinéa de cet article, votre commission en a proposé, **par voie d'amendement, une nouvelle rédaction** visant à renforcer l'obligation de transmission des dossiers des pupilles de l'Etat et à les adresser, en cohérence avec ce qu'elle a adopté pour les décisions relatives aux agréments, à l'Autorité centrale pour l'adoption créée à l'article 51 plutôt qu'au ministre chargé de la famille.

Sous réserve des deux amendements qu'elle vous a proposés, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 34

(Art. 63-2 du code de la famille et de l'aide sociale)

Autorisations d'absence pour les membres des nouvelles commissions d'agrément

Le présent article vise à créer un nouvel article 63-2 au sein du code de la famille et de l'aide sociale qui institue des autorisations d'absence pour les membres des commissions d'agrément créées à l'article 32 du présent texte.

L'article 32 ne mentionne, dans la composition de ces commissions d'agrément, que le membre d'un conseil de famille des pupilles de l'Etat nommé au titre des associations familiales ou de l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat. Les autres membres ne sont pas précisés par la loi. S'est donc posé le problème des autorisations d'absence pour cette catégorie de membre d'une commission d'agrément lorsqu'elle a un emploi.

La proposition de loi initiale prévoyait que les salariés membres de la commission d'agrément avaient, de droit, des autorisations d'absence pour participer aux réunions de celle-ci selon les conditions prévues par l'article L. 225-8 du code du travail. Or, l'article L. 225-8 du code du travail concerne le salarié qui est désigné comme représentant d'une association ou d'une mutuelle « dans une instance instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental ».

La commission d'agrément n'étant pas une instance instituée auprès d'une autorité de l'Etat, mais auprès du Conseil général, cette assimilation n'apparaissait pas totalement opportune. De plus, selon l'article L. 225-8, précité, pendant ce congé, qui ne peut dépasser neuf jours ouvrables par an, si le salarié subit une baisse de rémunération, il doit, certes, recevoir une indemnité de la part de l'Etat, mais qui peut ne pas compenser totalement ce manque à gagner. De ce point de vue, cette assimilation ne semblait pas totalement satisfaisante.

Aussi, en adoptant un amendement du Gouvernement, l'Assemblée nationale a-t-elle modifié cet article. S'agissant des représentants des associations familiales (UDAF), elle a estimé que l'article 16 du code de la famille et de l'aide sociale pouvait s'appliquer. Cet article prévoit, en effet, d'une part, que lorsqu'un salarié est désigné pour assurer la représentation d'associations familiales par application de dispositions législatives et réglementaires, son employeur est tenu de lui laisser le temps nécessaire pour participer à des réunions, et d'autre part, que les dépenses supportées par ledit employeur en ce qui concerne le maintien du salaire, lui sont remboursées par, selon le cas, l'UNAF ou l'UDAF, sur les ressources de leur fonds spécial dont le budget est abondé en conséquence. Concernant l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat qui n'est pas membre de l'UNAF, le Gouvernement, suivi par l'Assemblée nationale, a choisi de mettre à la charge des Conseils généraux le remboursement de la rémunération de son représentant à l'employeur de celui-ci.

Cet article tel que modifié par l'Assemblée nationale appelle deux remarques de la part de votre commission. Même si le cas de la fonction publique est abordé à l'article 52 bis du présent texte, il lui semble opportun de poser le principe de l'autorisation d'absence pour participer aux commissions d'agrément quel que soit l'emploi exercé au sein du code de la famille et de l'aide sociale. Ensuite, il lui semble que, dans la mesure où l'association départementale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat mentionnée à l'article 65 du code de la famille et de l'aide sociale reçoit, notamment, des subventions du département, des communes et de l'Etat, et où il n'y aura dans la commission d'agrément qu'un seul membre de cette association, ce qui n'impliquera qu'une charge financière relativement

faible pour celle-ci, ladite association a tout à fait, comme l'UNAF, les moyens de rembourser à l'employeur de son représentant les dépenses qu'il est amené à supporter au titre du maintien du salaire.

Compte tenu de ces observations, votre commission vous propose, par voie d'amendement, une nouvelle rédaction de l'article 63-2 du code de la famille et de l'aide sociale et d'adopter le présent article tel qu'amendé.

Art. 35

(Art. 63-3 du code de la famille et de l'aide sociale)

Création d'une prestation à la charge du Conseil général afin de dédommager les assistantes maternelles qui adoptent

Cet article a pour objet de créer un nouvel article 63-3 au sein du code de la famille et de l'aide sociale afin d'instaurer une nouvelle prestation, à la charge des conseils généraux, destinée à compenser pour les assistantes maternelles qui adoptent l'enfant dont elles ont la garde le manque à gagner qui pourrait en résulter. Elles ont, en effet, la possibilité de pouvoir adopter l'enfant qu'elles accueillent sans avoir besoin d'être agréées¹, conformément au deuxième alinéa de l'article 63 du code précité, « lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure ».

Cet article, qui figurait dans la proposition de loi, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Votre commission remarque, bien sûr, que les assistantes maternelles qui font l'effort d'adopter un ou plusieurs enfants qui leur ont été confiés -elles sont au demeurant très peu nombreuses mais un cas relativement récent, dans le Nord de la France, a été cité- vont subir une baisse dans leurs revenus. Ainsi, le département qui les rémunère leur octroie une somme d'environ 3.000 F par mois à laquelle s'ajoutent une indemnité d'entretien pour couvrir les frais occasionnés par l'enfant, soit à peu près 2.500 F à 3.000 F par mois, et, en général, une indemnité d'habillement². L'enfant bénéficie, quant à lui, d'argent de poche.

Mais puisque votre commission souhaite, par ailleurs, établir la parité des droits sociaux entre les enfants biologiques et les enfants adoptés -ainsi, cette famille d'accueil pourra percevoir toutes les prestations familiales

¹ Elles ont seulement besoin d'être agréées pour devenir assistantes maternelles.

² Ceci peut être comparé avec le coût mensuel d'un enfant en maison d'accueil, soit, au début des années quatre-vingt-dix, environ 12 à 15.000 F en moyenne.

auxquelles lui donnera droit l'adoption de l'enfant¹-, il ne lui apparaît pas nécessaire de créer, pour des cas très peu nombreux, une nouvelle prestation à caractère général, non limitée dans le temps et aux conditions d'accès relativement imprécises, à la charge des Conseils généraux. Que peut-on, en effet, entendre par ressources suffisantes ? Il convient, d'ailleurs, de rappeler que les Conseils généraux ont toute latitude pour octroyer des aides temporaires ; ils le font d'ailleurs généralement dans le cas des assistantes maternelles. Il n'apparaît donc pas pertinent d'en passer par la loi pour les y obliger. Par ailleurs, on peut remarquer que les futurs adoptants, pour l'obtention de l'agrément dont sont dispensées les assistantes maternelles, doivent, conformément au décret n° 85-938 du 23 août 1985, et plus particulièrement son article 3, administrer la preuve qu'ils disposent « des ressources adaptées pour élever des enfants ». Il n'y a donc pas de raison de traiter différemment, sur ce point, les deux catégories d'adoptants, les familles agréées et les assistantes maternelles.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous demande d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Art. 36

(Art. 95 du code de la famille et de l'aide sociale)

Coordination en matière de termes employés pour le retrait de l'autorité parentale

C'est, en effet, un article de coordination et d'harmonisation des termes employés dans le code de la famille et de l'aide à propos de l'autorité parentale. Ceux-ci, comme votre commission l'a déjà précisé auparavant, ont été modifiés dans le titre premier relatif au code civil. Il s'agit de faire perdre à la déchéance de l'autorité parentale sa connotation péjorative et quasiment infamante. Elle est donc remplacée par le terme de retrait. Le présent article vise donc, à modifier l'article 95 du code de la famille et de l'aide sociale relatif aux personnes physiques ou morales de droit privé qui accueillent des mineurs, en remplaçant les termes « déchu de » par ceux de « s'étant vu retirer », à propos de l'autorité parentale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Le ménage de l'assistante maternelle aura, de plus, droit au minimum à une demi-part fiscale supplémentaire.*

Art. 37

Harmonisation des termes relatifs aux organismes qui interviennent en matière d'adoption

Il s'agit, en effet, d'harmoniser les dispositions qui figurent dans le code de la famille et de l'aide sociale, et plus particulièrement, dans le présent article, l'intitulé de la section 2 du chapitre IV du titre II, qui est actuellement « contrôle des oeuvres d'adoption », avec les modifications terminologiques qui ont été adoptées pour le code civil au titre premier.

La proposition de loi, et l'Assemblée nationale l'a totalement suivie sur ce point, a ainsi modifié la dénomination des oeuvres d'adoption agréées, dans la mesure où le rapporteur, dans son rapport de mission au Premier Ministre, indiquait, d'une part, qu'elle apparaissait quelque peu désuète, et, d'autre part, que la Convention de La Haye mentionnait que l'Autorité centrale, à créer dans chaque pays, pourrait déléguer l'exécution d'une partie de ses obligations à des organismes agréés. Pour ces deux raisons, la proposition de loi a changé le terme d'oeuvres pour celui d'organismes. Votre commission accepte bien volontiers cette modification.

Pour le présent article, votre commission tient toutefois à faire deux remarques. Tout d'abord, la rédaction ne devient pas réellement homogène dans l'ensemble du texte puisque l'article 9 mentionne des « organismes autorisés pour l'adoption » alors que le présent article prévoit des « organismes autorisés et habilités pour l'adoption ». Ce n'est, d'ailleurs, pas la rédaction initiale de l'article qui parlait « d'organismes servant d'intermédiaires à l'adoption ». La rédaction actuelle résulte de l'adoption, en séance publique, d'un amendement de Mme Marie-Thérèse Boisseau. Or, cette rédaction pose un problème dans la mesure où elle introduit la notion « d'organismes habilités » qui ne figure dans aucun article de la section 2 précitée. **Par voie d'amendement, votre commission vous propose donc de la supprimer et de rendre ainsi homogène la rédaction concernant les organismes autorisés pour l'adoption**, par rapport à l'article 9 du présent texte notamment. Par ailleurs, votre commission note que la modification de l'intitulé de la section 2 n'est pas seulement terminologique puisque disparaît la notion de contrôle. Cette suppression peut sembler logique dans la mesure où la proposition de loi crée au sein de cette section un nouvel article qui permet d'octroyer « l'aide de l'Etat » aux organismes autorisés. Il ne s'agit donc plus uniquement de contrôle.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a proposé, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Votre commission vous propose donc, par voie d'amendement, de compléter et modifier le dernier alinéa à cet effet.

Sous réserve des deux amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 39

(Art. 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale)

Sanctions encourues par les organismes qui exercent sans autorisation

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale qui organise les sanctions à l'égard des organismes ou des particuliers qui servent d'intermédiaires en matière d'adoption sans y avoir été autorisés. Actuellement, « toute personne physique ou toute personne morale de droit privé qui sert d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans » sans y avoir été autorisée par le Président du Conseil général du département où elle souhaite exercer son activité, est punie des peines qui figurent à l'article 99 du code de la famille et de l'aide sociale. Ces peines consistent à un emprisonnement de trois mois et une amende de 25.000 F ou l'une des deux peines seulement.

Le tribunal peut également prononcer des peines accessoires. Il peut, à cet égard, interdire au condamné, soit définitivement, soit pour une durée limitée, d'exploiter ou de diriger un établissement d'hébergement pour mineur, de placer ou de recevoir des enfants.

Lorsqu'il y a récidive, les peines principales peuvent être doublées tandis que le tribunal doit se prononcer expressément sur la peine accessoire.

La proposition de loi initiale souhaitait durcir les peines principales qui viennent d'être évoquées en les portant à deux ans d'emprisonnement et à 200.000 francs d'amende. Toutefois, dans le souci d'harmoniser les peines prévues dans ce cas avec les dispositions qui figurent à l'article 227-12 du nouveau code pénal lorsqu'il y a entremise à but lucratif, entre une personne souhaitant adopter un enfant et une autre acceptant d'abandonner son enfant, qu'il soit né ou à naître, le rapporteur de la proposition de loi, M. Mattéi, a présenté un amendement réduisant celles-ci à un an d'emprisonnement et 100.000 francs d'amende.

Votre commission souhaite, à cet égard, faire une remarque. Le cas de l'exercice de l'activité d'intermédiaire en matière d'adoption alors que cet exercice a été interdit par le Président du Conseil général, après avoir été

Art. 38

(Art. 100-1 du code de la famille et de l'aide sociale)

Conditions d'autorisation des organismes qui interviennent en matière d'adoption

Le présent article, dans sa rédaction actuelle, résulte de l'adoption à l'Assemblée nationale de deux amendements, le premier émanant du Gouvernement, le second du rapporteur, qui ont profondément modifié l'article initial de la proposition de loi. Il concerne l'article 100-1 du code de la famille et de l'aide sociale relatif à l'autorisation d'exercer pour les organismes intermédiaires en matière d'adoption.

En effet, la proposition de loi initiale visait uniquement à introduire un alinéa additionnel après le premier alinéa permettant aux personnes physiques ou morales de droit privé ayant obtenu l'autorisation d'exercer dans un département considéré de demander au ministre compétent une extension de cette autorisation pour l'ensemble de la France et à en tirer les conséquences rédactionnelles pour l'ensemble de l'article.

M. Mattéi considérait, en effet, dans son rapport n° 2449 (p. 181) que cette disposition se situait dans la perspective « d'une mise en commun des moyens humains et matériels des organismes français servant d'intermédiaires pour l'adoption qui sont actuellement plus nombreux que dans la plupart des autres pays européens et de dimension très inégale ».

Toutefois, le Gouvernement¹, en séance publique, le 17 janvier 1996, n'a pas souhaité le maintien de cette disposition. En effet, cela aboutit à conférer, concurremment, au ministre chargé de la famille et aux Présidents de Conseil général la compétence pour attribuer les autorisations d'exercer pour les organismes intermédiaires en matière d'adoption, alors même qu'il résulte clairement des lois de décentralisation que l'aide sociale à l'enfance et la protection de celle-ci sont du ressort des départements. Cela risquerait donc d'être source de mauvaise administration dans la mesure où les organismes pourraient s'adresser soit au ministre soit au Président du Conseil général, voire même aux deux pour obtenir leur autorisation d'exercer, d'où des difficultés de gestion et des risques de contentieux. En conséquence, le Gouvernement a proposé un amendement qui constitue le 1° de cet article permettant à un organisme déjà autorisé, dans un département au moins, de se contenter d'envoyer une déclaration de fonctionnement préalable à l'exercice de son activité dans le ou les départements où il souhaite servir d'intermédiaire pour l'adoption.

A cet égard, votre commission souhaite faire une remarque. Une déclaration préalable de fonctionnement lui semble insuffisante pour que le

¹ par la voix de M. Roger Romani, Ministre des relations avec le Parlement

Votre commission vous propose donc, par voie d'amendement, de compléter et modifier le dernier alinéa à cet effet.

Sous réserve des deux amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 39

(Art. 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale)

Sanctions encourues par les organismes qui exercent sans autorisation

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale qui organise les sanctions à l'égard des organismes ou des particuliers qui servent d'intermédiaires en matière d'adoption sans y avoir été autorisés. Actuellement, « toute personne physique ou toute personne morale de droit privé qui sert d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans » sans y avoir été autorisée par le Président du Conseil général du département où elle souhaite exercer son activité, est punie des peines qui figurent à l'article 99 du code de la famille et de l'aide sociale. Ces peines consistent à un emprisonnement de trois mois et une amende de 25.000 F ou l'une des deux peines seulement.

Le tribunal peut également prononcer des peines accessoires. Il peut, à cet égard, interdire au condamné, soit définitivement, soit pour une durée limitée, d'exploiter ou de diriger un établissement d'hébergement pour mineur, de placer ou de recevoir des enfants.

Lorsqu'il y a récidive, les peines principales peuvent être doublées tandis que le tribunal doit se prononcer expressément sur la peine accessoire.

La proposition de loi initiale souhaitait durcir les peines principales qui viennent d'être évoquées en les portant à deux ans d'emprisonnement et à 200.000 francs d'amende. Toutefois, dans le souci d'harmoniser les peines prévues dans ce cas avec les dispositions qui figurent à l'article 227-12 du nouveau code pénal lorsqu'il y a entremise à but lucratif, entre une personne souhaitant adopter un enfant et une autre acceptant d'abandonner son enfant, qu'il soit né ou à naître, le rapporteur de la proposition de loi, M. Mattéi, a présenté un amendement réduisant celles-ci à un an d'emprisonnement et 100.000 francs d'amende.

Votre commission souhaite, à cet égard, faire une remarque. Le cas de l'exercice de l'activité d'intermédiaire en matière d'adoption alors que cet exercice a été interdit par le Président du Conseil général, après avoir été

autorisé n'a pas été prévu. **Par voie d'amendement, votre commission souhaite donc l'introduire.**

Concernant les peines accessoires, la proposition de loi initiale n'a pas été modifiée par l'Assemblée nationale. Ses dispositions ne font que mentionner le contenu du deuxième alinéa de l'article 99 précité, soit l'interdiction d'exercer les activités d'exploitation ou de direction d'établissements pour mineurs, le placement ou le fait de recevoir des enfants.

Votre commission souhaite, par ailleurs, remarquer qu'il pourrait être opportun d'envisager, après analyse des peines envisageables au regard du contenu du nouveau code pénal, une modification de l'article 99 du code de la famille et de l'aide sociale qui apparaît désormais en retrait par rapport au présent article.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a présenté, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 40

(Art. 100-2-1 du code de la famille et de l'aide sociale)

Possibilité d'obtention d'une aide de l'Etat pour les organismes autorisés pour l'adoption

En créant un nouvel article 100-2-1 du code de la famille et de l'aide sociale, le présent article vise à permettre aux organismes autorisés pour l'adoption de bénéficier « de l'aide de l'Etat » s'ils remplissent un certain nombre de conditions qui devront être fixées par décret en Conseil d'Etat.

Sur cet article de la proposition de loi initiale et qui n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale, votre commission s'est interrogée. Elle s'est, en effet, demandé tout d'abord, la finalité de cet article, puis le contenu même à donner au terme « l'aide de l'Etat ».

Par ailleurs, la rédaction du présent article ne lui a pas semblé correspondre aux buts qui ont motivé celui-ci. Partant du constat qu'en France existent une cinquantaine d'oeuvres d'adoption, d'importance inégale¹, et insuffisamment structurées, alors que, dans les autres pays européens, elles sont beaucoup moins nombreuses, trois ou quatre par pays en général, une dizaine tout au plus, M. Mattéi a, dans son rapport, souhaité les inciter à se

¹ *Globalement, ces oeuvres ne réalisent qu'un nombre restreint d'adoption sur le territoire national -soit pas plus d'une centaine par an- et environ un tiers des adoptions sur le plan international (729 sur 2.418 visas accordés en 1992 selon le rapport de M. Mattéi). Mais, globalement, certaines oeuvres ne favorisent qu'une dizaine d'adoptions par an alors que les plus importantes en permettent plus d'une centaine.*

regrouper. Il faut, en effet, noter que certaines familles adressent systématiquement, pour, pensent-elles, accroître leurs chances d'adopter, leur demande à l'ensemble des oeuvres. Le regroupement des moyens de ces oeuvres pourrait ainsi éviter ce que M. Mattéi qualifie de « doublons » et la perte de temps afférente. Par ailleurs, il convient de mentionner que la Convention de la Haye du 29 mai 1993, non encore ratifiée par la France, prévoit la création d'une Autorité centrale pour l'adoption et la possibilité et le fait que les fonctions qui lui seront dévolues puissent être exercées soit par des autorités publiques, soit par des organismes agréés. Ce n'est pas le choix qu'a opéré la présente proposition de loi dans son article 51 puisqu'y est définie une Autorité centrale instituée auprès du Premier ministre. Toutefois, pour qu'une telle possibilité de délégation des prérogatives de l'Autorité centrale reste ouverte pour l'avenir à l'égard des organismes agréés, il semble nécessaire que ceux-ci se constituent en un réseau suffisamment structuré pour être efficace. Actuellement, il existe bien une fédération des oeuvres d'adoption, mais elle ne compte qu'une quinzaine d'adhérents sur la cinquantaine d'organismes en activité. De plus, son activité est limitée à la concertation.

Le présent article, dans ses motivations, vise donc, comme le précise le rapport n° 2449 de M. Mattéi, à encourager les organismes agréés « à mettre en commun certains de leurs moyens en personnes, en documentation et en matériel pour renforcer ainsi leur potentiel d'action tout en préservant leurs philosophies », en leur imposant des conditions à remplir pour bénéficier de « l'aide de l'Etat ».

Toutefois, votre commission estime que le contenu de cet article est insuffisamment explicite pour les buts visés. **Elle a donc souhaité, par voie d'amendement, proposer une nouvelle rédaction de cet article**, afin de préciser expressément que l'Etat favorise, de ses moyens, la mise en place d'un réseau structuré d'organismes agréés pour l'adoption et de prévoir un décret en Conseil d'Etat afin de fixer les conditions d'obtention de ces aides.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a proposé, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 41

(Art. 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale)

Précisions relatives à l'agrément pour l'adoption d'un enfant étranger

Le présent article vise à modifier, par deux fois, l'article 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale qui est relatif à l'agrément que doivent

demander les personnes qui souhaitent accueillir un ou plusieurs enfants étrangers pour les adopter.

La rédaction initiale de la proposition de loi souhaitait indiquer que ces personnes devaient obtenir l'agrément, plutôt que simplement le demander. Au cours de la discussion du texte en commission, le rapporteur, M. Mattéi, a fait adopter un amendement qui vise en fait à passer d'une vision a priori -les personnes qui souhaitent adopter un enfant étranger doivent demander un agrément- à une vision a posteriori -les personnes qui accueillent un enfant étranger en vue d'adoption doivent avoir obtenu un agrément. Cette dernière rédaction a été adoptée sans modification par l'Assemblée nationale en séance publique.

Votre commission approuve cette rédaction en ce qu'elle mentionne explicitement la nécessité d'avoir obtenu un agrément pour accueillir un enfant en vue d'adoption.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 42

(Art. 100-4 du code de la famille et de l'aide sociale)

Accompagnement de l'enfant adopté

Le présent article vise à créer un article 100-4 au sein du code de la famille et de l'aide sociale instaurant un accompagnement à destination des enfants étrangers adoptés afin de leur permettre de mieux s'intégrer.

La proposition de loi initiale proposait une rédaction beaucoup plus restrictive puisqu'il s'agissait de ne conférer un accompagnement aux enfants étrangers que jusqu'au moment où le jugement d'adoption, ou conférant les droits d'autorité parentale, serait devenu définitif, ou bien encore que le jugement étranger ayant les mêmes conséquences pour l'enfant aurait fait l'objet d'une transcription. Une fois l'adoption intervenue avec tous ses effets, l'accompagnement par le service d'aide sociale à l'enfance cessait, alors que les problèmes d'adaptation eux pouvaient parfaitement perdurer. Mais il n'était pas prévu que les futurs adoptants puissent refuser cet accompagnement.

Il faut noter qu'actuellement, conformément à l'article 60 du code de la famille et de l'aide sociale, la situation du pupille de l'Etat fait l'objet d'un examen annuel par le conseil de famille. Parallèlement, conformément au dernier alinéa de l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale, le service de l'aide sociale à l'enfance a pour mission de contrôler « les

personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement ».

Par ailleurs, les oeuvres d'adoption, maintenant dénommées organismes agréés pour l'adoption, ont, selon la législation actuelle et particulièrement, conformément au second alinéa de l'article 20 du décret n° 89-95 du 10 février 1989, l'obligation d'adresser au Président du Conseil général un rapport trimestriel sur la situation de tout enfant placé soit en vue d'adoption, soit au foyer des adoptants. Ces obligations cessent alors que le jugement d'adoption est devenu définitif.

Toutefois, les oeuvres d'adoption n'assurant environ qu'un tiers des adoptions transnationales, la proposition de loi a jugé opportun d'étendre ce suivi des enfants étrangers adoptés à ceux arrivés en France par d'autres voies. Il faut, d'ailleurs, noter que nombre d'Etats d'origine des enfants adoptés -ils sont d'ailleurs de plus en plus nombreux- souhaitent qu'un suivi soit assuré à l'égard de ceux-ci dans le pays d'accueil, par l'organisme agréé.

De plus, la Convention de La Haye du 29 mai 1993 prévoit, notamment, dans son article 9, que l'Autorité centrale prend toute mesure pour « promouvoir le développement de service de conseils pour l'adoption et pour le suivi de celle-ci » et « pour répondre », dans « la mesure permise par la loi » de l'Etat considéré, « aux demandes motivées d'informations sur une situation particulière d'adoption formulées par d'autres Autorités centrales ou par des autorités publiques ».

Estimant le texte figurant dans sa proposition de loi à la fois trop restrictif, puisque l'accompagnement n'était ouvert que jusqu'au prononcé ou à la transcription de l'adoption, et trop attentatoire aux libertés individuelles et, en particulier, au respect de la vie privée des adoptants, le rapporteur de la commission spéciale a proposé un amendement à celui-ci qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Le présent article, qui ne concerne donc que l'enfant étranger, pour pallier les deux difficultés précitées, prévoit un accompagnement pendant une durée d'un an à compter de l'arrivée au foyer par le service d'aide sociale à l'enfance ou l'organisme agréé pour l'adoption. Toutefois, un tel accompagnement est subordonné à la demande ou à l'accord de l'adoptant.

Votre commission souhaite faire, à cet égard, un certain nombre de remarques. Tout d'abord, il ne lui paraît pas opportun de réserver la procédure de l'accompagnement aux enfants étrangers qui, par parenthèse, **ne le seront plus dès lors qu'ils auront fait l'objet d'une adoption plénière**. De plus, des enfants étrangers peuvent parfaitement être remis en vue d'adoption au service de l'aide sociale à l'enfance en France. Parallèlement, si l'on souhaite

favoriser l'adoption d'enfants à particularités -relativement âgés, membres de fratries, ou handicapés- qui attendent en maisons ou en familles d'accueil sur le territoire national et permettre que cette adoption réussisse, il peut apparaître nécessaire et efficace d'instaurer une procédure de suivi et d'accompagnement non pas inquisitoriale et de manière à remettre en cause la protection de la vie privée des adoptants mais au contraire afin de les aider dans la recherche de la meilleure intégration possible de l'enfant. Il faut, d'ailleurs, rappeler que le suivi dans les cas où il existe déjà, que cela soit par l'aide sociale à l'enfance ou les oeuvres d'adoption est relativement léger et ne peut s'assimiler à une menace pour les parents adoptants quant à leurs droits en matière d'autorité parentale. Par ailleurs, la charge supplémentaire qui pourrait résulter, pour les départements, de la généralisation du suivi aux enfants adoptés sur le territoire national doit être relativisée dans la mesure où les adoptions « internes » ne constituent désormais plus qu'un tiers des adoptions plénières.

C'est pourquoi, par voie d'amendement, votre commission vous propose, d'une part, de ne pas faire de distinction entre les enfants adoptés, étrangers ou non, et, d'autre part, d'instaurer cet accompagnement sans le subordonner à la demande ou l'accord des adoptants. Sous réserve de cet amendement, elle vous propose d'adopter cet article.

TITRE III

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

D'un nombre initial de cinq articles, le présent titre qui vise à modifier le code de la sécurité sociale en comporte désormais six, à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Mattéi, par l'Assemblée nationale, le 17 janvier 1996. Votre commission vous propose de créer au sein de ce titre deux articles additionnels, l'un de principe avant l'article 43, l'autre de cohérence, après l'article 46.

