

N° 371

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 janvier 2022

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, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à réformer l'adoption,

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) :

Première lecture : **3161, 3590** et T.A. **525**

Commission mixte paritaire : **4651**

Nouvelle lecture : **4607, 4897** et T.A. **754**

Sénat :

Première lecture : **188** (2020-2021), **50, 51** et T.A. **11** (2021-2022)

Commission mixte paritaire : **133** et **134** (2021-2022)

Nouvelle lecture : **363** et **372** (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN TEXTE DÉCEVANT MALGRÉ LE CONSTAT PARTAGÉ ISSU DU RAPPORT « LIMON-IMBERT »	5
II. DES POINTS D'ACCORD ONT TOUTEFOIS ÉMERGÉ ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES SUR DES MESURES IMPORTANTES DU TEXTE	6
III. EN NOUVELLE LECTURE, DES AVANCÉES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE TENANT PARTIELLEMENT COMPTE DES ARGUMENTS DU SÉNAT	7
IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : NE REVENIR QUE SUR LES DÉSACCORDS POLITIQUES MAJEURS	8
A. FAIRE DES COMPROMIS EN ADOPTANT SANS MODIFICATION LES DISPOSITIONS LES MOINS PROBLÉMATIQUES OU SECONDAIRES.....	8
B. REVENIR SUR LES DÉSACCORDS POLITIQUES PERSISTANTS	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« RÈGLE DE L'ENTONNOIR »).....	19
LA LOI EN CONSTRUCTION	21

L'ESSENTIEL

Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP), la commission des lois a adopté avec modifications le texte de la proposition de loi n° 363 (2021-2022) 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 du texte.

Dans un état d'esprit constructif, elle a accepté de faire des compromis en adoptant sans modification les dispositions les moins problématiques ou de portée secondaire. Elle a en revanche 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.

I. UN TEXTE DÉCEVANT MALGRÉ LE CONSTAT PARTAGÉ ISSU DU RAPPORT « LIMON-IMBERT »

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 2019¹.

Ce rapport tente de répondre au constat actuel selon lequel de nombreuses familles sont à la recherche d'un enfant à adopter, tandis que des pupilles de l'État restent sans solution. **Différentes pistes évoquées semblent d'ailleurs 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. Ces idées correspondent en réalité aux **pratiques éprouvées de certains conseils départementaux**, ce qui démontre que **l'intervention de la loi sur ce sujet n'est pas indispensable**.

¹ 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.

Suivant l'analyse du rapporteur, le **Sénat avait néanmoins considéré** que le texte de la proposition de loi était **décevant**, voire parfois **dogmatique**. En effet, les acteurs de la protection de l'enfance avaient exprimé leur déception lors des auditions, estimant que ce texte portait davantage la **volonté de faciliter l'adoption pour les candidats, que de sécuriser la situation de l'enfant**.

De plus, **en dépit d'une ambition affichée de « réforme » de l'adoption**, ce texte ne comprenait que des **mesures disparates** dans le code civil et n'avait que **peu de substance** pour celles figurant dans le code de l'action sociale et des familles, malgré la réécriture de sections entières. Par exemple, la **revalorisation de l'adoption simple**, qui est l'une des mesures centrales préconisées par le rapport « Limon-Imbert », était **réduite à une modification rédactionnelle** sur les effets de cette filiation.

Le Sénat avait enfin regretté l'**absence de vision globale** sur la protection de l'enfance : trois textes sur le sujet étant discutés en même temps au Parlement¹. 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'enfant**. De surcroît, comme l'a indiqué le rapporteur, nombre de difficultés actuellement rencontrées pour l'adoption ne se résoudront pas par une modification législative mais appellent une **évolution des pratiques et des mentalités**.

