

Avis 2021 - 3 : relatif à la proposition de loi n°3161 visant à réformer l'adoption

Cet avis fait suite aux travaux de la Commission adoption du CNPE, en particulier l'avis 2020-2 du CNPE sur le rapport LIMON IMBERT, publié en juin 2020 et à une saisine de la députée Monique LIMON, signataire de la proposition de loi n° 3161 visant à réformer l'adoption, pour laquelle le Gouvernement a engagé une procédure accélérée.

La commission « Adoption » du CNPE a examiné le texte adopté par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2020 et préparé l'avis suivant adopté par le bureau du CNPE le 7 septembre 2021 :

1. Motifs :

Cette proposition de loi affiche le double objectif de faciliter et sécuriser le recours à l'adoption et de renforcer le statut de pupille de l'État.

Elle **ouvre l'adoption** aux couples non mariés, abaisse l'âge pour adopter à 26 ans et la durée de vie commune des couples candidats à un an. Elle valorise l'adoption simple et restreint l'adoption plénière intrafamiliale.

Le **recueil d'enfants devient une compétence exclusive de l'ASE**, afin que ceux-ci bénéficient du statut de pupille de l'État. Ce texte limite l'activité des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) aux adoptions internationales et à l'accompagnement des départements pour la recherche de familles, notamment s'agissant des enfants à besoins spécifiques.

L'ouverture de l'adoption aux couples non mariés

Afin de tenir compte des évolutions de la famille, la proposition de loi ouvre l'adoption aux couples non mariés, liés par un pacte civil de solidarité (PACS) et aux concubins. Actuellement, seuls les couples mariés et les célibataires peuvent adopter. La durée de vie commune exigée, dans le cas de l'adoption par un couple, est réduite de deux à un an. Par ailleurs, l'âge minimum requis du ou des parents adoptants est abaissé de 28 à 26 ans.

L'article fixant un écart d'âge maximum de 50 ans entre les adoptants et l'adopté a été supprimé au cours de la discussion parlementaire. Pour éviter un bouleversement de l'ordre familial, un nouvel article dans le code civil vient interdire toute adoption plénière conduisant à une confusion des générations.

L'adoption simple valorisée, l'adoption des enfants de plus de 15 ans facilitée

Pour lui donner une plus grande visibilité, l'adoption simple est valorisée. A la différence de l'adoption plénière, cette procédure ne rompt pas les liens de filiation de l'enfant avec ses parents biologiques, tout en créant une filiation avec les parents adoptifs qui deviennent seuls titulaires de l'autorité parentale. L'article 364 du code civil est reformulé pour préciser expressément que l'adoption simple confère à l'adopté une filiation qui s'ajoute à sa filiation d'origine et que l'adopté conserve ses droits dans sa famille d'origine.

L'adoption plénière des enfants de plus de 15 ans est favorisée, en particulier par les assistants familiaux qui les ont accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). De plus, un amendement étend la possibilité d'adoption plénière jusqu'à 21 ans. Une disposition facilite les adoptions des majeurs protégés incapables de donner leur consentement à l'adoption.

La période de placement en vue de l'adoption est sécurisée : il est précisé que les futurs adoptants peuvent réaliser, pendant cette période, les actes usuels de l'autorité parentale ; de même que la procédure d'agrément en vue de l'adoption : l'accent est mis sur la préparation des candidats.

La filiation des enfants nés à l'étranger par PMA par un couple de femmes

Un amendement prévoit un **dispositif transitoire** d'établissement de la filiation des enfants nés par recours à l'assistance médicale à la procréation (PMA) à l'étranger par un couple de femmes. Il s'agit de couvrir le cas des couples de femmes au sein desquels celle qui a accouché s'oppose à la reconnaissance conjointe rétroactive. Il est proposé le **recours à l'adoption pour la femme qui n'a pas accouché, et ce, malgré la séparation du couple** et le refus de la femme qui a accouché de recourir à la reconnaissance conjointe prévue par le projet de loi relatif à la bioéthique.

