



...la proposition de loi visant à

## RÉFORMER L'ADOPTION

Réunie le mercredi 13 octobre 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a adopté avec modifications, sur le rapport de **Muriel Jourda** (Les Républicains – Morbihan), la proposition de loi n° 188 (2020-2021) **visant à réformer l'adoption**, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

La proposition de loi déposée par les députés Monique Limon, Gilles Le Gendre et des membres du groupe La République en Marche et apparentés entend **combler les lacunes du régime juridique relatif à l'adoption**. Elle se fonde sur le rapport intitulé *Vers une éthique de l'adoption, donner une famille à un enfant* remis par Monique Limon et Corinne Imbert au Premier ministre et au secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance en octobre 2019.

**Regrettant un texte décevant**, la commission a **adopté 32 amendements** dont 25 du rapporteur, destinés à **conserver les seules mesures utiles à l'amélioration du processus d'adoption dans l'intérêt de l'enfant** et refusant une réécriture globale de sections complètes du code de l'action sociale et des familles **qui nuit à la lisibilité de la loi**.

### 1. UN CONSTAT PARTAGÉ : DE NOMBREUSES FAMILLES SONT À LA RECHERCHE D'UN ENFANT À ADOPTER TANDIS QUE DES PUPILLES DE L'ÉTAT RESTENT SANS SOLUTION

De très nombreuses personnes souhaitent adopter un enfant en France : elles sont plus de 10 000 à être agréées à cet effet à ce jour. Même si ce chiffre est en baisse depuis quelques années<sup>1</sup>, il est devenu **sans proportion avec le nombre d'adoptions effectivement prononcées**. L'adoption internationale, qui a longtemps permis à des parents de réaliser leur projet d'adoption de très jeunes enfants, a **fortement chuté depuis 2005**, passant de 4 000 adoptions à environ 400 en 2019 en raison du principe de subsidiarité institué par la Convention de La Haye<sup>2</sup>. Parallèlement, le profil des enfants proposés par les pays d'origine a rejoint celui des pupilles de l'État avec une **forte proportion d'enfants « à besoins spécifiques »** (porteurs de pathologies et/ou de handicap, ou plus âgés, ou encore membres de fratries), qui ne correspondent pas au profil *a priori* souhaité par les candidats à l'adoption.

Face à ce constat, **différentes pistes évoquées par le rapport « Limon-Imbert » semblent faire consensus** : mieux préparer les familles à l'adoption, notamment au regard des profils des enfants adoptables ; faciliter l'adoption des enfants qui peuvent l'être, au besoin sous une forme simple ; former les parties prenantes de l'adoption.

<sup>1</sup> Cela représentait le double en 2012.

<sup>2</sup> Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

### Quelques chiffres sur l'adoption

Au 31 décembre 2019 :<sup>1</sup>

- **10 263 agréments** en cours de validité en 2019 ;
- **3 248 enfants** bénéficiant du statut de **pupille de l'État** en 2019 dont **480 enfants nés sous le secret** au cours de l'année 2019 ;
- **706 pupilles de l'État** ayant quitté le statut à la suite d'un **jugement d'adoption** au cours de l'année ;
- **421 enfants adoptés à l'étranger** par des ressortissants français ou étrangers résidant en France, dont 36 en adoptions intrafamiliales.

En 2018<sup>2</sup>

- **2 922 enfants adoptés en la forme plénière** et **9 551 en la forme simple** (dont respectivement **60 %** et **90 %** par le **conjoint de leur parent**).

## 2. UN TEXTE QUI DÉÇOIT LES ACTEURS DE L'ADOPTION ET DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Les acteurs de l'adoption et de la protection de l'enfance entendus au cours des auditions du rapporteur sont toutefois déçus par la proposition de loi : ils estiment qu'elle porte davantage la **volonté de faciliter l'adoption pour les candidats, que de sécuriser la situation de l'enfant**. De plus, en **dépît d'une ambition affichée de « réforme » de l'adoption**, ce texte ne comprend que des **mesures disparates dans le code civil** et n'a que **peu de substance** pour celles figurant dans le **code de l'action sociale et des familles**, malgré la réécriture de sections entières.

Certains ont même noté une **occasion manquée** : celle d'aborder de front les **échecs de l'adoption**. Ces situations existent, mais ne sont pas traitées<sup>3</sup>. Le cas des **territoires d'outre-mer**, qui connaissent des **spécificités comme en Polynésie française avec la tradition du fa'a'amu**<sup>4</sup> qui favorise une utilisation détournée des délégations d'autorité parentale dans le but de pouvoir ensuite adopter l'enfant après ses deux ans, **n'est pas même évoqué**.

