

N° 448

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français,***

Par M. Alain MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 311 et 449 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
TITRE PREMIER - RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT DES MINEURS DÉLAISSÉS ET DES PUPILLES DE L'ÉTAT	9
• <i>Article 1^{er}</i> Réduction de la période prise en compte dans le cadre d'une procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental	9
• <i>Article 2</i> Suppression de l'obligation de proposer des mesures de soutien aux parents délaissants et obligation pour le tribunal judiciaire de statuer dans un délai de deux mois	12
• <i>Article 3</i> Mention de la forme d'adoption retenue sur le procès-verbal de remise au service de l'aide sociale à l'enfance	13
• <i>Article 4</i> Conditions de reprise d'un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance	15
TITRE II - AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS PLACÉS AUPRÈS DES SERVICES DE L'ASE AU-DELÀ DE LEUR MAJORITÉ.....	16
• <i>Article 5</i> Nombre minimum d'enfants accueillis par un assistant familial agréé	16
• <i>Article 6</i> Prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des jeunes majeurs de 18 à 21 ans	16
TITRE III - AMÉLIORER LA COORDINATION EN MATIÈRE D'ADOPTION ET DE PARRAINAGE	17
• <i>Article 7</i> Validité de l'agrément dans tous les départements	17
• <i>Article 8</i> Coordination du parrainage d'enfants étrangers.....	19
TITRE IV - IMPLICATIONS PÉCUNIAIRES DU DÉLAISSEMENT D'ENFANT.....	20
• <i>Article 9</i> Maintien partiel du versement des allocations familiales à la famille lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance	20
TITRE V - MIEUX PROTÉGER LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS.....	20
SOUS-TITRE I^{ER} - RENFORCER LEUR PROTECTION JUDICIAIRE ET FACILITER LEUR ADOPTION.....	22
• <i>Article 10</i> Présomption de désintérêt des parents des mineurs étrangers isolés pour faciliter la délégation de leur autorité parentale	22
• <i>Article 11</i> Attribution de la nationalité française par adoption simple	24
• <i>Article 12</i> Transfert du juge aux affaires familiales vers le juge des enfants de la compétence pour statuer sur une mesure de délégation d'autorité parentale d'un mineur isolé	25

SOUS-TITRE II - SIMPLIFIER LEURS DÉMARCHES ADMINISTRATIVES	25
• <i>Article 13</i> Droit au compte pour les mineurs isolés	25
• <i>Article 14</i> Délivrance d'un certificat d'authentification de titre d'identité par les douanes	27
• <i>Article 15</i> Admission exceptionnelle au séjour des mineurs isolés recueillis par l'ASE après leurs 16 ans et en formation professionnelle	28
 EXAMEN EN COMMISSION.....	31
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS	43
 LA LOI EN CONSTRUCTION	45

L'ESSENTIEL

Réunie le 20 mai 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains - Manche), la commission des lois, sur le rapport d'**Alain Marc** (Les Indépendants - République et Territoires - Aveyron), **n'a pas adopté la proposition de loi n° 311 (2019-2020)** visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français.

Ce texte, déposé par **Josiane Costes** (RDSE - Cantal) et plusieurs de ses collègues, comporte un ensemble de dispositions destinées à apporter des adaptations ponctuelles aux procédures de **déclaration judiciaire de délaissement parental**, à développer le recours à **l'adoption simple** au niveau national et au **parrainage au niveau international** et à améliorer la prise en charge des **mineurs étrangers** en France. Trois articles relatifs aux assistants familiaux, à la prise en charge sociale des jeunes majeurs en sortie de l'aide sociale à l'enfance et aux implications pécuniaires du délaissement d'enfant¹ ont été **délégués au fond à la commission des affaires sociales, saisie pour avis**, sur le rapport de **Véronique Guillotin** (RDSE - Meurthe-et-Moselle)².

La proposition de loi s'inscrit dans **la large réflexion menée actuellement sur la politique publique en matière de protection de l'enfance** dont chacun s'accorde à dire qu'elle doit être améliorée.

De nombreux travaux ont été publiés au cours des derniers mois, par exemple le rapport des inspections générales des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, et de l'éducation nationale sur l'évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance³, les rapports des six groupes de travail thématiques mis en place dans le cadre de la concertation sur la prise en charge des enfants au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE)⁴, le rapport au Premier ministre sur l'adoption des parlementaires Monique Limon et Corinne Imbert⁵, ou encore l'avis du Comité consultatif national d'éthique sur l'adoption⁶.

¹ Articles 5, 6 et 9 de la proposition de loi.

² Voir l'avis n° 450 (2019-2020) de la commission des affaires sociales.

³ Rapport interinspections IGAS n° 2018-047R / IGAENR n° 2019-003 / IGEN n° 2019-003 de janvier 2019.

⁴ <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/article/concertation-sur-l-aide-sociale-a-l-enfance-publication-des-rapports-des-6>

⁵ « Vers une éthique de l'adoption : donner une famille à un enfant ». Rapport sur l'adoption. Octobre 2019.

⁶ Avis CCNE n° 134 « L'adoption : accroître la transparence des procédures pour favoriser l'objectivité et la qualité des choix ».

Une **stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance pour les années 2019-2022** a également été présentée le 14 octobre 2019 par le secrétaire d'État en charge de la mise en place de la stratégie pour la protection de l'enfance auprès du ministre des solidarités et de la santé. Principalement fondée sur une contractualisation pluriannuelle entre l'État et les départements, cette stratégie comprend aussi un **volet qui devra être mis en œuvre par voie législative**, en particulier pour faciliter les sorties de dispositifs d'aide sociale à l'enfance par la voie de **procédures d'adoption simple**.

Même si la proposition de loi présentée se fonde sur un certain nombre de constats et d'objectifs mis en lumière par les travaux précédemment évoqués et comprend de nombreuses mesures, la commission a estimé qu'elle n'apportait **pas de réponse suffisamment globale et efficiente**, comme le démontre l'examen de ses principales dispositions :

- le texte proposé prévoit d'**accélérer la procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental** dans le but d'offrir le plus tôt possible une prise en charge pérenne des enfants *via l'adoption*. Il s'agirait d'une part de pouvoir constater le délaissement **au bout de six mois seulement**, et non plus un an, pour les enfants âgés de **moins de trois ans** (article 1^{er}) et, d'autre part, de **supprimer l'obligation préalable de proposer des mesures de soutien** appropriées aux parents et d'imposer aux tribunaux judiciaires de **statuer dans un délai de deux mois** - réduit à un mois si l'enfant a moins de trois ans - à compter du dépôt de la requête (article 2).

La commission a jugé **hâtif de considérer qu'accélérer la procédure de délaissement parental améliorerait automatiquement l'adoptabilité des enfants**. Tous les enfants délaissés ne deviennent pas pupilles de l'État et tous les pupilles de l'État ne sont pas nécessairement adoptables. Par ailleurs, le délai d'un an pour constater le délaissement semble **raisonnable au regard des difficultés que traversent les familles concernées** ; le fait de devoir proposer aux parents des mesures de soutien appropriées pendant cette période est **respectueux de l'article 18 de la Convention internationale des droits de l'enfant** et permet de mieux caractériser ensuite l'absence d'implication des parents. Enfin, contraindre les juges à statuer dans un délai de deux ou un mois ne semble **ni réaliste ni souhaitable au vu de la complexité et des enjeux** de ces dossiers et de la nécessité de procéder à des investigations ;

- l'article 3 poursuit l'objectif de promouvoir un **recours plus précoce à l'adoption simple**, pour permettre, si tel est l'intérêt de l'enfant, de maintenir le lien avec sa famille biologique même défaillante. Cependant, le dispositif proposé, qui consiste à **faire préciser aux parents leur choix entre adoption plénière et adoption simple** au moment de la remise de l'enfant au service d'aide sociale à l'enfance, ne paraît pas en mesure d'atteindre ce but. Un **véritable changement de culture semble nécessaire**, ainsi qu'une meilleure articulation des deux formes d'adoption au sein du

code civil. Par ailleurs, un projet d'adoption doit pouvoir évoluer dans le temps et prendre en compte les besoins et la volonté exprimés par l'enfant. **Il n'appartient donc pas aux parents qui confient leur enfant au service de l'ASE de faire ce choix pour lui ;**

- l'article 4 tend à **rendre plus difficile la reprise d'un enfant placé** à l'initiative de l'un ou de ses parents auprès des services de l'ASE **pendant la période de réflexion de deux mois** qui leur est accordée. Deux formalités seraient imposées : un entretien avec le tuteur et la convocation du conseil de famille, dont il n'est pas précisé s'il aurait la possibilité de s'opposer à la restitution de l'enfant. Ce dispositif paraît **susceptible de porter une atteinte disproportionnée** aux droits du ou des parents concernés de mener une vie familiale normale. La durée de réflexion est déjà suffisamment brève, sans qu'il soit besoin d'y ajouter des obstacles.

Les auteurs de la proposition de loi entendent également **faciliter les démarches administratives sur le sol français des mineurs isolés étrangers** et leur permettre de **s'intégrer le plus rapidement possible** *via* un certain nombre de dispositifs dont les principaux sont les suivants :

- l'article 10 vise à instaurer une **présomption de désintérêt à l'égard des parents de mineurs étrangers** arrivés sur le territoire national et qui s'y trouveraient isolés en vue de faciliter la délégation de leur autorité parentale. Ce dispositif, déjà rejeté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, est **inutile**, car les textes en vigueur permettent d'ailleurs déjà de prononcer une délégation d'autorité parentale pour un mineur isolé étranger, et paraît particulièrement **attentatoire aux droits des parents** de ces enfants qui souvent suivent de près le parcours migratoire de leur enfant ;

- l'article 11 tend à permettre **l'attribution de la nationalité française au mineur adopté en forme simple** dans les mêmes conditions que celles actuellement prévues pour l'adoption plénière. Cette nouvelle modalité d'octroi de la nationalité ne semble en rien nécessaire pour faciliter l'intégration de ces mineurs et opèrerait un renversement du droit qui brouillerait la signification même de l'adoption simple ;

- l'article 13 vise à **étendre le « droit au compte » à tout mineur étranger** dont les parents ne résident pas sur le sol français. Toutefois, la **principale difficulté** rencontrée par les mineurs étrangers pour ouvrir un compte ne tient pas à la rédaction actuelle de la loi, mais est **d'ordre pratique** : une meilleure concertation entre les réseaux bancaires et les services départementaux en charge de la protection des mineurs isolés étrangers serait souhaitable.