Le statut des pupilles de l'État renforcé

Le recueil d'enfants devient une compétence exclusive de l'ASE, afin que ceux-ci bénéficient du statut de pupille de l'État. L'activité des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) est réduite aux adoptions internationales. Ils ne pourront plus recueillir d'enfants en France. Sur amendement du gouvernement, les OAA pourront néanmoins continuer à exercer leur rôle d'accompagnant des départements pour la recherche de familles s'agissant des enfants à besoins spécifiques.

Sur les conditions d'admission dans le statut, un article **supprime la possibilité pour les parents** remettant l'enfant à l'ASE en vue de son admission comme pupille de l'État, de **consentir ou non à l'adoption**. Il réaffirme le caractère protecteur du statut de pupille de l'État indépendamment du projet d'adoption éventuellement défini pour l'enfant, clarifie les conditions d'admission dans le statut et renforce les droits des pupilles en prévoyant notamment un **droit d'information** de toute décision prise à son égard par le tuteur.

La proposition de loi modifie aussi **l'organisation et le fonctionnement des conseils de famille** et porte l'obligation préalable de formation de ses membres afin *"de remédier aux défauts et dysfonctionnements régulièrement dénoncés, parmi lesquels le manque d'indépendance du conseil de famille et l'absence de formation de certains de ses membres en matière d'adoption"*.

Un amendement gouvernemental vient assouplir et clarifier les conditions de recours au **congé pour adoption**, qui a été allongé de 10 à 16 semaines à partir du 1er juillet 2021 par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Des mesures sur le statut de l'enfant complètent le texte :

- L'âge limite de l'examen biannuel du statut des enfants confiés à l'ASE est relevé de deux à trois ans ;
- Lorsque c'est possible, la tutelle des pupilles de l'État doit être privilégiée à la tutelle départementale.

2. Avis :

L'adoption d'enfants est avant tout une mesure de protection de l'enfance, de nombreuses lois ont été faites afin de penser en priorité à l'enfant, à sa protection, au respect de ses méta-besoins et à son avenir, principe qui doit continuer à être le moteur de chaque nouvelle loi sur ce sujet.

Le CNPE fait donc valoir, en préambule de son avis, qu'une référence à l'« intérêt supérieur de l'enfant » devrait être inscrite dans la loi, afin que notre droit interne soit en conformité avec la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention de la Haye de 1993, deux conventions internationales ratifiées par la France et qui mentionnent l'intérêt supérieur de l'enfant. (Cf. l'article 3 de la CIDE et le préambule de la CLH notamment)

Si les attentes des personnes adoptantes sont légitimes, l'avis du CNPE a lui-même été rédigé en s'interrogeant sur chaque article au regard du respect de ce principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et des articles 34 et 37 de la constitution sur l'état des personnes.

Article 1 : Défavorable

Le type d'adoption et la double ou simple filiation, pour les pupilles de l'Etat, ne peuvent pas être présumés. Ils doivent répondre aux besoins de l'enfant, tels que définis dans le bilan d'adoptabilité.

Article 2 : Favorable avec réserves

L'ouverture de la filiation adoptive aux couples non mariés correspond à l'évolution du droit de la filiation et à la loi du 4 juillet 2005, portant réforme de la filiation, qui a consacré l'égalité des filiations dans et hors mariage. Le CNPE émet cependant des réserves rappelant que les droits et devoirs au sein du couple sont différents selon le type d'union et que le divorce a un régime plus protecteur en cas de séparation pour les parents et donc pour l'enfant.

Sur la possibilité d'adopter à partir de 26 ans (disposition susceptible d'élargir le profil des candidats), le CNPE note qu'il revient aux départements, dans le cadre de la procédure d'agrément d'examiner la maturité du projet d'adoption en termes de capacité à répondre à des besoins d'enfant, ce qui n'est pas une question d'âge. Au regard du profil des enfants adoptés et de leur besoin de sécurité et d'un cadre stable, (le CNPE) préconise cependant le maintien de la durée de communauté de vie de 2 ans.