Article additionnel avant l'article 43

Parité des droits sociaux attachés à la naissance et à l'adoption

Cet article additionnel, composé de deux alinéas, que vous propose votre commission, par voie d'amendement, au début du présent titre, a pour but de poser un principe : celui d'assimiler le plus possible, quand c'est pertinent, la naissance et l'adoption.

Il prévoit, tout d'abord, dans un premier alinéa, de poser le principe de la parité des droits entre naissance et adoption, ce qui ne signifie pas, selon votre commission, égalité parfaite pour toutes les prestations et congés. Il en est ainsi en matière de congés d'adoption qui ne peuvent être totalement alignés sur le congé maternité dans la mesure où, dans ce dernier, on inclut un congé prénatal. De plus, ne sont concernés que les prestations et congés dont il est fait mention dans la présente loi.

L'écriture de ce principe par le premier alinéa permet d'ouvrir des prestations et des droits à congé concernant des enfants qui sont déjà âgés et qui, de ce fait, ne pourraient être créateurs de droits, en l'état actuel de la législation. C'est ce que propose le second alinéa de cet article, car il est tout à fait souhaitable de favoriser l'adoption d'enfants qui ne sont plus des nourrissons. Actuellement, il convient de rappeler qu'un nombre non négligeable d'enfants en France, environ 2.700, sont adoptables mais ne sont pas adoptés, parce que, notamment, ils sont considérés comme trop âgés. Il s'avère donc important de rendre plus attractive leur adoption. Permettre à ceux qui font l'effort de les adopter d'accéder, au moins pour une durée minimale, à des prestations créées pour la naissance participe de la mise en oeuvre de cette parité entre naissance et adoption et ne devrait pas être d'un

coût global très important pour la collectivité surtout si on met celui-ci en regard avec celui d'une procréation médicalement assistée (PMA), soit 200.000 francs en moyenne.

Votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 43

(Art. L 521-2 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation des termes relatifs au retrait de l'autorité parentale

Le présent article a pour but d'harmoniser avec les dispositions déjà adoptées précédemment dans les titres I et II, la terminologie relative à la privation des droits d'autorité parentale figurant à l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale qui précise à qui sont versées les prestations familiales et renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions dans lesquelles s'applique le versement de ces prestations notamment en cas de déchéance de l'autorité parentale. Le présent article remplace donc ce terme par celui de « retrait de tous les droits d'autorité parentale ». Tel que figurant dans la proposition de loi initiale, cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

Toutefois, votre commission souhaite rappeler que la commission des lois de la Haute Assemblée saisie au fond de ce texte a modifié cette terminologie, en mentionnant désormais le retrait de l'autorité parentale. S'accordant sur cette modification, par cohérence, elle en propose une semblable pour le présent article, **par voie d'amendement.**

Sous réserve de cet amendement, elle vous demande d'adopter cet article.

Art. 44

(Art. L. 532-1 du code de la sécurité sociale)

Possibilité d'accorder l'allocation parentale d'éducation si l'enfant adopté a plus de trois ans

Le présent article a pour objet de compléter le premier alinéa de l'article L. 532-1 du code de la sécurité sociale relatif à l'allocation parentale d'éducation (APE). Depuis l'intervention de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille, l'APE¹ est accordée pour les personnes qui remplissent les conditions en matière d'activité professionnelle dès le

¹ Soit 2.451 F par mois pour une APE à taux plein au 1er janvier 1996.

deuxième enfant. Les parents adoptifs peuvent y prétendre, qu'il s'agisse de l'APE à taux plein ou à taux partiel, dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire jusqu'à ce que l'enfant le plus jeune ait atteint trois ans. Ceci implique donc que les parents, ou futurs parents adoptifs, alors qu'ils ont déjà au moins un enfant au foyer, ne peuvent avoir accès à l'APE que si l'enfant précité, ou l'enfant adopté, a moins de trois ans. Ceci dissuade bien évidemment ces parents d'adopter un enfant plus âgé alors que c'est précisément l'un des buts de la présente proposition de loi que de faciliter l'adoption de ce type d'enfant qui reste souvent laissé pour compte en maison ou en famille d'accueil, sans perspective d'avenir.

Le présent article, qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale, propose donc d'octroyer aux parents adoptifs qui remplissent les conditions d'activité professionnelle de pouvoir bénéficier d'une durée d'APE minimale -qui sera, selon la proposition de loi, d'un an- afin de favoriser l'intégration de l'enfant adopté dans sa nouvelle famille et dans son nouveau milieu scolaire, cela même s'il a plus de trois ans.

A cet égard, votre commission souhaite faire un certain nombre de remarques. Tout d'abord, si elle s'accorde sur le principe de permettre l'octroi d'une APE minimale lors de l'arrivée d'un enfant adopté de plus de trois ans, afin d'assimiler le plus possible adoption et naissance d'un enfant, elle souhaite au moins fixer une borne à l'âge de l'enfant qui, dans la rédaction actuelle, n'existe pas. Or, selon la législation en vigueur concernant les prestations familiales, l'âge limite de versement est de vingt ans. Lorsque la branche famille sera de nouveau en excédent, conformément aux dispositions de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille, cet âge limite sera même porté à 22 ans.

Or, votre commission estime qu'un enfant adopté majeur -qui a fait, en fait, l'objet d'une adoption simple- ne requiert pas un an de présence d'un parent auprès de lui pour lui permettre de s'intégrer. Compte tenu des difficultés financières transitoires de la branche famille et de l'intervention de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative, notamment, à l'équilibre de cette branche, votre commission estime plus équitable, pour les familles biologiques qui subissent les conséquences de l'application de ladite ordonnance, de ne pas ouvrir au-delà de l'âge de l'obligation scolaire, c'est-à-dire seize ans, le bénéfice de cette durée minimale d'APE.

Votre commission a, d'ailleurs, souhaité préciser la rédaction du texte adopté par l'Assemblée nationale en mentionnant que cet âge de seize ans concerne l'enfant ouvrant droit à cette allocation et non l'enfant le plus jeune présent au foyer et que la date d'entrée en vigueur de ces dispositions, pour des raisons d'efficacité -il est, en effet, difficile de faire commencer des

droits dans le courant d'un mois- aura lieu le premier jour du mois suivant la publication de la présente loi.

Par voie d'amendement, votre commission vous propose donc une nouvelle rédaction du présent article et vous demande de l'adopter tel qu'amendé.

Art. 45

(Art. L. 532-1-1 du code de la sécurité sociale)

Cas de prolongement de l'allocation parentale d'éducation pour les adoptions multiples

Le présent article qui résulte de la proposition de loi initiale puisqu'il n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale, complète l'article L. 532-1-1 du code de la sécurité sociale, créé par la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille et qui permet de prolonger jusqu'à un âge limite -fixé par voie réglementaire à six ans- le droit à l'allocation parentale d'éducation en cas de naissances multiples autres que des jumeaux.

Le présent article, voulant le plus possible assimiler adoption et naissance, permet donc de prolonger l'APE jusqu'à cet âge de six ans dans le cas « d'arrivées multiples au foyer » d'enfants adoptés ou confiés en vue d'adoption. Le souhait de M. Mattéi, dans son rapport, est, en effet, et votre commission ne peut que le suivre sur ce point, de favoriser l'adoption de fratries dont les membres restent encore trop souvent en maisons ou familles d'accueil. Ceci pourrait concerner environ une quarantaine de familles par an.

Votre commission estime la motivation de cette disposition plus que louable mais sa rédaction lui semble poser un problème dans la mesure où si, par hypothèse, les triplés, quadruplés, quintuplés ou sextuplés ont le même âge, en revanche, les enfants qui arrivent simultanément en vue d'adoption dans un foyer, qu'ils soient membres de fratries ou non, n'ont qu'exceptionnellement un âge identique. Par ailleurs, prendre, dans ce cas de figure, pour fonder le droit à prolongation à l'APE, l'âge du plus jeune enfant ne se justifie pas car il introduirait une discrimination entre les fratries d'un même nombre de membres, au détriment des plus âgés, alors même qu'il est souhaitable de favoriser l'adoption d'enfants relativement grands. Donc, plutôt que d'introduire la notion d'un âge limite de six ans pour le plus jeune de la fratrie, il apparaît davantage souhaitable à votre commission de poser le principe d'une durée fixée par décret. Cette durée pourrait être de trois ans. Par ailleurs, il convient, selon votre commission, de poser un âge limite qui sera, comme pour l'article précédent, celui de la fin de l'obligation scolaire.

Votre commission vous propose donc un amendement en ce sens qui mentionne également la date d'entrée en vigueur et vous demande d'adopter cet article tel qu'amendé.

Art. 46

Alignement de l'allocation d'adoption sur l'allocation pour jeune enfant

Le présent article vise à aligner, au moins en partie, l'allocation d'adoption créée par l'article 30¹ de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille et en vigueur depuis le 1er janvier 1995 sur l'allocation pour jeune enfant (APJE). Il faut rappeler, à cet égard, que l'allocation d'adoption est égale à l'allocation de soutien familial, soit 624 F, alors que l'APJE est d'un montant nettement plus élevé, soit 955 F. La durée en est également différente : six mois pour l'allocation d'adoption et pour l'APJE, pendant au maximum 3 ans et demi, dont 9 mois sans conditions de ressources jusqu'à l'intervention de l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale, du 4ème mois de grossesse aux 3 mois de l'enfant (APJE dite « courte ») et le reliquat sous condition de ressources jusqu'aux trois ans de l'enfant. L'ordonnance du 24 janvier 1996 précitée a mis l'intégralité de l'APJE sous condition de ressources. Votre commission a exprimé à plusieurs reprises toutes les réserves que lui inspirait cette disposition.²

Or, le dispositif, tel qu'il figure à cet article et qui a été adopté les 16 et 17 janvier 1996, ne tient pas compte de cette modification essentielle dans le paragraphe I.

Paragraphe I

(Art. L. 535-2 du code de la sécurité sociale)

Durée de versement de l'allocation d'adoption

Le présent paragraphe prévoit, en effet, en complétant l'article L. 535-2 du code de la sécurité sociale consacré aux conditions de versement de l'allocation d'adoption et qui ne prévoit pas de conditions de ressources pour celle-ci, par un alinéa, d'en prolonger la durée de versement lorsque les personnes concernées remplissent les conditions de ressources pour l'accès à

¹ qui insère un nouveau chapitre, le chapitre V, dans le titre III du livre V du code de la sécurité sociale, consacré à l'allocation d'adoption et composé de trois articles, les articles L. 535-1, L. 535-2 et L. 535-3

² Cf rapport n° 128 de M. Charles Descours, sur le projet de loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à réformer la protection sociale (95-96).

l'ancienne APJE longue. Le système instauré par cet article serait le suivant : neuf mois d'allocation d'adoption sans condition de ressources à 955 F par mois, au lieu de 624 F pendant six mois actuellement, suivi de, vraisemblablement, un an de la même allocation cette fois sous les mêmes conditions de ressources que pour l'APJE.

Dans la mesure où l'APJE est désormais totalement sous condition de ressources et eu égard au fait que M. Mattei souhaite le plus possible assimiler les droits sociaux relatifs à la naissance et ceux ayant trait à l'adoption, votre commission estime qu'un tel dispositif n'est plus envisageable, puisqu'il accorderait plus de droits aux familles adoptives qu'aux familles biologiques.

Votre commission vous suggère donc de mettre l'ensemble de l'allocation d'adoption sous condition de ressources, qui seront identiques à celles requises pour le versement de l'APJE (cf. tableaux ci-dessous) pour approximativement, la durée totale qu'avait envisagée M. Mattéi -soit dix-huit mois à deux ans. Votre commission vous propose alors d'ajuster les conditions de cumul de cette allocation d'adoption rénovée avec les autres prestations. Elle souhaite, également, que les familles qui auront commencé à percevoir l'allocation d'adoption sans condition de ressources au moment de la publication de la loi ne perdent pas de droit. C'est pourquoi elle vous propose que ces familles puissent avoir le droit d'opter entre le bénéfice des droits actuels jusqu'au terme prévu ou le nouveau dispositif s'il leur est plus favorable.

**Plafond de ressources à considérer pour le bénéfice de l'allocation pour
jeune enfant conformément aux dispositions de l'article 5 de
l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996**

	Plafond après abattement de 10 % et 20 %		Plafond de ressources (telles que déclarées aux impôts)	
	Annuel (F)	Mensuel (F)	Annuel (F)	Mensuel (F)
enfant à naître/1 enfant	105 658	8 805	146 747	12 229
2ème enfant à naître/2 enfants	126 790	10 566	176 097	14 675
3ème enfant à naître/3 enfants	152 148	12 679	211 317	17 610
4ème enfant à naître/4 enfants	177 506	14 792	246 536	20 545
Par enfant supplémentaire né ou à naître	25 358	2 113	35 219	2 935

Plafond de ressources de l'allocation pour jeune enfant avec majoration pour les ménages où les deux conjoints travaillent et pour les allocataires isolés

	Plafond après abattement de 10 % et 20 %		Plafond de ressources (telles que déclarées aux impôts)	
	Annuel (F)	Mensuel (F)	Annuel (F)	Mensuel (F)
enfant à naître/1 enfant	139 631	11 636	193 932	16 161
2ème enfant à naître/2 enfants	160 763	13 397	223 282	18 607
3ème enfant à naître/3 enfants	186 121	15 510	258 501	21 542
4ème enfant à naître/4 enfants	211 479	17 623	293 721	24 477

NB : Les ressources prises en compte jusqu'au 30 juin 1996 à comparer à ces plafonds sont celles de l'année 1994.

Paragraphe II

(Art. 535-3 du code de la sécurité sociale)

Conditions de cumul de l'allocation d'adoption

Le présent paragraphe a pour objet de compléter l'article L. 535-3 du code de la sécurité sociale pour tenir compte du fait que l'allocation d'adoption est alignée sur l'allocation pour jeune enfant. Elle prévoit donc le même type de disposition en cas d'arrivées multiples simultanées d'enfants au foyer, déjà adoptés ou accueillis en vue d'adoption, que pour les naissances multiples simultanées, soit une possibilité de cumul des allocations d'adoption dans la limite du nombre d'allocation d'adoption dues. Toutefois ce texte ne tient pas compte non plus de l'intervention de l'ordonnance du 24 janvier 1996 précitée qui met l'ensemble de l'APJE sous condition de ressources et qui précise que cette allocation est cumulable avec une autre APJE servie avant le quatrième mois de l'enfant. Par cohérence, dans la mesure où l'on assimile APJE et allocation d'adoption, il convient de prévoir ce cas pour l'allocation d'adoption.

Compte tenu de ces remarques et du souhait de M. Mattei, que partage votre commission, d'assimiler le plus possible l'APJE et l'allocation d'adoption, elle vous propose **par voie d'amendement une nouvelle rédaction de cet article** qui synthétise les articles L. 535-2 et L. 535-3 du code de la sécurité sociale en un seul article dans un premier paragraphe, et qui, dans un deuxième paragraphe insère des dispositions voisines pour les départements d'outre-mer. Cette nouvelle rédaction met donc l'ensemble de l'allocation d'adoption sous condition de ressources, précise les cas de cumul et de non-cumul et prévoit, dans un paragraphe III, des dispositions

transitoires pour que certains ne perdent pas le bénéfice de droits qu'ils ont commencé à percevoir. Elle précise également clairement, puisque le législateur ne peut mettre de montants dans le code de la sécurité sociale, que l'allocation d'adoption aura le même montant que l'APJE.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vient de vous présenter votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 46

Conséquences de l'extension des conditions d'âge de l'APE en matière de non-cumul de prestations

Votre commission a, en effet, souhaité introduire, **par voie d'amendement, un article additionnel** afin de prévoir, dans le cadre de l'article L. 532-3 du code de la sécurité sociale instauré par la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille qui est consacré à la possibilité, pour les deux membres du couple, de cumuler deux allocations parentales d'éducation à taux partiel, des cas de non-cumul de cette prestation avec d'autres.

C'est, donc, un amendement de conséquence, d'une part, avec le fait que l'âge des enfants pour lesquels les parents adoptifs peuvent percevoir l'APE est considérablement étendu et, d'autre part, avec celui que l'allocation d'adoption est assimilée à l'allocation pour jeune enfant.

Ainsi, puisque l'allocation parentale d'éducation n'est pas cumulable, au sein de l'article L. 532-3 précité, avec l'APJE, il apparaît logique de modifier cet article afin qu'elle ne soit pas non plus cumulable avec l'allocation d'adoption.

De même, le complément familial succède à l'allocation pour jeune enfant. Jusqu'à présent sauf en cas de naissances multiples, l'APE ne pouvait être servie au-delà des trois ans de l'enfant. Le cas conjugué des naissances multiples, du cumul d'APE à taux partiel et de la possibilité de percevoir le complément familial était rarissime. Dans la mesure où la limite d'âge retenue sera désormais la fin de l'obligation scolaire, pour les enfants arrivant au foyer en vue d'adoption, le cas de cumul entre deux APE à taux partiel avec le complément familial risque de se poser un peu plus fréquemment. Il convient, donc, de prévoir, au sein de l'article L. 532-3 du code de la sécurité sociale, le cas de non cumul de deux APE à taux partiel avec le complément familial.

Votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 47

(Art. L. 536 du code de la sécurité sociale)

Institution de prêts aux familles qui adoptent un enfant à l'étranger

Le présent article a pour objet de créer un nouveau chapitre, le chapitre VI, qui est intitulé « prêts aux familles adoptantes » et est composé d'un seul article, l'article L. 536, au sein du titre III du livre V du code de la sécurité sociale.

Dans la proposition de loi initiale, son auteur, M. Mattéi, instituait en faveur des personnes qui adoptent des enfants à l'étranger et qui doivent être titulaires de l'agrément prévu à l'article 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale pour cela, non pas des prêts mais des aides destinées à faciliter ce type d'adoption. M. Mattéi remarquait, en effet, qu'un certain nombre de pays exigeaient la présence d'un ou des deux adoptants, s'il s'agit d'un couple, pour l'accomplissement des formalités préalables à la remise de l'enfant. Pour justifier de l'octroi de ces aides par les régimes de prestations familiales, c'est-à-dire, certes, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), mais aussi la Mutualité sociale agricole (MSA) et l'Etat, pour ses fonctionnaires, M. Mattéi soulignait le coût de ces voyages, les frais de séjour, et parfois, les frais d'accouchement et d'entretien de l'enfant dès sa naissance ou bien encore les frais d'avocat ou d'assistante sociale.

M. Mattéi a, ensuite, proposé d'amender cet article -ce qui a été accepté par l'Assemblée nationale- en transformant ces aides aux contours imprécis en prêts, qui s'inspiraient de ceux qui figurent dans le code de la sécurité sociale et qui sont relatifs à l'amélioration de l'habitat et en substituant l'obligation faite aux régimes de prestations familiales d'accorder ces aides en faculté.

Votre commission souhaite faire un certain nombre de remarques à propos de cet article ainsi amendé. Elle ne peut s'accorder sur le principe d'octroyer des aides ou des prêts spécifiques destinés à favoriser l'adoption d'enfants à l'étranger alors qu'il y a 2.700 enfants en France adoptables et qui ne sont pas pour diverses raisons (âge, handicap, fratries). Eu égard à ce constat, elle préfère favoriser l'adoption de ces derniers. Par ailleurs, dans la mesure où l'ordonnance du 24 janvier 1996, dans sa partie relative au rétablissement de l'équilibre de la branche famille, a pris des dispositions douloureuses qui ont appelé certaines réserves de sa part, votre commission n'estime pas cohérent de créer de nouvelles prestations, destinées explicitement à favoriser l'adoption d'enfants à l'étranger.

C'est pourquoi elle vous demande d'adopter un amendement de suppression.

Art. 47 bis (nouveau)

Harmonisation des termes employés pour les organismes autorisés pour l'adoption

Le présent article qui se compose de deux paragraphes et qui résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur, M. Jean-François Mattéi, ne figurait pas dans la proposition de loi initiale. Il vise à, dans la mesure où le terme « d'oeuvre d'adoption » a été remplacé dans le code civil et dans le code de la famille et de l'aide sociale par le terme « d'organisme autorisé pour l'adoption », faire de même dans le code de la sécurité sociale.

Le paragraphe I de cet article modifie, à cet effet, l'article L. 531-1 du code de la sécurité sociale relatif à l'allocation d'adoption.

Le paragraphe II de cet article, lui, introduit la même modification dans plusieurs articles du même code, l'article L. 331-7, relatif à l'indemnité journalière de repos due, en matière d'assurance maternité, à la femme à qui est confié un enfant en vue de son adoption, les articles L. 615-19 et L. 615-19-1 qui concernent respectivement l'assurance maternité des travailleurs non salariés et celle des conjointes collaboratrices. Il semble, toutefois, à votre commission qu'un certain nombre d'articles du même code ont été omis.

Il s'agit des articles L. 722-8, relatif aux médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et auxiliaires médicaux conventionnés, L. 722-8-1 qui concerne les infirmières et L. 722-8-2 ayant trait aux conjointes collaboratrices des membres des professions libérales précitées.

Votre commission, par voie d'amendement, vous propose donc de réparer cette omission et vous demande d'adopter cet article tel qu'amendé.

TITRE IV DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DU TRAVAIL

Le présent titre qui ne comportait, dans la proposition de loi initiale, que deux articles, après la première lecture du texte à l'Assemblée nationale, en compte désormais quatre, dont le dernier, l'article 50 ne devrait pas en faire partie dans la mesure où il a trait aux trois fonctions publiques et ne modifie donc pas le code du travail.

Art. 48 A (nouveau)

(Art. L. 122-26 du code du travail)

Harmonisation des termes employés pour désigner les organismes autorisés pour l'adoption

Le présent article a pour objet de modifier l'article L. 122-26 du code du travail relatif aux différentes modalités du congé maternité afin d'harmoniser les termes employés dans cet article en matière d'organismes intermédiaires pour l'adoption, avec les dispositions qui ont été adoptées dans les autres codes, code civil, code de la famille et de l'aide sociale et code de la sécurité sociale et qui ont transformé les « oeuvres d'adoptions autorisées » en « organismes autorisés pour l'adoption ».

Cet article, qui ne figurait pas dans la proposition de loi initiale, a été présenté par le rapporteur, M. Jean-François Mattéi et a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Votre commission estime que pourrait également être modifié, dans le même but, l'article L. 122-25-2 du code du travail qui interdit à un employeur de licencier une femme enceinte ou qui justifie de l'arrivée à son foyer d'un enfant placé en vue d'adoption.

Elle vous propose donc un amendement à cet effet et vous demande d'adopter cet article tel qu'amendé.

Art. 48

(Art. L. 122-28-1 du code du travail)

Possibilité de congé parental d'éducation pour les personnes qui ont adopté un enfant de plus de trois ans

Le présent article a pour objet de tirer les conséquences, pour le code du travail et le congé parental d'éducation, de l'adoption de l'article 44, dans le cadre des dispositions modifiant le code de la sécurité sociale, octroyant une allocation parentale d'éducation aux personnes qui adoptent un enfant de plus de trois ans.

Tel que figurant dans la proposition de loi, il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. Il vise à modifier l'article L. 122-28-1 du code du travail consacré au congé parental d'éducation à trois reprises. Cet article permet, en effet, à l'issue du congé de maternité ou d'adoption, ou conformément à une convention ou un accord collectif, à tout salarié qui a une ancienneté d'au moins un an, de bénéficier d'un congé parental pendant lequel son contrat de travail est suspendu, ou d'obtenir un emploi à temps partiel. La durée initiale du congé ou du temps partiel est d'un an renouvelable deux fois. Ces possibilités prennent fin, au plus tard, au troisième anniversaire de l'enfant, ou, en cas d'adoption, à l'issue d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant.

Le 1° du présent article permet, en fait, à tout salarié qui a une ancienneté minimale d'un an de bénéficier d'un congé parental d'éducation ou d'un travail à temps partiel à compter de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté, ou confié en vue d'adoption, quel que soit l'âge de celui-ci. Votre commission a estimé cette possibilité un peu excessive. **Elle l'a donc, par voie d'amendement, limitée à l'enfant dont l'âge n'excède pas la fin de l'obligation scolaire, soit seize ans.** En effet, au-delà l'enfant peut déjà être apprenti et avoir intégré le monde du travail. La présence attentive d'un parent pendant un an ne se justifie donc plus auprès de lui au sens de votre commission.

Le 2° du présent article vise à préciser que le délai de trois ans pour le congé parental d'éducation ou le temps partiel ne vaut que pour un enfant de moins de trois ans, adopté, à compter de son arrivée au foyer. Votre commission ne vous propose pas d'amendement sur ce point.

Le 3° du présent article introduit un nouvel alinéa après le deuxième alinéa de l'article L. 122-28-1 du code du travail qui octroie, si l'enfant adopté ou confié en vue d'adoption a plus de trois ans, une possibilité de congé parental d'éducation, ou de temps partiel, d'un an au salarié concerné afin de faciliter l'intégration, notamment scolaire, de l'enfant qui peut être étranger et ne pas connaître le français. En cohérence avec les dispositions

adoptées par votre commission à l'article 44 et au 1° de cet article, celle-ci instaure, par voie d'amendement, une limite d'âge pour l'adopté, qui est celle de la fin de l'obligation scolaire, soit seize ans, ce qui paraît déjà relativement large.

Sous réserve des deux amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 49

(Art. L. 122-28-10 du code du travail)

Octroi d'un congé non rémunéré pour le salarié qui se rend à l'étranger en vue de l'adoption d'un ou plusieurs enfants

Le présent article qui compte deux paragraphes a pour objet de créer au paragraphe I, un nouvel article dans le code du travail, intitulé L. 122-28-10, instaurant un congé non rémunéré pour le salarié qui va chercher un ou plusieurs enfants en vue d'adoption et au paragraphe II de tirer les conséquences de cette création en matière de références à l'article L. 122-31 du code du travail qui prévoit un décret en Conseil d'Etat pour appliquer un certain nombre d'articles du code du travail.

Le paragraphe I de l'article initial de la proposition de loi qui crée l'article L. 122-28-10 du code du travail instaurait un congé non rémunéré pour le salarié titulaire de l'agrément mentionné à l'article 63 ou à l'article 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale. Ce congé devait être de cinq jours, pour l'enfant résidant dans une pouponnière, maison ou famille d'accueil en France, et de huit semaines, s'il vivait à l'étranger. A cet égard, on pouvait s'interroger, même s'il est vrai que certains pays exigent une présence sur leur sol relativement longue de la part des adoptants, sur la pertinence des huit semaines alors que le congé prénatal pour les deux premières maternités biologiques est de six semaines seulement. D'autres ont pu se demander pourquoi une telle différence entre la France et l'étranger, alors que la France peut signifier la Polynésie, et l'étranger, la Belgique.

Le texte du présent paragraphe résulte de l'adoption, en séance publique, à l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement qui est plus restrictif et détaillé que le paragraphe initial, puisqu'il est composé de sept alinéas au lieu des quatre initiaux.

Si le premier alinéa créant l'article L. 122-28-10 n'est pas modifié, le deuxième fait l'objet d'une modification rédactionnelle et de fond, puisqu'il n'est désormais question que se rendre à l'étranger en vue de l'adoption. **Votre commission vous propose, pour ce deuxième alinéa du**

paragraphe I, deux amendements, l'un, visant à corriger une erreur matérielle et, l'autre, à permettre aux adoptants se rendant dans les départements ou territoires d'outre mer de bénéficier également de ce congé non rémunéré.