Lors de l'examen de ce texte, la nécessité de pouvoir **s'appuyer sur des connaissances chiffrées et des travaux de recherche** menés dans la durée sur des cohortes d'enfants est apparue avec une grande acuité au rapporteur. Il note en effet un **manque de recul sur les différents dispositifs**

en place et leurs effets à long terme, ce qui complique l'élaboration d'évolutions législatives. Ainsi que l'a relevé la présidente du Groupement d'intérêt public (GIP) Enfance en danger¹, « *l'indignation et les émotions suscitées par toutes les situations difficiles vécues par les enfants de la protection de l'enfance constituent des moteurs puissants de l'action, mais il est malgré tout nécessaire de leur adjoindre connaissances et méthodes [...]* ». Or les recherches qui sont en lien avec les besoins et réalités du terrain et **évaluent l'efficacité des projets et pratiques d'intervention** sont peu nombreuses. Il est donc très difficile de connaître de manière statistique et qualitative les parcours en protection de l'enfance des enfants, afin de comprendre quelle peut être la conséquence de telle ou telle décision les concernant.

Ce **besoin d'objectiver l'efficacité des mesures prises** dans le cadre de la protection de l'enfance est reconnu par ses acteurs. Le Conseil national de la protection de l'enfance, dans son avis n° 2018-8, a recommandé de développer des travaux de recherche en protection de l'enfance, notamment sur les **liens entre protection de l'enfance et délinquance ou encore la scolarité des enfants** en protection de l'enfance. La mission interinspections sur l'évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance a également préconisé en 2019 que « *l'ONPE² lance un appel à projets visant à financer l'évaluation des dispositifs de prévention en protection de l'enfance et, une fois les résultats obtenus, de repérer les pratiques probantes et de favoriser leur capitalisation et leur mutualisation* ». Le Comité consultatif national d'éthique, dans son avis du 7 mai 2020 sur l'adoption, a considéré pour sa part que « *l'amélioration de la connaissance des pratiques apparaît en définitive comme un préalable nécessaire à toutes les propositions d'amélioration [...]* ».

Cette étape est essentielle et il y a lieu d'espérer qu'à terme la base nationale d'observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance (Olinpe) qui comprendra l'ensemble des fichiers des départements et où chaque enfant ayant bénéficié de mesure en protection de l'enfance sera identifié par un numéro unique, permettra de procéder aux études nécessaires pour éclairer tous ceux, nombreux, qui souhaitent améliorer le sort des enfants confiés à l'ASE.

À l'issue de ses travaux, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, **la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.**

¹ 14^e rapport de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) au Gouvernement et au Parlement – Année 2019.

² Observatoire national de la protection de l'enfance.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT DES MINEURS DÉLAISSÉS ET DES PUPILLES DE L'ÉTAT

Article 1^{er}

Réduction de la période prise en compte dans le cadre d'une procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental

L'article 1^{er} vise à réduire à six mois la période à l'issue de laquelle le délaissement d'un enfant âgé de moins de trois ans par ses parents peut être déclaré judiciairement.

La procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental¹ a été créée par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant², issue des travaux des sénatrices Muguette Dini et Michelle Meunier au nom de la commission des affaires sociales³. Elle a **remplacé la procédure de déclaration d'abandon** qui existait depuis cinquante ans⁴ et était, selon un constat partagé, trop peu utilisée⁵.

L'article 381-1 du code civil, issu de la loi du 14 mars 2016, dispose qu'« *un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit* ». Aucun élément intentionnel n'est à rechercher du côté des parents, seul l'empêchement aux relations constitue un obstacle⁶. Une simple rétractation du consentement à l'adoption, une demande de nouvelles ou une intention exprimée de reprise de contact non suivies d'effets n'interrompent pas le délai.

¹ La proposition de loi n° 129 (2019-2020) de Brigitte Lherbier et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 19 novembre 2019, vise à remplacer ces termes par « déclaration judiciaire d'adoptabilité ».

² Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

³ Rapport d'information n° 655 (2013-2014) « Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant ».

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

⁵ Rapport pour avis n° 139 (2014-2015) de François Pillet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 décembre 2014.

⁶ Le délaissement parental n'est pas déclaré non plus si, au cours de l'année, un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier.

La personne, l'établissement ou le service d'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant délaissé a **l'obligation de saisir par requête le tribunal judiciaire** à l'issue d'un délai d'**un an de délaissement**. Il statue en chambre du conseil¹ après avoir éventuellement fait procéder à toutes investigations utiles.

Le délaissement peut être prononcé à l'égard d'un seul parent. Lorsqu'il concerne les deux parents, il permet **l'admission de l'enfant en tant que pupille de l'État**, mais n'entraîne pas automatiquement un placement en vue de l'adoption. L'objet de la procédure de délaissement n'est en effet pas nécessairement de rendre l'enfant adoptable, mais de lui permettre d'accéder à un statut juridique pérenne et une stabilité à long terme, quelle que soit la forme du projet de vie qui puisse lui être proposé.

La procédure de déclaration judiciaire de délaissement reste trop peu utilisée aux yeux de certains. Toutefois, depuis son entrée en vigueur il y a quatre ans, la direction générale de la cohésion sociale constate qu'elle est à l'origine de **l'augmentation du nombre d'enfants ayant le statut de pupille de l'État**. Selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), « le nombre de pupilles de l'État augmente pour la cinquième année consécutive, de manière plus marquée depuis 2016 (près de 6 % entre 2016 et 2017) ». Ainsi en 2018, une augmentation de plus de 8 % par rapport à 2017 a été observée, avec 3 010 pupilles recensés au 31 décembre 2018².

Un nombre de procédures en augmentation

- En 2016 : 391 demandes (cumul des procédures de déclarations judiciaires d'abandon et de délaissement parental)
- En 2017 : 508 demandes
- En 2018 : 689 demandes
- En 2019 (données provisoires) : 803 demandes

La direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la justice indique que les rejets sont assez rares et a cité l'exemple de l'année 2018 où ils ont représenté 4 % des demandes présentées (32).

Source : Réponses de la DACS

Depuis 1966, la période prise en compte pour constater l'abandon ou le délaissement d'un enfant par ses parents est d'un an quel que soit l'âge de l'enfant. Les auteurs de la proposition de loi souhaitent **réduire cette période à six mois, pour les mineurs de moins de trois ans**, afin de « mieux prendre en compte l'importance de la stabilité affective de l'enfant dans les premières années de sa vie, pour son bon développement » et favoriser son adoption à un jeune

¹ Articles 1202 et suivants du code civil.

² Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2018, publiés en janvier 2020.

âge. Cette idée avait déjà été envisagée en 2009 pour les enfants de moins de deux ans¹, mais n'a pas été transcrite dans la loi.

La loi du 14 mars 2016 a toutefois prévu un **suivi renforcé de la situation des enfants de moins de deux ans**. Le service d'aide sociale à l'enfance élabore **tous les six mois pour ces enfants**², un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire qui fait l'objet d'un examen, au niveau de chaque département, par une commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC). Cette commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle est composée notamment d'un magistrat, d'un médecin et d'un psychologue pour enfant ou un pédopsychiatre³. Les CESSEC ne sont pas encore installées dans tous les départements et la direction générale de la cohésion sociale travaille dans le cadre de son réseau de correspondants départementaux pour apporter un appui méthodologique et mettre à disposition des outils pour créer et animer ces commissions. Il existe donc **déjà un mécanisme spécifique de suivi pour les enfants en bas âge** qu'il conviendrait de mettre en œuvre sur tout le territoire afin de pouvoir en évaluer les résultats.

S'agissant du raccourcissement du délai de délaissement proposé, l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille considère qu'il n'y a pas lieu de « *précipiter la procédure de délaissement* », mais de **l'inscrire dans un délai raisonnable** qui permet de prendre en compte les accidents de la vie auxquels peuvent être confrontés certains parents. Elle insiste toutefois sur la nécessité de **mettre en œuvre le cadre actuel** en installant dans chaque département les CESSEC et de faire **bénéficier les parents de plans d'accompagnement « serrés »** suite au placement de leur enfant permettant de mettre en évidence leur éventuel désengagement au plus tôt.

Enfin, il est trompeur de considérer qu'accélérer la procédure de délaissement parental améliorerait l'adoptabilité des enfants. **Le lien entre délaissement et adoption n'est pas automatique**⁴. Tous les enfants délaissés ne deviennent pas pupilles de l'État et **tous les pupilles de l'État ne sont pas nécessairement adoptables**⁵. Ainsi en 2017, seuls 202 enfants délaissés ont été confiés en vue d'adoption sur 1 175 au total⁶. De manière générale, pour

¹ Rapport IGAS n° 2009-127 sur les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses conséquences pour l'enfant (novembre 2009).

² Au lieu d'une fois par an pour les autres enfants

³ Articles L. 223-1 et L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Contrairement à l'abandon, dont la procédure était inscrite dans le titre VIII du livre 1^{er} code civil relatif à la filiation adoptive.

⁵ Avant la réforme de 2016, les enfants admis en qualité de pupilles de l'État devaient « faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais » ; ils doivent à présent « faire l'objet, dans les meilleurs délais, d'un projet de vie, défini par le tuteur avec l'accord du conseil de famille, qui peut être une adoption, si tel est l'intérêt de l'enfant ».

⁶ Enquête de l'Observatoire national de la protection de l'enfance sur les pupilles de l'État (juillet 2019).

l'ensemble des pupilles, les raisons de non-adoptabilité ne sont pas toujours liées à l'âge de l'enfant. Les motifs peuvent être également une bonne insertion dans la famille d'accueil, un maintien des liens familiaux, une situation conflictuelle ou un recours, les séquelles psychologiques de l'enfant, un précédent échec d'adoption ou de placement ou le refus de l'enfant.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Article 2

Suppression de l'obligation de proposer des mesures de soutien aux parents délaissants et obligation pour le tribunal judiciaire de statuer dans un délai de deux mois

L'article 2 vise à accélérer la procédure de déclaration de délaissement en supprimant l'obligation préalable de proposer des mesures de soutien aux parents délaissants et en obligeant le tribunal à se prononcer dans un délai de deux mois.

Les auteurs de la proposition de loi, poursuivant leur objectif de rendre les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance plus facilement adoptables, souhaitent d'une part faciliter la constatation du délaissement en supprimant l'obligation faite aux structures d'accueil d'avoir préalablement proposé des mesures de soutien appropriées aux parents et, d'autre part, limiter la durée de la procédure à deux mois, voire un mois lorsque l'enfant concerné est âgé de moins de trois ans.