Article 4 : Défavorable

Favoriser l'adoption plénière des enfants par les personnes qui les ont accueillis au titre de l'Aide sociale à l'enfance est souhaitable mais la Convention de La Haye relative à l'adoption internationale (CLH) prévoit un seuil d'âge pour l'adoption plénière à 18 ans. Le CNPE propose donc de mettre le code civil français en conformité avec un seuil à 18 ans plutôt qu'à 15 ans.

Article 5 : Défavorable

Le CNPE considère qu'instituer un placement préalable à l'adoption simple n'est pas adapté à cette forme d'adoption. Les effets prévus par l'article 352 sont spécifiques à l'adoption plénière qui rompt les liens avec la famille de naissance de manière irrévocable. Alors que l'adoption simple maintient les liens avec les parents d'origine. 90 % des personnes adoptées en la forme simple sont majeures, il n'y a donc pas de décision de placement, ni même de placement à proprement parler possible.

Article 6 : Défavorable

L'interdiction de l'adoption entraînant une confusion des générations a pour objectif d'éviter le détournement du principe de l'adoption, vu comme création d'un lien de filiation et mesure de protection de l'enfance.

Cette interdiction peut être utile pour éviter que l'adoption ne soit envisagée que comme un moyen de détourner les règles successorales en France ou les règles d'entrée sur le territoire. L'adoption intrafamiliale peut néanmoins répondre à des besoins particuliers, même exceptionnels, dans certaines situations (par exemple, décès ou incapacité des parents, prise en charge de suppléance longue pour l'éducation de l'enfant). Elle constitue une forme de solidarité familiale.

C'est pourquoi, le CNPE propose de laisser le juge qui prononce l'adoption apprécier ces situations, en examinant les intérêts en présence et particulièrement l'intérêt supérieur de l'enfant.

Article 7 : Défavorable

Cette disposition réécrit l'article définissant la règle matérielle de conflit de lois en renvoyant la définition du consentement à l'adoption aux dispositions du droit interne français : « Quelle que soit la loi applicable, l'adoption requiert le consentement du représentant légal de l'enfant, dans les conditions définies au premier alinéa de l'article 348-3 ».

Lorsque le juge français est saisi d'une requête en adoption d'un enfant recueilli sur le territoire français, il applique les règles internes et n'a pas besoin de se référer à une loi étrangère. En revanche, cette règle prévue en droit positif pour s'appliquer lorsque le juge français est saisi d'une requête en adoption d'un enfant adopté à l'étranger (pour lequel le consentement du représentant légal est recueilli conformément à la loi personnelle de l'enfant, donc a priori celle du pays d'origine) perd de sa force et de sa lisibilité avec ce renvoi à l'article 348-3 du Code civil, plutôt qu'en maintenant la définition du consentement à l'article 370-3 du code civil.

Le CNPE attire l'attention sur la formulation retenue qui présente le risque de soumettre le consentement des parents à l'international à un formalisme français de recueil par un notaire ou des agents diplomatiques ou consulaires ce qui, de facto, exclut de l'adoption des enfants de très nombreux pays, qui n'ont pas ce formalisme de recueil du consentement.

Article 8 : Favorable

Concernant le mineur âgé de plus de treize ans qui n'est pas en mesure de donner son consentement personnel éclairé à sa propre adoption, le CNPE propose de prévoir que le juge des tutelles ou le tribunal judiciaire, saisi de la requête en adoption, puisse décider qu'il devra bénéficier pour l'ensemble de la procédure d'un administrateur ad hoc. Le représentant légal devra donner son consentement à l'adoption, l'administrateur ad hoc veillera au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant tout au long de la procédure. Enfin, comme pour tout prononcé de l'adoption, le tribunal devra vérifier qu'elle est conforme à cet intérêt.