Le troisième alinéa réduit désormais à six semaines maximum ce congé non rémunéré par agrément, ce qui peut se concevoir puisque c'est la durée du congé prénatal pour la maternité biologique.

Le quatrième alinéa définit les modalités requises pour l'obtention de ce congé. Le salarié doit ainsi informer son employeur, par lettre recommandée avec accusé de réception, au moins deux semaines avant son départ, de la date initiale et de la durée envisagée du congé, ce qui ne sera pas évident à préciser. Votre commission ne vous propose toutefois pas d'amendement pour cet alinéa.

Le cinquième alinéa précise que, dans le cas où l'adoption n'a pas pu se faire, et où le salarié interrompt son congé avant la date prévue, il a le droit de reprendre son activité initiale. Le salarié doit alors en informer son employeur au moins une semaine avant son retour dans l'entreprise. Ceci apparaît excessivement rigoureux à votre commission dans la mesure où le salarié ne pourra pas être forcément en mesure d'apporter cette précision. De plus, aucune sanction n'est prévue si cette obligation n'est pas respectée. **C'est pourquoi, par voie d'amendement, votre commission vous propose de supprimer cette seconde phrase.**

Le sixième alinéa qui reprend la seconde phrase du troisième alinéa initial, précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixe la nature des pièces justificatives à produire pour l'obtention de ce congé. Votre commission s'interroge sur la nature et la liste de ces pièces, dans la mesure où elle voit mal quelle autre pièce que l'agrément serait exigible. **C'est pourquoi, par voie d'amendement, votre commission vous propose de supprimer cet alinéa.**

Enfin, le septième alinéa qui est identique au quatrième alinéa du paragraphe I de l'article de la proposition de loi initiale, prévoit que l'application de cet article ne fait pas obstacle à celle des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles plus favorables. Votre commission ne vous propose pas d'amendement pour cet alinéa.

Le paragraphe II de cet article est de conséquence puisqu'il étend à l'article L. 122-28-10 du code du travail qui vient d'être créé au paragraphe précédent, la nécessité d'un décret en Conseil d'Etat pour en définir les conditions d'application.

Sous réserve des quatre amendements qu'elle vous a proposés, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 50

Institution d'un congé non rémunéré dans les trois fonctions publiques pour aller chercher un ou plusieurs enfants en vue d'adoption

Le présent article, qui ne figurait pas dans la proposition de loi initiale, résulte d'un amendement adopté en commission spéciale et cosigné par MM. Mattéi et Bourg-Broc, respectivement, rapporteur du présent texte et président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales. Composé de trois alinéas, il a pour objet de créer un congé non rémunéré pour les fonctionnaires, qu'ils appartiennent à la fonction publique de l'Etat, à la fonction publique territoriale, ou à la fonction publique hospitalière, titulaires de l'agrément prévu aux articles 63 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale, avant l'arrivée au foyer de l'enfant qu'ils vont adopter. Il modifie donc, dans le premier alinéa, le 5° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Le deuxième alinéa prévoit le congé non rémunéré précité.

Le troisième alinéa de cet article définit la durée de ce congé : soit au maximum cinq jours, si l'enfant réside en France, et huit semaines s'il se trouve à l'étranger. Votre commission remarque encore, comme pour le congé prévu initialement pour le secteur privé, qu'un tel congé, même non rémunéré, est supérieur à ce qui existe pour le congé prénatal, pour les familles biologiques. Par ailleurs, votre commission, de la même façon, s'interroge sur les pièces justificatives à produire qui seraient autres que l'agrément.

Cet article a été adopté sans modification en séance publique par l'Assemblée nationale, malgré la présence d'un amendement de suppression présenté par le Gouvernement.

Votre commission souhaite faire, à cet égard, un certain nombre de remarques qui la conduisent à proposer la suppression de cet article. Tout d'abord, cet article modifie les lois portant statut des différentes fonctions publiques. Il n'a donc pas sa place dans un titre intitulé « dispositions modifiant le code du travail ». De plus, les dispositions introduites sont inégalitaires par rapport à l'article précédent qui concerne, lui, le secteur

privé : huit semaines pour l'étranger et cinq jours pour la France pour l'un, six semaines pour l'étranger pour l'autre. Il y a là une inégalité de traitement qui n'est pas acceptable.

Enfin, selon votre commission, il semble pertinent de supprimer cet article dans la mesure où il existe actuellement, dans les trois fonctions publiques, diverses formes de congé, comme la mise en disponibilité, qui pourraient être utilisées à cette fin.

Votre commission vous proposera, à cet égard, à une place plus appropriée au sein du titre intitulé « autres dispositions » un article additionnel afin de préciser que les modalités de cette mise en disponibilité pour les futurs adoptants seront définies par voie réglementaire.

Votre commission vous propose donc un amendement de suppression de cet article.

TITRE V AUTRES DISPOSITIONS

Le présent titre qui comportait initialement quatre articles, dont la création de l'Autorité centrale pour l'adoption et le gage pour permettre la recevabilité financière de la présente proposition de loi, en compte désormais cinq. Votre commission vous propose d'en ajouter un sixième relatif à la mise en disponibilité de droit dans les trois fonctions publiques afin d'aller chercher un enfant en vue de l'adopter.

Art. 51

Création d'une Autorité centrale pour l'adoption

Le présent article qui résulte de la rédaction de la proposition de loi initiale, puisqu'il n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale, vise à créer une Autorité centrale, au premier alinéa, dont les compétences sont précisées au deuxième alinéa et la composition au troisième. Le quatrième alinéa mentionne que ce sera à un décret en Conseil d'Etat de préciser les conditions d'application du présent article.

La création de cette Autorité centrale pour l'adoption correspond à l'application de la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. En effet, l'article 6 de cette Convention prévoit, dans son premier alinéa, que chaque Etat contractant désigne une Autorité centrale chargée de satisfaire aux obligations qui lui sont imposées par ladite convention. Cette Autorité centrale peut être assumée, soit par une autorité publique, soit par un organisme privé agréé, désigné par l'Etat concerné. La France, par cet article 51, a choisi la formule de l'autorité publique sur laquelle s'accorde bien volontiers votre commission. En effet, le premier alinéa de cet article prévoit l'institution de cette Autorité centrale pour l'adoption auprès du Premier ministre. Cette structure devrait, toutefois, selon le rapport n° 2449 de M. Mattéi, rester une structure légère s'appuyant sur les structures existantes dont notamment l'actuelle mission à l'adoption internationale (MAI) qui fait partie du Ministère des affaires étrangères. Celle-ci subsisterait donc sous la dénomination de Délégation à l'adoption internationale avec, selon les vœux de M. Mattéi, des moyens renforcés. A cet égard, il conviendra de s'assurer dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 1997 que de moyens supplémentaires auront bien été affectés dans ce but.

Le premier alinéa de cet article mentionne très clairement que cette Autorité centrale pour l'adoption sera chargée de veiller au respect et à la mise en oeuvre de la Convention de la Haye. Or, cette rédaction pose un problème à votre commission qui estime difficile que cette Autorité centrale soit chargée de mettre en oeuvre une Convention qui est, certes, signée par la France mais non ratifiée. Il semble que cette ratification pourrait intervenir avant la fin de cette session mais, en tout état de cause, pas avant la discussion en séance publique du présent texte. C'est pourquoi il ne semble pas opportun à votre commission de mentionner la Convention de la Haye afin de justifier la création de cette Autorité centrale. En revanche, le projet de loi de ratification pourra tout à fait mentionner que l'organisme chargé de mettre en oeuvre cette convention est l'Autorité centrale pour l'adoption dont la création a été prévue par le présent texte.

Le deuxième alinéa de cet article précise les compétences de cette autorité centrale : définir, orienter et coordonner l'action des administrations et autorités compétentes en matière d'adoption. Il mentionne qu'elle est également responsable de la coopération avec les institutions et autorités étrangères. Votre commission estime, à cet égard, que si cette autorité centrale peut être compétente pour orienter et coordonner l'action des administrations, il n'est pas pertinent d'employer le terme « définir » qui apparaît trop fort. C'est au Gouvernement et aux ministères concernés -Affaires étrangères, Justice, Affaires sociales- de déterminer la politique à suivre dans ce domaine. De même, conformément aux lois de décentralisation, c'est aux départements de définir leurs actions en matière d'aide sociale à l'enfance. Afin de tenir compte des remarques précédentes, **vosre commission vous propose donc de simplifier la rédaction des deux premiers alinéas de cet article par voie d'amendement**, en les rassemblant en un seul qui supprime la référence à la Conférence de la Haye qui n'est pas encore ratifiée, et le terme « définit ». Par ailleurs, même si elle souhaite que cette Autorité centrale pour l'adoption ait une structure relativement légère, votre commission tient à souligner qu'elle lui confie la tâche de recueil des données en matière d'agrément ou de refus (article 32 du présent texte) d'autorisation ou d'interdiction pour les organismes intermédiaires pour l'adoption (article 38) ou encore de dossiers de pupilles de l'Etat n'ayant pas fait l'objet de projet d'adoption six mois après leur admission (article 33).

Le troisième alinéa de cet article prévoit que cette autorité est composée de représentants de l'Etat et des conseils généraux. Votre commission estime qu'il est logique que soient représentés les trois ministères concernés -Affaires étrangères, Justice, Affaires sociales- et les Conseils généraux dans la mesure où ceux-ci ont la compétence de l'aide sociale à l'enfance. De plus, selon votre commission, dans la mesure où cette autorité recueille les autorisations et les habilitations des organismes intermédiaires pour l'adoption, il n'aurait pas été cohérent que ces organismes participent de

sa composition, dans la mesure où ils auraient été juge et partie. Votre commission ne vous propose pas d'amendement pour cet alinéa.

Le quatrième et dernier alinéa de cet article prévoit un décret en Conseil d'Etat pour en préciser les conditions d'application, comme, par exemple, le nombre des membres de cette Autorité, leurs modalités de désignation, notamment pour les Présidents de Conseils généraux qui, en toute rigueur, devraient être choisis par leur association représentative, en l'occurrence l'assemblée des Présidents de Conseils généraux. Votre commission ne propose pas de modification pour cet alinéa.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a proposé, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 51 bis (nouveau)
(Art. 1106-3-1 du code rural)

Harmonisation des termes concernant les organismes autorisés pour l'adoption

Le présent article, qui ne figurait pas dans la proposition de loi initiale, a été adopté à l'Assemblée nationale sur amendement du rapporteur, M. Jean-François Mattéi. Il vise à rendre homogène la terminologie employée à l'article 1106-3-1 du code rural à propos des organismes intermédiaires en matière d'adoption, désormais dénommés « organismes autorisés pour l'adoption » au lieu « d'oeuvres d'adoption autorisées », comme cela a été fait précédemment au sein du présent texte, dans le code civil, le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la sécurité sociale et le code du travail.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 52

Rétroactivité des dispositions relatives à l'Allocation parentale d'éducation (APE) pour les enfants arrivés au foyer depuis le 1er juillet 1994

Le présent article, composé de deux paragraphes, vise à instaurer une rétroactivité des dispositions relatives à l'Allocation parentale d'éducation instaurée dès le deuxième enfant par la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille pour les parents adoptifs et dont l'enfant est arrivé au foyer à compter du 1er juillet 1994. En effet, les dispositions concernant l'APE à taux plein au sein de la loi relative à la famille, entraînent, certes, en

vigueur à compter du 1er juillet 1994, y compris pour les enfants adoptés, mais pour les enfants nés à compter de cette date. Le cas des enfants adoptés accueillis en foyer à compter du 1er juillet 1994 n'était donc pas prévu.

Le premier paragraphe de cet article modifie donc le paragraphe V de l'article 2 de la loi précitée relative à la famille. L'article 2 précité, extrêmement complexe, traite des modalités de l'allocation parentale d'éducation (APE) à taux partiel selon la profession exercée (paragraphe I), des exigences différentes en matière d'activité professionnelle antérieure selon le nombre d'enfants (paragraphe II), des possibilités de cumul de l'APE à taux partiel (paragraphe III), de l'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général et des cotisations destinées à financer celle-ci (paragraphe IV). Pour un certain nombre de ces paragraphes, notamment les I, II et III, cette rétroactivité de près de deux ans, car le présent texte ne sera sûrement pas publié avant le 1er juillet 1996, n'apparaît pas véritablement opératoire à votre commission. En revanche, s'agissant de la prestation elle-même, qu'il s'agisse de l'APE à taux plein ou à taux partiel, votre commission s'interroge, à la fois sur l'équité qu'il y aurait à rembourser rétroactivement, selon l'âge de l'enfant concerné, un ou deux ans de prestations, alors même que les difficultés transitoires de la branche famille ont conduit le Gouvernement à prendre des mesures douloureuses concernant les prestations familiales et sur lesquelles elle a émis des réserves ainsi que sur la faisabilité d'une telle opération. En effet, il faudrait reconstituer les droits des familles, ce qui n'apparaît pas évident et semble administrativement lourd au regard de cas forcément limités.

Dans le cadre d'un amendement qui vise à réécrire l'ensemble de l'article, votre commission vous propose donc une disposition qu'elle trouve à la fois plus simple et plus équitable qui ne vaut que pour l'avenir mais pour tous les enfants adoptés arrivés au foyer depuis le 1er juillet 1994, même s'ils sont nés avant cette date. Cette disposition ne modifie plus la loi relative à la famille.

Le paragraphe II de cet article introduit la même rétroactivité pour les dispositions prévues à l'article L. 532-3 du code de la sécurité sociale créé par la loi relative à la famille précitée et qui concerne les deux membres d'un couple qui souhaitent prétendre chacun à une APE à taux partiel, possibilité encore très peu utilisée aujourd'hui. Dans le même esprit que pour le paragraphe I, en ne modifiant plus la loi relative à la famille, votre commission vous propose de ne plus disposer que pour l'avenir.

Elle vous soumet donc un amendement réécrivant l'ensemble du présent article, pour ne disposer que, pour l'avenir, pour les enfants arrivés au foyer à compter du 1er juillet 1994, même s'ils sont nés avant cette date. Ces dispositions n'entreront donc en application que le premier jour du mois

civil suivant la publication de ladite loi. Cela apparaît plus expédient à votre commission de n'ouvrir des droits que pour un mois complet.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a présenté, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article additionnel avant l'article 52 bis

Mise en disponibilité de droit pour les différentes fonctions publiques

Cet article additionnel a pour objet de remplacer l'article 50 que votre commission a souhaité supprimer pour des raisons qu'elle a déjà explicitées. Il pose le principe d'une mise en disponibilité de droit pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques -de l'Etat, territoriale et hospitalière- pour aller chercher un enfant ou plusieurs enfants en vue d'adoption, à condition toutefois que lesdits fonctionnaires soient titulaires d'un agrément. Cet amendement précise que les modalités de cette mise en disponibilité seront déterminées par voie réglementaire.

Votre rapporteur a, à cet égard, obtenu communication de l'avant-projet de décret qui devrait appliquer cette disposition pour la fonction publique de l'Etat et compléter, à cet effet, le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonction. Selon cet avant-projet, cette mise en disponibilité serait prononcée pour une durée minimale d'un mois et ne pourrait excéder six semaines, soit la durée maximale prévue pour le secteur privé. La fonction publique n'apparaîtrait pas ainsi privilégiée par rapport aux salariés du secteur privé, comme cela aurait été le cas si l'article 50 avait été adopté conforme par votre commission. L'avant-projet de décret précise également que cette mise en disponibilité ne pourra être accordée plus de deux fois au titre d'une même période de douze mois. Enfin, elle ne pourra excéder, au total, trente semaines sur l'ensemble de la carrière du fonctionnaire concerné, ce qui semble à votre commission, tout à fait suffisant.

Votre commission vous demande d'adopter cet article.

Art. 52 bis (nouveau)

Dispositions relatives aux membres de commissions d'agrément appartenant à la fonction publique territoriale ou hospitalière

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale grâce à l'adoption d'un amendement de M. Bruno Bourg-Broc, président de la

commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, défendu en séance publique par M. Raoul Béteille, député, vise à compléter le dispositif d'autorisations d'absence institué à l'article 34 du présent texte afin que les membres des commissions d'agrément puissent assister aux réunions de celles-ci pendant leurs heures de travail, en modifiant les dispositions relatives à la fonction publique hospitalière et à la fonction publique territoriale.

Il n'est pas apparu nécessaire de modifier sur ce point la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'Etat dans la mesure où, dans ce cas précis, le régime des autorisations d'absence est régi par une circulaire. Il conviendrait donc de s'assurer, lors du contrôle d'application de la loi, que la circulaire précitée sera bien modifiée afin de permettre aux membres des commissions d'agrément de pouvoir s'absenter pour mener à bien cette tâche de représentation. Le problème de la compensation du maintien du salaire -en fait du traitement- ne se pose pas dans la mesure où ledit traitement continue à être versé en cas d'autorisation d'absence régulièrement obtenue.

En revanche, s'agissant des autorisations d'absence dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale, cela est bien du domaine de la loi. C'est pourquoi le présent article introduit un nouvel alinéa après le 4° de l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article consacré aux différents cas où sont accordées des autorisations d'absence qui n'entrent pas en compte pour le calcul des congés annuels -afin de prévoir le principe d'autorisations d'absence pour assister aux commissions d'agrément. Il insère le même alinéa après le 5° de l'article 45 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. Les autorisations d'absence qui figurent pour cette fonction publique ne sont d'ailleurs pas de droit, puisqu'elles sont accordées sous réserve des nécessités de service. Les fonctionnaires régis par les dispositions de ces deux lois voient leur traitement maintenu pendant les absences dûment autorisées.

Votre commission vous propose un **amendement de coordination** afin de tenir compte de la rédaction adoptée à l'article 32 et **vous demande d'adopter cet article tel qu'amendé.**

Art. 53

Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'adoption

Le présent article a pour objet d'instituer un rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'adoption consacré à l'évolution d'indicateurs figurant sur une liste établie par décret. La même formule avait été introduite à l'article 42 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à la famille à propos de l'évaluation des résultats de la politique familiale. A cet égard, votre commission souhaite rappeler qu'à sa connaissance la liste qui devrait être établie par décret, pour élaborer ce rapport annuel n'a pas encore été publiée près de deux ans après le vote de cette loi. Instruite par ce précédent, elle n'est donc pas favorable à la référence à un décret fixant des indicateurs. Elle considère qu'il est de sa compétence d'indiquer précisément ce qu'elle souhaite voir figurer au minimum dans ce rapport dont elle ne conteste pas la pertinence. En effet, comme le rappelait le rapport de mission de M. Mattéi, il est très difficile actuellement d'avoir des statistiques homogènes dans ce domaine, qu'il s'agisse du nombre des agréments, des refus de ceux-ci, de la ventilation précise entre les différents types d'enfants recueillis par les services de l'aide sociale à l'enfance, du taux des enfants adoptés par rapport à ceux qui sont adoptables et qui se trouvent dans les maisons ou les familles d'accueil et de la répartition entre les causes possibles de cette non-adoption.

Le texte initial de la proposition de loi concernant cet article se référait à un rapport annuel. La commission spéciale de l'Assemblée nationale a modifié celui-ci, sur amendement de Mme Neiertz, en rendant ce rapport triennal. Votre commission estime que, pour le suivi des différents indicateurs départementaux qu'elle souhaite voir figurer dans le rapport, en particulier le taux d'adoption des pupilles de l'Etat et le taux de refus d'agrément, il s'avère nécessaire que ce rapport soit annuel.

Compte tenu de ces observations, votre commission vous propose, par voie d'amendement, une nouvelle rédaction de cet article et vous demande d'adopter celui-ci tel qu'amendé.

Art. 54

Gage de l'ensemble de la proposition de loi

L'article initial de la proposition de loi, afin de satisfaire aux conditions de recevabilité financière nécessaires à l'Assemblée nationale pour que ladite proposition de loi soit examinée, proposait un gage, différent selon les collectivités ou organismes qu'il s'agissait d'abonder. Il a été supprimé par le Gouvernement, en séance publique, à l'occasion de l'examen du présent

texte, manifestant ainsi, comme l'a constaté M. Mattéi, rapporteur de la commission spéciale, sa volonté de consentir aux « efforts nécessaires pour financer sur le budget de l'Etat les dépenses résultant de cette proposition de loi ».

Ne souhaitant bien évidemment pas rétablir ce gage et prenant acte des engagements financiers du Gouvernement dans ce domaine, **vo**tre commission vous demande de confirmer la suppression de cet article.

*

* * *

Sous réserve des observations et des amendements qu'elle vous a présentés, sur les titres II, III, IV et V de la présente proposition de loi, votre commission a émis un avis favorable à son adoption pour la partie du texte dont elle était saisie.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de loi relative à l'adoption