Toutefois, ces deux mesures semblent **inappropriées** pour des raisons à la fois de fond et pratiques :

- selon l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, « *il n'est pas envisageable de pouvoir priver définitivement des parents de leur enfant par une déclaration de délaissement s'il n'est pas démontré que ces parents ont été accompagnés et soutenus durant la période considérée, avec des objectifs précis qui leur sont assignés et des moyens mis à leur disposition pour surmonter leurs difficultés* »¹. Les principes de la protection de l'enfance impliquent de s'appuyer sur les ressources de l'entourage de l'enfant, avant d'envisager de le couper de sa famille. Cette analyse est conforme à l'article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui encadre les conditions dans lesquelles une rupture entre un enfant et ses parents peut intervenir, et son article 18, qui impose aux États parties d'accorder « *l'aide*

¹ Réponses au questionnaire.

appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant ».

Par ailleurs, l'absence de suites données aux mesures de soutien, qui sont des invitations faites aux parents à s'investir dans le travail éducatif, permet aux juges de **caractériser leur absence d'implication**. Enfin, la suppression de ces mesures n'aurait pas pour effet d'accélérer la procédure de délaissement, puisqu'elles ont vocation à être mises en œuvre **pendant la période d'un an** nécessaire pour constater le délaissement, et non à l'expiration de cette période ;

- s'agissant de **la durée d'examen des demandes en déclaration de délaissement**, imposer au tribunal judiciaire un délai de deux mois, voire d'un, pour se prononcer semble en pratique **irréaliste et peu souhaitable**. Le tribunal doit pouvoir réunir des éléments d'information, l'avis du juge des enfants et organiser un débat contradictoire. Il en va de **l'intérêt de l'enfant et des droits de la défense**.

Pour mémoire, lors de l'examen de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, la commission des lois avait déjà supprimé l'obligation de statuer dans un **délaï de six mois**, estimant que le tribunal devait être en mesure de pouvoir mener des investigations complémentaires compte tenu de la complexité de ces dossiers¹.

<p>La commission n'a pas adopté l'article 2 de la proposition de loi.</p>
--

Article 3

Mention de la forme d'adoption retenue sur le procès-verbal de remise au service de l'aide sociale à l'enfance

L'article 3 tend à faire préciser dans le procès-verbal établi lors de la remise d'un enfant au service de l'aide sociale à l'enfance la forme d'adoption à laquelle les parents ont consenti.

Lorsqu'un enfant est remis par l'un de ses parents ou les deux au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ceux-ci doivent être « *invités à consentir à son adoption* », selon les termes de l'article L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles. Ce consentement à l'adoption, porté sur le procès-verbal, ne constitue **pas une condition nécessaire** à la remise d'un enfant au service de l'ASE. Le code civil précise en effet qu'à défaut d'avoir été donné par les parents, **le consentement peut être donné par la suite par le conseil de famille**².

¹ Avis n° 139 (2014-2015) de François Pillet, déposé le 2 décembre 2014.

² Article 349 du code civil.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent **promouvoir la forme de l'adoption simple** auprès des parents qui placent leurs enfants auprès de l'ASE en **portant mention dans le procès-verbal de remise la forme d'adoption, simple ou plénière, à laquelle ils consentent.**

L'adoption simple est depuis longtemps perçue comme une **alternative souhaitable à la prise en charge des enfants par l'ASE**, lorsque l'adoption plénière ne peut être envisagée compte tenu des liens existants avec la famille d'origine¹. Les parlementaires Monique Limon et Corinne Imbert, dans leur rapport remis au Premier ministre², souhaiteraient même aller plus loin et « *revoir l'articulation entre adoption simple et plénière, en faisant de l'adoption simple le principe et de l'adoption plénière l'exception* ». L'Assemblée des départements de France a confirmé au rapporteur tout l'intérêt que les conseils départementaux portaient à cette démarche. Le président de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille a également de son côté fait état de la pertinence de l'adoption simple dans certaines situations, notamment lorsque des parents, sans être délaissants, ne sont pas en mesure de prendre en charge leur enfant au quotidien en raison de troubles psychiques, d'addictions ou de marginalisation pérenne.

Une réflexion est actuellement menée dans le cadre de la **stratégie de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022)** annoncée en octobre 2019 par le secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, Adrien Taquet, afin de « *permettre aux mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance d'en sortir plus facilement par la voie de l'adoption, en mettant en œuvre les procédures d'adoption simple quand les conditions sont réunies* ».

Si l'objectif de la mesure proposée semble partagé, son **dispositif ne paraît pas pouvoir constituer le moyen pertinent pour l'atteindre**. En effet, la simple mention de la forme d'adoption, simple ou plénière, dans le procès-verbal de remise à l'ASE, ne peut suffire à opérer le **changement de culture nécessaire** au développement de cette forme d'adoption au bénéfice des pupilles de l'État, en particulier auprès des institutions et des candidats à l'adoption. Par ailleurs, un projet d'adoption doit pouvoir évoluer dans le temps et prendre compte **les besoins et la volonté exprimés par l'enfant**. Il n'appartient donc pas aux parents qui confient leur enfant au service de l'ASE de faire ce choix pour leur enfant.

<p>La commission n'a pas adopté l'article 3 de la proposition de loi.</p>
--

¹ Rapport IGAS n° 2009-127 sur les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses conséquences pour l'enfant (Novembre 2009).

² « Vers une éthique de l'adoption : donner une famille à un enfant », octobre 2019.

Article 4

Conditions de reprise d'un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance

L'article 4 vise à encadrer les conditions de reprise par ses parents d'un enfant placé auprès des services de l'aide sociale à l'enfance.

Lorsqu'un enfant est remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de son admission comme pupille de l'État, il est déclaré tel à **titre provisoire** et placé sous la tutelle spécifique organisée par le préfet et le conseil de famille des pupilles de l'État. Ses parents ont alors deux mois pour venir le rechercher, ou six mois pour le parent n'ayant pas consenti à cette remise à l'ASE. Ce n'est qu'à l'issue de cette **période de réflexion** qu'il est admis à titre définitif comme pupille de l'État et peut éventuellement faire l'objet d'un projet d'adoption. En l'état actuel de l'article L. 224-6 du code de l'action sociale et des familles, la reprise pendant le délai de deux ou six mois se fait « *immédiatement et sans formalité* »¹. En revanche, il prévoit qu'un **accompagnement médical, psychologique, éducatif et social** du parent et de l'enfant est proposé **pendant les trois années** qui suivent, « *afin de garantir l'établissement des relations nécessaires au développement physique et psychologique de l'enfant ainsi que sa stabilité affective* ». L'intérêt de l'enfant qui retourne dans sa famille d'origine est donc pris en compte.

La proposition de loi vise à **rendre plus difficile la reprise d'un enfant par ses parents** en imposant deux formalités : un **entretien avec le tuteur** et la **convocation du conseil de famille**. Ce dispositif est susceptible de **rompre l'équilibre**, établi par l'article L. 224-6 du code de l'action sociale et des familles et relevé par le Conseil constitutionnel², **entre les droits des parents de naissance et l'objectif de favoriser l'adoption**. Ainsi que l'a indiqué la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS), le délai de deux mois est déjà bref et limiter davantage le droit des parents en imposant un entretien avec le tuteur et une convocation du conseil de famille – dont le rôle n'est pas précisé et qui pourrait faire obstacle à la restitution de l'enfant – semble porter une **atteinte disproportionnée** aux droits du ou des parents concernés de mener une vie familiale normale.

Enfin, il est à noter que les parents qui décident de reprendre leur enfant peuvent recevoir un accompagnement psychologique et éducatif d'une durée de trois ans, ce qui paraît plus efficace qu'un entretien préalable avec le tuteur.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 4 de la proposition de loi.

¹ Au-delà de ces délais, la restitution de l'enfant aux parents est soumise à l'acceptation du tuteur et du conseil de famille et ne peut avoir lieu si l'enfant a déjà été placé en vue de l'adoption.

² Décision n° 2019-826 QPC du 7 février 2020.

TITRE II

AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS PLACÉS AUPRÈS DES SERVICES DE L'ASE AU-DELÀ DE LEUR MAJORITÉ

Les articles 5 et 6 ont été **délegués au fond** par la commission des lois à la **commission des affaires sociales**.

Pour plus de précisions sur ces mesures, il convient de se reporter à l'avis n° 450 (2019-2020) fait par Véronique Guillotin au nom de la commission des affaires sociales.

Article 5

Nombre minimum d'enfants accueillis par un assistant familial agréé

L'article 5 vise à autoriser l'agrément d'un assistant familial pour l'accueil d'un seul enfant à sa demande.

L'examen de l'article 5 a été **délegué au fond à la commission des affaires sociales**. Elle a proposé de **ne pas adopter cet article**, la loi ne fixant qu'un nombre maximum d'enfants pouvant être accueillis par un assistant familial.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 5 de la proposition de loi.

Article 6

Prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des jeunes majeurs de 18 à 21 ans

L'article 6 vise à généraliser l'accompagnement des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans.

L'examen de l'article 6 a été **délegué au fond à la commission des affaires sociales** qui a émis un avis défavorable à son adoption. Selon elle, l'instauration d'une obligation de prise en charge risquerait de rigidifier le cadre législatif et créerait des **charges non compensées pour les conseils départementaux**.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 6 de la proposition de loi.

TITRE III

AMÉLIORER LA COORDINATION EN MATIÈRE D'ADOPTION ET DE PARRAINAGE

Article 7

Validité de l'agrément dans tous les départements

L'article 7 vise à étendre dans tous les départements la validité de l'agrément délivré pour l'adoption des pupilles de l'État par un président de conseil départemental.

Les personnes qui souhaitent adopter un enfant pupille de l'État doivent demander un **agrément administratif auprès du président du conseil départemental** de leur lieu de résidence¹ qui est chargé de s'assurer que « *les conditions d'accueil offertes [...] sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté* »². La décision d'accorder ou non un agrément est prise par le président du conseil départemental après enquêtes psychologique et sociale et consultation d'une commission composée de professionnels de l'aide sociale à l'enfance, de membres du conseil de famille des pupilles de l'État du département et d'une personnalité qualifiée dans le domaine de la protection sociale et sanitaire de l'enfance. L'agrément délivré pour l'adoption d'un pupille de l'État³ a une validité qui va au-delà du département : l'agrément reste en effet valable en cas de déménagement « *sous réserve d'une déclaration préalable adressée au président du conseil départemental de leur nouveau département de résidence* »⁴.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que l'agrément délivré par un président de conseil départemental devienne **valable dans tous les départements**, dans des conditions précisées par décret, « *par souci d'égalité vis-à-vis des Français situés dans des zones de déprise démographique* ». Il s'agirait de permettre aux personnes résidant dans un département dans lequel il y a peu de pupilles de l'État d'avoir **accès à un vivier plus important d'enfants adoptables**.