Article 9 : Favorable

L'alignement de l'ensemble des dispositions relatives au consentement sur le choix de nom dans le code civil est salué par le CNPE. Dans le cadre de la procédure judiciaire d'adoption, il demeure essentiel que cette question de choix soit accompagnée par des professionnels (notaire/magistrat/ avocat spécialisé). en mesure d'en expliquer les effets et d'évoquer le poids que ce nom a pour l'intégration de l'adopté dans sa nouvelle filiation et notamment dans le respect de ses origines et de son histoire.

Article 9 bis : Défavorable

Cette disposition revient à permettre, à l'issue d'une PMA, à l'ancienne compagne de la mère de naissance, mère légale de l'enfant, l'adoption de cet enfant, quelle que soit leur durée de vie commune et même si l'enfant n'a pas vécu avec cette femme. Cette disposition poursuit un autre but que l'intérêt supérieur de l'enfant en visant à régler des litiges entre adultes et à reconnaître un droit sur l'enfant.

Article 10 : Favorable

L'article détermine notamment un écart d'âge maximal entre les adoptants et l'adopté et permet une souplesse en cas d'adoption d'enfant à besoins spécifiques. Cet écart d'âge de 50 ans entre l'adopté le plus jeune et l'adoptant le plus jeune doit être une condition d'attribution de l'agrément. Le CNPE constate que l'écart d'âge de 50 ans permet de couvrir la quasi-totalité des situations dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Il rappelle que les besoins des enfants, et particulièrement des enfants à besoins spécifiques, nécessitent souvent une forte et durable mobilisation des parents. Les dispositions prévues par cette loi ne changeront pas la situation des personnes auxquelles le service de l'aide sociale à l'enfance a confié un pupille de l'Etat pour en assurer la garde, qui continueront à pouvoir être dispensées de l'agrément en cas de souhait d'adoption de l'enfant confié.

La préparation obligatoire et préalable à la délivrance de l'agrément en vue d'adoption prévue à l'alinéa 10 va dans le sens de l'avis 2017-2 émis par le CNPE même si celui-ci préconisait que cette préparation soit organisée en amont de la délivrance, avant la confirmation de la demande d'agrément. Concernant le contenu de la préparation obligatoire, le CNPE souligne qu'il est nécessaire de compléter ce dispositif par la voie réglementaire et propose d'ajouter aux règles déjà existantes dans la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles, la présentation des données juridiques des procédures d'adoption et de celles relatives à la santé des enfants adoptables.

Le CNPE retient la nécessité de réformer de manière concomitante les aspects réglementaires qui disparaissent (avec la modification de la loi apportée par cet article 10, notamment la question des règles de délivrance, de validité et de caducité de l'agrément - articles L 225-1 et suivants du CASF), sans quoi les commissions d'agrément seraient dans l'incapacité de fonctionner.

Article 10 bis : Favorable sous réserve de modification rédactionnelle

Cet article introduit une définition de l'adoption internationale dans le code civil précisant que ces dispositions ne visent que les adoptions créant un lien de filiation.

Cet article réserve l'adoption internationale aux seuls époux et célibataires, excluant en conséquence les couples non mariés, ce qui est en contradiction avec l'article 2.

Article 10 ter

Le CNPE relève que la prolongation de la durée de validité des agréments expirés en période d'urgence sanitaire relève des dispositions transitoires de la loi dont l'opportunité ne pourra être appréciée que lors de son vote définitif.

Article 11 : Défavorable

L'article prévoit de renforcer les droits des pupilles de l'État dont le projet de vie est un projet d'adoption et de sécuriser la période de mise en relation

Actuellement, la définition du projet et le choix du ou des adoptants relèvent du tuteur (représentant de l'Etat), avec l'accord du conseil de famille. Ils relèveraient désormais du seul

conseil de famille alors que le tuteur, peut paraître plus à même de mener les démarches préparatoires qu'il soumettra au conseil de famille, qui ne se réunit que périodiquement.

Le CNPE propose donc le maintien des dispositions actuelles, prévoyant que la définition du projet d'adoption, simple ou plénière, ainsi que le choix des adoptants éventuels sont assurés par le tuteur avec l'accord du conseil de famille.