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE</p> <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p>ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE</p> <p>Art. 47 (2 premiers alinéas). - Les frais d'hébergement et d'accouchement des femmes qui ont demandé, lors de leur admission en vue d'un accouchement dans un établissement public ou privé conventionné, à ce que le secret de leur identité soit préservé, sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance du département siège de l'établissement.</p> <p>Pour l'application de l'alinéa précédent, aucune pièce d'identité n'est exigée et il n'est procédé à aucune enquête.</p> <p>CHAPITRE PREMIER Missions et prestations du département en matière d'aide sociale à l'enfance</p> <p>Art. 60. — (deuxième et huitième alinéas)</p> <p>.....</p> <p>Le tuteur et le conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent les attributions conférées à ces organes selon le régime de droit</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE</p> <p style="text-align: center;">Art. 26.</p> <p>L'article 60 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE</p> <p style="text-align: center;">Art. 28.</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE</p> <p style="text-align: center;">Art. add. avant l'Art. 28.</p> <p>Après le deuxième alinéa de l'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Sur leur demande, les femmes mentionnées au premier alinéa bénéficient d'un accompagnement psychologique et social de la part du service d'aide sociale à l'enfance. »</p> <p style="text-align: center;">Art. 28.</p> <p>I. - L'article ...</p> <p>... modifié :</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>commun. A cette fin, le conseil de famille doit examiner au moins une fois par an la situation de chaque pupille. Avant toute décision du président du conseil général relative au lieu et au mode de placement des pupilles de l'Etat, l'accord du tuteur et celui du conseil de famille doivent être recueillis, ainsi que l'avis du mineur dans les conditions prévues à l'article 58.</p>	<p>1° Dans le deuxième alinéa, les mots : « et celui du conseil de famille doivent être recueillis, ainsi que l'avis du mineur dans les conditions prévues à l'article 58 » sont remplacés par les mots : « doit être recueilli, ainsi que celui du conseil de famille, ce dernier, ou la personne désignée par lui à cet effet, ayant préalablement entendu le mineur. »</p>	<p>1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ; le mineur capable de discernement est, en outre, entendu par le tuteur ou son représentant et par le conseil de famille ou l'un de ses membres désigné par lui à cet effet » ;</p>	<p>« 1° Le complété par une phrase ainsi rédigée : « Le mineur capable de discernement est, préalablement à l'intervention de ces accords, entendu... ...représentant, et par le conseil de famille, ou l'un de ses membres... ... effet ».</p>
<p>.....</p>	<p>2° Le huitième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>1° bis (nouveau) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Lorsque l'enfant se trouve dans une situation de danger manifeste, le préfet ou son représentant peut prendre toutes les mesures d'urgence que l'intérêt de l'enfant exige. » ;</p>	<p>Alinéa sans modification « Lorsque le mineur se trouve manifeste, le tuteur, ou son représentant, prend toutes les mesures d'urgence que l'intérêt de celui-ci exige. »</p>
<p>La durée du mandat est de trois ans. Il est renouvelable une fois.</p>	<p>« Le conseil de famille est renouvelé par moitié, le mandat de ses membres étant de six ans.»</p>	<p>2° Sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification « Le moitié. Le mandat de ses membres est de six ans. Il est renouvelable une fois. Ses membres assurant la représentation d'associations peuvent se faire remplacer par leur suppléant. II. - A titre transitoire, le mandat des membres du conseil de famille mentionné au 2° du paragraphe I, nommés en totalité pour la première fois après la publication de la présente loi, est pour la moitié de ceux-ci de trois ans, et pour l'autre moitié de six ans. Les conditions d'application de cette disposition sont fixées par le décret en Conseil d'Etat mentionné au dernier alinéa du même article.</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 61. - Sont admis en qualité de pupilles de l'Etat :</p>	<p>Art. 27.</p> <p>L'article 61 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi modifié :</p>	<p>Art. 29.</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p>Art. 29.</p> <p>Alinéa sans modification</p>
<p>1° Les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de trois mois ;</p>	<p>1° aux 1°, 2° et 4°, les mots : « trois mois » sont remplacés par les mots : « six semaines »;</p>	<p>1° Sans modification</p>	<p>1° aux ...</p> <p>... mots : « deux mois »;</p>
<p>2° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de trois mois ;</p>	<p>2 Au 3°, les mots : « un an » sont remplacés par les mots : « huit mois ».</p>	<p>2 Au 3°, les mots : « d' un an » sont remplacés par les mots : « de huit mois »;</p>	<p>2 Au 3°, ...</p> <p>... mots : « de six mois »;</p>
<p>3° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an par leur père ou leur mère en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge ; avant l'expiration de ce délai d'un an, le service s'emploie à connaître les intentions de l'autre parent ;</p>	<p>3° Au 5°, les mots : « ont été déclarés déchus de l'autorité parentale » sont remplacés par les mots : « se</p>	<p>3° Sans modification</p>	<p>3° Au 5°, ...</p> <p>... mots : « ont fait</p>
<p>4° Les enfants orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon le chapitre II du titre X du livre 1er du code civil et qui ont été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de trois mois ;</p>			
<p>5° Les enfants dont les parents ont été déclarés déchus de l'autorité parentale en vertu des articles 378</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>et 378-1 du code civil et qui ont été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 380 dudit code.</p>	<p>sont vu retirer tous les droits d'autorité parentale » ;</p>		<p><i>l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale » ;</i></p>
<p>6° Les enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 350 du code civil.</p>			
<p>L'admission en qualité de pupille de l'Etat peut faire l'objet d'un recours, formé dans le délai de trente jours suivant la date de l'arrêté du président du conseil général devant le tribunal de grande instance, par les parents, en l'absence d'une déclaration judiciaire d'abandon ou d'une déchéance d'autorité parentale, par les alliés de l'enfant ou toute personne justifiant d'un lien avec lui, notamment pour avoir assuré sa garde, de droit ou de fait, et qui demandent à en assumer la charge.</p>	<p>4° Au huitième alinéa, les mots : « une déchéance d'autorité parentale » sont remplacés par les mots : « un retrait de tous les droits d'autorité parentale ».</p>	<p>4° Sans modification.</p>	<p>4° Au « un retrait total de l'autorité parentale ».</p>
<p>.....</p>	<p>Art. 28.</p>	<p>Art. 30.</p>	<p>Art. 30.</p>
<p>Art. 62. - La remise d'un enfant au service de l'aide sociale à l'enfance dans les cas prévus aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 61 donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal.</p>	<p>I. - Le 4° de l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi rédigé :</p>	<p>L'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi modifié :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Il doit être mentionné au procès-verbal que les père ou mère, ou la personne qui a remis l'enfant, ont été informés :</p>		<p>1° Dans le 2°, les mots : « de l'article 63 » sont remplacés par les mots : « des articles 63 et 63-1 » ;</p>	<p>1° Les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés : « Lorsqu'un enfant est recueilli par le service de l'aide sociale à l'enfance dans les cas mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article précédent, un procès verbal est établi.</p>
<p>1° Des mesures instituées, notamment par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;</p>			<p>« Sauf s'il s'agit du cas mentionné au 4° de l'article précédent, il doit être mentionné au procès verbal que les père ou mère ou la personne qui a remis l'enfant, ont été informés :</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>2° Des dispositions du régime de la tutelle des pupilles de l'Etat suivant la présente section, et notamment des dispositions de l'article 63 ci-après relatives à leur adoption ;</p>	<p>« 4° De la possibilité de demander le secret de l'identité du ou des parents si l'enfant est âgé de moins d'un an. »</p>	<p>2° Le 4° est ainsi rédigé :</p>	<p>2° - Dans le 2°, les mots : « et notamment des dispositions de l'article 63 ci-après relatives à leur adoption » sont supprimés.</p>
<p>3° Des délais et conditions suivant lesquels l'enfant pourra être repris par ses père ou mère ;</p>		<p>« 4° Lorsque l'enfant est âgé de moins d'un an, de la possibilité de demander le secret de leur identité, ainsi que de donner des renseignements non identifiants. Ces renseignements sont recueillis dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.</p>	<p>3° - Le 4° est ainsi rédigé :</p>
<p>4° De la possibilité de demander le secret de l'état civil de l'enfant.</p>		<p>« La demande de secret doit être formulée expressément et mentionnée au procès-verbal de remise. » ;</p>	<p>« 4° - Lorsque identité ainsi ... renseignements ne portant pas atteinte à ce secret. Ces renseignements ...</p>
<p>De plus, lorsque l'enfant est remis au service par ses père ou mère, selon les 2° ou 3° de l'article 61, ceux-ci doivent être invités à consentir à son adoption ; le consentement est porté sur le procès-verbal ; celui-ci doit également mentionner que les parents ont été informés des délais et conditions dans lesquels ils peuvent rétracter leur consentement, selon les deuxième et troisième alinéas de l'article 348-3 du code civil.</p>		<p>3° Dans l'avant dernier alinéa, les mots : « trois mois » sont remplacés par les mots : « six semaines » et les mots : « un an » par les mots : « huit mois ».</p>	<p>... libertés. 4° - Après le sixième alinéa (4°), il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Lorsqu'il y a demande de secret conformément au 4° ci-dessus, celle-ci doit être formulée procès verbal. »</p>
<p>L'enfant est déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire à la date à laquelle est établi le procès-verbal prévu ci-dessus. La tutelle est organisée à compter de la date de cette déclaration. Toutefois, dans un délai de trois mois suivant la date à laquelle il a été déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire, l'enfant peut être repris immédiatement et sans aucune formalité par celui de ses père ou mère qui l'avait confié au service. Ce délai est porté à un an, dans le cas prévu au 3° de l'article 61 ci-dessus pour celui des père ou mère qui n'a pas confié l'enfant au service.</p>			<p>5° - Dans mots : « deux mois » et mots : « six mois ».</p>
<p>Au-delà de ces délais, la décision d'accepter ou de</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>refuser la restitution d'un pupille de l'Etat est, sous réserve des dispositions de l'article 352 du code civil, prise par le tuteur, avec l'accord du conseil de famille. En cas de refus, les demandeurs peuvent saisir le tribunal de grande instance.</p>	<p>II. - Après le 4° de l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« La demande de secret doit être formulée expressément, signée du ou des demandeurs et mentionnée au procès-verbal de remise. L'identité du ou des demandeurs est tenue secrète.</p> <p>« La mère est informée de la possibilité de donner des renseignements non identifiants recueillis avec son accord et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Les renseignements ainsi recueillis sont remis aux adoptants et conservés au service de l'aide sociale à l'enfance qui les tient à disposition de l'enfant. L'enfant mineur peut en obtenir communication avec l'autorisation de ses parents adoptifs. Toutefois, les renseignements de nature médicale sont communiqués au médecin désigné par le tuteur et le conseil de famille du pupille de l'Etat ainsi que, le cas échéant, au médecin désigné par le ou les adoptants ou par l'enfant devenu majeur. »</p>	<p>II. - <i>Supprimé.</i></p>	<p>II. - <i>Suppression maintenue.</i></p>
<p><i>Art. 61 du code de la famille et de l'aide sociale (cf Art. 27 de la proposition de loi)</i></p>			<p><i>Art. add. après l'Art. 30.</i></p> <p><i>Aux 4°, 5° et 6° de l'article 61 du code de la famille et de l'aide sociale, les mots : « confiés au » sont</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 63. - Les enfants admis en qualité de pupilles de l'Etat en application de l'article 61 doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais. Lorsque le tuteur considère que cette mesure n'est pas adaptée à la situation de l'enfant, il doit indiquer ses motifs au conseil de famille. La validité de ces motifs doit être confir-</p>	<p>Art. 29.</p> <p>L'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi modifié :</p>	<p>Art. 31.</p> <p>Il est inséré, après l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale, un article 62-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 62-1. - Les renseignements non identifiants mentionnés au 4° de l'article 62 sont conservés au service de l'aide sociale à l'enfance qui les tient à la disposition de l'enfant ou de son représentant légal.</p> <p>« Pendant sa minorité, l'enfant, s'il en manifeste le désir, en obtient communication avec l'assistance d'une personne habilitée à cet effet par le président du conseil général et après accord de son représentant légal.</p> <p>« Les renseignements à caractère médical ne peuvent être communiqués au représentant légal ou à l'enfant devenu majeur que par l'intermédiaire d'un médecin désigné par l'intéressé à cet effet. »</p>	<p>remplacés par les mots : « recueillis par le ».</p> <p>Art. 31.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« Art. 62-1. - Les renseignements mentionnés ...</p> <p>... conservés sous la responsabilité du Président du Conseil général qui les tient à la disposition de l'enfant concerné majeur ou mineur émancipé ou, s'il est mineur, de son représentant légal.</p> <p>« Toutefois, le mineur capable de discernement peut en obtenir communication avec ...</p> <p>...du Conseil général, après accord de son représentant légal.</p> <p>« Les ...</p> <p>... communiqués à l'enfant majeur ou mineur émancipé ou, s'il est mineur, à son représentant légal, que par l'intermédiaire ...</p> <p>... effet».</p> <p>Art.32.</p> <p>L'article ...</p> <p>... ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 63. - Les pupilles de l'Etat peuvent être adoptés soit par les personnes à qui le service d'aide sociale à l'enfance les a confiés pour en assurer la garde lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure, soit par</p>
		<p>Art.32.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>1° A (nouveau) . - Le premier alinéa est supprimé ;</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>mée à l'occasion de l'examen annuel de la situation de l'enfant.</p>	<p>1° Le deuxième alinéa est ainsi complété :</p> <p>« Ils peuvent également être adoptés par des personnes résidant sur le territoire d'un Etat ayant ratifié la convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption interna-</p>	<p>1° Dans le deuxième alinéa, après les mots: « à qui le service », sont insérés les mots: « de l'aide sociale à l'enfance » ;</p> <p>2° Dans le même alinéa, les mots: « , dans des conditions fixées par décret par le responsable du service de l'aide sociale à l'enfance » sont supprimés ;</p> <p>2° bis (nouveau) Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Dans les commissions d'agrément et les conseils de famille, les représentants d'associations peuvent se faire remplacer par leur suppléant. » ;</p> <p>3° Le même alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Ils peuvent également, si tel est leur intérêt, être adoptés par des personnes dont l'aptitude à accueillir l'enfant a été régulièrement constatée dans un Etat étranger en application</p>	<p><i>des personnes agréées à cet effet, soit, si tel est l'intérêt desdits pupilles, par des personnes dont l'aptitude à les accueillir a été régulièrement constatée dans un Etat autre que la France, en cas d'accord international engageant à cette fin celle-ci et ledit Etat.</i></p> <p><i>« L'agrément est accordé, pour cinq ans, dans un délai de six mois à compter du jour de la demande par le Président du Conseil général, après avis d'une commission. Celle-ci comprend, notamment, deux membres d'un conseil de famille des pupilles de l'Etat du département, l'un assurant la représentation de l'union départementale des associations familiales et l'autre, celle de l'association départementale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat. Les membres de cette commission assurant la représentation desdites associations peuvent se faire remplacer par leur suppléant.</i></p> <p><i>« A défaut d'une notification de décision dans le délai mentionné au deuxième alinéa, l'agrément est réputé acquis.</i></p> <p><i>« Les personnes qui demandent l'agrément bénéficient des dispositions de l'article 55-1.</i></p> <p><i>« Elles peuvent demander que tout ou partie des investigations effectuées pour l'instruction du dossier soient accomplies une seconde fois et par d'autres personnes que celles auxquelles elles avaient été confiées initialement. Elles sont informées du déroulement de ladite instruction et peuvent</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Cet agrément est accordé par l'autorité compétente dans un délai qui ne peut excéder neuf mois à compter du jour de la demande.</p>	<p>tionale et reconnues qualifiées et aptes à adopter par l'Autorité centrale ou les autorités compétentes de cet Etat, dans les conditions prévues par ladite convention. »</p>	<p>d'un accord international engageant ledit Etat et la France. » ;</p>	<p><i>prendre connaissance de tout document figurant dans leur dossier dans les conditions fixées aux articles 3, 4 et 6 bis de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.</i></p>
	<p>2° Au début du troisième alinéa, les mots : « Cet agrément » sont remplacés par les mots : « L'agrément prévu à l'alinéa précédent ».</p>	<p>4° Au début du troisième alinéa, les mots : « Cet agrément » sont remplacés par les mots : « L'agrément prévu à l'alinéa précédent » ;</p>	<p><i>« Tout refus ou retrait d'agrément doit être motivé. Il peut faire l'objet d'un recours, formé dans un délai de deux mois suivant la date de notification, devant le tribunal administratif.</i></p>
	<p>3° Dans le même alinéa, après les mots : « par l'autorité compétente » sont insérés les mots : « après avis d'une commission dont la composition et le mode de fonctionnement sont définis par décret en Conseil d'Etat et ».</p>	<p>5° Dans le même alinéa, les mots : « par l'autorité compétente » sont supprimés ;</p>	<p><i>« Après un refus ou un retrait d'agrément, le délai à partir duquel une nouvelle demande peut être déposée est de trente mois.</i></p>
	<p>4° Après le troisième alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>6° Le même alinéa est complété par les mots : « par le président du conseil général, après avis d'une commission comprenant notamment un membre d'un conseil de famille des pupilles de l'Etat du département nommé au titre d'associations familiales ou de l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat » ;</p>	<p><i>« Lorsque les personnes agréées changent de département, leur agrément demeure valable sous réserve d'une déclaration préalable adressée au Président du Conseil général de leur nouveau département de résidence. Lorsque des personnes à qui un refus ou un retrait d'agrément a été notifié changent de département de résidence, ce refus ou retrait leur demeure opposable.</i></p>
	<p>« Les conditions de validité des décisions d'agrément et de refus d'agrément sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>7° Après le troisième alinéa sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p><i>« Les décisions relatives à l'agrément mentionné au deuxième alinéa sont transmises sans délai par le Président du Conseil général à l'Autorité centrale pour l'adoption prévue à l'article de la loi n° du relative à l'adoption.</i></p>
		<p><i>Alinéa supprimé</i></p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>La définition du projet d'adoption, simple ou plénière suivant les circonstances particulières à la situation de l'enfant, ainsi que le choix des adoptants éventuels sont assurés par le tuteur avec l'accord du conseil de famille.</p>	<p>« Lorsque des personnes agréées changent de département de résidence, leur agrément demeure valable sous réserve d'une déclaration préalable adressée au président du conseil général de leur nouveau département de résidence. Lorsque des personnes à qui un refus d'agrément a été notifié changent de département de résidence, ce refus demeure opposable.</p> <p>« Les décisions d'agrément, de refus et de retrait d'agrément sont transmises par le responsable du service de l'aide sociale à l'enfance au ministre chargé de la famille. »</p>	<p>« Lorsque...</p> <p>...à qui un refus ou un retrait d'agrément a été notifié changent de département de résidence, ce refus ou ce retrait demeure opposable.</p> <p>« Les...</p> <p>... transmises par le président du conseil général au ministre chargé de la famille. » ;</p>	<p>« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »</p>
	<p>5° Le dernier alinéa est abrogé.</p>	<p>8° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
	<p>Art. 30.</p>	<p>Art. 33.</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
	<p>Après l'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un article 63-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
		<p>« Art. 63-1. - Les enfants admis en qualité de pupille de l'Etat en application de l'article 61 doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais. Lorsque le tuteur considère que cette mesure n'est pas adaptée à la situation de l'enfant, il doit indiquer ses motifs au conseil de famille. La validité de ces motifs doit être confirmée à l'occasion de l'examen annuel de la situation de l'en-</p>	<p>Art. 33.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>« Art. 63-1. - La définition du projet d'adoption, complétive ou plénière suivant les circonstances particulières à la situation de l'enfant, ainsi que le choix des adoptants éventuels sont assurés par le tuteur, avec l'accord du conseil de famille, après que ce dernier, ou la personne désignée par lui à cet effet, ait entendu l'enfant.</p>	<p>fant.</p> <p>La définition ...</p> <p>...l'accord du conseil de famille ; le mineur capable de discernement est préalablement entendu par le tuteur ou son représentant et par le conseil de famille ou l'un de ses membres désigné par lui à cet effet.</p>	<p>La définition ...</p> <p>...d'adoption, simple ou plénière ...</p>
	<p>« Les dossiers des enfants pour lesquels aucun projet d'adoption n'est formé plus de six mois après leur admission en qualité de pupille de l'Etat sont communiqués, sous forme non nominative, au ministre chargé de la famille par le tuteur qui indique les raisons de cette situation. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>... effet.</p> <p>« Les ...</p> <p>... l'Etat sont, sous forme non nominative, communiqués <i>obligatoirement</i> à l'Autorité centrale pour l'adoption prévue par l'article de la loi n° du relative à l'adoption par le tuteur...</p> <p>... situation. ».</p>
	<p>Art. 31.</p>	<p>Art. 34.</p>	<p>Art. 34.</p>
	<p>Après l'article 63-1 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un article 63-2 ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« Art. 63-2. - Les salariés membres d'une commission mentionnée au troisième alinéa de l'article 63 ont droit à des autorisations d'absence pour participer aux réunions de cette instance dans les conditions fixées par les II à VII de l'article L. 225-8-1 du code du travail. »</p>	<p>« Art. 63-2. - Les salariés...</p> <p>...dans les conditions fixées par l'article 16. Pour les salariés qui assurent la représentation d'associations familiales non membres de l'Union nationale des associations familiales ou d'une union départementale, les</p>	<p>« Art. 63-2. - Toute personne membre de la commission mentionnée au deuxième alinéa de l'article 63 a droit à des autorisations d'absence de la part de son employeur pour participer aux réunions de cette instance.</p> <p>« Si la personne mentionnée au premier alinéa est fonctionnaire ou assimilée, ce droit s'exerce conformément aux dispositions prévues à l'article de la loi n°</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>CHAPITRE IV Protection des mineurs placés hors du domicile parental</p> <p>Section I Protection générale des mineurs</p>	<p>Art. 32.</p> <p>Après l'article 63-2 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un article 63-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 63-3. - Le département aide financièrement les personnes adoptant un enfant dont le service de l'aide sociale à l'enfance leur avait confié la garde lorsque celles-ci ne disposent pas de ressources suffisantes. »</p>	<p>dépenses supportées par l'employeur en ce qui concerne le maintien de leur salaire lui sont remboursées par le conseil général.»</p>	<p>du relative à l'adoption. Toutefois, s'agissant de la fonction publique de l'Etat, les modalités d'exercice de ce droit sont déterminées par voie réglementaire.</p> <p>« Si la personne mentionnée au premier alinéa est salariée, ces autorisations ne peuvent être refusées que dans les conditions prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 16. En outre, si elle assure la représentation d'une association affiliée à l'une des unions mentionnées à l'article 3, son employeur bénéficie des dispositions prévues au dernier alinéa de l'article 16. Si elle représente l'association mentionnée au premier alinéa de l'article 65, cette dernière rembourse à l'employeur le maintien de son salaire. »</p>
<p>Art. 95. - Est incapable d'exploiter ou de diriger un établissement visé au présent article ou d'y être employées :</p>	<p>Art. 33.</p>	<p>Art. 35.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 35.</p> <p>Supprimé</p>
<p>2° Toute personne déchue de tout ou partie des attributs de l'autorité parentale ou dont un enfant ou pupille a fait l'objet, en application des articles 375 à 375-8 du code civil, d'une mesure d'assistance éduca-</p>	<p>Dans l'article 95 du code de la famille et de l'aide sociale, les mots : « déchue de » sont remplacés par les mots : « s'étant vu retirer ».</p>	<p>Art. 36.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 36.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>...tive qui n'a pas été prise à sa requête.</p>	<p>Art. 34.</p> <p>L'intitulé de la section 2 du chapitre IV du titre II du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi rédigé : « Organismes servant d'intermédiaires pour l'adoption ».</p>	<p>Art. 37.</p> <p>L'intitulé...</p> <p>...rédigé : « Organismes autorisés et habilités pour l'adoption. »</p>	<p>Art. 37.</p> <p>L'intitulé...</p> <p>... autorisés pour l'adoption. »</p>
<p><i>Section II</i> <i>Contrôle des oeuvres d'adoption</i></p>	<p>Art. 35.</p> <p>L'article 100-1 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Toutefois les personnes mentionnées à l'alinéa précédent peuvent demander au ministre compétent l'autorisation d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire français. »</p>	<p>Art. 38.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Toutefois, l'organisme autorisé dans un département au minimum peut servir d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans dans d'autres départements, sous réserve d'adresser préalablement une déclaration de fonctionnement au président de chaque conseil général concerné. Le président du conseil général peut à tout moment interdire dans son département l'activité de l'organisme, si celui-ci ne présente pas de garanties suffisantes pour assurer la protection des enfants, de leurs parents ou des futurs adoptants. »;</p>	<p>Art. 38.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Le président ...</p> <p>... l'activité du bénéficiaire de l'autorisation mentionnée au premier alinéa, si celui-ci ne présente ...</p> <p>... adoptants. »;</p>
<p>Art.100-1. - Toute personne physique et toute personne morale de droit privé qui sert d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption de mineurs de quinze ans doit avoir obtenu une autorisation préalable d'exercer cette activité auprès du président du conseil général de chaque département dans lequel elle envisage de placer les mineurs concernés.</p>	<p>2° Le début du deuxième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les bénéficiaires de l'autorisation visée à l'alinéa précédent doivent obtenir une habilitation du ministre compétent pour exercer leur activité au profit de mineurs étrangers.</p> <p>.....</p>	<p>« Les bénéficiaires des autorisations visées aux alinéas précédents ». (<i>le reste sans changement</i>).</p>	<p>« Les bénéficiaires de l'autorisation visée au premier alinéa doivent... (<i>le reste sans changement</i>) » ;</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>.....</p>		<p>3° (<i>nouveau</i>) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>« Les décisions d'autorisation ou d'interdiction d'exercer prises au titre des premier et deuxième alinéas sont transmises par le président du conseil général au ministre chargé de la famille et, le cas échéant, au ministre chargé des affaires étrangères. »</p>	<p>« Les ...</p> <p>... général sans délai à l'Autorité centrale pour l'adoption prévue à l'article de la loi n° du relative à l'adoption ».</p>
	<p>Art. 36.</p>	<p>Art. 39.</p>	<p>Art. 39.</p>
	<p>L'article 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. 100-2. - Quiconque se livre aux activités définies à l'article ci-dessus sans y avoir été autorisé est puni des peines prévues à l'article 99 du présent code.</p>	<p>« Art. 100-2. - Quiconque se livre aux activités définies à l'article 100-1 sans y avoir été autorisé est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200.000 F d'amende.</p>	<p>« Art. 100-2. - Le fait de se livrer aux..</p>	<p>« Art. 100-2. - Le ...</p>
<p>.....</p>		<p>...puni d'un an d'emprisonnement et de 100.000 F d'amende.</p>	<p>... sans autorisation ou malgré une interdiction d'exercer est puni ... d'amende.</p>
<p>Art. 99(2° alinéa) -</p> <p>.....</p>	<p>« Le tribunal peut interdire au condamné, soit définitivement, soit pour une durée déterminée, d'exercer les activités définies au deuxième alinéa de l'article 99. »</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Le tribunal peut interdire au condamné, soit définitivement, soit pour une durée déterminée, d'exploiter ou de diriger tout établissement soumis aux dispositions du présent titre ainsi que d'effectuer des placements d'enfants ou de recevoir des enfants. En cas d'infraction à cette interdiction, les peines prévues au premier et au dernier alinéa du présent article sont applicables.</p> <p>.....</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	Art. 37. Après l'article 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un article 100-2-1 ainsi rédigé : « Art. 100-2-1. - Les organismes mentionnés à l'article 100-1 ne peuvent bénéficier de l'aide de l'Etat que s'ils remplissent des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »	Art. 40. Sans modification	Art. 40. Alinéa sans modification
<i>Section II bis Accueil de l'enfant étranger en vue de son adoption</i>	Art.38.	Art.41.	Art.41.
<i>Art. 100-3. — Les personnes qui souhaitent accueillir, en vue de son adoption, un enfant étranger doivent demander l'agrément prévu à l'article 63 du présent code.</i>	Dans l'article 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale, le mot : « demander » est remplacé par le mot : « obtenir ».	Dans ... de l'aide sociale, les mots : « souhaitent accueillir » sont remplacés par le mot : « accueillent » et le mot : « demander » par les mots : « avoir obtenu ».	Sans modification
	Art. 39.	Art. 42.	Art. 42.
	Après l'article 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré un article 100-4 ainsi rédigé : « Art. 100-4. - Les enfants étrangers adoptés ou placés en vue d'adoption bénéficient pour leur intégration d'un accompagnement par les services du conseil général, jusqu'à ce que le jugement prononçant l'adoption ou conférant les droits d'autorité parentale aux futurs adoptants soit devenu définitif, ou jusqu'à ce qu'un jugement étranger portant les mêmes effets ait été transcrit. »	Alinéa sans modification. « Art. 100-4. - A la demande ou avec l'accord de l'adoptant, l'enfant étranger bénéficie d'un accompagnement par le service de l'aide sociale à l'enfance ou par l'organisme mentionné à l'article 100-1 pendant une durée d'un an à compter de son arrivée au foyer. »	Alinéa sans modification. « Art. 100-4 - Le mineur adopté ou placé en vue d'adoption bénéficie foyer. »