Avant toutes choses, il est important de rappeler qu'**il n'existe pas de « listes d'attente »** sur lesquelles les parents adoptants seraient inscrits par ordre d'agrément auprès de chaque département. Il n'y a donc pas à imaginer un système qui permettrait une inscription sur toutes ces listes pour « maximiser » leurs chances.

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

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

³ Également valable pour une adoption à l'international.

⁴ Article L. 225-6 du code de l'action sociale et des familles.

Par ailleurs, ainsi que le rappellent les services de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) auditionnés par le rapporteur « *l'objet de l'adoption est de trouver une famille pour un enfant, et non pas un enfant à tout prix pour chaque famille* ».

Ainsi, dans chaque département, les conseils de famille recherchent une famille en capacité de répondre au mieux aux besoins particuliers de chaque enfant, parmi tous les candidats **régulièrement suivis et connus des services du département**. Si le conseil de famille ne parvient pas à trouver une famille adoptante pour un enfant dans le département, alors **le préfet a-t-il la faculté de s'adresser à d'autres départements** en vue de trouver des candidats à l'adoption dont le profil correspond aux besoins de l'enfant¹. Ainsi en 2017, 732 pupilles ont été confiés en vue d'adoption : 80 % à une famille agréée du département et 8 % à une famille agréée hors du département, les 12 % restants étant confiés à leur famille d'accueil².

Il paraît **nécessaire de faciliter ces échanges au niveau national entre conseils départementaux**, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants dits « à besoins spécifiques », c'est-à-dire porteurs de pathologies ou de handicap, plus âgés ou encore membres de fratries. Ils représentent **près de la moitié des pupilles de l'État**³, mais correspondent rarement aux attentes des parents candidats à l'adoption.

La multiplication des candidatures enregistrées auprès des conseils départementaux - 10 800 agréments sont en cours de validité au 31 décembre 2018 selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)⁴ - **n'est donc pas une solution de nature à faciliter l'adoption**, et aboutirait par ailleurs à une surcharge administrative inutile pour les services départementaux.

<p>La commission n'a pas adopté l'article 7 de la proposition de loi.</p>
--

¹ Réponse au questionnaire de la Direction générale de la cohésion sociale.

² Rapport ONPE sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2017 (juillet 2019).

³ Rapport ONPE précité.

⁴ Chiffres-clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2018, publiés en janvier 2020.

Article 8

Coordination du parrainage d'enfants étrangers

L'article 8 vise à créer un mécanisme de coordination en matière de parrainage d'enfants étrangers.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent « *confier* à l'Agence française de l'adoption la mission de coordonner le "parrainage" d'enfants étrangers ».

Selon l'analyse du rapporteur, l'article 8 pose diverses difficultés :

- tout d'abord, **son dispositif ne correspond pas à son objet** qui est de confier à l'Agence française de l'adoption (AFA) une nouvelle mission : l'Autorité centrale pour l'adoption visée par l'article L. 148-2 du code de l'action sociale et des familles n'est pas l'AFA, mais la **Mission de l'adoption internationale (MAI)** qui est un **service du ministère des affaires étrangères** désigné par la France dans le cadre de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale ;

- d'autre part, le « **parrainage** » international n'a pas de **définition légale** et peut correspondre à diverses réalités. Ainsi que le relevait la Cour des comptes dans son rapport sur le parrainage international de mars 2012, le parrainage consiste en un soutien principalement financier à un enfant, à sa famille ou à sa communauté. Le parrainage est tantôt individuel, tantôt collectif, en bénéficiant à un enfant, une communauté ou un projet déterminé. Pour créer une mission de coordination du parrainage à l'international, **il conviendrait donc d'abord de définir un cadre juridique au parrainage**¹ ;

- enfin, la directrice générale de l'AFA a indiqué au rapporteur que « *le parrainage à l'international implique des processus de coopération, et notamment financière, ce que l'AFA n'a pas vocation à faire (l'AFA est un opérateur public, qui contrairement à la MAI ou à des opérateurs privés, n'a pas de fonds de coopération). La coopération lui est d'ailleurs interdite par sa convention constitutive* ». En l'état de ses statuts - sans même évoquer l'existence de compétences professionnelles adéquates en interne - l'AFA ne pourrait remplir la mission qui lui serait confiée et ne peut être une autorité centrale en l'absence de convention internationale sur le parrainage.

<p>La commission n'a pas adopté l'article 8 de la proposition de loi.</p>
--

¹ La même question se pose pour le « parrainage de proximité » qui est pratiqué dans certains départements et pour lequel le rapport de Monique Limon et Corinne Imbert a recommandé une consécration légale dans le code de l'action sociale et des familles.

TITRE IV IMPLICATIONS PÉCUNIAIRES DU DÉLAISSEMENT D'ENFANT

Article 9

Maintien partiel du versement des allocations familiales à la famille lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance

L'article 9 vise à limiter à 35 % le montant de la part des allocations familiales versée à la famille en cas de placement de l'enfant.

L'examen de l'article 9 a été **délégué au fond à la commission des affaires sociales** qui a considéré que le cadre actuel laissait au juge une marge d'appréciation suffisante permettant de prendre une décision adaptée à chaque situation, dans l'intérêt de l'enfant¹. Elle est donc d'avis de ne pas adopter l'article 9.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 9 de la proposition de loi.

TITRE V MIEUX PROTÉGER LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

La dernière partie de la présente proposition de loi concerne spécifiquement les « mineurs isolés étrangers ». Elle entend faciliter leurs démarches administratives sur le sol français et leur permettre de s'intégrer le plus rapidement possible (délégation d'autorité parentale, acquisition de la nationalité ou d'un titre de séjour à leur majorité, ouverture d'un compte en banque, justification de l'identité).

¹ Avis n° 450 (2019-2020) de Véronique Guillotin au nom de la commission des affaires sociales.

À cet égard, à titre liminaire, il faut noter que **notre droit positif ne connaît pas la notion de « mineurs isolés étrangers »**¹. La qualification juridique la plus précise au titre de la protection de l'enfance est plutôt celle de « **mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille** »². Cette expression transpose et développe la notion, couramment utilisée, de « mineur non accompagné » (MNA), présente dans plusieurs textes européens et internationaux.

Le rapporteur constate encore une **grande difficulté pour obtenir des statistiques exhaustives sur les MNA** : seuls ceux qui se sont présentés auprès des services départementaux faisant l'objet d'un recensement, il n'est pas possible de fournir leur nombre exact sur l'ensemble du territoire national³.

Le ministère de la justice recense ainsi le **nombre de placements de MNA par décision de justice auprès des services départementaux d'aide sociale à l'enfance (ASE)**. Ce nombre a **doublé depuis 2016** :

Nombre de mineurs non accompagnés placés à l'ASE (flux)

2016	2017	2018	2019
8 054	14 908	17 022	16 760

(Source : DPJJ)

¹ « La notion de mineur non-accompagné (MNA) désigne des personnes âgées de moins de 18 ans, de nationalité étrangère, et qui se trouvent sur le territoire français sans adulte responsable. Jusqu'au début de l'année 2016, la notion de mineur isolé étranger (MIE) était davantage utilisée. Le changement de terminologie opéré par les pouvoirs publics correspond d'une part à une volonté d'harmonisation lexicale avec la notion utilisée par le droit européen et d'autre part au souhait de mettre en avant l'isolement plutôt que l'extranéité des mineurs concernés. Si vos rapporteurs ont pu s'interroger sur cette évolution, ils considèrent qu'elle ne doit pas, en elle-même, constituer un sujet de débat dans la mesure où elle n'a pas d'incidence de fond. » *Élisabeth Doineau, Jean-Pierre Godefroy, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, juin 2017.*

² « La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge. » (*Article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles*)

³ *Les MNA ne sont par ailleurs pas tenus de détenir un titre de séjour.*

Le nombre total de MNA **pris en charge** par l'ASE, estimé par la direction générale de la cohésion sociale, a **également plus que doublé** entre 2016 et 2018 :

**Nombre de mineurs non accompagnés pris en charge
(stock total au 31 décembre)**

2016	2017	2018
13 038	13 969	28 411

(Juillet 2019 ; source : DGCS)

Enfin, confirmant cette tendance, une enquête de l'Assemblée des départements de France (ADF) réalisée auprès des départements établit que **le nombre d'évaluations de minorité** effectuées par les départements¹ aurait **doublé en trois ans**, passant de moins de 30 000 en 2015 à plus de 60 000 en 2018.

Selon l'ADF, dont le rapporteur a reçu les représentants en audition, des divergences persistent avec le Gouvernement dans l'évaluation du nombre total de MNA pris en charge par les départements, qui serait ainsi plus proche de 40 000. Il s'agit à 95 % de garçons, et ils sont originaires principalement de pays d'Afrique subsaharienne. Ils représenteraient aujourd'hui entre 15 et 20 % des mineurs confiés aux services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, et le coût moyen de cette prise en charge est estimé à 50 000€ par mineur et par an (couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation).

**SOUS-TITRE I^{ER}
RENFORCER LEUR PROTECTION JUDICIAIRE
ET FACILITER LEUR ADOPTION**

Article 10

**Présomption de désintérêt des parents des mineurs étrangers isolés
pour faciliter la délégation de leur autorité parentale**

L'article 10 vise à instaurer une présomption de désintérêt à l'égard des parents de mineurs étrangers arrivés sur le territoire national et qui s'y trouveraient isolés en vue de faciliter la délégation de leur autorité parentale.

¹ L'écart important entre le nombre d'évaluations effectuées par les départements et le volume plus faible de personnes considérées comme mineures par le juge des enfants et placées à l'ASE s'explique non seulement par le nombre important de personnes évaluées majeures mais aussi par le fait qu'une même personne a pu être évaluée dans plusieurs départements.

L'article 377 du code civil organise la délégation de droit commun de l'autorité parentale. Cette délégation peut intervenir non seulement à l'initiative des père et mère (alinéa 1^{er}) mais aussi à l'initiative d'un tiers qui a recueilli l'enfant (alinéa 2). Dans ce dernier cas, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut demander la délégation de l'autorité parentale notamment « *en cas de désintérêt manifeste* »¹.

Selon les auteurs de la proposition de loi, il s'agirait, en établissant une présomption juridique de désintérêt pour les parents des MNA, de faciliter la procédure visant à déléguer aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) l'autorité parentale exercée sur ces enfants.