Suivant la proposition du rapporteur, le Sénat n'avait retenu en première lecture, en les complétant, que les **seules mesures conformes aux conclusions du rapport « Limon-Imbert »**, à savoir la recherche de l'intérêt supérieur de l'enfant, le fait de donner une famille à un enfant, et non l'inverse, et l'adoption comme outil de protection de l'enfance. Par souci de pragmatisme, il avait donc **écarté les mesures ne correspondant pas à la réalité de l'adoption aujourd'hui, ni les modifications, parfois introduites par le Gouvernement, qui n'étaient ni documentées ni justifiées**.

II. DES POINTS D'ACCORD ONT TOUTEFOIS ÉMERGÉ ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES SUR DES MESURES IMPORTANTES DU TEXTE

Voulu comme la **mesure phare du texte**, le Sénat avait approuvé **l'élargissement de l'adoption aux personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS) ou en concubinage**.

Il avait aussi **approuvé plusieurs mesures ponctuelles** permettant de **renforcer la protection de l'enfant** dans les conditions de la filiation par

¹ À la présente proposition de loi sur l'adoption s'ajoutaient les projets de loi relatifs à la protection des enfants (depuis définitivement adopté) et à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

adoption requises par le code civil comme :

- 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, l'Assemblée nationale ayant opportunément introduit l'avis d'un administrateur *ad hoc* pour les mineurs en nouvelle lecture ;

- et le **consentement du mineur de treize ans à son changement de prénom** lors de son adoption.

Plusieurs **autres mesures modifiant le code de l'action sociale et des familles** font également l'objet d'un **consensus entre les deux assemblées**.

Ainsi, le Sénat avait 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, ainsi que **l'obligation de suivre une préparation préalablement à la délivrance de l'agrément en vue d'adoption**.

Il avait également entériné **l'inscription dans la loi du rôle que peuvent jouer les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) auprès des conseils départementaux pour identifier parmi les personnes qu'ils accompagnent des candidats susceptibles d'accueillir des enfants à besoins spécifiques**.

Le Sénat avait enfin **approuvé les mesures visant à sécuriser le statut juridique des jeunes pupilles**, notamment en acceptant le principe d'un bilan d'adoptabilité et en augmentant la durée du suivi renforcé des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) jusqu'à leurs trois ans.

III. EN NOUVELLE LECTURE, DES AVANCÉES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE TENANT PARTIELLEMENT COMPTE DES ARGUMENTS DU SÉNAT

L'Assemblée nationale a **accepté de faire évoluer son texte par rapport à la première lecture sur plusieurs mesures**, tenant compte des positions adoptées par le Sénat en séance publique ainsi que des échanges entre rapporteurs préalablement à la commission mixte paritaire.

Elle a tout d'abord **modifié plusieurs points de son texte adopté en première lecture qui soulevaient des difficultés juridiques ou pratiques** :

- s'agissant de **l'extension des dérogations à l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière** d'un enfant âgé de **plus de quinze ans**, elle a supprimé l'hypothèse du motif grave, se ralliant à la position du Sénat qui l'avait estimée imprécise et source d'insécurité juridique ;

- concernant **l'extension du placement en vue d'une adoption simple**, prenant en compte les observations du Sénat, elle a accepté de le

circonscrire aux mineurs judiciairement délaissés et aux pupilles de l'État, qui sont les seuls pour lesquels ce placement chez l'adoptant aurait un sens ;

- sur la **prohibition de l'adoption entraînant une « confusion des générations »**, elle a revu sa rédaction pour supprimer cette notion confuse et permettre au tribunal d'y déroger, souscrivant ainsi au souhait du Sénat de laisser une marge d'appréciation au juge.

Sur le plan de la **méthode**, les députés ont **renoncé à réécrire des sections entières du code de l'action sociale et des familles**, n'apportant que les modifications souhaitées au droit existant comme l'y invitait le Sénat. Ils ont également accepté de **renvoyer au projet de loi relatif à la protection des enfants** les dispositions relatives à la base de données des agréments et à la mission de soutien de l'Agence française de l'adoption auprès des départements.