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE</p>	<p>TITRE III DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA SECURITE SOCIALE</p>	<p>TITRE III DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA SECURITE SOCIALE</p>	<p>TITRE III DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA SECURITE SOCIALE</p>
<p>Art. L.521-2. — Les allocations sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant.</p>			
<p>Lorsque la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant ne remplit pas les conditions prévues au titre I du présent livre pour l'ouverture du droit aux allocations familiales, ce droit s'ouvre du chef du père légitime, naturel ou adoptif ou, à défaut, du chef de la mère légitime, naturelle ou adoptive.</p>			
<p>Lorsqu'un enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance, les allocations familiales continuent d'être évaluées en tenant compte à la fois des enfants présents au foyer et du ou des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. La part des allocations familiales dues à la famille pour cet enfant est versée à ce service. Toutefois, l'organisme débiteur peut décider à la demande du président du conseil général ou de la juridiction à la suite d'une mesure prise en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil ou des articles 15, 16, 16bis et 28 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, de maintenir le versement des allocations à la famille, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans</p>			<p><i>Art. add avant l'Art. 43.</i></p> <p><i>La présente loi garantit la parité des droits sociaux attachés à la naissance et à l'adoption.</i></p> <p><i>Cette parité a, notamment, pour objet d'adapter les conditions d'âge posées pour l'ouverture des droits à prestation aux circonstances particulières de l'adoption.</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>son foyer.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, notamment dans les cas énumérés ci-dessous :</p> <p>a) déchéance de l'autorité parentale des parents ou de l'un d'eux ;</p> <p>b) indignité des parents ou de l'un d'eux ;</p> <p>c) divorce, séparation de corps ou de fait des parents ;</p> <p>d) enfants confiés à un service public, à une institution privée, à un particulier.</p>	<p>Art. 40.</p> <p>Dans l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale, les mots : « Déchéance de l'autorité parentale » sont remplacés par les mots : « Retrait de tous les droits d'autorité parentale ».</p>	<p>Art. 43.</p> <p>Sans modification</p>	<p>Art. 43.</p> <p><i>Le cinquième alinéa a) de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« a) Retrait total de l'autorité parentale des parents ou de l'un d'eux. »</i></p>
<p>TITRE III</p> <p>PRESTATIONS LIEES A LA NAISSANCE ET A L'ADOPTION</p>	<p>Art. 41.</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 532-1 du code de la sécurité sociale est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Toutefois, lorsque l'enfant est adopté ou confié en vue d'adoption dans les conditions prévues à l'article L. 535-1, l'allocation est versée, quel que soit son âge, pendant une durée minimale à compter de son arrivée au foyer. »</p>	<p>Art. 44.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 44.</p> <p><i>I. - Le premier ...</i></p> <p><i>... par les deux phrases suivantes :</i></p> <p><i>« Toutefois, lorsque l'enfant ouvrant droit à ladite allocation est adopté ...</i></p> <p><i>... L. 535-1, celle-ci est versée pendant une durée minimale à compter de son arrivée au foyer, lorsqu'il a un âge supérieur à un âge limite mais inférieur à celui de l'obligation scolaire. Cette allocation n'est pas cumulable avec le complément familial ».</i></p> <p><i>II. - Les dispositions du paragraphe précédent entrent en vigueur à compter du premier jour du mois civil</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. L.532-1-1. - En cas de naissances multiples d'enfants d'un nombre déterminé, le droit à l'allocation parentale d'éducation est prolongé jusqu'à ce que les enfants atteignent un âge limite. L'allocation parentale d'éducation n'est pas cumuleable avec le complément familial.</p>	<p>Art. 42.</p> <p>Dans l'article L. 532-1-1 du code de la sécurité sociale, après les mots : « naissances multiples » sont insérés les mots : « ou d'arrivées multiples au foyer dans les conditions prévues à l'article L. 535-1 ».</p>	<p>Art. 45.</p> <p>Sans modification.</p>	<p><i>suivant la date de publication de la présente loi pour l'enfant arrivé au foyer à compter de cette date.</i></p> <p>Art. 45.</p> <p><i>I. - Après la première phrase de l'article L. 532-1-1 du code de la sécurité sociale, sont insérées les deux phrases suivantes:</i></p> <p><i>« Par dérogation à l'article L. 532-1, en cas d'arrivées multiples simultanées d'enfants d'un nombre déterminé au foyer dans les conditions prévues à l'article L. 535-1, le droit à ladite allocation est accordé pour une durée maximale fixée par décret. L'âge de chacun des enfants concernés ne doit toutefois pas être supérieur à celui de la fin de l'obligation scolaire. »</i></p> <p><i>II. - Les dispositions du paragraphe I entrent en vigueur le premier jour du mois civil suivant la publication de la présente loi pour les enfants arrivés au foyer à compter de cette date.</i></p>
<p>CHAPITRE V Allocation d'adoption</p>			
<p>Art. L535-1 - Une allocation d'adoption est attribuée lors de l'arrivée au foyer :</p> <p>1° Du ou des enfants adoptés par décision de la juridiction française ou confiés en vue d'adoption par le service d'aide sociale à l'enfance ou par une oeuvre autorisée ;</p> <p>2° Du ou des enfants confiés en vue d'adoption ou adoptés par décision de l'autorité étrangère compétente et autorisés à entrer à ce titre sur le territoire français,</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>à condition que le postulant à l'adoption ou l'adoptant soit titulaire de l'agrément mentionné aux articles 63 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale.</p> <p>Un décret fixe la liste des pièces justificatives à produire pour l'obtention de l'allocation.</p> <p>Art. L.535-2. — L'allocation est versée mensuellement pendant une durée déterminée à compter de l'arrivée au foyer de chaque enfant remplissant les conditions fixées par l'article L.535-1.</p>	<p>Art. 43.</p> <p>I. - L'article L. 535-2 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Cette durée est augmentée lorsque les ressources du ménage ou de la personne ayant accueilli l'enfant ne dépassent pas un plafond déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 531-2. »</p>	<p>Art. 46.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 46.</p> <p>I. - Les articles L. 535-2 et L. 535-3 du code de la sécurité sociale sont remplacés par un article ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 535-2.- L'allocation est versée mensuellement pendant une durée déterminée à compter de l'arrivée au foyer de chaque enfant remplissant les conditions fixées à l'article précédent lorsque les ressources du ménage ou de la personne adoptant ne dépassent pas un plafond déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 531-2. Elle ne se cumule avec une allocation de même nature que pendant une durée déterminée sauf s'il s'agit d'adoptions multiples simultanées. En ce cas, le cumul est possible dans la limite des allocations d'adoption dues pour ces enfants. L'allocation d'adoption est cumulable pendant une durée déterminée avec l'allocation pour jeune enfant mentionnée au 2° de l'article L. 531-1. Elle n'est pas cumulable avec le complément familial et l'allocation de soutien familial.</p> <p>« Le montant de cette allocation est égal à celui de l'allocation mentionnée à l'article L. 531-1. »</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. L.535-3. - L'allocation d'adoption n'est pas cumulable avec l'allocation de soutien familial.</p>	<p>II. - L'article L. 535-3 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>		<p>II. - L'article L. 755-23 du code de la sécurité sociale est ainsi complété :</p>
<p>Art. L.755-23. - L'allocation d'adoption est attribuée dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1.</p>	<p>« L'allocation d'adoption servie sous condition de ressources ne peut se cumuler avec une allocation de même nature servie également sous condition de ressources qu'en cas d'adoptions multiples simultanées et dans la limite du nombre d'allocations d'adoption dues pour ces enfants. »</p>		<p>« Cette allocation est versée mensuellement pendant une période déterminée lorsque les ressources du ménage ou de la personne seule ne dépassent pas le plafond de ressources tel que défini à l'article L. 755-16.</p>
			<p>« Le montant de cette allocation est égal à celui de l'allocation mentionnée à l'article L. 531-1.</p>
			<p>« Cette allocation ne se cumule avec une allocation de même nature que pendant une durée déterminée sauf s'il s'agit d'adoptions multiples simultanées. En ce cas, le cumul est possible dans la limite des allocations d'adoption dues pour ces enfants. Elle est cumulable pendant une durée déterminée avec l'allocation pour jeune enfant mentionnée au 2° de l'article L. 531-1 et avec les allocations familiales et leur majoration pour âge servies pour un seul enfant à charge. Elle n'est pas cumulable avec le complément familial mentionné à l'article L. 755-16 et l'allocation de soutien familial. »</p>
			<p>III. - Les dispositions des paragraphes précédents entrent en vigueur à compter du premier jour du mois suivant la publication de la présente loi pour les enfants arrivés au foyer à compter de cette date. Toutefois, à titre transitoire, les personnes qui auront perçu une première mensualité au moins de l'allocation mentionnée à l'article L. 535-1 avant cette</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. L.532-3. - Les deux membres du couple ne peuvent cumuler le bénéfice de deux allocations parentales d'éducation à taux plein. Toutefois, lorsque les deux membres du couple exercent une activité professionnelle ou poursuivent une formation professionnelle rémunérée à temps partiel, une allocation à taux partiel peut être attribuée à chacun d'eux dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 532-1, sans que, toutefois, le montant cumulé de ces deux allocations puisse être supérieur à celui de l'allocation à taux plein.</p>	<p>Art. 44.</p> <p>Le titre III du livre V du code de la sécurité sociale est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :</p> <p>« CHAPITRE VI « Aides aux familles adoptantes</p> <p>« Art. L. 536 . - Les régimes de prestations familiales accordent aux personnes titulaires de l'agrément mentionné à l'article 100-3 du code de la famille et de</p>	<p>Art. 47.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« CHAPITRE VI « Prêts aux familles adoptantes</p> <p>« Art. L. 536 . - Les régimes de prestations familiales peuvent accorder aux personnes titulaires...</p>	<p>date pourront opter soit pour le versement de l'allocation selon les modalités en vigueur avant la publication de la présente loi, soit pour le bénéfice des nouvelles dispositions, si elles leur sont plus favorables.</p> <p>Art. add. après l'Art. 46.</p> <p>Le second alinéa de l'article L.532-3 est complété par les mots : « avec l'allocation d'adoption et avec le complément familial ».</p> <p>Art. 47.</p> <p>Supprimé</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 535-1 : cf. supra art. 42 de la proposition de loi.</p>	<p>l'aide sociale des aides destinées à faciliter l'adoption d'enfant à l'étranger dans des conditions et limites fixées par décret. »</p>	<p>...sociale des prêts destinés à...</p>	<p>Art. 47 bis.</p>
<p>Art. L.331-7. - L'indemnité journalière de repos est accordée à la femme assurée à qui un service départemental d'aide sociale à l'enfance ou une oeuvre d'adoption autorisée confie un enfant en vue de son adoption. Cette indemnité est également accordée à la personne assurée titulaire de l'agrément mentionné aux articles 63 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale lorsqu'elle adopte ou accueille un enfant en vue de son adoption par décision de l'autorité étrangère compétente, à condition que l'enfant ait été autorisé, à ce titre, à entrer sur le territoire français. Elle est due à la condition que l'intéressée cesse tout travail salarié durant la période d'indemnisation, pendant dix semaines au plus, à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer, vingt-deux semaines au plus en cas d'adoptions multiples.</p>		<p>... décret .»</p>	<p>I. - Non modifié</p>
<p>Art. L.615-19 -</p>		<p>Art. 47 bis (nouveau).</p>	<p>II. - Dans L. 615-19, L. 615-19-1, L. 722-8, L. 722-8-1 et L. 722-8-2 du code ...</p>
<p>Les femmes mentionnées au premier alinéa bénéficient des allocations prévues par le présent article à l'occasion de l'arrivée à leur foyer d'un enfant confié en vue de son adoption par un service d'aide sociale à l'enfance ou par une oeuvre d'adoption autorisée. Ces allocations sont égale-</p>		<p>I. - Dans l'article L. 535-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « une oeuvre autorisée » sont remplacés par les mots : « un organisme autorisé pour l'adoption ».</p>	<p>.. l'adoption ».</p>
		<p>II. - Dans les articles L. 331-7, L. 615-19 et L. 615-19-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « une oeuvre d'adoption autorisée » sont remplacés par les mots : « un organisme autorisé pour l'adoption ».</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>ment accordées aux femmes titulaires de l'agrément mentionné aux articles 63 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale lorsqu'elles adoptent ou accueillent un enfant en vue de son adoption par décision de l'autorité étrangère compétente, à condition que l'enfant ait été autorisé, à ce titre, à entrer sur le territoire français. Les allocations sont servies dans les conditions suivantes :</p> <p>.....</p> <p>Art. L. 615-19-1 -</p> <p>.....</p> <p>Elles bénéficient également, à l'occasion de l'arrivée à leur foyer d'un enfant confié en vue de son adoption par un service d'aide sociale à l'enfance ou par une oeuvre d'adoption autorisée, des allocations prévues par le présent article dans les conditions suivantes :</p> <p>.....</p>			
CODE DU TRAVAIL			
LIVRE PREMIER			
Conventions relatives au travail	TITRE IV	TITRE IV	TITRE IV
TITRE II			
CONTRAT DE TRAVAIL			
CHAPITRE II			
Règles propres au contrat de travail	DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DU TRAVAIL	DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DU TRAVAIL	DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DU TRAVAIL
<i>Section V</i>			
<i>Protection de la maternité et éducation des enfants</i>			
Art. L.122-26. -			
<p>.....</p> <p>La salariée, à qui un service départemental d'aide sociale à l'enfance ou une oeuvre d'adoption autorisée</p>		<p>Art. 48 A (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans l'article L. 122-26 du code du travail, les mots : « une oeuvre d'adoption autorisée » sont remplacés par les mots : « un organisme autorisé pour</p>	<p>Art. 48 A .</p> <p><i>Dans les articles L. 122-25-2 et L. 122-26 ...</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>confie un enfant en vue de son adoption, a le droit de suspendre le contrat de travail pendant une période de dix semaines au plus à dater de l'arrivée de l'enfant au foyer, vingt-deux semaines en cas d'adoptions multiples. Cette période est portée à dix-huit semaines si l'adoption a pour effet de porter à trois ou plus le nombre d'enfants dont la salariée ou le ménage assume la charge dans les conditions prévues aux articles L. 525 à L. 529 du code de la sécurité sociale. Toutefois, lorsque les deux conjoints assurés travaillent, ce droit est ouvert dans les mêmes conditions à celui qui bénéficie des dispositions de l'article L. 298-3 du code de la sécurité sociale. Le père salarié bénéficie alors de la protection instituée à l'article L. 122-25-2. La période de suspension du contrat de travail peut être répartie entre la mère et le père salariés, sous réserve qu'elle ne soit pas fractionnée en plus de deux parties dont la plus courte ne pourra pas être inférieure à quatre semaines.</p>	<p>Art. 45.</p> <p>L'article L. 122-28-1 du code du travail est ainsi modifié :</p> <p>1° Dans le premier alinéa, les mots : « de moins de trois ans » sont remplacés par les mots : « adopté ou »;</p>	<p>l'adoption ».</p> <p>Art. 48.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>... l'adoption ».</p> <p>Art. 48.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« 1° Dans...</p> <p>... les mots : « qui n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire adopté ou ».</p>
<p>.....</p> <p>Art. L.122-28-1 . - Pendant la période qui suit l'expiration du congé de maternité ou d'adoption prévu par l'article L.122-26 ou par une convention ou un accord collectif, tout salarié qui justifie d'une ancienneté minimale d'une année à la date de naissance de son enfant ou de l'arrivée au foyer d'un enfant de moins de trois ans confié en vue de son adoption a le droit soit de bénéficier d'un congé parental d'éducation durant lequel le contrat de travail est suspendu, soit de réduire sa durée de travail d'au moins un cinquième de celle qui est applicable à l'établissement</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>sans que cette activité à temps partiel puisse être inférieure à seize heures hebdomadaires.</p>	<p>2° Dans le deuxième alinéa, après les mots : « ou en cas d'adoption » sont insérés les mots : « d'un enfant de moins de trois ans »;</p>		<p>2° Alinéa sans modification</p>
<p>Le congé parental et la période d'activité à temps partiel prennent fin au plus tard au troisième anniversaire de l'enfant ou, en cas d'adoption, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant. Le congé parental et la période d'activité à temps partiel ont une durée initiale d'un an au plus ; ils peuvent être prolongés deux fois pour prendre fin au plus tard au terme des périodes définies ci-dessus, quelle que soit la date de leur début. Cette possibilité est ouverte au père et à la mère ainsi qu'aux adoptants.</p>	<p>3° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>		<p>3° Alinéa sans modification</p>
<p>.....</p>	<p>« Lorsque l'enfant adopté ou confié en vue d'adoption est âgé de plus de trois ans, le congé parental et la période d'activité à temps partiel ne peuvent excéder une année à compter de l'arrivée au foyer. »</p>		<p>« Lorsque ...</p>
<p>Art. L. 122-28-9. - Tout salarié qui justifie d'une ancienneté minimale d'un an a le droit de travailler à temps partiel en cas de maladie, d'accident ou de handicap graves, appréciés selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, d'un enfant à charge au sens de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale et remplissant l'une des conditions prévues par l'article L. 512-3 du même code.</p>			<p>... ans, mais n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, le congé parental foyer ».</p>
<p>Cette période d'activité à temps partiel a une durée initiale de six mois au plus ; elle peut être prolongée une fois pour une durée de six mois au plus.</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Le salarié doit informer l'employeur dans les formes prévues aux trois derniers alinéas de l'article L. 122-28-1 du point de départ et de la durée de la période pendant laquelle il entend bénéficier des dispositions du présent article.</p> <p>A l'issue de la période d'exercice de son activité à temps partiel, le salarié retrouve son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente.</p> <p>Toutefois, en cas de décès de l'enfant ou de diminution importante des ressources du ménage, le salarié retrouve également son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente, s'il a accompli les formalités prévues à l'article L. 122-28-2.</p>	<p>Art. 46.</p> <p>I. - Après l'article L. 122-28-9 du code du travail, il est inséré un article L. 122-28-10 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 122-28-10. - Tout salarié titulaire de l'agrément mentionné aux articles 63 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale a le droit de bénéficier d'un congé non rémunéré avant l'arrivée au foyer de l'enfant qu'il est autorisé à adopter ou à accueillir en vue de son adoption.</p> <p>« La durée de ce congé est au maximum de cinq jours si l'enfant réside en France et de huit semaines s'il réside à l'étranger. Un décret en Conseil d'Etat fixe la nature des pièces justificatives à produire pour l'obtention de ce congé.</p>	<p>Art. 49.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Art. L. 122-28-10. - Tout salarié titulaire de l'agrément mentionné aux articles 63-1 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale a le droit de bénéficier d'un congé non rémunéré lorsqu'il se rend à l'étranger en vue de l'adoption d'un ou de plusieurs enfants.</p> <p>« Le droit au congé est ouvert pour une durée maximale de six semaines par agrément.</p> <p>« Le salarié doit informer son employeur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins deux semaines</p>	<p>Art. 49.</p> <p>I. - Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 122-28-10. - Tout ...</p> <p>... articles 63 ou 100-3 ...</p> <p>.. lorsqu'il se rend dans les départements d'outre-mer, les territoires d'outre mer ou à l'étranger ...</p> <p>... enfants.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. L.122-31. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application des dispositions des articles L.122-25 à L.122-28-9 et le régime des sanctions applicables à l'employeur qui a méconnu lesdites dispositions.</p> <p>Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat</p> <p>Art. 34 - Le fonctionnaire en activité a droit :</p> <p>.....</p> <p>5° Au congé pour maternité, ou pour adoption, avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale ;</p> <p>.....</p>	<p>« L'application du présent article ne fait pas obstacle à celles des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles plus favorables. »</p> <p>II. — Dans l'article L. 122-31 du code du travail, la référence : « L. 122-28-9 » est remplacée par la référence : « L. 122-28-10 ».</p>	<p>avant son départ, du point de départ et de la durée envisagée du congé.</p> <p>« Le salarié a le droit de reprendre son activité initiale dans le cas où il interrompt son congé avant la date prévue. Le salarié doit en informer son employeur au moins une semaine avant son retour dans l'entreprise.</p> <p>« Un décret en Conseil d'Etat fixe la nature des pièces justificatives à produire pour l'obtention de ce congé.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>II. — Sans modification</p>	<p>« Le salarié ...</p> <p>... prévue.</p> <p><i>Alinéa supprimé</i></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>II. — Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale</p>			
<p>Art. 57 - Le fonctionnaire en activité a droit :</p>		Art. 50.	Art. 50.
<p>5° Au congé pour maternité, ou pour adoption, avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale ;</p>		<p>Après le 5° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	Supprimé
<p>Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière</p>			
<p>Art. 41 - Le fonctionnaire en activité a droit :</p>			
<p>5° Au congé pour maternité ou pour adoption, avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale ;</p>		<p>« 5° bis S'il est titulaire de l'agrément mentionné aux articles 63 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale, à un congé non rémunéré avant l'arrivée au foyer de l'enfant qu'il est autorisé à adopter ou à accueillir en vue de son adoption.</p>	
		<p>« La durée de ce congé est au maximum de cinq jours si l'enfant réside en France et de huit semaines s'il réside à l'étranger. Un décret en Conseil d'Etat fixe la nature des pièces justificatives à produire pour l'obtention de ce congé. »</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	TITRE V	TITRE V	TITRE V
	AUTRES DISPOSITIONS	AUTRES DISPOSITIONS	AUTRES DISPOSITIONS
	Art. 47.	Art. 51.	Art. 51.
	<p>Il est institué, auprès du Premier ministre, une Autorité centrale pour l'adoption chargée de veiller au respect et à la mise en oeuvre de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.</p>	Sans modification.	Il est...
	<p>Cette autorité centrale définit, oriente et coordonne l'action des administrations et autorités compétentes en matière d'adoption. Elle est également responsable de la coopération avec les institutions et autorités étrangères.</p>		<p>... l'adoption qui oriente et coordonne les actions développées en matière d'adoption. Cette autorité est également responsable de la coopération avec les institutions et autorités étrangères.</p>
	<p>L'Autorité centrale pour l'adoption est composée de représentants de l'État et des conseils généraux.</p>		<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
	<p>Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.</p>		<p>Alinéa sans modification</p>
			<p>Alinéa sans modification</p>
Code rural			
<p>Art. 1106-3-1 - L'assurance prévue au présent chapitre prend en charge la couverture partielle des frais exposés par les personnes du sexe féminin mentionnées aux 1°, 2°, 4° a et 5° du I de l'article 1106-1 pour assurer leur remplacement dans les travaux de l'exploitation agricole lorsque, prenant part de manière constante à ces travaux, elles sont empêchées de les accomplir en raison de la maternité ou de l'arrivée à leur foyer d'un enfant confié en vue de son adoption par</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>un service d'aide sociale à l'enfance ou par une oeuvre d'adoption autorisée. Le bénéfice de l'allocation de remplacement ci-dessus prévue est également accordé aux non-salariées agricoles visées à l'article 1106-1 (1°, 2° et 5°) qui perçoivent leurs prestations du régime de leur activité salariée, au prorata de leur activité à temps partiel sur l'exploitation lorsqu'elles répondent à des conditions de durée maximale d'activité salariée précisées par le décret en Conseil d'Etat prévu ci-après.</p> <p>.....</p>		<p>Art. 51 bis (nouveau).</p> <p>Dans l'article 1106-3-1 du code rural, les mots : « une oeuvre d'adoption autorisée » sont remplacés par les mots : « un organisme autorisé pour l'adoption ».</p>	<p>Art. 51 bis.</p> <p>Sans modification</p>
<p>Loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille</p>			
<p>TITRE II AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS</p>			
<p>CHAPITRE PREMIER Allocation parentale d'éducation</p>			
<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 48.</p>	<p>Art. 52.</p>	<p>Art. 52.</p>
<p>.....</p>	<p>Dans la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>V. — Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1er juillet 1994 et pour les enfants nés à compter de cette date.</p> <p>.....</p>	<p>1° Au V de l'article 2, les mots : « nés à compter de cette date » sont remplacés par les mots : « qui, à compter de cette date, sont nés ou arrivés dans les conditions prévues à l'article L. 535-1 au foyer adoptif ».</p>	<p>1° Au V...</p>	<p><i>1. - La personne qui remplit les conditions mentionnées à l'article L. 532-1 du code de la sécurité sociale et qui assume la charge d'un enfant adopté ou accueilli en vue d'adoption dans les conditions définies à l'article L. 535-1 du même code, peut prétendre au bénéfice des dispositions prévues à l'article 2 de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille, pour cet enfant même s'il est né avant le 1^{er} juillet 1994, à condition, toutefois, qu'il soit arrivé au foyer à compter de</i></p>
<p><i>Art. L. 535-1 du code de la sécurité sociale: cf. supra art. 42 de la proposition de loi.</i></p>		<p>...à l'article L. 535-1 du code de la sécurité sociale au foyer adoptif » ;</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 5.</i></p> <p>.....</p> <p>II. — Les dispositions prévues au I entrent en vigueur au 1er janvier 1995 pour les enfants nés à compter du 1er juillet 1994.</p>	<p>2° Au II de l'article 5, après les mots : « pour les enfants nés », sont insérés les mots : « ou arrivés dans les conditions prévues à l'article L. 535-1 au foyer adoptif ».</p>	<p>2° Au II...</p> <p>...à l'article L. 535-1 du code de la sécurité sociale au foyer adoptif ».</p>	<p>cette date.</p> <p>II. - Le couple dont les deux membres remplissent les conditions mentionnées à l'article L. 532-1 du code de la sécurité sociale et qui assume la charge d'un enfant adopté ou accueilli en vue d'adoption, dans les conditions définies à l'article L. 535-1 du même code, peut prétendre au bénéfice des dispositions prévues à l'article L. 532-3 du même code pour cet enfant, même s'il est né avant le 1^{er} juillet 1994, à condition toutefois qu'il soit arrivé au foyer à compter de cette date.</p> <p>III. - Les dispositions des paragraphes précédents entrent en vigueur le premier jour du mois civil suivant la publication de la présente loi.</p> <p>Art. add avant l'Art. 52 bis.</p> <p>Les conditions dans lesquelles est accordée une mise en disponibilité de droit pour les fonctionnaires titulaires de l'agrément mentionné aux articles 63 ou 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale afin d'effectuer un déplacement en vue de l'adoption d'un ou plusieurs enfants sont déterminées par voie réglementaire.</p>
<p>Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale</p> <p><i>Art. 59</i> - Des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte</p>		<p>Art. 52 bis (nouveau).</p> <p>Après le 4° de l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives</p>	<p>Art. 52 bis.</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>dans le calcul des congés annuels sont accordées :</p>		<p>à la fonction publique territoriale et le 5° de l'article 45 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>..... 4° Aux membres des commissions administratives paritaires et des organismes statutaires créés en application de la présente loi ;</p>		<p>« Aux membres des commissions mentionnées au troisième alinéa de l'article 63 du code de la famille et de l'aide sociale; ».</p>	<p>« Aux au deuxième alinéa sociale ; ».</p>
<p>Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière</p>			
<p>Art. 45 - Des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels sont accordées, sous réserve des nécessités de service :</p>			
<p>..... 5° Aux membres de certains organismes privés de coopération interhospitalière, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ;</p>			
<p>.....</p>	<p>Art. 49. Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport relatif à l'adoption retraçant l'évolution d'indicateurs figurant sur une liste établie par décret.</p>	<p>Art. 53. Le Gouvernement présente tous les trois ans au Parlement... ...décret.</p>	<p>Art. 53. Le Gouvernement présente chaque année au Parlement retraçant, l'évolution notamment, d'indicateurs départementaux tels que les taux de refus et de retrait d'agrément ainsi que les taux d'adoption des pupilles de l'Etat.</p>
<p>.....</p>	<p>Art. 50. Les dépenses résultant de l'application de la présente loi sont compensées à concurrence des charges respectivement créées :</p>	<p>Art. 54. Supprimé.</p>	<p>Art. 54. Suppression maintenue</p>
<p>.....</p>	<p>- par une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs vi-</p>		

Texte en vigueur

Texte de la proposition
de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la
Commission

sés aux articles 575 et 575 A
du code général des impôts
dont le produit est attribué
aux régimes de prestations
familiales :

- pour les collectivi-
tés locales, par une augmen-
tation de la dotation globale
de fonctionnement ;

- pour l'Etat, par la
création d'une taxe addi-
tionnelle aux droits de con-
sommation sur les alcools
visés à l'article 403 du code
général des impôts incluant
les répercussions de
l'augmentation visée ci-
dessus de la dotation globale
de fonctionnement, ainsi que
les dépenses lui incombant
en propre.

LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1

Auditions communes à la Commission des lois et à la Commission des Affaires sociales : bulletin du 20 mars 1996

Annexe n° 2

Examen du rapport de M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis

Annexe n° 3

Auditions menées par le rapporteur

Annexe n° 4

Convention de La Haye du 29 mai 1993

Annexe n° 5

Fiche de renseignements proposée à la femme accouchant secrètement dans le département de la Loire

Annexe n° 6

Type de renseignements non identifiants qui pourraient être recueillis lors d'un accouchement secret : exemple extrait du rapport de M. Mattéi intitulé « Enfants d'ici, enfants d'ailleurs »

ANNEXE N° 1
AUDITIONS COMMUNES À LA COMMISSION DES LOIS ET
À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES : BULLETIN
DU 20 MARS 1996

Le mercredi 20 mars 1996, au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de MM. Jacques Larché et Jean-Pierre Fourcade, présidents, conjointement avec la commission des affaires sociales, la commission a procédé à des auditions sur la proposition de loi n° 173 (1995-1996) de M. Jean-François Mattéi, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture et relative à l'adoption.

M. Jacques Larché, président, s'est réjoui que les commissions des lois et des affaires sociales procèdent conjointement à des auditions sur l'adoption et a souligné le caractère fructueux de leur collaboration.

La commission a tout d'abord entendu M. Pierre Pascal, président du groupe de réflexion sur l'accès aux origines, président de l'Office des migrations internationales, et Mme Tondi, rapporteur de ce groupe.

M. Pierre Pascal a tout d'abord rappelé que le groupe de réflexion sur l'accès aux origines avait été créé à l'initiative de Mme Simone Veil, alors ministre des affaires sociales, après la remise par M. Jean-François Mattéi, député, de son rapport sur l'adoption. Celui-ci préconisait le recueil systématique d'informations non identifiantes sur l'enfant dont la mère biologique avait choisi l'anonymat au moment de l'accouchement ou de la remise aux fins d'adoption. Il a indiqué que la lettre de mission rédigée par Mme Veil mettait l'accent sur la nécessité de répondre à la souffrance morale des pupilles et anciens pupilles tout en respectant la volonté des parents ayant remis leur enfant en vue d'adoption. Il a précisé que le groupe était composé de vingt-et-une personnalités choisies par le ministre parmi les associations familiales représentatives, les services sociaux départementaux, des magistrats et des professeurs de droit, les administrations centrales concernées, auxquelles s'étaient joints un représentant du médiateur et un représentant de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), avant de signaler que, compte tenu de cette composition, il avait été quasiment impossible de formuler des propositions susceptibles de recueillir l'unanimité, ce qui expliquait que des observations dissidentes aient été annexées au rapport.

M. Pierre Pascal a ensuite souligné que deux principes fondamentaux n'étaient pas remis en cause : d'une part, l'accouchement anonyme, d'autre part, le secret de l'identité demandé lors de la remise de l'enfant. Puis, il a

rappelé les grandes lignes du droit positif et l'éparpillement des sources avant d'évoquer la diversité des pratiques suivies par les services départementaux d'aide sociale mise en lumière par les réponses apportées au questionnaire envoyé par le groupe de réflexion par quatre-vingt-onze présidents de conseil général et confirmée par l'enquête réalisée auprès de onze départements.

Evoquant l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale relatif à la situation des pupilles de l'Etat, il a estimé souhaitable de corriger les inexactitudes, incohérences, contradictions et aberrations qu'il contient. Il a notamment signalé que le texte confondait les cas de recueil d'un enfant trouvé ou orphelin avec la remise de l'enfant par une personne habilitée. Il a par ailleurs estimé indispensable d'exiger que la personne remettant l'enfant apporte la preuve d'une habilitation indiscutable. Enfin, il s'est réjoui que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale limite à la première année de l'enfant la faculté pour ses parents de demander que leur anonymat soit préservé.