L'innovation proposée paraît pourtant particulièrement attentatoire aux droits des parents de ces enfants, qui risqueraient de se voir systématiquement retirer l'autorité parentale. Le rapporteur estime qu'il convient plutôt de laisser pleinement le juge apprécier au cas par cas si les parents se sont effectivement et manifestement désintéressés de leurs enfants.

Un dispositif identique proposé par voie d'amendements avait déjà été rejeté pour ces mêmes raisons par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Les textes en vigueur permettent d'ailleurs déjà de prononcer une délégation d'autorité parentale pour un MNA, lorsque cela est conforme à l'intérêt de l'enfant : l'article 377 du code civil prévoit expressément cette possibilité lorsque les parents sont « *dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale* », ce qui correspond aux situations de nombreux MNA.

D'autres procédures peuvent en outre se révéler plus adaptées aux besoins d'un MNA, telles que l'assistance éducative ou une mesure de tutelle départementale.

Enfin, plusieurs personnes entendues ont fait remarquer le caractère paradoxal qu'il y aurait à présumer le désintérêt des pères et mères des MNA au seul motif de la présence de l'enfant sur le territoire national, alors même que certains parents connaissent, voire souvent soutiennent, le parcours migratoire de leur enfant.

Le rapporteur estime dès lors qu'il n'y a pas lieu de modifier l'équilibre de cet article du code civil.

<p>La commission n'a pas adopté l'article 10 de la proposition de loi.</p>

¹ D'autres cas sont également prévus : si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, ou encore lorsqu'un parent est poursuivi ou condamné pour un crime commis sur la personne de l'autre parent ayant entraîné la mort de celui-ci.

Article 11

Attribution de la nationalité française par adoption simple

L'article 11 vise à permettre l'attribution de la nationalité française au mineur adopté en forme simple dans les mêmes conditions que celles actuellement prévues pour l'adoption plénière.

À la différence de l'adoption plénière qui constitue un cas d'attribution de la nationalité française (article 20, alinéa 2 du code civil), l'adoption simple « *n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité de l'adopté* » (article 21 du code civil). Ces règles découlent de la nature même de l'adoption simple puisque, si des liens se créent avec le ou les adoptants (article 363 du code civil), les liens avec la famille d'origine ne sont, eux, pas rompus : « *l'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits* » (article 364 du code civil). L'adoption simple n'est donc pas assimilable à une filiation biologique comme l'adoption plénière (qui « *confère à l'enfant une filiation qui se substitue à sa filiation d'origine* », article 356 du code civil).

Le rapporteur est donc hostile à un tel renversement de notre droit qui brouillerait la signification même de l'adoption simple.

Cette nouvelle modalité d'octroi de la nationalité ne semble d'ailleurs en rien nécessaire pour faciliter l'intégration de ces mineurs, dès lors qu'il existe déjà dans notre droit une procédure spécifique et simplifiée permettant à l'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple de souscrire, avant sa majorité, une déclaration acquisitive de nationalité française (article 21-12 du code civil)¹.

La commission n'a pas adopté
l'article 11 de la proposition de loi.

¹ La démarche est relativement simple : l'enfant en personne s'il est âgé de plus de seize ans, ou représenté par ses représentants légaux s'il est âgé de moins de seize ans, manifeste la volonté d'acquérir la nationalité française en souscrivant une déclaration auprès du directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire (ou du tribunal de proximité) compétent en matière de nationalité de son lieu de résidence.

Outre l'exigence générale d'avoir à justifier de son état civil, les conditions à remplir sont les suivantes : être âgé de moins de 18 ans au jour de la souscription de la déclaration ; avoir fait l'objet d'une adoption simple par une personne qui était de nationalité française au jour de l'adoption ; résider en France au jour de la souscription sauf si l'adoptant réside à l'étranger. Aucune condition de délai n'est ici imposée entre la date de l'adoption simple et la date de souscription de la déclaration, (contrairement aux déclarations souscrites en qualité de mineur recueilli par une personne de nationalité française ou de mineur confié à l'aide sociale à l'enfance).

Article 12

Transfert du juge aux affaires familiales vers le juge des enfants de la compétence pour statuer sur une mesure de délégation d'autorité parentale d'un mineur isolé

L'article 12 vise à transférer du juge aux affaires familiales vers le juge des enfants la compétence pour statuer sur une mesure de délégation d'autorité parentale à un tiers concernant les mineurs isolés étrangers.

Selon les auteurs de la proposition de loi, il s'agirait de « désigner le juge des enfants comme le juge en charge du contentieux des mineurs isolés étrangers, afin de clarifier les règles de fonctionnement de notre organisation judiciaire pour l'adapter au cas particulier de ces mineurs. »

Le juge aux affaires familiales est pourtant le juge naturel de l'autorité parentale : il se prononce en ce domaine pour tous les enfants, y compris quand ils sont placés par le juge des enfants (séparation des parents, fixation du droit de visite des grands-parents, etc...). Il exerce aussi le rôle de juge des tutelles des mineurs en matière d'administration légale.

Le rapporteur ne voit donc pas le bénéfice concret et ne trouve pas opportun de prévoir une dérogation limitée à une seule catégorie d'enfants (les « mineurs isolés ») et dans le cadre d'une seule procédure (celle relative à l'autorité parentale).

Un dispositif identique proposé par voie d'amendements avait d'ailleurs déjà été rejeté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 12 de la proposition de loi.

**SOUS-TITRE II
SIMPLIFIER LEURS DÉMARCHES ADMINISTRATIVES**

Article 13

Droit au compte pour les mineurs isolés

L'article 13 vise à étendre le « droit au compte » à tout mineur étranger dont les parents ne résident pas sur le sol français.

L'article L. 312-1 du code monétaire et financier fixe actuellement la liste des personnes ayant droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de leur choix, sous réserve d'être dépourvu d'un tel compte en France.

Dès lors que **le droit au compte concerne déjà « toute personne physique ou morale domiciliée en France »**, le rapporteur estime que **le droit en vigueur permet déjà juridiquement l'exercice du « droit au compte » par des mineurs étrangers domiciliés en France, y compris si leurs parents ne résident pas sur le sol français**. La possibilité de demandes d'exercice du « droit au compte » au nom d'une personne mineure est d'ailleurs rappelée par le dernier alinéa du A de l'article 1^{er} de l'arrêté du 31 juillet 2015 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France.

Selon les informations recueillies par le rapporteur auprès de la Fédération bancaire française (FBF), le principal problème est d'ordre pratique et concerne les obligations d'identification et de vérification de l'identité des mineurs isolés étrangers.

En effet, la réglementation bancaire¹ impose à ces établissements d'identifier leur client et de vérifier les éléments d'identification soit en ayant recours à des moyens d'identification électronique, soit sur présentation d'un document officiel d'identité en cours de validité comportant la photographie de la personne.

Les mineurs étrangers n'ayant pas besoin de titre de séjour pour justifier de la régularité de leur présence sur le territoire, ils ne disposent généralement pas de document officiel permettant d'attester de leur identité délivré par les autorités françaises (et ils ne disposent que dans de rares cas d'un passeport, d'une carte d'identité ou d'une carte consulaire délivrés par l'État dont ils sont ressortissants).

Le justificatif dont disposent les mineurs étrangers est donc souvent uniquement un document délivré par le conseil départemental qui les a recueillis. Les établissements bancaires éprouvent ainsi des difficultés pour considérer que ce document répond bien aux exigences de la réglementation qui leur impose de s'assurer de l'identité de leur client :

- le format du document n'est pas réglementé ni uniforme, ce qui rend difficile l'évaluation de l'authenticité du document (la présentation diffère ainsi d'un conseil départemental à un autre, elle n'est pas toujours sur papier à en-tête) ;

- la photographie du mineur est agrafée sur ce document, le rendant aisément falsifiable.

La principale difficulté rencontrée par les mineurs étrangers pour ouvrir un compte ne tient donc pas à la rédaction actuelle de la loi, mais est d'ordre pratique. Elle requiert une **meilleure concertation entre les réseaux bancaires et les services départementaux** en charge de la protection

¹ Articles L. 561-5 et R. 561-5-1 du code monétaire et financier et directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

des MNA, initiative qui mériterait d'être coordonnée par la « mission mineurs non accompagnés » en place au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 13 de la proposition de loi.

Article 14

Délivrance d'un certificat d'authentification de titre d'identité par les douanes

L'article 14 vise à prévoir la délivrance obligatoire d'un « certificat d'authentification de titre d'identité » par les services de douanes, lors d'un premier contrôle.

Il s'agirait selon les auteurs de la proposition de loi « *de simplifier les démarches administratives des mineurs isolés étrangers, notamment en cas de dysfonctionnement de leurs services consulaires* ».

L'innovation juridique proposée ne semble **ni opérationnellement possible, ni juridiquement souhaitable** :

- **les services des douanes ne sont pas compétents** pour vérifier l'authenticité des actes d'état civil qui leur sont soumis. Cette responsabilité échoit aux consulats, aux forces de sécurité intérieure et aux préfetures ;

- la rédaction proposée est **trop large** (elle ne concernerait pas seulement les MNA mais bien tout étranger contrôlé sur le territoire), elle aurait une **portée juridique incertaine** (quelle valeur probatoire exacte aurait le certificat par rapport au titre d'identité ?), et **poserait de très importantes difficultés opérationnelles** (comment le certificat serait-il attaché au titre d'identité ? ne serait-il pas facilement falsifiable à son tour ?) ;

- au final, une telle procédure **ne manquerait pas d'inciter à la fraude et de susciter l'intérêt des filières d'immigration illégale.**

En tout état de cause, **le droit existant prévoit déjà qu'en cas de doute sur l'état civil d'un mineur non accompagné confié à l'aide sociale à l'enfance, c'est au préfet qu'il appartient de renverser par tous moyens la présomption de validité qui bénéficie aux actes d'état civil étrangers** (article 47 du code civil).

La commission n'a **pas adopté**
l'article 14 de la proposition de loi.

Article 15

**Admission exceptionnelle au séjour des mineurs isolés
recueillis par l'ASE après leurs 16 ans et en formation professionnelle**

L'article 15 vise à faciliter l'admission exceptionnelle au séjour des mineurs isolés recueillis par l'ASE après leurs 16 ans et intégrés dans des cursus professionnalisant.

Les mineurs étrangers confiés aux services de l'ASE au plus tard à l'âge de 16 ans disposent d'une voie d'accès spécifique au séjour grâce à la délivrance, de plein droit, d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » (2° bis de l'article L. 313-11 du CESEDA¹).