Ils ont réintroduit une **procédure d'autorisation et d'habilitation des OAA en deux temps conforme à la Convention de La Haye**. Ils ont également repris le **caractère conforme de l'avis de la commission d'agrément**, qui est préalable à la décision du président du conseil départemental, ainsi que l'extension du **bilan d'adoptabilité** à tout enfant devenant pupille, et pas uniquement ceux qui sont « *susceptibles de faire l'objet d'un projet d'adoption* ».

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : NE REVENIR QUE SUR LES DÉSACCORDS POLITIQUES MAJEURS

A. FAIRE DES COMPROMIS EN ADOPTANT SANS MODIFICATION LES DISPOSITIONS LES MOINS PROBLÉMATIQUES OU SECONDAIRES

Suivant la proposition du rapporteur, la commission a **accepté de faire à son tour des compromis** et d'**adopter sans modification** les conditions d'**écart d'âge maximum** entre adoptant et adopté (articles 3 et 10), de **validité du consentement des parents** de l'adopté (article 7) et de **l'enfant à son changement de nom** lors d'une adoption simple (article 9).

La commission a choisi de ne pas modifier l'article 10 *bis* qui introduit une **définition de l'adoption internationale** sans toutefois en tirer les conséquences juridiques. À l'article 11 *bis*, elle a accepté un renvoi au décret pour fixer la durée des autorisations et habilitations délivrées aux OAA, ce qui permettrait plus de souplesse que l'inscription d'une durée de 5 ans dans la loi. Elle a accepté le principe d'un suivi par une OAA ou l'ASE des enfants placés en vue de l'adoption, étant précisé que les députés ont réduit la durée de ce suivi de deux à un an (article 11 *quater*). Elle a également **accepté de ne pas réécrire l'article 14 relatif à la composition et au fonctionnement des conseils de famille des pupilles de l'État**, sachant

que les députés ont renoncé à ouvrir un recours au pupille lui-même ainsi qu'aux futurs adoptants.

La commission a enfin accepté l'article 15 dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale qui permet la reconnaissance de plusieurs associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE) par département, sachant que la définition des missions de ces associations qui figurerait dans la loi est désormais conforme à leur souhait.

B. REVENIR SUR LES DÉSACCORDS POLITIQUES PERSISTANTS

Force est de constater que les **principaux points de désaccords politiques demeurent**.

Par l'adoption de **cinq amendements du rapporteur et de deux amendements de Laurence Harribey, la commission a souhaité revenir sur les points politiques les plus marquants et représentatifs de la position du Sénat sur ce texte.**

Elle a tout d'abord **maintenu le droit en vigueur** à l'article 2 **s'agissant des conditions d'âge ou de durée de communauté de vie** requises pour adopter : très critiqué lors des auditions, l'assouplissement proposé par l'Assemblée nationale (abaissement de vingt-huit à vingt-six ans et de deux à un an) avait été unanimement supprimé. Comme l'ont souligné les acteurs de la protection de l'enfance, cette **modification ne répond à aucune demande du terrain et n'aura probablement qu'un effet limité en pratique** compte tenu du délai pour obtenir un agrément puis pour adopter, et du peu d'enfants adoptables. L'Assemblée nationale ayant rétabli cet assouplissement en nouvelle lecture, la commission a adopté **l'amendement COM-4** en conséquence.

Elle a ensuite **supprimé**, comme en première lecture, l'article 9 *bis* qui avait causé **l'échec de la CMP** et que les députés avaient rétabli en nouvelle lecture. **Ce dispositif transitoire** (d'une durée de trois ans) **visé à établir la filiation de la mère d'intention par la voie de l'adoption de l'enfant issu d'une assistance médicale à la procréation (AMP) à l'étranger** avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique¹, lorsque les deux femmes sont séparées. Il permettrait d'**imposer un second lien de filiation en se passant dans des conditions trop floues du consentement de la mère qui a accouché**, ce que **la commission ne peut définitivement pas accepter**. Cette mesure n'a **pour objet que de régler un litige entre adultes sans considération de l'intérêt de l'enfant**. Les ajustements apportés à la rédaction sont en outre purement symboliques.