Il est par ailleurs étrange que la **revalorisation de l'adoption simple**, qui est l'une des mesures centrales préconisées par le rapport « Limon-Imbert », soit **réduite à une modification rédactionnelle** sur les effets de cette filiation ou, pire, à une **habilitation à légiférer par ordonnances** et à une **extension du placement** de l'enfant à ce type d'adoption – que la commission a refusées (**amendements COM-53 et COM-39** du rapporteur et **COM-16** de Laurence Harribey).

La commission a enfin regretté **l'absence de vision globale** sur la protection de l'enfance : trois textes sur le sujet sont discutés en même temps au Parlement<sup>5</sup>. Avant de légiférer à nouveau, il conviendrait de **mettre en œuvre le droit existant** et, en particulier, la **loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfance**. De surcroît, comme l'a indiqué le rapporteur, **nombre de difficultés de l'adoption ne vont pas se résoudre par la loi** mais appellent une **évolution des pratiques et des mentalités**.

<sup>1</sup> Chiffres extraits du quinzième rapport de l'Observatoire national de la protection de l'enfance au Gouvernement et au Parlement - Septembre 2021 et des statistiques annuelles de l'adoption internationale en 2019 publiées par la Mission de l'adoption internationale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

<sup>2</sup> Chiffres extraits du rapport du ministère de la justice sur l'adoption en 2018 de Zakia Belmokhtar, publié en septembre 2020.

<sup>3</sup> Compte tenu de son caractère irrévocable, une adoption plénière une fois prononcée ferme la voie d'une nouvelle adoption plénière.

<sup>4</sup> Désigne les pratiques traditionnelles d'adoption ouverte et de don d'enfant.

<sup>5</sup> À la présente proposition de loi sur l'adoption s'ajoutent les projets de loi relatifs à la protection des enfants et à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

### 3. DES PRISES DE POSITION DOGMATIQUES QUI NE SONT PAS DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT

#### A. L'AJOUT D'UN DISPOSITIF TRANSITOIRE INOCCUPÉ POUR ÉTABLIR LA FILIATION DE LA MÈRE D'INTENTION EN CAS DE RECOURS À UNE AMP À L'ÉTRANGER

La loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique permet la reconnaissance conjointe rétroactive pour la mère d'intention en cas de recours avant cette loi à une assistance médicale à la procréation (AMP) avec donneur à l'étranger. La proposition de loi **tend à imposer l'adoption de l'enfant par la mère d'intention, lorsque la mère qui a accouché « s'y oppose sans motif légitime »**. La commission a supprimé cette disposition (**amendement COM-44** du rapporteur) qui revient à **se passer** dans des conditions trop floues **du consentement de la mère qui a accouché**, et poursuit un but de règlement d'un litige entre adultes plutôt que l'intérêt de l'enfant.

#### B. LA DISPARITION DU CONSENTEMENT À L'ADOPTION DES PARENTS QUI REMETTENT LEUR ENFANT À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Sous prétexte d'une meilleure coordination entre le code civil et le code de l'action sociale et des familles, la proposition de loi a **supprimé toute référence au consentement à l'adoption** des parents qui remettent un enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette suppression a été très mal accueillie, notamment par les associations familiales qui y voient **« un grave retour en arrière, un retour au procès-verbal d'abandon »**.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté une rédaction permettant une clarification du droit existant tout en **maintenant la possibilité pour les parents de consentir eux-mêmes** à l'adoption de leur enfant et ainsi, pour les enfants, de mieux appréhender leur histoire pré-adoptive (**amendement COM-55**).

#### C. LA SUPPRESSION DU RÔLE DES ORGANISMES AUTORISÉS POUR L'ADOPTION COMME ALTERNATIVE À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Le texte adopté par l'Assemblée nationale propose **d'interdire aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) d'exercer leur activité d'intermédiaire pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption en France** et de réserver leur activité aux seules adoptions internationales au sens de la Convention de La Haye. Les services de l'ASE deviendraient ainsi les seuls interlocuteurs possibles pour les familles souhaitant faire adopter leur enfant avant l'âge de deux ans.