Il en va différemment **pour les MNA confiés à ces services après l'âge de 16 ans** : pour eux, la délivrance d'un titre relève alors de l'admission exceptionnelle au séjour (article L. 313-15 du CESEDA). **Il s'agit d'une délivrance discrétionnaire par l'autorité préfectorale** (« à titre exceptionnel »), **sous réserve de remplir certaines conditions** (dont notamment l'inscription à une formation professionnelle depuis au moins six mois)².

L'article 15 de la proposition de loi supprimerait tant le caractère exceptionnel de la délivrance du titre que la condition de durée de six mois de la formation suivie nécessaire pour déposer une demande.

Ces modifications ne semblent pas opportunes au rapporteur : la commission des lois du Sénat a régulièrement rappelé que **l'admission exceptionnelle au séjour, très contestée dans son principe même, devait rester une compétence discrétionnaire du préfet, limitée, et appréciée au cas par cas en fonction des perspectives concrètes d'intégration des étrangers concernés**. À l'inverse, adopter cet article de la proposition de loi tendrait à généraliser l'attribution de titres de séjours aux jeunes apprentis étrangers, à leur majorité, en amoindrissant les pouvoirs de contrôle de l'autorité préfectorale.

Au surplus, interrogé par le rapporteur sur ce sujet, le ministère de l'intérieur l'a informé que, pour favoriser l'intégration des MNA qui ont vocation à se maintenir sur le territoire après leur majorité, le Gouvernement a annoncé, le 6 novembre 2019 la publication d'une **circulaire permettant**

¹ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² La délivrance est également subordonnée au caractère réel et sérieux du suivi de ladite formation, à la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine, et à l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion. Ils peuvent obtenir la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » (en vue de l'exercice d'une activité sous contrat de travail à durée indéterminée) ou la mention « travailleur temporaire » (en vue de l'exercice d'une activité sous contrat de travail à durée déterminée).

aux préfets d'examiner de manière anticipée le droit au séjour des mineurs étrangers confiés à l'ASE. L'objectif est de sécuriser ainsi en amont la situation administrative de ces jeunes, par un examen anticipé du droit au séjour dès 16 ou 17 ans, pour éviter les ruptures de droits.

La commission n'a **pas adopté**
l'article 15 de la proposition de loi.

*

* *

La commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi n° 311 (2019-2020) visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français.

En conséquence, en application du **premier alinéa de l'article 42 de la Constitution**, la discussion portera en séance sur le **texte initial** de la proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 MAI 2020

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je vous informe que, à la suite de l'examen des deux rapports législatifs inscrits à notre ordre du jour, je vous ferai une communication sur les problèmes posés par la reprise des cultes à la suite de l'ordonnance du Conseil d'État.

Nous examinons tout d'abord le rapport de M. Alain Marc sur la proposition de loi de Mme Josiane Costes, ici présente. M. Alain Marc interviendra par visioconférence. En attendant d'être connectés avec lui, nous allons entendre Mme Véronique Guillotin, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, à laquelle nous avons délégué les articles 5, 6 et 9.

Mme Véronique Guillotin, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales a reçu délégation de la commission des lois pour l'examen au fond des articles 5, 6 et 9 de la proposition de loi.

À l'article 5, l'intention de l'auteure, qui est de permettre l'agrément d'un assistant familial pour l'accueil d'un seul mineur placé, est en fait déjà satisfaite par le droit en vigueur. Rien ne s'oppose dans la loi à ce que les familles d'accueil soient agréées pour accueillir un seul enfant.

Concernant l'article 6, qui a pour objet de rendre obligatoire l'accompagnement par l'aide sociale à l'enfance (ASE) des mineurs émancipés et des majeurs de moins de 21 ans en situation de vulnérabilité, la commission des affaires sociales a émis plusieurs réserves. D'une part, cette mesure risquerait de créer d'importantes charges non compensées pour les conseils départementaux, en particulier dans le contexte de la crise sanitaire actuelle. D'autre part, il n'est pas certain qu'une telle obligation améliore substantiellement l'accompagnement des jeunes majeurs, dont le contenu resterait à l'appréciation des départements, et dont le caractère systématique n'apparaît pas adapté à toutes les situations. En outre, des mesures sont en train d'être mises en œuvre dans le cadre d'une contractualisation avec l'État rendue possible par la « stratégie pauvreté », visant à prévenir les sorties sèches de l'ASE. C'est bien là tout l'enjeu.

L'article 9 prévoit que l'attribution des allocations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE ne peut être maintenue que partiellement au bénéfice de la famille, sur décision du juge. La commission des affaires sociales a considéré que le droit en vigueur et son application assurent un équilibre satisfaisant entre maintien et retrait des prestations familiales dues au titre d'un enfant confié à l'ASE. Le juge peut ainsi, dans le cadre actuel,

agir au cas par cas, dans l'intérêt de l'enfant, bien sûr, et il ressort des quelques données disponibles qu'il n'est pas systématiquement dérogé au principe posé par la loi, qui prévoit le versement des allocations familiales à l'ASE pour les enfants placés.

En outre, je rappelle que, depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, les familles ayant au moins un enfant placé se voient retirer le versement de l'allocation de rentrée scolaire pour ce dernier. Cette allocation est versée à la Caisse des dépôts et consignations, puis récupérée par l'enfant à sa majorité.

Pour toutes ces raisons, la commission des affaires sociales, après avoir examiné au fond ces trois articles, propose à votre commission de ne pas les adopter. La discussion de ce texte, qui met en lumière les fragilités réelles de l'accompagnement des mineurs vulnérables, sera cependant l'occasion d'échanger avec le Gouvernement sur les nécessaires réformes à engager pour améliorer la protection de l'enfance.

M. Philippe Bas, président. – Avant de céder la parole à M. Alain Marc, je veux demander à Mme Costes de réagir aux propositions de la commission des affaires sociales.

Mme Josiane Costes, auteure de la proposition de loi. – La présente proposition de loi intéresse au premier chef les départements, qui ont déjà des finances très fragilisées. Actuellement, on le sait, il y a un faible pourcentage – environ 30 % – de mineurs accompagnés jusqu'à 21 ans. Malheureusement, les sorties sèches sont très périlleuses. Les mineurs sortis brutalement de l'ASE ou d'un foyer ont souvent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Les risques sont grands de les retrouver sans domicile fixe ou en très grande difficulté. Je voulais attirer votre attention sur ces problèmes. Je connais les difficultés financières des départements, mais nous sommes face à un péril, tant pour ces jeunes que pour la société. L'effort financier que représente ma proposition n'est certainement pas inutile.

M. Alain Marc, rapporteur. – La proposition de loi de notre collègue Josiane Costes comporte une série de dispositifs concernant les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance et les mineurs isolés étrangers. Elle a conçu ce texte – si je ne la trahis pas – en se fondant sur son expérience locale, notamment les visites et auditions qu'elle a faites en tant que rapporteure pour avis de la mission budgétaire sur la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Initialement inscrite à l'ordre du jour du Sénat au titre de l'espace réservé du groupe RDSE, le 2 avril dernier, cette proposition de loi sera finalement discutée en séance le 28 mai prochain.

La commission des affaires sociales a été saisie pour avis avec une délégation de fond sur les articles 5, 6 et 9 – sur quinze articles au total – qui concernent l'aide sociale à l'enfance, que notre collègue Véronique Guillotin vient de nous présenter.

À titre liminaire, je souligne que les sujets abordés par la proposition de loi sont tout à fait d'actualité. Le travail de notre collègue s'inscrit dans une large réflexion menée sur la politique publique en matière de protection de l'enfance, dont chacun s'accorde à dire qu'elle doit être améliorée. De nombreux travaux ont été publiés au cours des derniers mois, parmi lesquels je citerai le rapport sur l'adoption de notre collègue Corinne Imbert et de la députée Monique Limon, remis au Premier ministre en octobre dernier, ou encore l'avis du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), publié le 7 mai dernier.

De son côté, le Gouvernement a lancé une stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance pour les années 2019-2022. Cette stratégie est principalement fondée sur une contractualisation pluriannuelle entre l'État et les départements, mais elle comprend aussi un volet qui devra être mis en œuvre par voie législative, en particulier sur l'adoption. Par ailleurs, la crise du Covid-19 et le confinement qui s'en est suivi ont mis en lumière avec acuité la difficile situation des enfants victimes de violences intrafamiliales et de ceux qui vivent dans des foyers de l'aide sociale à l'enfance ou dans des familles d'accueil.

La proposition de notre collègue se fonde sur un certain nombre de constats et d'objectifs mis en lumière par les travaux précédemment évoqués, et comprend de nombreuses mesures sur un champ très étendu. Toutefois, après audition des administrations centrales concernées, relevant des ministères de la justice, de la santé et de l'intérieur, ainsi que de l'Assemblée des départements de France, et après consultation de magistrats spécialisés, il me semble que le texte proposé n'apporte pas de réponse suffisamment efficace et globale aux problèmes actuels.

Surtout, il y a un point qui me semble particulièrement bloquant pour réformer le droit existant : le manque total de recul sur les différents dispositifs en place et leurs effets à long terme. Par exemple, sur les bénéficiaires comparés de l'adoption et du placement stable dans une famille d'accueil, il n'y a pas assez de connaissances chiffrées et de travaux de recherche menés dans la durée sur des cohortes d'enfants, ce que l'on appelle des études longitudinales. Il est très difficile de connaître de manière statistique et qualitative les parcours en protection de l'enfance des enfants, afin de comprendre quelle peut être la conséquence de telle ou telle décision les concernant, notamment en matière de délinquance ou de scolarité. On ne connaît finalement que les cas dans lesquels les choses se sont très mal passées.

Ce besoin « d'objectiver » l'efficacité des mesures prises est reconnu, notamment par le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) ou, dernièrement, par le Conseil consultatif national d'éthique (CCNE), qui a considéré que c'était « un préalable nécessaire à toutes les propositions d'amélioration ». C'est notamment la mission de l'Observatoire national de la protection de l'enfance, qui est en train de développer une base nationale

d'observation longitudinale, dite « Olinpe », qui comprendra l'ensemble des données anonymisées des départements, et où chaque enfant ayant bénéficié de mesures en protection de l'enfance sera identifié par un numéro unique.

Je m'attacherai maintenant à vous présenter les principaux dispositifs et, si vous le souhaitez, je reviendrai, à votre demande, sur les autres articles dans un second temps.