¹ Elle permet lorsque les deux mères en sont d'accord la reconnaissance conjointe rétroactive pour la mère d'intention.

C'est pourquoi la commission a adopté l'**amendement de suppression COM-5** du rapporteur.

À l'article 11 *bis*, la commission a également choisi de **conserver aux familles une alternative à l'aide sociale à l'enfance (ASE)** pour confier leur enfant à l'adoption, sachant que les personnes ayant elles-mêmes connu l'ASE sont souvent désireuses d'éviter le même parcours à leur enfant. Elle a en conséquence supprimé l'incrimination de l'accueil des mineurs en vue de l'adoption par des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) en France. Elle a adopté les **amendements COM-6** du rapporteur et **COM-3** rectifié de Laurence Harribey.

Elle a supprimé l'article 11 *sexies* qui vise à conférer au Gouvernement une **habilitation à légiférer par ordonnance** qui lui donnerait toute latitude 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 dans le but de **tirer les conséquences, sur le code civil, de la « revalorisation » de l'adoption simple** « réalisée par la présente loi » ainsi que de la spécificité de l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple. Considérant cette habilitation trop large et injustifiée, elle a adopté les **amendements de suppression COM-7** du rapporteur et **COM-1** de Laurence Harribey en conséquence.

La commission a réintroduit à l'article 13 la clarification du rôle du **consentement des parents en cas de remise de l'enfant au service de l'ASE** en vue d'une admission en qualité de pupille de l'État, considérant qu'il était important de **continuer à inviter les parents qui remettent leur enfant à l'ASE de consentir à leur adoption**, 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. C'est l'objet de l'**amendement COM-8** du rapporteur qu'elle a adopté.

* *

*

<p>Réunie le mercredi 19 janvier 2022, la commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.</p>
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 19 JANVIER 2022

M. François-Noël Buffet, président. – Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP), nous sommes réunis cet après-midi pour examiner, en nouvelle lecture, le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi relative à l'adoption.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – La nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale s'est achevée hier soir, vers 19 h 30, si bien que nous ne disposons toujours pas du texte définitif adopté par les députés. Vous conviendrez avec moi, mes chers collègues, que ces conditions de travail sont parfaitement inadmissibles.

Je veux rappeler le contexte du dépôt de cette proposition de loi par notre collègue députée Monique Limon : il a fait suite au rapport qu'elle a rédigé, en octobre 2019, avec notre collègue sénatrice Corinne Imbert et dont l'ambition, partagée par tous, était de « donner une famille à un enfant », et non l'inverse.

La commission avait fait le choix de ne retenir de la proposition de loi que ce qui découlait naturellement du rapport Limon-Imbert et de ne pas conserver un certain nombre de modifications qui y ont été apportées à l'initiative du Gouvernement sans être particulièrement documentées. Nombre de difficultés actuellement rencontrées pour l'adoption ne se résoudront pas en effet par une modification législative mais appellent une évolution des pratiques et des mentalités.

Des points d'accord ont émergé entre les deux assemblées : ainsi, la mesure phare de la proposition de loi, à savoir l'élargissement de la possibilité d'adopter aux personnes liées par un pacte civil de solidarité ou par un concubinage, a été adoptée par la commission, puis par le Sénat.

Plusieurs avancées ont également été adoptées, à l'instar du consentement du mineur de treize ans à son changement de nom, ainsi que diverses mesures de bon sens, comme la formation des membres du conseil de famille ou la préparation des personnes sollicitant un agrément, même si, en la matière, les pratiques des conseils départementaux suffisaient largement, ou encore la sécurisation du statut des jeunes pupilles, avec un suivi renforcé des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) porté jusqu'à l'âge de trois ans.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a partiellement tenu compte de nos arguments. Ainsi, elle nous a suivis sur une modification de pur bon sens de la proposition de loi, qui prévoyait le placement chez l'adoptant en vue d'une adoption simple. Or je rappelle que cette procédure concerne, en grande majorité, l'adoption d'enfants majeurs par le conjoint de leur parent : autant dire que, lorsque l'adoptant réside dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), le placement n'aurait aucun sens !