Il est apparu important à la commission de **conserver aux familles une alternative à l'ASE** pour confier leur enfant à l'adoption, sachant que les personnes ayant elles-mêmes connu l'ASE peuvent être désireuses d'éviter ce parcours à leur enfant. Les OAA en question exercent leur activité dans un cadre sécurisé pour l'enfant, sous le double contrôle des services départementaux et du juge des tutelles. La commission a adopté les **amendements COM-49 et COM-55** du rapporteur et **COM-14** de Laurence Harribey en conséquence.

#### D. LA PRÉSENCE D'UNE PERSONNE QUALIFIÉE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS LES CONSEILS DE FAMILLE

Afin de répondre aux critiques quant aux pratiques de certains conseils de famille<sup>1</sup>, la proposition de loi entend faire siéger au sein de ceux-ci une personne qualifiée en matière d'éthique et de lutte contre les discriminations. Cette nomination remplacerait celle d'une personne qualifiée **« en raison de l'intérêt qu'elles portent à la protection de l'enfance et de la famille »** et **priverait ainsi les conseils de famille de personnes expérimentées susceptibles d'aider à la définition du projet de vie des pupilles**.

<sup>1</sup> Contrôle des procédures d'adoption dans le département de la Seine-Maritime, Rapport IGAS n° 2018-098R, mars 2019.

Cette mesure est pourtant jugée **secondaire par le Défenseur des droits, qui a estimé qu'« une évolution des pratiques au sein des conseils de famille doit se faire grâce à une meilleure information et formation de ses membres, plutôt qu'en agissant sur sa composition »**<sup>1</sup>. La commission a en conséquence refusé la modification de la composition des conseils de famille (**amendement COM-56** du rapporteur).

## 4. UN TEXTE QUI MET MALGRÉ TOUT L'ACCENT SUR DES ENJEUX IMPORTANTS ET IDENTIFIÉS DEPUIS DES ANNÉES

### A. DES MESURES ATTENDUES EN MATIÈRE DE FILIATION ADOPTIVE

Voulue comme la **mesure phare du texte**, l'**élargissement de l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS) ou en concubinage** a été **approuvé par la commission** après un débat nourri. Elle a cependant préféré maintenir les conditions d'âge ou de durée de la communauté de vie en vigueur, assouplies par l'Assemblée nationale sans justification (**amendements COM-1 rect. et COM-25 rect** de Laurence Harribey et Thani Mohamed Soilihi).

La commission a également approuvé plusieurs mesures ponctuelles permettant de renforcer la protection de l'enfant dans les conditions requises pour l'adoption. Elle s'est ainsi montrée favorable à l'**instauration d'un écart d'âge maximum de cinquante ans** entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des adoptés (**amendement COM-35** du rapporteur), à la possibilité pour le tribunal de prononcer l'adoption de mineurs de plus de treize ans ou de majeurs protégés lorsqu'ils sont hors d'état d'y consentir (**amendement COM-42** du rapporteur) ainsi qu'au consentement du mineur adopté de plus de treize ans à son changement de prénom (**amendement COM-43** du rapporteur).

### B. UNE OBLIGATION DE FORMATION PRÉALABLE POUR LES MEMBRES DU CONSEIL DE FAMILLE

La commission a approuvé la création d'une obligation de formation préalable à la prise de fonction des membres du conseil de famille des pupilles de l'État. Cette obligation, qui a fait l'objet d'une recommandation du Comité consultatif national d'éthique, du Défenseur des droits et de Mmes Limon et Imbert, est très attendue pour permettre une **meilleure connaissance des différentes solutions juridiques existantes et une prise en compte plus fine des besoins des enfants**, tout en sensibilisant les personnes nommées à leurs **obligations déontologiques** (**amendement COM-56** du rapporteur).

### C. UNE MEILLEURE PRÉPARATION ET UNE DÉTECTION DES FAMILLES SUSCEPTIBLES D'ACCUEILLIR DES ENFANTS À BESOINS SPÉCIFIQUES

La commission a approuvé l'**obligation de suivre une préparation préalablement à la délivrance de l'agrément en vue d'adoption**, pour que les candidats soient mieux informés de la réalité du parcours de l'adoption et sensibilisés au profil des enfants effectivement proposés à l'adoption (**amendement COM-45** du rapporteur).

Elle a également entériné l'inscription dans la loi du rôle que peuvent jouer les OAA auprès des conseils départementaux pour **identifier parmi les personnes qu'ils accompagnent des candidats susceptibles d'accueillir des enfants à besoins spécifiques**, qui représentent chaque année environ 30 % des enfants admis au statut de pupilles de l'État (**amendement COM-48** du rapporteur).