M. Pierre Pascal a ensuite évoqué l'instruction générale de l'état civil qui prévoit l'établissement d'un acte de naissance provisoire pour les enfants remis aux fins d'adoption par des parents ayant réclamé la préservation de leur anonymat. Il a estimé que la modification complète du lieu et de la date de naissance était d'autant plus préjudiciable que les intéressés l'ignoraient. Il a considéré que dans nombre de cas, la pratique administrative était allée très au-delà du code civil lorsque le secret n'avait pas été réclamé par les parents, et qu'elle conduisait notamment à priver les fratries de la connaissance même de leur existence. Il a rappelé que le rapport remis en 1983 par le Conseil supérieur de l'adoption évoquait déjà cette difficulté mais que la Chancellerie s'était contentée de renvoyer au dernier alinéa de l'article 58 du code civil qui prévoit l'annulation de l'acte provisoire de naissance à la requête du procureur de la République ou des parties intéressées.

M. Pierre Pascal a estimé que la proposition faite par M. Mattéi de réduire à un an le délai pendant lequel les parents peuvent demander le secret de leur identité devait être retenue et surtout complétée par une modification de l'article 58-1 du code civil garantissant à l'enfant remis dans ces conditions que son acte d'état civil était conforme à la réalité.

S'agissant du recueil d'éléments non identifiants, il a fait observer que la proposition de loi ne mentionnait que la mère alors que le père pouvait également remettre l'enfant et fournir le cas échéant de telles informations. Il a également souligné qu'elle était en retrait par rapport à la réalité des pratiques actuelles des services sociaux qui, dans nombre de cas, procèdent au recueil d'informations beaucoup plus nombreuses que celles envisagées par le rapport de M. Mattéi. Enfin, il a suggéré que la loi autorise également le recueil de documents éventuellement identifiants comme des lettres ou des photos.

M. Pierre Pascal a ensuite constaté que l'égalité des droits n'était pas respectée entre les enfants selon qu'ils étaient remis à l'aide sociale à l'enfance

ou aux oeuvres pour l'adoption. Il a estimé que le passage par le service public se révélait en définitive plus contraignant et plus pénalisant pour les pupilles.

Il a par ailleurs relevé que le secret de l'identité des parents ne pouvait être demandé en cas de déchéance de l'autorité parentale ou d'abandon judiciaire alors que ce secret répondrait parfois à l'intérêt de l'enfant.

De manière générale, M. Pierre Pascal a considéré que le point d'équilibre se trouvait dans une juste conciliation des droits des parents et des enfants, inscrite dans l'évolution internationale qui conduit à reconnaître de plus en plus de droits propres aux enfants.

En conclusion, il a insisté sur cinq propositions fondamentales :

- l'établissement d'un véritable état civil pour les enfants remis par des parents ayant souhaité conserver l'anonymat,

- le recueil systématique des éléments non identifiants au moment de l'accouchement ou de la remise de l'enfant,

- le recueil d'informations identifiantes dès lors que les parents le souhaitaient,

- l'information des parents sur la faculté de revenir sur leur décision d'anonymat,

- la mise en place d'une structure de médiation permettant de rapprocher, le cas échéant, les parents d'origine et les enfants dès lors que ce souhait serait formulé de part et d'autre.

Il a estimé que cette dernière évolution devait être encouragée sauf à accepter le développement d'enquêtes privées incontrôlées, susceptibles de constituer à terme un marché des origines.

Mme Laurie Tondi a évoqué les enseignements tirés des questionnaires adressés à l'ensemble des présidents de conseil général et fait valoir notamment que de nombreux départements n'appliquaient d'ores et déjà l'anonymat qu'aux enfants âgés de moins d'un an et considéraient que celui-ci ne portait que sur l'identité des parents et non sur la totalité de l'état civil de l'enfant. Elle a par ailleurs relevé que de nombreux services d'aide sociale à l'enfance encourageaient les parents à communiquer des informations non identifiantes dont le contenu allait parfois très au-delà de ce qui était envisagé par le professeur Mattéi. Elle a signalé que certains services faisaient état du recueil de lettres, de photos, d'objets, voire même, ce qui était choquant, d'informations relatives à la conduite, à la moralité ou à l'intelligence de la mère. Elle a par ailleurs précisé que plus de 26.000 demandes d'information avaient été présentées au cours des cinq dernières années, soit par des pupilles ou anciens pupilles soit par leurs descendants, et que les réponses apportées par les

services étaient très variables, certains d'entre eux ayant même pris l'initiative d'organiser des rapprochements entre les pupilles ou anciens pupilles et leurs parents d'origine.

Elle a donc conclu à la nécessité d'une clarification et d'un encadrement des pratiques actuelles.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a rappelé que l'instruction générale tendait à garantir effectivement le respect de l'anonymat souhaité par les parents, lequel exigeait dans certains cas une modification du lieu ou de la date de naissance afin de prévenir une identification indirecte. Il a par ailleurs indiqué qu'il lui paraissait difficile d'accepter le dépôt de lettres ou de photos, et de prétendre respecter simultanément l'anonymat souhaité par les parents. En conclusion, il a souhaité savoir comment M. Pascal conciliait son souci de favoriser le plus possible l'information de l'enfant désireux de connaître ses origines et le maintien de l'anonymat aujourd'hui garanti par la loi, soit lors de l'accouchement, soit lors de la remise de l'enfant aux services sociaux.

M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a souhaité connaître la forme juridique que pourrait prendre l'instance de médiation et son rôle. Il a craint que l'ouverture d'un accès illimité aux origines fragilise l'adoption plénière.

M. Claude Huriet a évoqué l'hypothèse de la création d'un conservatoire du secret.

M. Georges Mazars a estimé qu'il était important d'entendre les souhaits des pupilles et de ne pas simplement songer à préserver à tout prix le secret imposé unilatéralement par les parents d'origine.

Mme Michelle Demessine a considéré que l'examen de la proposition de loi donnait aux parlementaires l'occasion de mieux comprendre les souffrances des pupilles de l'Etat. Elle s'est par ailleurs déclarée choquée que des parents puissent remettre des enfants âgés de cinq ou six ans et demander la préservation de leur anonymat. Enfin, elle a estimé que le secret de l'accouchement devait pouvoir être protégé à la demande de la mère.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, a estimé que la rédaction de l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale devait être revue si la clarification du régime juridique de la remise de l'enfant l'exigeait. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'opportunité de communiquer des renseignements non identifiants au risque de créer un sentiment de frustration pour les adoptés et de faire éclater la famille adoptive.

M. Jacques Larché, président, a estimé qu'il convenait de trouver un équilibre prenant en compte l'ensemble des préoccupations des familles

d'origine, des familles adoptives et des enfants adoptés, sans compromettre la nouvelle stabilité à laquelle l'enfant serait parvenu dans sa famille adoptive.

M. Pierre Pascal a estimé qu'une proposition de loi relative à l'adoption n'était pas le meilleur cadre pour aborder dans leur ensemble les problèmes soulevés par les origines des pupilles de l'Etat. Il a notamment rappelé que de très nombreux pupilles n'étant pas adoptés, la question de leurs origines revêtait pour eux une importance toute particulière. Il a par ailleurs confirmé que les ouvertures proposées par le rapport du groupe de réflexion n'avaient pas pour objet de permettre aux enfants abandonnés d'engager des actions en recherche de maternité et de paternité.

Il a enfin précisé que l'instance de médiation était destinée à favoriser un rapprochement entre les parents d'origine et l'enfant dès lors qu'un souhait d'échange d'informations ou de rencontre était formulé de part et d'autre. Il a considéré que cette structure devait être administrative et non juridictionnelle, et que son rôle consisterait essentiellement à vérifier que les parents d'origine et l'enfant souhaitaient effectivement échanger des informations identifiantes, voire même se rencontrer.

***La commission a ensuite entendu M. Gérard Cornu, professeur émérite à l'Université de Paris - II Panthéon-Assas.*

Le Doyen Cornu a rappelé que l'adoption était une institution au même titre que le mariage mais qu'elle faisait en outre l'objet d'un double contrôle, administratif et juridictionnel. Il a constaté que la proposition de loi restait fidèle à ces principes mais que les modifications qu'elle apportait pouvaient susciter certaines réserves. Il a ainsi considéré que l'abaissement à vingt-huit ans de l'âge minimum pour adopter et la réduction du délai de rétractation à six semaines pouvaient constituer un gain de temps mais risquaient de nuire dans certains cas aux intérêts de l'enfant et, en raison d'un décompte malaisé, de compliquer la situation des mères en détresse. Il a jugé préférable de fixer un délai exprimé en mois et non en semaines. Il a en outre considéré qu'il n'était probablement pas souhaitable d'encourager l'adoption d'enfants par des célibataires et suggéré que pour eux l'âge minimum pour adopter soit maintenu à trente ans.

Evoquant ensuite le changement de dénomination de l'adoption simple qui deviendrait l'adoption « complétive », il a estimé que le nominalisme législatif n'était pas ici fondé à s'appliquer dès lors que la proposition de loi ne comportait aucune modification fondamentale de cette forme d'adoption. Il a par ailleurs considéré que le qualificatif de « complétif » ne correspondait pas à la réalité de cette forme d'adoption dans la mesure où l'adoption simple ne vient pas compléter une filiation qui sans cela serait incomplète mais au contraire s'ajoute à la filiation existante.

Enfin, il a fait observer que cette appellation pouvait être perçue comme péjorative par les intéressés et qu'elle ne saurait de ce fait valoriser l'adoption simple. Il a rappelé que celle-ci était pourtant la forme la plus ancienne et la plus universelle d'adoption, qu'elle constituait un véritable arrangement de famille à caractère quasi-contractuel que l'on pourrait d'ailleurs imaginer passer devant notaire. Il a suggéré de parler éventuellement d'adoption « jointe » ou d'adoption « d'alliance ».

Abordant ensuite l'adoption plénière des enfants du conjoint, il a incité le législateur à ne pas sacrifier à un effet de mode de la famille dite recomposée. Il a estimé que celle-ci mériterait sans doute un jour une consécration juridique, peut-être sous la forme d'un parrainage permettant au nouveau conjoint d'exercer certaines des prérogatives de l'autorité parentale, mais qu'il convenait de ne pas faire prévaloir la satisfaction des parents sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Il a rappelé, que ces dispositions ayant fait l'objet d'une modification récente, toute ouverture devait être envisagée avec prudence. Il a notamment évoqué le cas de la déchéance de l'un des parents et considéré que l'adoption plénière en pareil cas pouvait être regardée comme une aggravation de la sanction.

M. Jacques Larché, président, a fait observer qu'il était important de maintenir un lien avec la famille d'origine, notamment avec les grands-parents. Il a par ailleurs déploré que le droit français, notamment en matière de successions, malmène les droits du conjoint survivant alors que l'allongement de la durée de la vie exigerait de les prendre en meilleur compte qu'autrefois. Il a souhaité que l'adoption ne vienne pas aggraver cette situation.

Le professeur Cornu a suggéré une réforme du régime fiscal des libéralités entre beaux-parents et beaux-enfants plutôt qu'une ouverture excessive des cas d'adoption plénière par le nouveau conjoint. Il a fait observer que les familles recomposées étaient aussi fragiles que les autres et qu'il était donc préférable de favoriser l'adoption simple par le conjoint plutôt que l'adoption plénière.

Evoquant ensuite la subordination éventuelle du prononcé de l'adoption par le juge à l'existence d'un agrément administratif préalable, il a considéré que le fait pour le juge d'être lié par le défaut d'agrément méconnaissait le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

S'agissant de l'adoption internationale, le professeur Cornu a constaté que la jurisprudence apparaissait fixée dans le sens de la norme de conflit proposée par le texte adopté par l'Assemblée nationale autour de la garantie du consentement éclairé du représentant légal de l'enfant. Rappelant que la loi avait l'usufruit de la jurisprudence, il s'est interrogé sur l'opportunité d'une consécration législative de celle-ci. Observant que l'approche unilatérale préconisée par M. Mattéi avait le mérite, sous réserve d'être complétée pour introduire le consentement éclairé lorsque la loi de l'enfant ne connaît pas

l'adoption, de bien régler les difficultés posées par certaines adoptions internationales.

M. Patrice Gélard a souligné que l'adoption de l'enfant du conjoint répondait à une très forte demande, tant de la part du nouveau conjoint que de celle des enfants que celui-ci a élevés. Il a par ailleurs suggéré que les dispositions fiscales régissant les donations entre beaux-parents et beaux-enfants soient revues. S'agissant de l'agrément administratif pour adopter, il a fait observer qu'en droit public il n'était pas rare que la décision du juge administratif soit subordonnée à l'existence d'une décision administrative préalable. Enfin, il a considéré qu'en matière d'adoption internationale, il était nécessaire de clarifier la situation et de consacrer dans le code civil une norme de conflit de lois.

M. Luc Dejoie, rapporteur, s'est réjoui des observations formulées par le professeur Cornu en faveur de la promotion de l'adoption simple, d'une réduction mesurée du délai de rétractation et d'une ouverture prudente des cas d'adoption plénière des enfants du conjoint. Il a par ailleurs estimé qu'il n'était pas possible de soumettre l'appréciation du juge à l'existence de l'agrément. Enfin, s'agissant de l'adoption internationale, il a constaté que les dernières évolutions de la jurisprudence étaient très récentes et qu'il convenait sans doute de les éprouver avant d'envisager leur codification.

*****La commission a ensuite entendu M. Jean Benet, président de la Fédération des associations d'entraide de pupilles et anciens pupilles de l'Etat.***

M. Jean Benet a tout d'abord indiqué que la fédération qu'il présidait était favorable à la proposition de loi. Il a ensuite rappelé que l'adoption consistait en une rencontre entre des parents d'origine, un enfant et des parents adoptifs, et que l'arrivée d'un enfant dans une famille d'adoption n'était pas l'équivalent d'une naissance mais l'entrée dans une nouvelle histoire. Evoquant la faculté d'accouchement secret, il a souhaité que l'appellation « sous X » soit proscrite eu égard à son caractère humiliant pour les enfants nés dans de telles conditions. Il a par ailleurs confirmé que la Fédération souhaitait le maintien de cette procédure.

Abordant ensuite le texte de la proposition de loi, il a tout d'abord fait observer que les modifications des critères d'âge et de durée du mariage auraient peu de conséquences dans la mesure où elles ne s'appliquaient qu'au moment de la présentation de la requête en adoption mais n'étaient pas exigées pour l'obtention de l'agrément. Il a toutefois suggéré que la durée actuelle de cinq années de mariage soit conservée afin de garantir à l'enfant un foyer durable. S'agissant du délai de rétractation, il a fait observer que les pratiques montraient un étalement des rétractations sur l'ensemble du délai actuel de trois mois et qu'il était difficile de considérer que les décisions prises dans les derniers jours n'étaient pas le fruit d'une réflexion nécessaire. Il a toutefois

estimé que la réduction à six semaines pouvait être envisagée et qu'il conviendrait de réduire également de moitié le délai de recherche du père.

M. Jean Benet a fait observer que l'article 207 du code civil permettant à l'enfant de ne pas exécuter ses obligations alimentaires à l'égard de ses ascendants, n'était pas applicable aux enfants ayant fait l'objet d'une adoption simple alors qu'il était souhaitable que ceux-ci puissent demander au juge d'être déchargés de ces obligations lorsque leurs parents d'origine, voire leurs parents adoptifs, ont manqué à leurs obligations à leur égard.

Il a par ailleurs souhaité que la mère ayant choisi d'accoucher dans le secret puisse choisir les prénoms de l'enfant et qu'un changement ne soit admis que dans l'intérêt de celui-ci et pour de justes motifs.

Il a également recommandé que l'acte de naissance de l'enfant remis avec demande de secret de l'état civil des parents soit simplement modifié pour y supprimer les noms et prénoms des parents au lieu d'être remplacé, comme c'est le cas actuellement, par un faux acte de naissance provisoire.

Il a par ailleurs regretté que le mandat des membres du conseil de famille puisse être renouvelé sans limite.

Il a également appelé de ses vœux une reformulation de l'article 62 du code de la famille et de l'aide sociale afin de favoriser l'uniformisation des pratiques des services sociaux. Il a en outre souligné certaines des incohérences du code de la sécurité sociale qui se réfère à l'arrivée de l'enfant au foyer pour ouvrir le droit à certaines prestations sociales en cas d'adoption alors que, dans la plupart des cas, l'enfant est déjà dans le foyer au moment où l'adoption est prononcée.

S'agissant de l'accès des pupilles à leurs origines, M. Jean Benet a indiqué qu'il aurait préféré une plus grande liberté mais que la société continuant de juger sévèrement les parents qui remettent leur enfant aux fins d'adoption, il convenait de ne pas interdire les demandes de secret et d'anonymat dans l'intérêt tant des mères que des enfants. Il a toutefois estimé souhaitable de favoriser le plus possible l'expression des libertés de chacun afin de permettre aux parents et aux enfants, s'ils le souhaitaient concomitamment, d'échanger le plus grand nombre possible d'informations, voire même de se rencontrer. A cet égard, il a estimé que la proposition de loi ne constituait pas un progrès mais bien plutôt un recul, les services sociaux ayant développé depuis longtemps des pratiques de recueil d'informations non identifiantes assorti éventuellement de photos, de lettres ou d'objets.

Il a considéré que le secret ne devait pas nécessairement être opposé à l'enfant dès lors qu'il n'était pas avéré que tel était le souhait de sa mère. En conséquence, il a suggéré que les parents soient fortement incités à fournir un grand nombre d'informations non identifiantes, voire même identifiantes pour le

cas où ils décideraient de revenir sur leur anonymat. Il a par ailleurs recommandé que les mères reçoivent systématiquement une copie du procès verbal de remise afin de conserver une trace matérielle de l'existence de l'enfant remis aux fins d'adoption. Il a en outre appelé de ses vœux la création d'une instance nationale de médiation répondant au souhait formulé en 1983 par le Conseil supérieur de l'adoption et aux conclusions du rapport publié par le Conseil d'Etat en 1990. Il a précisé que cette structure administrative légère serait en relation étroite avec les services d'aide sociale à l'enfance pour lesquels elle constituerait une instance de recours. Enfin, il a indiqué que, contrairement à certains propos tenus à l'Assemblée nationale, l'enquête effectuée par la Fédération montrait que plus de 70 % des pupilles et anciens pupilles souhaitaient accéder à leurs origines.

***M. Jacques Larché, président,** a souligné l'importance des responsabilités incombant au législateur dans de telles matières et la nécessité d'une réflexion mesurée. Il a estimé que des priorités devaient être clairement dégagées et que l'adoption consistait à donner non seulement une famille à un enfant mais également un enfant à une famille.*

***Mme Nicole Borvo** s'est interrogée sur l'articulation entre la création d'une instance nationale d'accès aux origines et le maintien de la faculté de demander le secret de l'accouchement.*

***M. Alain Vasselle** a craint qu'un accès trop large aux origines mette en difficulté la famille adoptive dont l'équilibre ne devait être perturbé à aucun prix dans l'intérêt même de l'enfant.*

***M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis,** a estimé que la généralisation de l'accès aux origines conduirait à doter l'enfant de deux familles au lieu d'une alors même que l'adoption plénière supprimait le lien de filiation d'origine.*

***M. Alain Gournac** a considéré qu'il était important de ne pas mettre en difficulté la famille adoptive, raison pour laquelle le statut de l'enfant devait rester incontestable. Il a estimé qu'une généralisation de l'accès aux origines risquait de déstructurer tant la famille d'accueil que l'enfant adopté.*

***M. Jean Benet** a fait valoir que l'intérêt de l'enfant était primordial et que la connaissance qu'il pourrait avoir de ses origines faciliterait son intégration dans sa famille d'accueil. Il a estimé qu'il n'était pas possible de laisser sans réponse un enfant adopté devenu majeur.*

***M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales,** a considéré qu'il n'était pas cohérent de poser le principe de l'accouchement secret et d'établir ensuite des règles propres à le remettre en cause. Il a estimé qu'un compromis devait être trouvé entre la réponse à apporter à la souffrance de l'enfant abandonné et la préservation de la stabilité*

de la famille adoptive. Il a craint qu'un développement excessif de l'accès aux origines conduise à décourager les personnes susceptibles d'adopter des pupilles et n'aboutisse à maintenir ces enfants dans des structures d'Etat jusqu'à leur majorité.

*****La commission a enfin entendu Mme Danielle Housset, présidente de la Fédération des associations départementales des foyers adoptifs « Enfance et familles d'adoption ».***

Mme Danielle Housset a estimé que la proposition de loi prenait en compte l'intérêt de l'enfant et tirait les conséquences de la meilleure connaissance du développement de l'enfant et du renforcement de son autonomie juridique. Elle a toutefois considéré que seule l'expérience quotidienne pouvait véritablement éclairer la compréhension du sujet. Enfin, elle a souligné que l'adoption ne devait pas être la rencontre de deux souffrances mais la rencontre d'une souffrance, celle de l'enfant abandonné, avec une sérénité, celle de la famille adoptive.

Evoquant ensuite le rôle de l'agrément, elle a fait valoir l'importance de la recherche des meilleurs parents possible pour chaque enfant et insisté sur l'état d'esprit des candidats à l'adoption qui devaient avoir fait le deuil de leur stérilité, être prêts à accepter l'histoire de l'enfant, enfin, ne pas rechercher dans l'adoption la solution de tous leurs problèmes.

Mme Danielle Housset a estimé que si les enfants devaient pouvoir être accueillis par des parents jeunes, l'institution d'un écart d'âge maximum entre l'adoptant et l'adopté risquait d'avoir certains effets pervers, notamment en obligeant à des adoptions trop rapprochées au sein d'une même famille et en rendant plus difficile encore l'accueil des enfants dits « à particularités ».

Elle a par ailleurs considéré qu'il serait utile de créer un office national rassemblant les informations relatives aux parents candidats à l'adoption et aux enfants adoptables afin de favoriser les rapprochements hors du seul cadre départemental. Elle a toutefois précisé que cet organisme n'avait pas vocation à réunir ultérieurement les parents d'origine et les enfants adoptés.

Elle s'est réjouie que l'agrément acquière une portée nationale ; elle a toutefois souhaité qu'un seul agrément soit délivré pour adopter, en France comme à l'étranger. Elle a par ailleurs recommandé que l'agrément fasse l'objet d'un suivi annuel afin que les parents confirment l'existence de leur projet d'adoption et indiquent les modifications qu'ils souhaitaient y apporter. Enfin, elle a considéré que le prononcé de l'adoption devait être subordonné à l'agrément administratif, faute de quoi il n'y aurait pas de contrôle effectif de la qualité des parents. Elle a suggéré qu'une meilleure articulation puisse être trouvée entre la procédure administrative et la procédure judiciaire grâce au transfert au juge judiciaire du contentieux des décisions d'agrément.

Mme Danielle Housset a approuvé les dispositions proposées par M. Mattéi pour interdire aux parents d'un enfant de moins de deux ans qu'ils remettent aux fins d'adoption, de choisir les parents adoptifs. Elle a indiqué que d'autres techniques permettaient de répondre à certaines situations particulières, notamment la tutelle transformable en adoption après deux ans en Polynésie française ou encore la tutelle testamentaire lorsque les parents savaient qu'ils étaient atteints d'une maladie mortelle.

Elle a par ailleurs approuvé la substitution de la privation de l'autorité parentale à la déchéance de celle-ci. Elle a en outre suggéré que les enfants étrangers admis en qualité de pupilles bénéficient automatiquement de la nationalité française ; elle a indiqué que cette solution était particulièrement nécessaire lorsque l'enfant n'était pas ultérieurement adopté.

Elle a également estimé qu'un enfant remis une deuxième fois aux fins d'adoption ne devrait pas pouvoir faire l'objet d'une seconde rétractation.

S'agissant de l'adoption internationale, elle a considéré que les termes du rapport de M. Mattéi traduisaient très exactement son sentiment et qu'il n'était pas admissible de refuser de prononcer l'adoption d'enfants dont la loi nationale ignorait cette faculté alors même que les autorités du pays de naissance consentaient à la sortie de ces enfants de leur territoire aux fins d'adoption. Elle a indiqué que la première rédaction retenue par la proposition de loi était plus claire que le texte adopté par l'Assemblée nationale dans la mesure où il mettait l'accent sur la vérification du consentement éclairé des parents aux effets de l'adoption prononcée en France.

Mme Danielle Housset a souhaité que la France ratifie sans attendre la convention de La Haye afin de garantir une meilleure sécurité des adoptions internationales. Elle a par ailleurs suggéré que les sanctions applicables aux intermédiaires soient aggravées.

Evoquant l'adoption simple, elle a estimé que la substitution du qualificatif « complétive » était heureuse dans la mesure où elle valorisait cette forme d'adoption. Elle a suggéré que l'obligation alimentaire des enfants ayant fait l'objet d'une telle adoption soit alignée sur le droit commun.

S'agissant de l'adoption plénière de l'enfant du conjoint, elle a recommandé que le texte actuel soit assoupli afin de permettre, dans l'intérêt de l'enfant, une adoption en cas de déchéance ou d'abandon comme en cas de décès.

Pour ce qui concerne l'accès aux origines, Mme Danielle Housset a tout d'abord précisé que son association exprimait le point de vue des familles, c'est-à-dire aussi bien des enfants adoptés que des parents adoptifs. Elle a approuvé le principe du choix des prénoms par la mère en cas d'accouchement secret, le recueil d'informations non identifiantes, la limitation à un an de l'âge

en deçà duquel les parents qui remettent leur enfant aux fins d'adoption ont la faculté de demander l'anonymat. Elle a par ailleurs estimé choquant que l'instruction générale relative à l'état civil favorise l'établissement d'actes de naissance inexacts.

De manière générale, elle a souhaité que l'enfant adopté puisse connaître son histoire et recevoir des réponses aux questions qu'il se pose, lorsqu'il prend conscience de l'abandon dont il a été victime. A cet égard, elle a estimé que les parents adoptifs étaient les mieux à même d'apaiser ses inquiétudes en lui donnant au moment opportun des informations sur ses origines. Elle a considéré en conséquence indispensable que les services sociaux conservent des informations non nominatives sur les enfants qui leur sont confiés, et que les conditions d'accès au dossier de l'enfant soient clairement établies.

Elle a par ailleurs fait valoir que les parents devaient avoir toute latitude pour changer ou conserver les prénoms de l'enfant. Enfin, elle a souhaité que le contrôle exercé sur les enfants placés ne soit pas poursuivi une fois l'adoption prononcée, que celle-ci résulte d'un jugement français ou d'un jugement étranger. Elle a toutefois considéré que la faculté prévue par l'Assemblée nationale de demander aux services sociaux un suivi en cas de difficulté constituait une solution équilibrée susceptible de répondre aux besoins de certains parents.

Evoquant le volet social de la proposition de loi, Mme Danielle Housset a souhaité qu'en cas d'adoption, et quel que soit l'âge de l'enfant, les droits à congés soient les mêmes qu'en cas de naissance. Elle a également estimé que le versement des prestations sociales devait s'effectuer en considérant que l'adoption était assimilable à une naissance. Enfin, elle a craint qu'une discrimination ne soit introduite entre l'adoption nationale et l'adoption internationale, dans la mesure où celle-ci serait facilitée par l'octroi de prêts.