Les dispositions sur les rencontres organisées par le tuteur entre l'enfant et les parents choisis par le conseil de famille (alinéa 8) ne relèvent pas de la loi. La pratique préconisée peut en effet même s'avérer dommageable pour l'enfant. Dans tous les cas ces rencontres doivent rester à la libre appréciation des conseils de famille et des services de l'ASE en fonction des besoins de l'enfant.

Article 11 bis : Avis partagé, sous réserve de modifications rédactionnelles et de compléments sur la garantie de continuité des procédures d'adoption

Cet article vient modifier les règles d'habilitations des OAA servant d'intermédiaires à l'étranger.

Le CNPE souligne qu'il convient de rétablir la distinction actuelle entre « autorisation de servir d'intermédiaire » pour l'adoption et « habilitation pour servir d'intermédiaire » dans tel ou tel pays, comme c'est le cas actuellement. En effet, une distinction est faite dans la Convention de la Haye de 1993 relative à l'adoption internationale (CLH) entre l'agrément des opérateurs (CLH, article 10) et l'autorisation d'exercer dans les pays (CLH, article 12) qui doit être délivrée à la fois par l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine. Actuellement, les arrêtés d'autorisation permettant de procéder à des adoptions dans un pays étranger sont des arrêtés « d'habilitation » du MEAE. Dans les pays couverts par CLH l'habilitation entraîne délégation des pouvoirs de l'Autorité Centrale du pays d'accueil pour les procédures d'adoption (Art 22 CLH). Les pays d'origine émettent une « accréditation ».

Concernant la limitation de durée de l'habilitation par pays, il n'y a pas consensus : L'autorité centrale française se prononce pour une durée de validité de l'habilitation de cinq ans, conformément au guide des bonnes pratiques de la Convention de La Haye. Les OAA proposent un contrôle périodique formalisé avec possibilité de retrait provisoire ou définitif de l'habilitation en cas de non-respect des règles mais sans limitation de durée des habilitations, permettant d'assurer la continuité des procédures d'adoption en cours pour les familles et allégeant le fonctionnement des OAA.

Article 11 ter : Défavorable

Cet article répond au souci d'avoir la garantie du caractère adoptable de l'enfant et de la légalité des adoptions réalisées et prévoit la suppression des adoptions « individuelles » :

L'adoptabilité de l'enfant résidant à l'étranger est du ressort du pays d'origine. Les décisions en matière d'adoption qui relèvent de la souveraineté des pays d'origine, sont reconnues de plein droit en France (sauf hypothèse de la fraude à l'ordre public ou incompétence ¹).

Toutefois, l'autorité centrale de l'Etat d'accueil s'assure de la régularité de la procédure avant la délivrance du visa d'entrée. Il peut être difficile de garantir dans tous les cas et dans les pays qui n'ont pas ratifié la convention de la Haye, aux parents et aux enfants que l'adoptabilité n'a pas été obtenue frauduleusement et qu'il ne s'agit pas d'un trafic.

Si les adoptions sans recours à un opérateur, existent et représentent des situations très diverses selon les pays concernés (présence d'une autorité publique ou non compétente en matière d'adoption), le CNPE est d'avis qu'il appartient au législateur de rappeler que les

¹ Arrêt Cornelissen (Cass. 1re civ., 20 février 2007)

procédures consenties sans intermédiaire (entre la famille d'origine à la famille d'accueil) sont soumises au contrôle judiciaire, au nom du principe d'indisponibilité de la personne, plutôt que de les prohiber de manière générale, afin de garantir un contrôle des procédures avant l'adoption.

Le CNPE propose donc que cet article soit réécrit dans ce sens.

Article 11 quater : Défavorable

Ces dispositions prévoient un accompagnement obligatoire des familles pendant deux ans après l'accueil de l'adopté.