---

<sup>1</sup> Avis du Défenseur des droits n°20-07 du 25 novembre 2020.

## D. LA SÉCURISATION JURIDIQUE DES JEUNES PUPILLES

Compte tenu de l'attention particulière qui doit être donnée à la situation des jeunes pupilles de l'État dans le but de sécuriser rapidement leur statut juridique et pouvoir les orienter vers une solution durable, la commission a :

- étendu le bilan d'adoptabilité à chaque enfant admis au statut de pupille de l'État – et non pas seulement pour ceux « *susceptibles de faire l'objet d'un projet d'adoption* » (**amendement COM-54** du rapporteur) ;
- adopté sans modification l'article 16, qui augmente la durée du suivi renforcé des enfants confiés à l'ASE jusqu'à leurs trois ans pour qu'ils bénéficient tous les six mois d'une **évaluation pluridisciplinaire** et d'une instruction de leur dossier par les commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC).

\*

\* \*



### EN SÉANCE

Le Sénat a **précisé la loi applicable aux effets de l'union** en cas d'adoption par un couple non marié, (article 2), ainsi que les **conditions du placement en vue de l'adoption** (article 5).

Il a **rétabli l'interdiction des adoptions internationales individuelles** (article 11 *ter*).

Il a permis la demande d'un **nouveau bilan d'adoptabilité à tout moment** à la demande du tuteur en accord avec le conseil de famille ou du pupille lui-même (article 12).

Il a également **défini la mission de l'association d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance par département** (article 15).



### LA SUITE DE LA NAVETTE

Après l'échec de la **commission mixte paritaire (CMP)**, la **commission des lois a adopté avec modifications** le texte de la proposition de loi visant à réformer l'adoption, adoptée en **nouvelle lecture** par l'Assemblée nationale.

La commission a relevé les **modestes efforts de l'Assemblée nationale pour se rapprocher de la position du Sénat** sur quelques points.

**Dans un état d'esprit constructif, la commission des lois a accepté de faire des compromis** en adoptant sans modification les dispositions les moins problématiques ou de portée secondaire. Elle a **adopté cinq amendements du rapporteur et deux amendements de Laurence Harribey** visant à **revenir sur les points majeurs** du texte pour lesquels un **désaccord politique important demeure** :

- elle a **maintenu le droit en vigueur** s'agissant de l'**âge** ou, alternativement, de la **durée de communauté de vie requis pour adopter** ;

- elle a supprimé le **dispositif transitoire** permettant **d'établir rétroactivement la filiation de la mère d'intention** à l'égard d'un enfant conçu par AMP à l'étranger, **par la voie d'une adoption considérée comme « forcée »** ;

- elle a choisi de conserver aux familles une **alternative à l'aide sociale à l'enfance (ASE)** pour confier leur enfant à l'adoption, en maintenant **la possibilité pour une OAA de recueillir un enfant en France en vue de l'adoption** ;

- elle a réintroduit le **consentement à l'adoption des parents qui remettent leur enfant à l'ASE** en vue d'une admission en **qualité de pupille de l'État**, tout en précisant que la décision d'adoption et le choix des adoptants relevaient d'une décision du conseil de famille des pupilles de l'État ;

- elle a enfin **supprimé l'habilitation à légiférer par ordonnances**, qui donnerait une trop grande latitude au Gouvernement pour modifier les dispositions du code civil et du code de l'action sociale et des familles en matière d'adoption, de déclaration judiciaire de délaissement parental, de tutelle des pupilles de l'État et de tutelle des mineurs.

## POUR EN SAVOIR +

- Vers une éthique de l'adoption, Donner une famille à un enfant, rapport sur l'adoption présenté par Monique Limon et Corinne Imbert, remis au Premier ministre et au secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé chargé de la protection de l'enfance, octobre 2019.
- L'adoption en 2018, Zakia Belmokhtar, ministère de la justice, septembre 2020 : [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/Rapport%20ADOPTION Version%20finale sept%202020.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Rapport%20ADOPTION%20Version%20finale%20sept%202020.pdf)
- L'avis 2021 - 3 du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_2021-3\\_relatif\\_a\\_la\\_ppl\\_sur\\_l\\_adoption\\_070921.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_2021-3_relatif_a_la_ppl_sur_l_adoption_070921.pdf)



**François-Noël  
Buffet**

Président  
de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Muriel  
Jourda**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Morbihan

Commission des lois constitutionnelles, de législation,  
du suffrage universel, du Règlement  
et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/  
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-188.html>