Les articles 1^{er} et 2 visent à accélérer la procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental dans le but d'offrir le plus tôt possible une prise en charge pérenne des enfants *via* l'adoption. Cette procédure a été créée par la loi du 14 mars 2016, et a remplacé la procédure de déclaration d'abandon, qui existait depuis cinquante ans. En vigueur depuis quatre ans, elle commence à montrer des résultats, et on observe une augmentation régulière du nombre de pupilles de l'État, qui est expliquée par un recours accru au délaissement – plus de 8 % en 2018 par rapport à 2017 avec 3 010 pupilles au total recensés au 31 décembre 2018. Je précise que le délaissement peut être prononcé à l'égard d'un seul parent. Ce n'est que lorsqu'il concerne les deux parents qu'il permet l'admission de l'enfant en tant que pupille de l'État, puis son éventuelle adoption.

Le texte prévoit de pouvoir constater le délaissement au bout de six mois seulement, et non plus un an, pour les enfants âgés de moins de trois ans. Il a aussi pour objet de supprimer l'obligation préalable de proposer des mesures de soutien appropriées aux parents. Il impose aux tribunaux judiciaires de statuer dans un délai de deux mois, réduit à un mois si l'enfant a moins de trois ans, à compter du dépôt de la requête.

Or il me semble hâtif de considérer qu'accélérer la procédure de délaissement parental améliorerait automatiquement l'adoptabilité des enfants. Tous les enfants délaissés ne deviennent pas pupilles de l'État et tous les pupilles de l'État ne sont pas nécessairement adoptables. Par ailleurs, le délai d'un an semble raisonnable au regard des difficultés que traversent les familles concernées. Le fait de devoir proposer aux parents des mesures de soutien appropriées pendant cette période est respectueux de l'article 18 de la Convention internationale des droits de l'enfant, et permet de mieux caractériser ensuite l'absence d'implication des parents. Enfin, contraindre les juges à statuer dans un délai de deux ou un mois ne semble ni réaliste ni souhaitable au vu de la complexité et des enjeux de ces dossiers, ainsi que de la nécessité de procéder à des investigations. Je vous rappelle que notre commission avait déjà rejeté en 2016 la proposition de fixer ce délai à six mois.

L'article 3 a pour objet de promouvoir un recours plus précoce à l'adoption simple, pour permettre, si tel est l'intérêt de l'enfant, de maintenir le lien avec sa famille biologique, même défaillante. Cependant, le dispositif proposé, qui consiste à faire préciser aux parents leur choix entre adoption plénière et adoption simple au moment de la remise au service d'aide sociale

à l'enfance, ne paraît pas en mesure d'atteindre ce but. Un véritable changement de culture semble nécessaire, ainsi qu'une meilleure articulation des deux formes d'adoption au sein du code civil. Par ailleurs, un projet d'adoption doit pouvoir évoluer dans le temps et tenir compte des besoins et de la volonté exprimée par l'enfant. Il n'appartient pas aux parents qui confient leur enfant au service de l'aide sociale à l'enfance de faire ce choix pour lui.

L'article 4 rend plus difficile la reprise d'un enfant placé à l'initiative de l'un ou de ses parents auprès des services de l'ASE pendant la période de réflexion de deux mois qui leur est accordée. Deux formalités seraient imposées : un entretien avec le tuteur et la convocation du conseil de famille, mais il n'est pas précisé si celui-ci a la possibilité de s'opposer à la restitution de l'enfant. Ce dispositif me paraît susceptible de porter une atteinte disproportionnée aux droits des parents de mener une vie familiale normale. La durée de réflexion est déjà suffisamment brève, sans qu'il soit besoin d'y ajouter des obstacles.

Dans un second temps, la proposition de loi entend également faciliter les démarches administratives sur le sol français des mineurs isolés étrangers, et leur permettre de s'intégrer le plus rapidement possible. Je vous en présenterai, là encore, les principaux articles.

L'article 10 instaure une présomption de désintérêt à l'égard des parents de mineurs étrangers arrivés sur le territoire national, et qui s'y trouveraient isolés. Il s'agit ainsi de faciliter la délégation de leur autorité parentale. Ce dispositif a déjà été rejeté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ; il me semble inutile, car les textes en vigueur permettent déjà au juge de prononcer une délégation d'autorité parentale pour un mineur isolé étranger quand c'est nécessaire. Il apparaît aussi attentatoire aux droits des parents de ces enfants, qui, souvent, suivent de près le parcours migratoire de leur enfant et ne sont donc pas tous « délaissants ».

L'article 11 permet l'attribution automatique de la nationalité française au mineur adopté en forme simple, et donc dans les mêmes conditions que celles qui sont actuellement prévues pour l'adoption plénière. Cette nouvelle modalité d'octroi de la nationalité ne semble pas nécessaire pour faciliter l'intégration de ces mineurs, qui disposent d'ailleurs d'une voie spéciale d'accès à la nationalité. Une telle mesure opérerait surtout un renversement très important de notre droit et modifierait la nature même de l'adoption simple.

L'article 13 vise à étendre le « droit au compte en banque » à tout mineur étranger dont les parents ne résident pas sur le sol français... mais ce droit concerne déjà « toute personne physique ou morale domiciliée en France » ! Le droit en vigueur permet donc déjà juridiquement l'exercice du « droit au compte » par des mineurs étrangers domiciliés en France, y

compris si leurs parents ne résident pas sur le sol français. Le principal problème est d'ordre pratique : il concerne les obligations d'identification et de vérification de l'identité des mineurs isolés étrangers. Il ne provient pas de la rédaction actuelle de la loi. Il faudrait, de manière très concrète, une meilleure concertation entre les réseaux bancaires et les services départementaux chargés de la protection des mineurs étrangers.

Pour conclure, je salue l'intention de notre collègue Josiane Costes, qui, par ces propositions, souhaite améliorer des situations parfois très difficiles, et auxquelles nous sommes tous sensibles, mais je proposerai à la commission des lois, pour les raisons que j'ai développées, de ne pas adopter, à ce stade, ce texte. Cela permettra à notre collègue de présenter son texte dans sa rédaction initiale en séance et de défendre tous ces sujets qui lui tiennent à cœur, quitte éventuellement à retravailler certains articles, en proposant des améliorations par voie d'amendements.

Mme Josiane Costes. – Malgré l'urgence sanitaire, je me félicite de ce que le groupe RDSE ait maintenu l'examen de cette proposition de loi. En effet, bien que de nombreux progrès soient intervenus depuis l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant en 1989, l'intérêt et la parole de l'enfant étant mieux pris en compte, nos institutions restent perfectibles.

Lors des visites et auditions que j'ai menées, j'ai constaté à quel point les politiques de la protection de l'enfance pouvaient varier d'un département à un autre, en fonction des moyens alloués et de l'implication des professionnels qui en sont chargés.

Le premier objectif de cette proposition de loi est d'uniformiser les pratiques afin d'instaurer plus d'égalité entre les mineurs concernés, et, partant, une meilleure égalité des chances. Ensuite, considérant les problèmes budgétaires et afin de proposer un rééquilibrage des institutions de la protection de l'enfance, ce texte vise à renforcer l'adoption simple, qui me paraît respectueuse du droit à connaître ses origines, et qui offre à l'enfant un cadre protecteur. Il s'agit de se placer ni du côté des adoptants ni du côté des familles fragilisées, mais à hauteur de l'enfant, afin de prendre en compte son intérêt supérieur et d'éviter de lui faire connaître des parcours chaotiques très préjudiciables pour son avenir. Nous devons faire en sorte de lui assurer plus de stabilité pour son épanouissement et une meilleure insertion à l'âge adulte.

Mes chers collègues, je sais que je ne parviendrai pas à convaincre certains d'entre vous sur la nécessité d'agir envers les mineurs isolés étrangers. Cependant, la pandémie que nous venons de vivre a quand même mis en évidence leur extrême fragilité.

Je voudrais attirer votre attention sur un point très particulier : l'ouverture des comptes bancaires. Effectivement, il est actuellement possible d'ouvrir un compte, mais la procédure est si longue que, parfois, le mineur

est devenu majeur lorsque le compte peut être ouvert. Or c'est un facteur très fragilisant pour les mineurs, car, étant en possession d'argent liquide, ils peuvent être victimes d'agressions sur la voie publique. C'est donc aussi un problème d'ordre public. Je vous rappelle qu'un mineur non accompagné est décédé au mois de février dernier en Seine-Saint-Denis sous les coups d'un agresseur qui en voulait à son petit pécule.

Pour conclure, permettez-moi de rendre hommage aux travaux de la chambre haute, où a débuté en 2016 le parcours de la loi précitée, sur l'initiative de Mmes Meunier et Dini, de façon totalement transpartisane. J'aimerais que cet état d'esprit constructif puisse prévaloir lors de l'examen de ce texte en séance pour que nous puissions mieux protéger les mineurs. Je souligne que c'est souvent sur des initiatives parlementaires que des progrès ont été faits dans ce domaine.

M. Philippe Bas, président. – Comme Alain Marc et vous-même, j'ai aussi eu des échanges avec le secrétaire d'État en charge de la protection de l'enfance, M. Adrien Taquet, et j'ai compris que c'était bien l'intention du Gouvernement de remettre l'ouvrage sur le métier. Votre proposition de loi est très ambitieuse puisqu'elle comporte à la fois des dispositions destinées à faciliter l'adoption, simple ou plénière, et à traiter le problème des mineurs isolés étrangers. Elle va permettre au débat de s'engager, même si nous ne nous sentons pas en mesure d'adopter ce texte tel quel et dès aujourd'hui.

Mme Josiane Costes. – Vous avez raison, ce texte est ambitieux, mais le sujet me tient beaucoup à cœur. Tout au long de ma vie politique, j'ai été témoin de véritables drames humains.

Par ailleurs, ces jeunes ont beaucoup de mal à s'insérer professionnellement, même dans des départements comme le mien, où il y a un fort besoin de main-d'œuvre peu qualifiée, et ce malgré leur bonne volonté. À cet égard, j'y insiste, le problème des comptes bancaires n'est pas anodin, puisqu'il peut constituer un frein pour l'obtention d'un contrat d'apprentissage.

J'ai été longtemps enseignante et j'ai eu à connaître nombre d'enfants délaissés, ballottés de foyer en foyer ou de famille d'accueil en famille d'accueil. Cette insécurité affective est très préjudiciable. Les études montrent que les enfants adoptés vivant dans une famille stable, pérenne, protectrice réussissent mieux dans la vie. Il faut savoir que 40 % des SDF ont vécu des parcours très chaotiques pendant leur enfance. Par ailleurs, 30 % des mineurs délaissés s'insèrent très mal et connaissant de sérieux problèmes psychiatriques.