Le caractère obligatoire n'est pas consensuel et le CNPE retient que les familles doivent, sauf lorsqu'elles se sont engagées vis-à-vis d'un pays d'origine, rester favorables à cet accompagnement et ne pas se voir imposer un suivi.

Dès lors que l'adoption est prononcée, y compris en vertu d'une décision étrangère, les adoptants sont les parents et l'intervention de l'ASE ou de l'OAA ne peut leur être imposée, sauf en cas de décision du juge (si la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant sont en danger). Afin de ne pas porter atteinte au respect de la vie privée et familiale des enfants et de leurs parents, le CNPE préconise que cet accompagnement soit proposé au mineur et à ses parents et réalisé à leur demande. Les parents qui se sont engagés à adresser un rapport de « suivi » envers l'OAA intermédiaire ou l'autorité qui leur a remis l'enfant, doivent respecter cette obligation de nature contractuelle.

Par ailleurs, dans la cohérence de l'avis portant sur l'article 13 de la loi, en cas de maintien du recueil d'enfant sur le territoire français par des OAA en vue de les proposer à l'adoption, le CNPE souligne la nécessité de supprimer le nouveau délit prévu à cet article 11 quater (par modification/adjonction de l'article L. 225-19 du CASF).

Article 11 quinquies : Favorable

Le CNPE salue cette proposition qui est un atout complémentaire à la recherche de familles pour les pupilles parmi les plus âgés, ou avec problèmes de santé. L'Agence française de l'adoption a développé une compétence en matière de préparation des candidats à l'adoption d'enfants à besoins spécifiques. Parmi ceux-ci, figurent des candidats avec une ouverture sur l'âge ou l'état de santé de l'enfant, qui seraient en mesure d'accueillir des pupilles pour lesquels il n'est pas trouvé de famille dans leur département.

Cependant, inclure dans les prérogatives de l'AFA l'adoption des enfants français vivant à l'étranger, ne fait pas consensus au sein du CNPE.

Article 11 sexiès : Défavorable

Cet article autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance en matière d'adoption, de déclaration judiciaire de délaissement d'autorité parentale, de tutelle des pupilles de l'Etat et de tutelle des mineurs, soit un pan très important du droit des personnes.

Selon le CNPE, la réforme de l'ensemble des textes visés dans le code civil et le CASF exigerait des consultations, une large concertation et des études d'impacts préalables, incompatibles avec le fait de légiférer par ordonnance.

Article 12 : Favorable

Le CNPE salue l'introduction du bilan médical, psychologique et social dans la loi. Le projet de vie doit s'appuyer sur ce bilan médical, afin de déterminer si l'adoption est la réponse adéquate aux besoins de l'enfant ou si un autre projet doit être pensé pour lui. C'est pourquoi, ce bilan doit être réalisé dans les deux mois suivant l'admission de l'enfant en qualité de pupille

de l'Etat et non pas uniquement s'il est susceptible de faire l'objet d'un projet d'adoption, en veillant à ce que le processus d'apparement ne soit pas retardé. Le CNPE souligne l'importance d'être dans « le temps de l'enfant ».

Certains membres défendent un alignement de l'accompagnement des pupilles de l'Etat sur celui des pupilles de la Nation jusqu'à 21 ans.

Article 13 : Défavorable

Le texte voté adopte le principe selon lequel le recueil institutionnel d'enfants en France en vue de leur adoption devient une mission exclusive de l'ASE. Cette disposition est complétée par la création d'un nouveau délit, le fait de recueillir sur le territoire français des mineurs en vue de les proposer à l'adoption, puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. (à l'article 11 quater)

Les membres du CNPE sont partagés sur la suppression du recueil des enfants en France par un OAA et ses conséquences², certains considérant que le choix pour les parents, le plus souvent la mère de naissance, entre le public et privé est une liberté essentielle et fondamentale.