En réponse à M. Jacques Larché, président, qui l'interrogeait sur les démarches engagées par les familles adoptives pour connaître l'histoire de leur enfant, Mme Danielle Housset a évoqué plusieurs exemples montrant la diversité des comportements des services sociaux et la nécessité pour les parents de disposer d'informations suffisantes pour pouvoir apaiser les inquiétudes de leur enfant.

M. André Jourdain s'est inquiété des effets déstabilisants qu'un accès trop ouvert aux origines pourrait avoir sur les familles adoptives. Il a par ailleurs évoqué les risques de conflit entre les parents adoptifs et l'enfant qui souhaitait connaître son passé.

Mme Danielle Housset a estimé indispensable de faire comprendre aux familles engageant une démarche d'adoption que l'enfant avait un passé qu'elles ne pourraient effacer. Elle a souligné le rôle des associations à cet égard. Elle a

par ailleurs précisé que l'enfant adopté n'avait pas deux familles mais un premier épisode qu'il devait à la fois accepter et dépasser, puis une famille. Enfin, elle a estimé que les informations ne sauraient avoir un caractère identifiant sauf si, une fois devenu adulte, l'enfant souhaitait connaître ses parents d'origine et sous réserve que ceux-ci aient accepté la levée du secret.

***M. Bernard Seillier** a insisté sur la nécessité de préparer les familles adoptives à la spécificité de leur situation. Il a par ailleurs souhaité qu'une différenciation nette soit introduite entre informations et identification, l'enfant ayant besoin, pour dépasser ses difficultés, de connaître les raisons de son abandon mais pas de pouvoir identifier ni rencontrer ses parents d'origine.*

ANNEXE N° 2
EXAMEN DU RAPPORT DE M. LUCIEN NEUWIRTH,
RAPPORTEUR POUR AVIS

Le mardi 27 mars 1996, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Lucien Neuwirth sur la proposition de loi n° 173 (1995-1996) de M. Jean-François Mattéi, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture et relative à l'adoption.

A titre liminaire, M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, s'est réjoui que le texte soumis à l'examen de la commission, pourtant consacré à un sujet aussi important, soit issu d'une initiative parlementaire. Il a rappelé que cette proposition de loi, signée de M. Jean-François Mattéi, était la traduction législative du rapport de ce dernier intitulé « Enfants d'ici, Enfants d'ailleurs » présenté en conclusion de la mission qui lui avait été confiée par M. Edouard Balladur, alors Premier ministre.

Il a précisé que la commission des lois, saisie au fond de ce texte, s'était prononcée le matin même sur le titre premier consacré au code civil, laissant, pour l'essentiel, à la commission saisie pour avis le soin d'examiner les autres dispositions.

M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, a également noté que c'était, à son sens, la première réforme d'envergure relative à l'adoption depuis la loi du 11 juillet 1966, soit depuis trente ans, même si d'autres textes, d'une portée mineure, étaient intervenus depuis lors.

M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, a ensuite expliqué combien cette réforme de l'adoption intervenait dans un contexte national et international profondément modifié. Sur le plan international, il a rappelé l'intervention de la Convention internationale des Droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et de la Convention de la Haye du 29 mai 1993 relative à la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale. S'agissant de cette dernière convention, qui définit les responsabilités respectives des pays d'origine et des pays d'accueil, il a souligné le fait que, bien que signée par la France, elle n'avait pas encore été ratifiée par celle-ci et qu'elle ne vaudrait que pour les Etats qui l'auraient signée. Il a mentionné, à cet égard, le problème posé par les Etats musulmans, qui, conformément aux préceptes du Coran, ne reconnaissent pas l'adoption

et les possibles effets pervers dus à la mise en oeuvre de cette convention plus contraignante pour ceux qui ont recours à l'adoption internationale et qui pourraient ainsi être tentés de se tourner vers des pays non-signataires.

Sur le plan national, M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, s'est également attaché à retracer les principales évolutions en matière d'adoption depuis quinze ans. Il a ainsi noté que le nombre de personnes agréées, soit 13.428, était bien supérieur au nombre d'enfants placés en vue d'adoption en France, soit 1.355, et de visas accordés à des enfants étrangers adoptés par des Français, soit 2.778, et que le nombre d'adoptions prononcées par le juge, annuellement, était d'environ 4.000. Il a rappelé que le délai moyen d'attente pour adopter un enfant à partir de l'obtention de l'agrément était compris entre 2 et 5 ans. Il a mis sur le compte de ce véritable « parcours du combattant » le recours croissant à l'adoption internationale.

Il a conclu également à la diversité des pratiques des services d'aide sociale à l'enfance d'un département à l'autre dont témoignaient les écarts constatés en matière de taux de refus d'agrément.

Il a, ensuite, évoqué la baisse du nombre des pupilles de l'Etat qui sont passés de 63.000 en 1949 à environ 4.000 en 1993, imputable, selon lui, à l'évolution des mentalités et à celle de la législation, et le très petit nombre -de 700 à 900 par an- d'accouchements secrets par rapport aux 700.000 naissances annuelles.

M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, s'est, ensuite, interrogé sur les raisons de la non adoption des deux-tiers des 4.000 pupilles de l'Etat. Il a rappelé, à cet égard, qu'il avait demandé par lettre au ministre chargé du dossier de diligenter une enquête pour élucider ce point.

M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, a également attiré l'attention de la commission sur le fait que s'il y a quinze ans l'adoption interne composait les deux-tiers des adoptions, et l'adoption internationale, l'autre tiers, la proportion s'était désormais inversée. Il a noté que les oeuvres intermédiaires en matière d'adoption n'intervenaient plus que de manière marginale en France, et permettaient seulement le tiers des adoptions sur le plan international, le reste relevant de l'adoption directe. Il a souligné le fait que la France était en valeur absolue le deuxième pays d'accueil en matière d'adoption internationale après les Etats-Unis et le premier en valeur relative. Il a rappelé qu'en quinze ans, de 1979 à 1994, près de 34.000 enfants avaient été adoptés par des familles françaises et que le nombre des pays d'origine s'était considérablement accru même si certains pays comme la Corée ou le Sri Lanka s'étaient fermés pendant ce temps à l'adoption. Il a tenu à remarquer que, si, dans les années quatre-vingt,

l'Amérique latine était largement majoritaire pour les origines d'adoption, elle était désormais quasiment rejointe par l'Asie avec notamment le Vietnam et que la France n'était pas seulement un pays d'accueil, mais aussi un pays d'origine, quoique de manière marginale, dans deux cas : celui des petits trisomiques du Nord de notre pays adoptés par des Belges et celui des petits polynésiens adoptés par des Américains.

Ensuite, M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, a rappelé brièvement les dispositions contenues dans le titre premier du texte consacré au code civil et qui avaient été soumises à l'examen de la commission des lois le matin-même. Il a souligné le paradoxe qui existait, selon lui, entre le fait qu'une veuve puisse adopter et celui qui faisait qu'elle n'avait pas le droit de se faire réimplanter son propre embryon, comme l'avait rappelé la jurisprudence récente. Il a souhaité, à cet égard, une modification de la législation actuelle qui pourrait s'inscrire dans le cadre d'un nouveau texte.

Concernant les dispositions dont la commission était saisie pour avis, il a noté que la reconnaissance de la valeur nationale de l'agrément en était l'une des avancées les plus significatives. Il a mentionné que, désormais, les dossiers des pupilles de l'Etat qui n'auraient pas fait l'objet d'un projet d'adoption plus de six mois après leur admission seraient transmis au ministre chargé de la famille, ceci afin de lutter contre la non adoption actuelle des deux tiers d'entre eux. Il s'est, toutefois, demandé si une telle mesure serait suffisante.

Sur le problème de l'accès aux origines, il a constaté que les dispositions de la proposition de loi étaient très mesurées et apparaissaient de bon sens, comme le fait de limiter la demande de secret à l'identité des parents et pour les enfants de moins d'un an. S'agissant des renseignements non identifiants, qui pourront être recueillis auprès de la personne remettant l'enfant, il a souhaité que ne soit pas prévue une liste précise, préférant s'en remettre à la sagesse et à la sagacité des conseils généraux dans ce domaine. Concernant la communication de ces éléments, il a rappelé que la proposition de loi en prévoyait la possibilité pour les mineurs sans préciser l'âge ou la capacité de discernement, à condition toutefois qu'il y ait l'accord du représentant légal et l'assistance d'une personne habilitée par le président du conseil général. Sur le délai de rétractation pour, entre autres, la femme accouchant secrètement, il a mentionné qu'il avait été réduit de trois mois à six semaines.

M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, a, ensuite, brièvement rappelé les différentes dispositions relatives au code de la sécurité sociale et au code du travail (titres III et IV), dont celles instaurant une année d'allocation parentale d'éducation (APE) pour les adoptants d'enfants de trois ans, et le congé parental d'éducation afférent, celle alignant l'allocation

d'adoption sur l'allocation pour jeune enfant (APJE), celle créant un régime de prêts pour favoriser l'adoption d'enfants à l'étranger et celle créant un congé non rémunéré visant à aller chercher ces enfants. Il a noté, concernant le titre V de ce texte, combien il semblait difficile de créer une autorité centrale pour l'adoption destinée à respecter et mettre en oeuvre une convention -la convention de La Haye- non encore ratifiée.

***M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis**, a également explicité les principes qui avaient guidé son analyse du texte, tels que la simplification des démarches pour les adoptants, une meilleure garantie des droits de chacun, le souci d'assimiler, à chaque fois que c'était possible, naissance et adoption ainsi que celui de ne pas remettre en cause les fondements de l'adoption et de l'accouchement secret, par la création d'une instance de médiation aux contours imprécis.*

*Guidé par un souci de simplification et de rapidité, **M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis**, a déclaré souhaiter réduire le délai pour l'obtention des agréments qui passerait ainsi de neuf mois à six mois et serait réputé accordé à défaut de notification intervenue dans ce laps de temps et accroître les droits à l'information et de recours des postulants. Il a précisé également que les délais en matière de rétractation de consentement à l'adoption pour, notamment, l'accouchement secret et de recueil du consentement du deuxième parent dès lors que le premier a remis l'enfant en vue d'adoption, devaient être réduits. Ils devraient ainsi passer, selon lui, respectivement de trois mois à deux mois, et d'un an à six mois.*

***M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis**, a souhaité également proposer la création d'un accompagnement psychologique et social pour la femme accouchant secrètement, destiné à faciliter l'intégration et modulable selon le cas pour l'enfant adopté.*

*S'agissant de l'accès du mineur aux renseignements « non identifiants » qu'il a préféré définir comme « ne portant pas atteinte au secret de l'identité des parents », **M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis**, a souhaité qu'une telle faculté soit réservée au mineur capable de discernement, avec l'accord de ses parents adoptifs et avec l'assistance d'une personne habilitée à cet effet par le président du conseil général.*

*Enfin, **M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis**, s'est prononcé en faveur d'un principe de parité entre naissance et adoption, permettant ainsi d'adapter certaines prestations aux particularités de l'adoption. A cet égard, il a déclaré avoir veillé à ce que les dispositions concernant l'adoption internationale ne soient pas plus avantageuses que celles concernant l'adoption interne et à ce qu'il n'y ait pas, concernant le congé non rémunéré,*

une inégalité de traitement entre le secteur privé et les trois fonctions publiques.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a remercié M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis pour la clarté et la concision de son exposé.

M. Jean Chérioux a souligné combien l'intervention de M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, alliait réalisme et coeur. Rappelant les statistiques en matière d'aide sociale à l'enfance, et en particulier d'enfants placés qui seraient 106.000 actuellement, il a mis celles-ci en regard avec le nombre insuffisant, par rapport à celui de personnes agréées, d'enfants adoptables. Tout en précisant que son propos n'était pas de favoriser les abandons d'enfants, il s'est prononcé en faveur d'une modification de l'article 350 du code civil sur la déclaration d'abandon, afin d'inciter les services sociaux à être plus dynamiques dans ce domaine.

M. Jean-Louis Lorrain a regretté que la commission n'ait pas été saisie au fond de ce texte et se retrouve ainsi amputée dans sa capacité d'analyse dans la mesure où le titre premier était de la compétence de la commission des lois. Il s'est interrogé sur les dispositions relatives aux conflits de loi et a souhaité connaître les conclusions de la commission des lois sur les articles dont elle avait été saisie.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a précisé qu'il y avait deux possibilités, lorsqu'un texte intéressait au moins deux commissions, hormis le recours à une commission spéciale, soit les deux commissions se saisissaient de tous les articles, y compris de ceux qui étaient étrangers à leur compétence habituelle, avec le risque d'un conflit, soit elles les partageaient. Il a considéré que la deuxième solution devait prévaloir parce qu'elle était respectueuse des compétences de chacune des commissions et propre à améliorer la qualité du débat, dont la durée se trouvait, en outre, ainsi réduite.

M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, en réponse à M. Jean Chérioux, s'est déclaré en accord avec l'analyse de celui-ci sur l'article 350 du code civil, citant à cet égard le cas de parents se signalant à leurs enfants au bout de 11 mois, soit un mois avant la date butoir, afin que ceux-ci ne fassent pas l'objet d'une déclaration d'abandon, les privant par là-même de toute perspective d'adoption. Il a toutefois rappelé que cette disposition entrait dans le champ de compétence de la commission des lois.

M. Claude Huriet a tenu à féliciter M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, de sa concision et de la sensibilité de son propos. Il s'est, ensuite, interrogé sur la réforme du conseil de famille, sur le problème de l'adoption

par des concubins, sur l'obligation alimentaire et sur les pouvoirs du juge lorsqu'il y a refus d'agrément.

M. Jean Chérioux revenant sur la question de l'implantation d'un embryon pour une veuve, a rappelé que cela n'avait pas été souhaité par le législateur dans la mesure où ce serait donner naissance à un enfant sans père alors que l'adoption revenait à donner à un enfant une famille, ce qui lui semblait tout à fait différent.

M. Georges Mazars s'est prononcé en faveur de la création d'une instance de médiation pour la connaissance des origines, citant, à l'appui de sa proposition, le cas douloureux de pupilles qui souhaiteraient connaître leur filiation et leurs racines.

Pour répondre à la demande de M. Jean-Louis Lorrain, M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis, a, ensuite, procédé à une brève analyse des conclusions de la commission des lois. Il a notamment précisé que ladite commission avait supprimé les articles relatifs à l'instauration d'un écart d'âge maximal entre l'adopté et l'adoptant, au rétablissement du terme adoption simple, au respect de la liberté du juge judiciaire à l'occasion du prononcé de l'adoption, aux conflits de loi. Il a également déclaré que le délai de rétractation avait été réduit de trois mois à deux mois et qu'il proposerait, dans la partie du texte dont la commission des affaires sociales était saisie pour avis, de semblables amendements. Il a mentionné que la commission des lois, à l'article 51 relatif à l'autorité centrale pour l'adoption, proposait une rédaction très voisine de celle qu'il soumettrait à l'examen de la commission. Enfin, il a attiré l'attention de la commission sur le fait que les dispositions des articles 30 et 31 du présent texte qui sont codifiées dans le code de la famille et de l'aide sociale et ont trait aux renseignements « non identifiants » et à leur communication seraient, sur la proposition de la commission des lois et sous une forme quelque peu modifiée, également inscrites dans le code civil.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen des articles du texte dont elle était saisie pour avis.

Avant l'article 28, elle a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel modifiant l'article 47 du code de la famille et de l'aide sociale, afin d'instaurer un accompagnement social et psychologique de la femme accouchant secrètement.

A l'article 28 (article 60 du code de la famille et de l'aide sociale ; statut des pupilles de l'Etat et conseil de famille), la commission, après un débat sur la notion de mineur capable de discernement où sont intervenus MM. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Lucien Neuwirth, rapporteur

*pour avis et Mme Michelle Demessine, a adopté quatre amendements visant, le premier à ce que le pupille de l'Etat mineur et considéré comme étant capable de discernement puisse, préalablement à l'accord du tuteur et du conseil de famille, être entendu par ceux-ci, le deuxième à obliger le tuteur à prendre des mesures d'urgence en cas de danger manifeste, le troisième à préciser que le membre du conseil de famille représentant une association pouvait être remplacé par son suppléant et sur proposition de **M. Jean-Louis Lorrain** et après une intervention de **M. Claude Huriet**, que le mandat dudit conseil était renouvelable une fois, le quatrième à créer un paragraphe additionnel destiné à prévoir des dispositions transitoires pour permettre la mise en oeuvre de la réforme du conseil précité.*

*A l'article 29 (article 61 du code de la famille et de l'aide sociale : différentes forme d'admission comme pupilles de l'Etat), la commission a adopté trois amendements visant, le premier à réduire à deux mois le délai de rétractation, notamment en matière d'accouchement secret, après un débat dans lequel sont intervenus **M. José Balarello** et **Mme Michelle Demessine**, le deuxième à réduire à six mois le délai au bout duquel le service de l'aide sociale à l'enfance doit avoir recueilli le consentement de l'autre parent quand le premier a remis expressément l'enfant en vue d'adoption, et le troisième à harmoniser les termes en matière de retrait d'autorité parentale avec ceux adoptés dans le code civil.*

A l'article 30 (article 62 du code de la famille et de l'aide sociale : modalités de remise d'un enfant au service de l'aide sociale à l'enfance), la commission a adopté un amendement visant à réécrire l'article, remplaçant en particulier le terme de « remise » par « recueil » estimé plus neutre, les termes « non identifiants » par « ne portant pas atteinte au secret » concernant les renseignements et réduisant les délais, respectivement, à deux mois et six mois par coordination avec l'article précédent.

Après l'article 30, la commission a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel de coordination avec les termes adoptés à l'article précédent.

*A l'article 31 (article 62-1 du code de la famille et de l'aide sociale : conservation et communication des renseignements mentionnés à l'article 30), après une intervention de **M. Alain Vasselle** relative à la situation des organismes autorisés pour l'adoption, la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction visant, sur la suggestion de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, à confier au président du conseil général la responsabilité de la conservation et de la communication des renseignements, à prévoir le cas du mineur émancipé, et à permettre au mineur capable de discernement d'avoir, sous certaines conditions, communication desdits renseignements.*

A l'article 32 (article 63 du code de la famille et de l'aide sociale : possibilités d'adoption des pupilles de l'Etat et agrément), après un débat sur la nécessité d'un avis conforme de la commission d'agrément liant le président du conseil général, débat dans lequel sont intervenus **M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Lucien Neuwirth, rapporteur pour avis et M. Jean-Louis Lorrain**, la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction tendant à préciser et à accroître les droits des adoptants et à raccourcir le délai d'obtention de l'agrément.

A l'article 33 (article 63-1 du code de la famille et de l'aide sociale : projet d'adoption des pupilles de l'Etat), la commission a adopté deux amendements, l'un de coordination avec les dispositions adoptées dans le code civil sur l'adoption simple, l'autre, visant à renforcer l'obligation de communication du dossier du pupille de l'Etat sans projet d'adoption plus de six mois après son admission et à faire parvenir ce dossier à l'autorité centrale pour l'adoption plutôt qu'au ministre chargé de la famille.

A l'article 34 (article 63-2 du code de la famille et de l'aide sociale : membres des commissions d'agrément), la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction distinguant les autorisations d'absence selon la catégorie de travailleur, secteur privé ou secteur public, et mettant à la charge de l'association départementale des pupilles et anciens pupilles de l'Etat le remboursement du salaire versé en cas d'autorisation d'absence à l'employeur.

A l'article 35 (article 63-3 du code de la famille et de l'aide sociale : prestation nouvelle pour dédommager les assistantes maternelles adoptantes à la charge des conseils généraux), la commission a adopté un amendement de suppression.

Elle a adopté l'article 36 (article 95 du code de la famille et de l'aide sociale : autorisation d'héberger des mineurs) sans modification.

A l'article 37 (intitulé de la section 2 du chapitre IV du titre II du code de la famille et de l'aide sociale), la commission a adopté un amendement de coordination relatif aux termes employés pour les organismes autorisés pour l'adoption.

A l'article 38 (article 100-1 du code de la famille et de l'aide sociale : autorisation des organismes agréés pour l'adoption), la commission a adopté deux amendements, l'un visant à rétablir le texte initial concernant l'exigence d'une autorisation accordée par chaque président du conseil du département dans lequel l'organisme veut exercer, l'autre précisant que la transmission de l'autorisation du président du conseil général se fait sans délai et qu'elle est destinée à l'autorité centrale pour l'adoption.

A l'article 39 (article 100-2 du code de la famille et de l'aide sociale : peines encourues par les organismes qui exercent sans autorisation), après une intervention de **M. Jean-Louis Lorrain** sur les correspondances du texte avec le nouveau code pénal, la commission a adopté un amendement visant à prévoir le cas des organismes qui exercent malgré une interdiction.

A l'article 40 (article 100-2-1 du code de la famille et de l'aide sociale : aide de l'Etat aux organismes), la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction précisant que ces aides visaient à permettre la création d'un réseau structuré d'organismes autorisés pour l'adoption.

La commission a adopté l'article 41 (article 100-3 du code de la famille et de l'aide sociale : agrément pour les familles qui souhaitent recourir à l'adoption internationale) sans modification.

A l'article 42 (article 100-4 du code de la famille et de l'aide sociale : accompagnement de l'enfant étranger adopté), la commission a adopté un amendement visant à étendre cet accompagnement à tous les enfants adoptés, pourvu qu'ils soient mineurs.

Avant l'article 43, la commission a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel afin de poser le principe de parité des droits sociaux entre la naissance et l'adoption et de permettre d'adapter les conditions d'âge pour l'ouverture des droits aux circonstances particulières de l'adoption.

A l'article 43 (article L. 521-2 du code de la sécurité sociale), elle a adopté un amendement de coordination avec les dispositions adoptées dans le code civil à propos du retrait de l'autorité parentale.

A l'article 44 (article L. 532-1 du code de la sécurité sociale : allocation parentale d'éducation), elle a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction et destiné à limiter la perception de l'allocation parentale d'éducation en cas d'adoption d'un enfant de plus de trois ans, à l'âge de la fin de l'obligation scolaire.

A l'article 45 (article L. 532-11 du code de la sécurité sociale : allocation parentale d'éducation en cas de naissances multiples), la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction visant à prévoir une durée maximale plutôt qu'un âge maximal pour la perception de l'allocation parentale d'éducation en cas d'adoptions multiples et à fixer la limite d'âge pour le versement de celle-ci à la fin de l'obligation scolaire.

A l'article 46 (articles L. 535-2 et L. 535-3 du code de la sécurité sociale : allocation d'adoption), la commission a adopté un amendement

proposant une nouvelle rédaction visant à aligner l'allocation d'adoption sur les nouvelles dispositions relatives à l'allocation pour jeune enfant mettant cette dernière sous conditions de ressources et à prévoir les différents cas de cumul et de non-cumul en cette occurrence.

Après l'article 46, la commission a adopté un amendement visant à introduire un article additionnel prévoyant deux cas de non-cumul en matière d'allocation parentale d'éducation à taux partiel, l'un relatif à l'allocation d'adoption, l'autre au complément familial.

A l'article 47 (article L. 536 du code de la sécurité sociale : prêts aux familles adoptantes), la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 47 bis (coordination pour les termes d'organismes autorisés pour l'adoption dans le code de la sécurité sociale), la commission a adopté un amendement destiné à réparer plusieurs omissions.

A l'article 48 A (coordination pour les termes d'organismes autorisés pour l'adoption dans le code du travail), la commission a adopté un amendement destiné à réparer une omission.

A l'article 48 (article L. 122-28-1 du code du travail : congé parental d'éducation), la commission a adopté deux amendements, visant l'un et l'autre à limiter le congé parental d'éducation du chef des enfants adoptés à ceux qui n'ont pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire.

A l'article 49 (article L. 122-28-10 du code du travail à institution d'un congé non rémunéré pour les futurs adoptants qui vont chercher un enfant à l'étranger), après les interventions de M. Alain Vasselle sur la nécessité d'allonger la durée des congés non rémunérés et de M. Jean-Louis Lorrain sur celle d'assimiler complètement naissance et adoption, la commission a adopté trois amendements visant, le premier, à réparer une erreur matérielle et à faire bénéficier les personnes qui vont chercher des enfants dans les départements ou territoires d'outre-mer desdits congés, le deuxième à supprimer l'exigence, pour le salarié, de prévenir son employeur une semaine au moins avant son retour, et le troisième à ôter la référence à un décret en Conseil d'Etat afin de fixer une liste des pièces exigées à l'appui de la demande, dans la mesure où le salarié ne pourra rien exciper d'autre que son agrément.

A l'article 50 (congé non rémunéré dans les fonctions publiques), la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 51 (création d'une autorité centrale pour l'adoption), la commission a adopté un amendement visant à rassembler les deux premiers

alinéas en un seul qui supprime la référence à la conférence de La Haye non encore ratifiée par la France et ne charge plus l'autorité centrale de définir l'action des administrations et autorités compétentes en matière d'adoption.

A l'article 52 (rétroactivité de l'allocation parentale d'éducation pour les adoptants depuis le 1er juillet 1994), la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction afin de ne pas permettre une telle rétroactivité des droits à l'allocation parentale d'éducation.

Avant l'article 52 bis, la commission a adopté un amendement visant à insérer un article additionnel afin de poser le principe de l'intervention d'un texte réglementaire dans les trois fonctions publiques créant un congé non rémunéré pour aller chercher un ou plusieurs enfants en vue de les adopter.

A l'article 52 bis (institution d'autorisations d'absence pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques afin d'assister à une commission d'agrément), la commission a adopté un amendement de cohérence avec celui qu'elle avait adopté pour l'article 32.

A l'article 53 (rapport au Parlement sur l'adoption), la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction tendant à faire de ce rapport présenté par le Gouvernement un document annuel, retraçant l'évolution d'indicateurs départementaux comme le taux d'adoption des pupilles de l'Etat et les taux de refus et de retrait d'agrément.

La commission a, enfin, maintenu la suppression de l'article 54 (gage).

ANNEXE N° 3

AUDITIONS MENÉES PAR LE RAPPORTEUR

- Mme Cornelia Burckhardt, Responsable technique de l'Organisation régionale de concertation sur l'adoption

- M. Roger Burnel, Président de l'Union nationale des Associations familiales (UNAF)

- M. Castex, Sous-Directeur de la Coopération internationale en droit de la famille du Ministère des Affaires étrangères

- M. Fusil, Président de « l'oeuvre de l'Adoption »

- M. Claude Hertz, Directeur de l'oeuvre d'adoption « Médecins du monde »

- Mme Danielle Housset, Présidente de la Fédération « Enfance et famille d'adoption »

- Mme Marie-Christine Le Boursicot, juge au Tribunal de Grande Instance de Nanterre et rapporteur de la mission sur l'adoption ayant donné lieu au rapport de M. Mattéi « Enfants d'ici, Enfants d'ailleurs »

- Mme Françoise Rouch, conseiller technique au cabinet de M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale

- M. Philippe Steck, directeur adjoint de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

ANNEXE N° 4

CONVENTION DE LA HAYE DU 29 MAI 1993

Acte final de la dix-septieme session, La Haye, le 29 mai 1993.