Enfin, j'ai des petits-enfants, et je puis vous dire que, à dix-huit ans, les jeunes, *a fortiori* en souffrance, ne sont pas prêts à affronter la vie. Je souhaite qu'une réflexion s'engage sur ces sujets.

M. Philippe Bas, président. – Ma chère collègue, permettez-moi de vous dire que je partage votre engagement. J'ai même eu le privilège, en tant que ministre, de faire voter au Parlement une loi sur l'adoption, à l'origine de la création de l'Agence française de l'adoption, et une autre sur la maltraitance et sa prévention. Je suis, comme vous, convaincu qu'une plus grande stabilité est indispensable à ces enfants pour éviter qu'ils ne plongent plus tard dans la précarité. Cela étant, j'ai pu aussi constater que les réponses apportées par la loi ne suffisent pas.

Mme Josiane Costes. – Bien sûr.

M. Philippe Bas, président. – La meilleure loi du monde n'efface pas de telles souffrances.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous partageons beaucoup de points de l'analyse de Mme Costes sur l'aide sociale à l'enfance. Le droit au compte nous permet de revenir sur un débat que nous avons eu hier soir en séance publique au sujet des Français de l'étranger. C'est en effet primordial pour les étudiants mineurs boursiers en France, dont les parents sont à l'étranger, et qui mettent parfois six mois à toucher leur bourse.

Je suis aussi très préoccupé par le sort des mineurs isolés étrangers, que l'on ne peut pas lâcher dans la nature. C'est aussi un vrai problème pour l'ASE. C'est pour cette raison que nous avons défendu un certain nombre d'amendements dans le cadre de la loi dite « asile, immigration et intégration » de 2018. Il est impensable de passer brutalement de l'accompagnement à plus d'accompagnement du tout.

Je partage, en revanche, un certain nombre d'observations et de réserves de M. le rapporteur, en particulier sur l'article 4. Je comprends ce que nous dit Mme Costes sur l'intérêt supérieur de l'enfant, mais il importe aussi de conserver le plus de liens possible avec les parents biologiques. Cela fait partie de la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les conventions internationales dont nous sommes signataires. J'aurais donc plutôt tendance à m'aligner sur la position de notre rapporteur. Il en est de même pour les dispositions qui ne permettraient pas aux parents d'être suffisamment aidés pour restaurer des liens affectifs avec l'enfant après une période difficile.

De même, concernant l'article 10, vous proposez de faciliter l'accès à la nationalité française par le biais de l'adoption simple, mais il est parfois difficile de préjuger la volonté du mineur isolé étranger de ne pas conserver de liens avec son pays d'origine, d'autant que le cumul avec la nationalité française n'est pas possible avec tous les pays.

Mme Esther Benbassa. – Je félicite Mme Costes pour la qualité de son travail. J'ai été jeune enseignante dans une région où l'on plaçait beaucoup d'enfants, et je pouvais suivre leur évolution difficile. Peu d'entre eux allaient au lycée.

À mon sens, nous devrions élargir le débat aux mineurs isolés étrangers.

Enfin, je n'ai pas compris le problème qui se pose concernant le compte bancaire pour les mineurs. Pourriez-vous m'éclairer ?

Mme Josiane Costes. – Les mineurs étrangers non accompagnés ont du mal à ouvrir un compte bancaire, car il faut une décision du juge, en général très longue à obtenir. Or il est impossible de signer un contrat d'apprentissage sans compte bancaire. Le mineur touche donc en liquide les quelque 660 euros donnés par l'ASE, ce qui peut occasionner des troubles à l'ordre public.

Je ne suis pas juriste. J'admets donc que ma proposition de loi comporte des faiblesses. Néanmoins, j'ai pu observer un certain nombre de réalités qui, me semble-t-il, méritent d'être corrigées.

S'agissant de la nationalité, il me semble qu'un mineur de 15 ou 16 ans est capable de dire s'il veut être adopté ou pas, et, dans l'affirmative, s'il veut être Français ou pas. Pour moi, il n'est pas question d'imposer quoi que ce soit. Le mineur est consulté.

M. Philippe Bas, président. – Je profite de l'occasion pour rappeler qu'il n'est pas nécessaire d'être juriste pour faire partie de la commission des lois. C'est l'expérience qui compte pour apporter des solutions aux problèmes. Ensuite, tout est question de mise en forme, et nous pouvons compter sur l'assistance de nos collaborateurs. En ce qui me concerne, j'apprécie tout particulièrement votre contribution à nos travaux. Si ce sujet était facile à régler, il y a longtemps que cela serait fait.

Le problème, en l'occurrence, n'est pas forcément juridique. Toutes les situations sont particulières, et il n'est pas aisé de leur appliquer une règle uniforme. L'attention humaine est primordiale. À partir de quel degré de difficulté familiale faut-il placer un enfant ? Quel degré de délaissement peut-il justifier une adoption ? Je ressens une grande difficulté à régler tous ces problèmes par des mesures législatives qui peuvent tomber comme des couperets, quels que soient les délais que l'on aura retenus.

Mme Josiane Costes. – Il faut apporter de l'humain. Toute la difficulté est d'évaluer la souffrance des uns et des autres. Il y a quand même des professionnels qui sont capables de mesurer la toxicité d'un parent, mais, parfois, plus un parent est toxique, plus l'enfant a du mal à se dégager affectivement de lui, et il reproduira souvent les mêmes schémas plus tard. À mon sens, il faut tout de même un cadre juridique, pas trop rigide, sans doute, pour appréhender toutes ces situations.

M. Philippe Bas, président. – Ce qui rend difficile la tâche du législateur, c'est d'apporter, dans un texte, des réponses en fonction d'une situation abstraite alors que chaque situation est particulière.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis enchantée que Mme Costes aborde ce sujet avec autant de sincérité.

Monsieur le président, ne sous-estimez pas votre action. Depuis les années 1980, j'ai eu à travailler avec ces enfants placés auprès de ce que l'on appelait autrefois l'assistance publique. Toutes les réformes successives, souvent sur initiative parlementaire, ont été déterminantes. J'ai vu les choses bouger sur le terrain lorsque vous êtes intervenu, monsieur le président.

J'ai longtemps été présidente d'un conseil de famille des pupilles de l'État et je puis vous assurer que l'adoption reste quand même une belle idée. Les dossiers qui nous arrivaient concernaient des enfants qui avaient franchi tous les obstacles de la procédure de délaissement. Ce dernier terme a remplacé la notion d'abandon pour que les services sociaux ne culpabilisent pas, car, le problème, c'est que les dossiers restent souvent très longtemps dans les services sociaux. Ce qu'ils font en essayant de maintenir les liens parents-enfants est très courageux, mais le temps qui passe joue contre les enfants. Malheureusement, les juges ne sont pas, à ce stade, au courant de ces affaires, et, quand ils sont saisis, les enfants sont déjà très abîmés psychologiquement.

L'adoption peut être envisagée même quand les enfants ont grandi. On a vu de belles histoires avec des enfants de 7 ou 8 ans. Tout ne se joue pas avant 4 ans. Mais c'est vrai que ces enfants auraient pu être adoptés plus facilement en adoption simple. Les services sociaux et le juge ont moins de scrupules à maintenir le lien avec une mère droguée ou schizophrène s'il y a, à côté, des parents adoptifs solides. Beaucoup de candidats à l'adoption sont d'accord pour suivre une telle procédure.

On peut encore faire avancer les choses, mais je pense, madame Costes, que ces problèmes de délai ne sont pas forcément les plus faciles à régler, car les juges ne sont pas au courant des dossiers suivis par les services de l'ASE. À mon sens, c'est sur ce point qu'il faut agir.

M. Philippe Bas, président. – Madame la sénatrice, vos observations me vont droit au cœur, connaissant tout l'intérêt que vous portez à ce sujet.

Mme Marie Mercier. – Madame Costes, j'ai travaillé avec vous sur la question de la protection de l'enfance et je voulais vous dire combien j'avais apprécié votre hauteur de vue. Votre proposition de loi ouvre des pistes et permettra une prise de conscience salutaire pour les enfants « cabossés ». Merci, madame !

M. Alain Marc, rapporteur. – Mme Costes a abordé la question des départements et de l'agrément. En 2017, 732 pupilles ont été confiées à des conseils de famille en vue de l'adoption : 80 % d'entre eux ont été confiés à une famille de leur département ; 8 % ont trouvé une famille hors département ; et 12 % sont restés confiés à une famille d'accueil.

Monsieur Leconte, il se trouve que le droit au compte existe déjà et que l'on devrait être capable de régler cela soit par une circulaire, soit en négociant directement avec les banques.

Enfin, madame Lherbier, vous avez raison, le raccourcissement des délais ne serait pas forcément une bonne solution. Tous les cas sont différents et ils nécessitent beaucoup d'investigations.

Je confirme donc ma proposition de rejet du texte, tout en réaffirmant le besoin de travailler plus profondément sur ces sujets. Je vous donne rendez-vous pour la discussion en séance publique le 28 mai.

Mme Josiane Costes. – Je veux simplement rappeler que l'adoption simple n'efface pas les liens biologiques. S'agissant des comptes bancaires, je sais que la possibilité existe, mais les délais sont beaucoup trop longs.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant le titre I^{er} : Renforcer la prise en compte de l'intérêt des mineurs délaissés et des pupilles d'État			
M. AMIEL	COM-1 rect.	Respect mutuel entre les parents et les enfants	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	COM-2	Interdiction des violences physiques ou psychologiques en matière de formation scolaire	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	COM-3	Interdiction des violences physiques ou psychologiques en matière d'éducation	Satisfait ou sans objet

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS

I. PAR LE RAPPORTEUR

Mme Josiane Costes, sénatrice du Cantal, auteure de la proposition de loi

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du sceau (DACCS)

Mme Isabelle Paulik, adjointe à la cheffe de bureau de la nationalité

Mme Edith Launay, adjointe à la cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille

Ministère de l'intérieur

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France

Mme Delphine Dufaure-Malves, cheffe de bureau de l'immigration familiale

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales

Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le parlement

II. EN COMMUN AVEC LA RAPPORTEURE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Ministère des solidarités et de la santé

Direction générale de la cohésion sociale(DGCS) – Sous-direction de l'enfance et de la famille

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

Mme Laure Neliaz, adjointe à la cheffe du bureau de la protection de l'enfance

III. CONTRIBUTIONS OU RÉPONSES À UN QUESTIONNAIRE REÇUES

M. Laurent Gebler, président de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Mme Charlotte Girault, directrice générale de l'Agence française de l'adoption

Fédération bancaire française (FBF)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-311.html>