Les associations de familles, de parents adoptants, ONG, organismes d'adoptions et représentants de pupilles font valoir que la possibilité pour une mère de confier son enfant, parfois dès sa naissance, en vue d'adoption à un organisme privé, répond aux quelques situations où celle-ci, elle-même « enfant de la DASS » (aujourd'hui de l'ASE); souhaite symboliquement et effectivement choisir un autre mode de recueil pour son enfant.

Par ailleurs, les femmes qui envisagent d'accoucher sous le secret, et qui contactent un organisme privé, parfois avant la naissance de l'enfant, sont accompagnées dans leur prise de décision. Sans qu'aucune pression ne soit exercée beaucoup renonceraient à leur projet. Elles sont aidées avant, pendant et après l'accouchement, et sont désormais mises en contact avec un délégué du CNAOP.

Il n'est pas démontré que le contrôle mis en place dans le cadre d'une tutelle de droit commun serait moins protecteur pour l'enfant que celui résultant du régime des pupilles de l'Etat et qu'il serait contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Le code civil, depuis 1996, prévoit que le choix de l'adoptant est laissé au tuteur avec l'accord du conseil de famille, l'adoptant doit être titulaire de l'agrément et la tutelle est sous contrôle du juge.

Des modalités de travail du département et l'amélioration des communications sur l'action globale des opérateurs qui recueillent des enfants, serait donc plus opportune qu'une suppression de ce recours. En ce sens, les parties réglementaires du CASF pourraient être complétées (article R-225-21 et suivants du CASF).

A l'inverse, on observe du côté des départements que seule l'ASE présente des garanties d'indépendance, de neutralité et d'expertise permettant de sécuriser l'intérêt de l'enfant et le respect du cadre légal, pointant notamment que l'organisation de la tutelle de droit commun dans le cas d'une remise à un OAA peut paraître sujette à critiques, dans la mesure où les membres qui constituent le Conseil de famille peuvent être membres de l'OAA.

Ce même article 13 supprime le droit pour les parents de naissance, lorsqu'ils ont établi la filiation vis-à-vis de leur enfant, notamment en le reconnaissant, de consentir à son adoption : ils auraient

² Entre 70 à 30 enfants par an entre 2000 et 2010, entre 30 et 10 enfants par an depuis 2011, dont 50 à 70% porteurs de particularités, selon les archives de la FFOAA.

désormais pour seule option de le remettre à l'aide sociale à l'enfance et de consentir à son admission en qualité de pupille de l'État.

Or, l'article 224-5 du CASF dans sa rédaction actuelle, prévoit que les parents qui remettent leur enfant à l'ASE en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat sont invités à consentir à son adoption. Cette question méritait d'être clarifiée. Le choix opéré par les rédacteurs de la PPL consiste à supprimer cette possibilité de consentement.

Le CNPE est opposé au principe qui consisterait à priver les parents légaux d'un enfant (qui ont fait le choix de l'assumer, de le reconnaître et de penser à son avenir) du droit de consentir à son adoption, lorsqu'ils le remettent à l'ASE en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat. C'est pourquoi le CNPE propose de lever l'ambiguïté actuelle et d'assortir le consentement des parents à l'adoption de l'enfant à sa remise à l'ASE en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat, tout en les informant des délais et conditions dans lesquelles ils peuvent se rétracter.

Par ailleurs, il est à noter que la rédaction de l'article 13 ne permettrait plus à l'ASE de recueillir le consentement à l'adoption, ni des parents, ni du pupille âgé de plus de 13 ans... dont le consentement ne pourrait être recueilli que par un notaire, ce qui paraît inadéquat pour le CNPE.

Article 14 sur le Conseil de famille : Défavorable

Ces dispositions réforment la composition et du fonctionnement des organes chargés de la tutelle des pupilles de l'Etat.

Le CNPE salue les dispositions de cet article prévoyant une formation obligatoire préalable à la prise de fonctions des membres des conseils de famille.

Il regrette cependant qu'aucune révision des congés de représentation pour faciliter la participation et la préparation des membres aux conseils de famille et d'agrément n'ait été prévue. L'organisation de la tutelle des pupilles de l'Etat ne peut déroger aux principes relatifs à la tutelle des mineurs en général, notamment en ce qui concerne le recours qui doit être formé devant la cour d'appel selon le code de procédure civile.