Les soussignes, Délégués des gouvernements de l'Allemagne, de l'Argentine, de l'Australie, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, du Chili, de la Chine, de Chypre, du Danemark, de l'Égypte, de l'Espagne, des États Unis d'Amérique, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, d'Israël, de l'Italie, du Japon, du Luxembourg, du Mexique, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Royaume Uni de Grande Bretagne et de l'Irlande du nord, de la Sloveie, de la Suede, de la Suisse, de la République Tchèque, de la Turquie, de l'Uruguay et du Venezuela, États membres, ainsi que les Délégués des gouvernements d'Albanie, du Bélarus, du Bénin, de la Bolivie, du Brésil, de la Bulgarie, du Burkina Faso, de la Colombie, de la République de Corée, du Costa-Rica, d'El Salvador, de l'Équateur, d'Haiti, du Honduras, de l'Inde, de l'Indonésie, du Kenya, du Liban, de Madagascar, de Maurice, du Népal, du Panama, du Pérou, des Philippines, de la Fédération de Russie, du Saint-Siège, du Sénégal, du Sri Lanka, de la Thaïlande et du Viêt-nam, participant à titre d'invités se sont réunis à La Haye le 10 mai 1993, sur invitation du gouvernement des Pays-Bas, en Dix-septieme session de la Conférence de La Haye de droit international privé.

À la suite des délibérations consignées dans les procès-verbaux, ils sont convenus de soumettre à l'appréciation de leurs Gouvernements:

A. Le Projet de Convention suivant:

CONVENTION SUR LA PROTECTION DES ENFANTS ET DE LA COOPERATION EN MATIERE D'ADOPTION INTERNATIONALE

Les États signataires de la présente Convention:

Reconnaissant que, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, l'enfant doit grandir dans un milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension.

Rappelant que chaque État devrait prendre, par priorité, des mesures appropriées pour permettre le maintien de l'enfant dans sa famille d'origine.

Reconnaissant que l'adoption internationale peut présenter l'avantage de donner une famille permanente à un enfant pour lequel une famille appropriée ne peut être trouvée dans son État d'origine.

Convaincus de la nécessité de prévoir des mesures pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants.

Désirant établir à cet effet des dispositions communes qui tiennent compte des principes reconnus par les instruments internationaux, notamment par la *Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant* du 20 novembre 1989, et par la *Déclaration des Nations Unies sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international* (Résolution de l'Assemblée générale 41/85, du 3 décembre 1986).

Sont convenus des dispositions suivantes :

CHAPITRE I - CHAMP D'APPLICATION DE LA CONVENTION

Article premier

La présente Convention a pour objet :

- a)-- d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect de ses droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international;
- b)-- d'instaurer un système de coopération entre les Etats contractants pour assurer le respect de ces garanties et prévenir ainsi l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants ;
- c)-- d'assurer la reconnaissance dans les Etats contractants des adoptions réalisées selon la Convention.

Article 2

1 - La Convention s'applique lorsqu'un enfant résidant habituellement dans un Etat contractant (" l'Etat d'origine ") a été, est ou doit être déplacé vers un autre Etat contractant (" l'Etat d'accueil "), soit après adoption dans l'Etat d'origine par des époux ou une personne résidant habituellement dans l'Etat d'accueil, soit en vue d'une telle adoption dans l'Etat d'accueil ou dans l'Etat d'origine.

2 - La Convention ne vise que les adoptions établissant un lien de filiation.

Article 3

La Convention cesse de s'appliquer si les acceptations visées à l'Article 17, lettre c, n'ont pas été données avant que l'enfant n'ait atteint l'âge de dix-huit ans

CHAPITRE II - CONDITIONS DES ADOPTIONS INTERNATIONALES

Article 4

Les adoptions visées par la Convention ne peuvent avoir lieu que si les autorités compétentes de l'Etat d'origine :

- a)-- ont établi que l'enfant est adoptable ;
- b)-- ont constaté, après avoir dûment examiné les possibilités de placement de l'enfant dans son Etat d'origine, qu'une adoption internationale répond à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- c)-- se sont assurées :
 - 1)-- que les personnes, institutions et autorités dont le consentement est requis pour l'adoption, ont été entourées des conseils nécessaires et dûment informées sur les conséquences de leur consentement, en particulier sur le maintien ou la rupture, en raison d'une adoption des liens de droit entre l'enfant et sa famille d'origine ;
 - 2)-- que celles-ci ont donné librement leur consentement dans les formes légales requises, et que ce consentement a été donné ou constaté par écrit ;
 - 3)-- que les consentements n'ont pas été obtenus moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte et qu'ils n'ont pas été retirés, et
 - 4)-- que le consentement de la mère, s'il est requis, n'a été donné qu'après la naissance de l'enfant ; et
- d)-- se sont assurées, eu égard à l'âge et à la maturité de l'enfant :

1)-- que celui-ci a été entouré de conseils et dûment informé sur les conséquences de l'adoption et de son consentement à l'adoption, si celui-ci est requis ;

2)-- que les souhaits et avis de l'enfant ont été pris en considération.

3)-- que le consentement de l'enfant à l'adoption, lorsqu'il est requis, a été donné librement dans les formes légales requises et que son consentement a été donné et constaté par écrit, et

4)-- que ce consentement n'a pas été obtenu moyennant paiement ou contrepartie d'aucune sorte.

Article 5

Les adoptions visées par la Convention ne peuvent avoir lieu que si les autorités compétentes de l'Etat d'accueil :

a)-- ont constaté que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter ;

b)-- se sont assurées que les futurs parents adoptifs ont été entourés des conseils nécessaires ; et

c)-- que l'enfant est ou sera autorisé à entrer et à séjourner de façon permanente dans cet Etat.

CHAPITRE III - AUTORITES CENTRALES ET ORGANISMES AGREES

Article 6

1. Chaque Etat contractant désigne une Autorité centrale chargée de satisfaire aux obligations qui lui sont imposées par la Convention.

2. Un Etat fédéral, un Etat dans lequel plusieurs systèmes de droit sont en vigueur ou un Etat ayant des unités territoriales autonomes est libre de désigner plus d'une Autorité centrale et de spécifier l'étendue territoriale ou personnelle de leurs fonctions. L'Etat qui fait usage de cette faculté désigne l'Autorité centrale à laquelle toute communication peut être adressée en vue de sa transmission à l'Autorité centrale compétente au sein de cet Etat.

Article 7

1. Les Autorités centrales doivent coopérer entre elles et promouvoir une collaboration entre les autorités compétentes de leurs Etats pour assurer la protection des enfants et réaliser les autres objectifs de la Convention.

2. Elles prennent directement toutes mesures appropriées pour :

a)-- fournir des informations sur la législation de leurs Etats en matière d'adoption et d'autres informations générales, telles que des statistiques et formules types ;

b)-- s'informer mutuellement sur le fonctionnement de la Convention et, dans la mesure du possible, lever les obstacles à son application

Article 8

Les autorités centrales prennent, soit directement, soit avec le concours d'autorités publiques, toutes mesures appropriées pour prévenir les gains matériels indus à l'occasion d'une adoption et empêcher toute pratique contraire aux objectifs de la Convention.

Article 9

Les Autorités centrales prennent, soit directement, soit avec le concours d'autorités publiques ou d'organismes dûment agréés dans leur Etat toutes mesures appropriées notamment pour :

- a)-- rassembler, conserver et échanger des informations relatives à la situation de l'enfant et des futurs parents adoptifs, dans la mesure nécessaire à la réalisation de l'adoption ;
- b)-- faciliter, suivre et activer la procédure en vue de l'adoption ;
- c)-- promouvoir dans leurs Etats le développement de service de conseils pour l'adoption et pour le suivi de l'adoption ;
- d)-- échanger des rapports généraux d'évaluation sur les expériences en matière d'adoption internationale.
- e)-- répondre, dans la mesure permise par la loi de leur Etat, aux demandes motivées d'informations sur une situation particulière d'adoption formulées par d'autres Autorités centrales ou par des autorités publiques.

Article 10

Peuvent seuls bénéficier de l'agrément et le conserver les organismes qui démontrent leur aptitude à remplir correctement les missions qui pourraient leur être confiées.

Article 11

Un organisme agréé doit :

- a)-- poursuivre uniquement des buts non lucratifs dans les conditions et limites fixées par les autorités compétentes de l'Etat d'agrément ;
- b)-- être dirigé et géré par des personnes qualifiées par leur intégrité morale et leur formation ou expérience pour agir dans le domaine de l'adoption internationale ; et
- c)-- être soumis à la surveillance d'autorités compétentes de cet Etat pour sa composition, son fonctionnement et sa situation financière.

Article 12

Un organisme agréé dans un Etat contractant ne pourra agir dans un autre Etat contractant que si les autorités compétentes des deux Etats l'ont autorisé.

Article 13

La désignation des autorités centrales et, le cas échéant, l'étendue de leurs fonctions, ainsi que le nom et l'adresse des organismes agréés, sont communiqués par chaque Etat contractant au bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé.

CHAPITRE IV - CONDITIONS PROCEDURALES DE L'ADOPTION INTERNATIONALE.

Article 14

Les personnes résidant habituellement dans un Etat contractant, qui désirent adopter un enfant dont la résidence habituelle est située dans un autre Etat contractant, doivent s'adresser à l'Autorité centrale de l'Etat de leur résidence habituelle.

Article 15

1 Si l'autorité centrale de l'Etat d'accueil considère que les requérants sont qualifiés et aptes à adopter, elle établit un rapport contenant des renseignements sur leur identité, leur capacité légale et leur aptitude à adopter, leur situation personnelle, familiale et médicale, leur milieu social, les motifs

qui les animent, leur aptitude à assumer une adoption internationale ainsi que sur les enfants qu'ils seraient aptes à prendre en charge.

2. Elle transmet le rapport à l'Autorité centrale de l'Etat d'origine.

Article 16

1. Si l'Autorité centrale de l'Etat d'origine considère que l'enfant est adoptable,

a)-- elle établit un rapport contenant des renseignements sur l'identité de l'enfant, son adoptabilité, son milieu social, son évolution personnelle et familiale, son passé médical et celui de sa famille, ainsi que sur ses besoins particuliers;

b)-- elle tient dûment compte des conditions d'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse et culturelle ;

c)-- elle s'assure que les consentements visés à l'Article 4 ont été obtenus ; et

d)-- elle constate, en se fondant notamment sur les rapports concernant l'enfant et les futurs parents adoptifs, que le placement envisagé est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Elle transmet à l'Autorité centrale de l'Etat d'accueil son rapport sur l'enfant, la preuve des consentements requis et les motifs de son constat sur le placement en veillant à ne pas révéler l'identité de la mère ou du père, si, dans l'Etat d'origine, cette identité ne peut pas être divulguée.

Article 17

Toute décision de confier un enfant à de futurs parents adoptifs ne peut être prise dans l'Etat d'origine que :

a)-- si l'Autorité centrale de cet Etat s'est assurée de l'accord des futurs parents adoptifs ;

b)-- si l'Autorité centrale de l'Etat d'accueil a approuvé cette décision, lorsque la loi de cet Etat ou l'Autorité centrale de l'Etat d'origine le requiert ;

c) -- si les Autorités centrales des deux Etats ont accepté que la procédure en vue d'adoption se poursuive ; et

d)-- si il a été constaté conformément à l'article 5 que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter et que l'enfant est ou sera autorisé à entrer et à séjourner de façon permanente dans l'Etat d'accueil.

Article 18

Les Autorités centrales des deux Etats prennent toutes mesures utiles pour que l'enfant reçoive l'autorisation de sortie de l'Etat d'origine ainsi que celle d'entrée et de séjour permanent dans l'Etat d'accueil.

Article 19

1. Le déplacement de l'enfant vers l'Etat d'accueil ne peut avoir lieu que si les conditions de l'Article 17 ont été remplies.

2. Les Autorités centrales des deux Etats veillent à ce que ce déplacement s'effectue en toute sécurité dans des conditions appropriées et, si possible, en compagnie des parents adoptifs ou des futurs parents adoptifs.

3. Si ce déplacement n'a pas lieu, les rapports visés aux Articles 15 et 16 sont renvoyés aux autorités expéditrices.

Article 20

Les Autorités centrales se tiennent informées sur la procédure d'adoption et les mesures prises pour la mener à terme, ainsi que sur le déroulement de la période probatoire, lorsque celle-ci est requise.

Article 21

1. Lorsque l'adoption doit avoir lieu après le déplacement de l'enfant dans l'Etat d'accueil et que l'Autorité centrale de cet Etat considère que la maintien de l'enfant dans la famille d'accueil n'est plus de son intérêt supérieur, cette autorité prend les mesures utiles à la protection de l'enfant, en vue notamment :

a)-- de retirer l'enfant aux personnes qui désiraient l'adopter et d'en prendre soin provisoirement ;

b)-- en consultation avec l'Autorité centrale de l'Etat d'origine, d'assurer sans délai un nouveau placement de l'enfant en vue de son adoption ; ou à défaut une prise en charge durable ; une adoption ne peut avoir lieu que si l'Autorité centrale de l'Etat d'origine a été dûment informée sur les nouveaux parents adoptifs ;

c)-- en dernier ressort, d'assurer le retour de l'enfant si son intérêt l'exige.

2. Eu égard notamment à l'âge et à la maturité de l'enfant, celui-ci sera consulté et, le cas échéant, son consentement obtenu sur les mesures à prendre conformément au présent Article.

Article 22

1. Les fonctions conférées à l'Autorité centrale par le présent chapitre peuvent être exercées par des autorités publiques ou par des organismes agréés conformément au chapitre III, dans la mesure prévue par la loi de son Etat.

2. Un Etat contractant peut déclarer auprès du dépositaire de la Convention que les fonctions conférées à l'Autorité centrale par les Article 15 à 21 peuvent aussi être exercées dans cet Etat, dans la mesure prévue par la loi et sous le contrôle des autorités compétentes de cet Etat, par des personnes ou organismes qui :

a)-- remplissent les conditions de moralité, de compétence professionnelle, d'expérience et de responsabilité requises par cet Etat, et

b)-- sont qualifiées par leur intégrité morale et leur formation ou expérience pour agir dans le domaine de l'adoption internationale.

3. L'Etat contractant qui fait la déclaration visée au paragraphe 2, informe régulièrement le bureau permanent de la Conférence de La Haye de droit international privé des noms et adresses de ces organismes et personnes.

4. Un Etat contractant peut déclarer auprès du dépositaire de la Convention que les adoptions d'enfants dont la résidence habituelle est située sur son territoire ne peuvent avoir lieu que si les fonctions conférées aux Autorités centrales sont exercées conformément au paragraphe premier.

5. Nonobstant toute déclaration effectuée conformément au paragraphe 2, les rapports prévus aux Articles 15 et 16 sont, dans tous les cas, établis sous la responsabilité de l'autorité centrale ou d'autres autorités ou organismes conformément au paragraphe premier.

CHAPITRE V - RECONNAISSANCE ET EFFETS DE L'ADOPTION

Article 23

1. Une adoption certifiée conforme à la Convention par l'autorité compétente de l'Etat contractant où elle a eu lieu est reconnue de plein droit dans les autres Etats contractants. Le certificat indique quand et par qui les acceptations visées à l'Article 17, lettre c ont été données.

2. Tout Etat contractant, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion, notifiera au dépositaire de la Convention l'identité et les fonctions de l'autorité ou des autorités qui, dans cet Etat, sont compétentes pour délivrer le certificat. Il lui notifiera aussi toute modification dans la désignation de ces autorités.

Article 24

La reconnaissance d'une adoption ne peut être refusée dans un Etat contractant que si l'adoption est manifestement contraire à son ordre public, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Article 25

Tout Etat contractant peut déclarer au dépositaire de la Convention qu'il ne sera pas tenu de reconnaître en vertu de celle-ci les adoptions faites conformément à un accord conclu en application de l'Article 39, paragraphe 2.

Article 26

1. La reconnaissance de l'adoption comporte celle :

a)-- du lien de filiation entre l'enfant et ses parents adoptifs ;

b)-- de la responsabilité parentale des parents adoptifs à l'égard de l'enfant ;

c)-- de la rupture du lien préexistant de filiation entre l'enfant et sa mère et son père, si l'adoption produit cet effet dans l'Etat où elle a lieu.

2. Si l'adoption a pour effet de rompre le lien préexistant de filiation, l'enfant jouit, dans l'Etat d'accueil et dans tout autre Etat contractant où l'adoption est reconnue, des droits équivalents à ceux résultant d'une adoption produisant cet effet dans chacun de ces Etats.

3. Les paragraphes précédents ne portent pas atteinte à l'application de toute disposition plus favorable à l'enfant, en vigueur dans l'Etat contractant qui reconnaît l'adoption.

Article 27

1. Lorsqu'une adoption faite dans l'Etat d'origine n'a pas pour effet de rompre le lien préexistant de filiation, elle peut, dans l'Etat d'accueil qui reconnaît l'adoption conformément à la Convention, être convertie en une adoption produisant cet effet.

a)-- si le droit de l'Etat d'accueil le permet ; et

b)-- si les consentements visés à l'Article 4, lettre c et d, ont été ou sont donnés en vue d'une telle adoption.

2. L'Article 23 s'applique à la décision de conversion.

CHAPITRE VI - DISPOSITIONS GENERALES

Article 28

La Convention ne déroge pas aux lois de l'Etat d'origine qui requièrent que l'adoption d'un enfant résidant habituellement dans cet Etat doive avoir lieu dans cet Etat ou qui interdisent le déplacement de l'enfant dans l'Etat d'accueil ou son déplacement vers cet Etat avant son adoption.

Article 29

Aucun contact entre les futurs parents adoptifs et les parents de l'enfant ou toute autre personne qui a la garde de celui-ci ne peut avoir lieu tant que les dispositions de l'Article 4, lettre a à c et de l'Article

5. lettre a. n'ont pas été respectées, sauf si l'adoption a lieu entre membre d'une même famille ou si les conditions fixées par l'autorité compétente de l'Etat d'origine sont remplies.

Article 30

1. Les autorités compétentes d'un Etat contractant veillent à conserver les informations qu'elles détiennent sur les origines de l'enfant, notamment celles relatives à l'identité de sa mère et de son père, ainsi que les données sur le passé médical de l'enfant et de sa famille.

2. Elles assurent l'accès de l'enfant ou de son représentant à ces informations, avec les conseils appropriés, dans la mesure permise par la loi de leur Etat.

Article 31

Sous réserve de l'Article 30, les données personnelles rassemblées ou transmises conformément à la Convention, en particulier celles visées aux Articles 15 et 16, ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été rassemblées ou transmises.

Article 32

1. Nul ne peut tirer un gain matériel indu en raison d'une intervention à l'occasion d'une adoption internationale.

2. Seuls peuvent être demandés et payés les frais et dépenses, y compris les honoraires raisonnables des personnes qui sont intervenues dans l'adoption.

3. Les dirigeants, administrateurs et employés d'organismes intervenant dans une adoption ne peuvent recevoir une rémunération disproportionnée par rapport aux services rendus.

Article 33

Toute autorité compétente qui constate qu'une des dispositions de la Convention a été méconnue ou risque manifestement de l'être en informe aussitôt l'Autorité centrale de l'Etat dont elle relève. Cette autorité centrale a la responsabilité de veiller à ce que les mesures utiles soient prises.

Article 34

Si l'autorité compétente de l'Etat destinataire d'un document le requiert, une traduction certifiée conforme doit être produite. Sauf dispense, les frais de traduction sont à la charge des futurs parents adoptifs.

Article 35

Les autorités compétentes des Etats contractants agissent rapidement dans les procédures d'adoption.

Article 36

Au regard d'un Etat qui connaît, en matière d'adoption, deux ou plusieurs systèmes de droit applicables dans des unités territoriales différentes :

a)-- toute référence à la résidence habituelle dans cet Etat vise la résidence habituelle dans une unité territoriale de cet Etat ;

b)-- toute référence à la loi de cet Etat vise la loi en vigueur dans l'unité territoriale concernée ;

c)-- toute référence aux autorités compétentes ou aux autorités publiques de cet Etat vise les autorités habilitées à agir dans l'unité territoriale concernée ;

d)– toute référence aux organismes agréés de cet Etat vise les organismes agréés dans l'unité territoriale concernée.

Article 37

Au regard d'un Etat qui connaît, en matière d'adoption, deux ou plusieurs systèmes de droit applicables à des catégories différentes de personnes, toute référence à la loi de cet Etat vise le système de droit désigné par le droit de celui-ci.

Article 38

Un Etat dans lequel différentes unités territoriales ont leurs propres règles de droit en matière d'adoption ne sera pas tenu d'appliquer la Convention lorsqu'un Etat dont le système de droit est unifié ne serait pas tenu de l'appliquer.

Article 39

1. La Convention ne déroge pas aux instruments internationaux auxquels des Etats contractants sont Parties et qui contiennent des dispositions sur les matières réglées par la présente Convention, à moins qu'une déclaration contraire ne soit faite par les Etats liés par de tels instruments.

2. Tout Etat contractant pourra conclure avec un ou plusieurs autres Etats contractants des accords en vue de favoriser l'application de la Convention dans leurs rapports réciproques. Ces accords ne pourront déroger qu'aux dispositions des **Articles 14 à 16 et 18 à 21**. Les Etats qui auront conclu de tels accords en transmettront une copie au depositaire de la Convention.

Article 40

Aucune réserve à la Convention n'est admise.

Article 41

La Convention s'applique chaque fois qu'une demande visée à l'**Article 14** a été reçue après l'entrée en vigueur de la Convention dans l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine.

Article 42

Le Secrétaire général de la Conférence de La Haye de Droit international privé convoque périodiquement une Commission spéciale afin d'examiner le fonctionnement pratique de la Convention.

CHAPITRE VII - CLAUSES FINALES

Article 43

1. La Convention est ouverte à la signature des Etats qui étaient membres de la conférence de La Haye de Droit international privé lors de sa dix-septième session et des autres Etats qui ont participé à cette session.

2. Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée et les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du ministère des Affaires Etrangères du Royaume des Pays-Bas, depositaire de la Convention.

Article 44

1. Tout autre Etat pourra adhérer à la Convention après son entrée en vigueur en vertu de l'**Article 46**, paragraphe 1.

2. L'instrument d'adhésion sera déposé auprès du dépositaire.

3. L'adhésion n'aura d'effet que dans les rapports entre l'Etat adhérent et les Etats contractants qui n'auront pas élevé d'objection à son encontre dans les six mois après la réception de la notification prévue à l'Article 48 lettre b. Une telle objection pourra également être élevée par tout Etat au moment d'une ratification, acceptation ou approbation de la Convention, ultérieure à l'adhésion. Ces objections seront notifiées au dépositaire.

Article 45

1. Un Etat qui comprend deux ou plusieurs unités territoriales dans lesquelles des systèmes de droit différents s'appliquent aux matières régies par cette Convention pourra, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion, déclarer que la présente Convention s'appliquera à toutes ses unités territoriales ou seulement à l'une ou à plusieurs d'entre elles, et pourra à tout moment modifier cette déclaration en faisant une nouvelle déclaration.

2. Ces déclarations seront notifiées au dépositaire et indiqueront expressément les unités territoriales auxquelles la Convention s'applique.

3. Si un Etat ne fait pas de déclaration en vertu du présent Article, la Convention s'appliquera à l'ensemble du territoire de cet Etat.

Article 46

1. La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après le dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation prévu par l'Article 43.

2. Par la suite, la Convention entrera en vigueur :

a)-- pour chaque Etat ratifiant, acceptant ou approuvant postérieurement, ou adhérent, le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après le dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;

b)-- pour les unités territoriales auxquelles la Convention a été étendue conformément à l'Article 45, le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après la notification visée dans cet Article.

Article 47

1. Tout Etat Partie à la Convention pourra dénoncer celle-ci par une notification adressée par écrit au dépositaire.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de douze mois après la date de réception de la notification par le dépositaire. Lorsqu'une période plus longue pour la prise d'effet de la dénonciation est spécifiée dans la notification, la dénonciation prendra effet à l'expiration de la période en question après la date de réception de la notification.

Article 48

Le dépositaire notifiera aux Etats membres de la conférence de La Haye de Droit international privé, aux autres Etats qui ont participé à la dix-septième session, ainsi qu'aux Etats qui auront adhéré conformément aux dispositions de l'Article 44 :

a)-- les signatures, ratifications, acceptations et approbations visées à l'Article 43 ;

b)-- les adhésions et les objections aux adhésions visées à l'Article 44 ;

c)-- la date à laquelle la Convention entrera en vigueur conformément aux dispositions de l'Article 46 ;

d)-- les déclarations et les désignations mentionnées aux **Articles 22, 23, 25 et 45** ;

e)-- les accords mentionnés à l'**Article 39** ;

f)-- les dénonciations visées à l'**Article 47**.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés, ont signé la présente Convention.

Fait à La Haye, le 23 mai 1993, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire, qui sera déposé dans les archives du Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et dont une copie certifiée conforme sera remise, par la voie diplomatique, à chacun des États membres de la Conférence de La Haye de Droit international privé lors de la Dix-septième session, ainsi qu'à chacun des autres États ayant participé à cette Session.

ANNEXE N° 5

**FICHE DE RENSEIGNEMENTS PROPOSÉE À LA FEMME
ACCOUCHANT SECRÈTEMENT DANS LE DÉPARTEMENT
DE LA LOIRE**

DEPARTEMENT DE LA LOIRE



DIRECTION
DE LA PROTECTION SOCIALE

Poste téléphonique :

RENSEIGNEMENTS SOCIAUX
Recueillis auprès de la mère

Nom et prénom de l'Enfant :

Date et lieu de naissance :

MERE

- Age :

- Origine ethnique :

- Profession :

- Milieu de vie : URBAIN RURAL

- Situation matrimoniale :

- Autres ENFANTS : NON OUI

- nombre :

- sexe :

- âge :

- Famille élargie :

DEPARTEMENT DE LA LOIRE



DIRECTION
DE LA PROTECTION SOCIALE

Poste téléphonique

RENSEIGNEMENTS SOCIAUX
Recueillis auprès de la mère

Nom et prénom de l'enfant :

Date et lieu de naissance :

PERE

- Age :

- Origine ethnique :

- Profession :

- Milieu de vie : URBAIN RURAL

- Situation matrimoniale :

- Autres ENFANTS : NON OUI

- nombre :

- sexe :

- âge :

- Famille élargie :

ANNEXE N°6
TYPE DE RENSEIGNEMENTS NON IDENTIFIANTS QUI
POURRAIENT ÊTRE RECUEILLIS LORS D'UN
ACCOUCHEMENT SECRET

**Exemple extrait du rapport de mission de M. Mattéi intitulé « Enfants d'ici,
enfants d'ailleurs »**

Enfant

Identité provisoire :

Date de naissance :

Lieu de naissance :

Informations sur la famille d'origine

Celle qui a donné la vie :

Age :

Statut physique : taille ; poids ; couleur des yeux et des cheveux :

Nationalité :

Pays ou région d'origine :

Religion :

Profession ou niveau d'études :

Goûts ou talents :

Statut marital :

Présence d'autres enfants :

Celui qui a donné la vie :

Age :

Statut physique : taille ; poids ; couleur des yeux et des cheveux :

Nationalité :

Pays ou région d'origine :

Religion :

Profession ou niveau d'études :

Goûts ou talents :

Statut marital :

Présence d'autres enfants :

Informations médicales

Date de découverte de la grossesse :

Suivi de la grossesse :

Pathologie durant la grossesse :

Terme de l'accouchement :

Modalités de l'accouchement :

Pathologie de l'accouchement :

Poids à la naissance :

Examen de l'enfant à la naissance :

Temps de séjour en maternité :

Maladies (génétiquement transmissibles ou autres) connues dans la famille de celle et de celui qui ont donné la vie :