Nous avons également été suivis sur la prohibition de l'adoption conduisant à une « confusion des générations », expression qui était toute sociologique et n'avait rien de juridique.

Sur le plan de la méthode, il me paraissait relativement important, par respect pour les praticiens et dans un souci d'intelligibilité de la loi, de renoncer à réécrire des sections entières du code de l'action sociale et des familles, alors qu'il ne s'agissait d'en modifier que quelques éléments. Là aussi, nous avons été suivis.

En outre, alors que trois textes relatifs à la protection de l'enfance étaient discutés en même temps, nous avons souhaité renvoyer les mesures liées à la structuration de la protection de l'enfance dans le texte examiné par la commission des affaires sociales. Nous avons, là encore, été suivis.

Par conséquent, je vous propose aujourd'hui, en contrepartie de ce qu'a accepté l'Assemblée nationale et pour donner de la lisibilité à notre position, que nous acceptions nous aussi un certain nombre de dispositifs relativement secondaires, pour nous focaliser sur cinq points politiques, sur lesquels j'ai déposé des amendements en vue de marquer la position de la commission et du Sénat.

Tout d'abord, je vous propose de conserver l'écart d'âge maximal entre adoptant et adopté, la validité du consentement des parents à l'adoption de leur enfant, le consentement de l'enfant à son changement de nom lors d'une adoption simple. La définition de l'adoption internationale est sans conséquences juridiques : je vous propose également de la conserver.

La procédure et la durée de l'agrément délivré aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) constituait un problème réel. L'Assemblée nationale a assoupli sa position sur ce point, acceptant le principe d'une procédure en deux temps et renvoyant cette durée au décret, alors qu'elle devait être fixée à cinq ans dans le texte. Je pense que nous pouvons nous rallier à cette nouvelle version.

Nous étions opposés au principe du suivi par une OAA ou par l'ASE des enfants placés en vue de l'adoption, mais ce suivi paraît plus acceptable dès lors que sa durée est passée de deux ans à un an. Je vous propose d'y consentir.

Je vous propose également de conserver la composition et le fonctionnement des conseils de famille dans la version de l'Assemblée nationale, ainsi que la reconnaissance de plusieurs associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Adepape), au lieu d'une seule. De fait, il semblerait que d'autres associations puissent jouer ce rôle et faire partie de la composition des conseils de famille.

Concentrons-nous sur cinq points, qui feront l'objet d'autant d'amendements.

Premièrement, je vous propose que nous continuions à nous opposer à la diminution à la fois de l'âge et de la durée de communauté de vie pour pouvoir adopter. Je rappelle que la proposition de loi prévoit de passer à 26 ans ou un an de communauté de vie, contre 28 ans ou deux ans de communauté de vie aujourd'hui. Ces conditions paraissent insuffisantes.

Deuxièmement, je vous propose de supprimer l'article 9 *bis*, inspiré par le Gouvernement et la majorité En Marche, qui a causé l'échec de la CMP. Celui-ci permet l'adoption forcée en cas d'assistance médicale à la procréation (AMP) pratiquée à l'étranger par un couple de femmes avant le texte qui l'a légalisée en France : le tribunal pourrait prononcer l'adoption de l'enfant par la femme n'ayant pas accouché, donc qui n'est pas la mère. Nous avons considéré, en accord avec les personnes que nous avons auditionnées sur ce point et les associations, que cette disposition se préoccupait moins de l'intérêt de l'enfant que de régler un litige au sein d'un couple séparé. Cela ne paraît donc conforme ni à l'intérêt de l'enfant ni à l'objectif même de la proposition de loi.