En cohérence avec son avis défavorable aux dispositions du projet de Loi 4D (initialement article 38) prévoyant le transfert de la tutelle des pupilles au départements (avis 2021-4), le CNPE souligne que cet article constitue un affaiblissement du rôle du tuteur, c'est-à-dire le Préfet, représentant légal du pupille et garant de la loi. Actuellement, celui-ci assiste au conseil de famille mais ne vote pas et doit obtenir l'accord du conseil de famille pour les décisions concernant le pupille, notamment le projet d'adoption. Il ne peut être juge et partie et faire partie du conseil comme le prévoit l'alinéa 10.

Article 15 : Défavorable

Cet article prévoyant l'élargissement, d'une part, de la mission des associations départementales d'entraide entre pupilles ou anciens pupilles et, d'autre part, de la « représentation » de ceux-ci.

Cet article apporte des modifications à l'identité et aux missions des associations représentatives des personnes accueillies en protection de l'Enfance (alinéa 6), ce qui n'a pas de rapport direct avec la question de l'adoption portée par cette loi.

Article 16 : Favorable

Cet article permet de modifier la périodicité d'examen des situations des enfants confiés à l'ASE dans le cadre des CESSEC. (un examen tous les 6 mois des situations pour les moins de 2 ans actuellement, étendu aux enfants de moins de 3 ans). Le CNPE est favorable à cette disposition qui améliore le suivi des enfants de moins de 3 ans au lieu de 2 ans.

Article 17 : Favorable

Le CNPE reconnaît la nécessité de modifier l'article 411 du code civil relatif à la tutelle vacante. En ce cas, le juge des tutelles la défère à l'ASE, mais il n'y a ni conseil de famille ni subrogé tuteur. Ce régime est donc moins protecteur pour l'enfant que celui de pupille de l'Etat.

Il est impérieux de déterminer les freins au passage de la tutelle dite « départementale » à la tutelle d'Etat, avec conseil de famille. En effet, ces enfants confiés durablement sont souvent des « oubliés de la protection de l'enfance », identifiés dans les CESSEC, et ces situations sont donc examinées par les conseils de famille des pupilles de l'Etat, alors que les enfants sont déjà grands.

Article 17 bis : Favorable

La loi de financement de la sécurité sociale de 2021 concernant les congés parentaux prévoit une extension du congé d'adoption pour les familles accueillant leur premier ou second enfant à seize semaines, contre dix semaines précédemment.

Le CNPE salue l'extension de la durée du congé d'adoption.

En conclusion, le CNPE regrette que la loi ne vienne pas préciser les modalités de recours contre les arrêtés d'admission dans le statut de pupille de l'Etat. Le périmètre de la famille n'est pas défini, autorisant des recours tardifs alors que l'enfant est déjà placé en vue de son adoption.

Certains membres du CNPE regrettent par ailleurs que l'occasion n'ait pas été saisie avec cette PPL, de traiter le sujet des enfants recueillis en kafala, interdits d'adoption à la fois par la loi de leur pays de naissance et le droit français, et ce, pendant au moins trois années. A l'issue de ce délai, ils peuvent acquérir la nationalité française et être adoptés par la famille française qui les a recueillis en France. Il n'en demeure pas moins que pendant ces 3 ans, ces enfants ne bénéficient pas d'un statut réellement protecteur.

Sources :

- Avis 2020-2 sur le rapport sur l'adoption de Mme Monique LIMON, députée et de Mme Corinne IMBERT, sénatrice
- Avis 134 Comité d'éthique <https://www.ccne-ethique.fr/fr/publications/avis-134-ladoption-accroitre-la-transparence-des-procedures-pour-favoriser-lobjectivite>
- Guide CDLH :
- Présentation de la PPL : <https://www.vie-publique.fr/loi/277500-loi-visant-reformer-ladoption-2020>