Troisièmement, je vous propose, à l'article 11 *bis*, de conserver la possibilité, pour les familles souhaitant confier leur enfant à l'adoption, de choisir entre l'aide sociale à l'enfance et un organisme autorisé pour l'adoption. Souvent, les femmes qui préfèrent se tourner vers une association sont elles-mêmes passées par l'ASE et ne souhaitent pas que leurs enfants connaissent le même parcours. Du reste, il n'y a qu'une OAA à ce jour qui exerce une activité de recueil d'enfants pour l'adoption en France. Manifestement, le Gouvernement n'en veut pas, mais cette possibilité paraît devoir être conservée - en première lecture, nous étions à peu près tous d'accord sur ce point.

J'en viens, quatrièmement, au sujet délicat du consentement à l'adoption des personnes qui confient leur enfant à l'ASE. La proposition de loi profitait de l'ambiguïté des textes pour supprimer ce consentement. Soyons clairs : que les parents consentent ou non à l'adoption, c'est, au bout du compte, le conseil de famille qui tranche lorsque l'enfant est pupille de l'État, mais il paraît essentiel pour l'enfant que les parents qui le confient à l'ASE puissent indiquer leur souhait qu'il soit adopté. Ainsi, quand il aura

grandi, l'enfant saura que ses parents ont voulu lui donner un autre départ et lui offrir ce qu'eux-mêmes ne pouvaient assurer.

Le texte de l'Assemblée nationale reste très ambigu sur ce point. Nous avons voulu clarifier les choses en prévoyant que le consentement soit sollicité.

Cinquièmement, enfin, le Gouvernement souhaite toujours légiférer par ordonnance 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. Cela paraît beaucoup... Le Parlement doit conserver ses prérogatives, sans laisser au Gouvernement le soin de refondre des dispositions aussi importantes, qui relèvent de la matière législative.

Telles sont les modifications que je vous propose d'apporter au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, mes chers collègues.

Mme Laurence Harribey. – Je remercie Mme le rapporteur pour ses efforts de conciliation à l'égard de l'Assemblée nationale, ainsi que pour l'esprit de concertation dans lequel nous avons travaillé. Nous nous associons à ses propositions, qui recourent les amendements que nous avons présentés. D'ailleurs, nous nous sommes abstenus de déposer d'autres amendements, sachant qu'elle proposerait de modifier le texte dans le sens que nous souhaitions.

Je déplore moi aussi le manque de sérieux de nos conditions de travail.

Je regrette que nous n'ayons pu déjà adopter l'article 2, dont nous avons longuement débattu.

Depuis la première lecture, des éléments ont été intégrés au projet de loi relatif à la protection des enfants, ce qui veut dire que nos remarques n'étaient pas totalement infondées.

M. François-Noël Buffet, président. – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, qui pose la règle de l'entonnoir, je vous propose d'arrêter le périmètre de ce texte en nouvelle lecture qui inclurait les dispositions restant en discussion de la proposition de loi : la filiation adoptive ; la procédure d'agrément en vue de l'adoption ; le statut des pupilles de l'État, leurs organes de tutelle et leur procédure d'adoption ; le recours contre les décisions du conseil de famille des pupilles de l'État ; le rôle des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) ; la tutelle départementale.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement COM-4 maintient les conditions en vigueur d'âge et de durée de communauté de vie requises pour adopter : 28 ans et deux ans de vie commune.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 (supprimé)

L'article 3 demeure supprimé.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 9 bis

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement COM-5 supprime le dispositif transitoire d'adoption « forcée » d'un enfant issu d'une AMP à l'étranger par la mère d'intention.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 9 bis est supprimé.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 10 bis

L'article 10 bis est adopté sans modification.

Article 10 ter

L'article 10 ter est adopté sans modification.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 11 bis

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à supprimer l'article 11 *bis*. J'en sollicite le retrait, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

En effet, l'article 11 *bis* présente deux aspects. Le premier est relatif à la procédure d'autorisation et habilitation des OAA ; comme je l'ai indiqué, je pense qu'il faut, sur ce sujet, accepter la nouvelle position de l'Assemblée nationale, qui a progressé sur ce point.

Le second aspect est relatif à la suppression de la possibilité pour les OAA de recueillir des enfants en vue de l'adoption en France. Je souhaite y revenir, de sorte que cet amendement est incompatible avec ma proposition.

Mme Laurence Harribey. – Dans la mesure où notre amendement de repli a de bonnes chances d'être adopté, nous retirons l'amendement.

L'amendement COM-2 est retiré.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement COM-6 et l'amendement identique COM-3 rectifié visent à offrir aux parents une alternative à l'aide sociale à l'enfance.

Les amendements COM-6 et COM-3 rectifié sont adoptés.

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11 ter

L'article 11 ter est adopté sans modification.

Article 11 quater

L'article 11 quater est adopté sans modification.

Article 11 quinquies

L'article 11 quinquies est adopté sans modification.

Article 11 sexies

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement COM-7 et l'amendement identique COM-1 tendent à supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance qui fait l'objet de l'article 11 *sexies*.

Les amendements COM-7 et COM-1 sont adoptés.

L'article 11 sexies est supprimé.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement COM-8 a pour objet de rétablir le consentement à l'adoption des parents qui confient leur enfant à l'aide sociale à l'enfance en vue de son admission au statut de pupille de l'État.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

L'article 15 est adopté sans modification.

Article 17

L'article 17 est adopté sans modification.

Article 19

L'article 19 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	4	Maintien des conditions en vigueur d'âge ou de durée de communauté de vie requises pour adopter	Adopté
Article 9 bis			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	5	Suppression du dispositif transitoire d'adoption d'un enfant issu d'une AMP à l'étranger par la mère d'intention	Adopté
Article 11 bis			
Mme HARRIBEY	2	Suppression de l'article 11 bis	Retiré
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	6	Rétablissement de la possibilité pour les OAA de recueillir des enfants en vue de l'adoption en France	Adopté
Mme HARRIBEY	3 rect.	Rétablissement de la possibilité pour les OAA de recueillir des enfants en vue de l'adoption en France	Adopté
Article 11 sexies			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	7	Suppression de l'article 11 sexies	Adopté
Mme HARRIBEY	1	Suppression de l'article 11 sexies	Adopté
Article 13			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	8	Rétablissement du consentement à l'adoption des parents qui confient leur enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE) en vue de son admission au statut de pupille de l'État.	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« RÈGLE DE L'ENTONNOIR »)

Aux termes du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution :
« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

Le Conseil constitutionnel considère qu'il ressort de l'économie de ces dispositions que *« les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ».*

Cette règle dite de « l'entonnoir » est reprise à l'article 44 bis alinéa 6, du Règlement du Sénat, aux termes duquel : *« il n'est reçu, après la première lecture, aucun amendement ni article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un montant identique. De même est irrecevable toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion. »*

Elle est assortie de trois exceptions, énoncées par le Conseil constitutionnel et mentionnées à l'article 44 bis, alinéa 7, du Règlement du Sénat, qui permettent d'admettre la recevabilité des amendements et sous-amendements destinés :

1° À assurer le respect de la Constitution ;

2° À effectuer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou avec un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion ;

3° Ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle dans le texte en discussion.

En application de l'article 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 19 janvier 2022, le périmètre des dispositions restant en discussion de la proposition de loi n° 363 (2021-2022) visant à réformer l'adoption, examinée en nouvelle lecture et qui portent sur :

- la filiation adoptive ;
- la procédure d'agrément en vue de l'adoption ;
- le statut des pupilles de l'État, leurs organes de tutelle et leur procédure d'adoption ;
- le recours contre les décisions du conseil de famille des pupilles de l'État ;
- le rôle des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) ;
- la tutelle départementale.

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/pp120-188.html>