

## ADOPTION

1133

# La réforme de l'adoption ou le symptôme d'un législateur mal en point

La loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption est symptomatique de l'état de notre législateur. La procédure employée fait fi de l'importance du sujet traité. Les défauts formels du texte pourraient être sources d'insécurité juridique.



Étude rédigée par :

**Sophie Prétot**,  
professeur agrégé des universités, université  
de Clermont-Auvergne, centre Michel de  
l'Hospital (CMH UPR 4232-UCA)

**Ndlr :** cette étude fait partie d'un dossier plus important consacré à la réforme de l'adoption : *JCP N 2022, n° 14, 1132 à 1139*.

1 - La loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption<sup>1</sup> était en discussion au Parlement depuis le 30 juin 2020, date à laquelle la proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale. Il aura donc fallu presque 2 ans pour que le texte soit définitivement adopté. Ce temps d'échanges parlementaires peut paraître long mais, à la réflexion, ce texte aurait probablement mérité davantage de considérations. Tant la procédure législative que la qualité rédactionnelle du texte suscitent des regrets.

## 1. Des regrets quant à la procédure législative

2 - L'histoire de l'adoption de cette réforme est celle d'une procédure ratée.

3 - **L'absence d'étude d'impact.** – Au commencement, une proposition de loi. L'origine de ce texte est dommageable en ce que, à l'inverse du projet de loi, la proposition de loi n'a pas été accompagnée d'une étude d'impact de nature à « évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs consé-

quences a été appréciée préalablement à la décision publique »<sup>2</sup>. Que penser de la suppression des organismes autorisés à adopter ? Que penser de la suppression du consentement des parents d'origine à l'adoption ? Éclairer les parlementaires sur des questions si délicates aurait été primordial. D'ailleurs, lors de la tenue de la commission mixte paritaire<sup>3</sup>, les parlementaires ont déploré ce manque d'informations et cela a probablement contribué à ce qu'aucun texte de compromis ne soit trouvé.

4 - **Une procédure accélérée.** – En dépit de cette absence d'étude d'impact, le Gouvernement n'a, en outre, pas hésité à engager la procédure accélérée alors même que la proposition de loi suscitait de réelles divergences parlementaires sur un sujet tant essentiel que sensible.

C'est ainsi que la loi adoptée est en réalité la production quasi-exclusive de l'Assemblée nationale, non approuvée par le Sénat et très peu corroborée par des études extérieures.

5 - **Des réserves qui auraient mérité des débats plus éclairés.** – Certes, la loi adoptée s'inspire, quelque peu, des rapports documentés Gouttenoire – Corpart<sup>4</sup>, Théry – Leroyer<sup>5</sup> et Limon – Imbert<sup>6</sup>, mais cela paraît insuffisant. Il aurait été essentiel que toutes les questions traitées aient été véritablement approfondies. Cela apparaît avec d'autant plus d'éclat que l'avis du Conseil national de la protection de

2 *Circ. n° PRMX9802600C, 26 janv. 1998, II., relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État : JO 6 févr. 1998.*

3 *M. Limon et M. Jourda, Rapp. au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'adoption, 4 nov. 2021.*

4 *A. Gouttenoire et I. Corpart, 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui, 2014.*

5 *I. Théry et A.-M. Leroyer, Filiation, origines, parentalité, Le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité générationnelle, 2014.*

6 *M. Limon et C. Imbert, Vers une éthique de l'adoption. Donner une famille à un enfant, 2019.*

1 *L. n° 2022-219, 21 févr. 2022, visant à réformer l'adoption : JO 22 févr. 2022, texte n° 5 ; JCP N 2022, n° 9, act. 302 et 308. – S. Prétot, Présentation de la réforme de l'adoption : Sol. Not. n° 9, p. 20-23.*

l'enfance (CNPE)<sup>7</sup> était, sur de très nombreux aspects de la réforme, défavorable à celle-ci. À quoi sert donc d'instituer un Conseil national de la protection de l'enfance 5 ans plus tôt pour ne prendre aucunement en considération les observations qu'il formule ? Il est incontestable que bien des aspects de la loi adoptée auraient mérité des débats plus éclairés. L'exigence démocratique le requiert. Prenons quelques rapides exemples.

6 - Dans le sens de l'ouverture de l'adoption et du respect de l'évolution des mœurs, l'adoption a été ouverte à toutes les formes de couple et la durée de communauté de vie des couples candidats à l'adoption a été réduite à un an. Certes, il est probablement opportun d'ouvrir l'adoption, à l'image de la procréation charnelle mais également de la procréation médicalement assistée, à toutes les formes de couples, qu'ils soient mariés ou non. Cependant, dans un véritable débat démocratique, il est tout de même essentiel de relever, avec le Conseil national de la protection de l'enfance<sup>8</sup>, que le mariage présente une protection accrue pour l'enfant adopté en cas de séparation du couple, puisqu'en cas de divorce, les modalités de l'exercice de l'autorité parentale seront encadrées. Quant à la réduction du délai de communauté de vie des adoptants, celle-ci peut paraître paradoxale avec le fait que bien des enfants à adopter sont des enfants dits « à particularités » et peut requérir une maturité et une solidité du couple des adoptants encore plus importantes. Il ne s'agit pas ici de considérer que le choix posé par l'Assemblée nationale est mauvais : il s'agit de relever la gravité du sujet et, par là même, celle du manque de débats constructifs et d'études approfondies.

7 - Ensuite, la suppression des organismes autorisés à adopter en matière d'adoption interne n'a aucunement fait l'objet d'explications claires et de recherches sérieuses alors même que ces associations œuvrent sur notre territoire depuis longtemps et que leur action, très encadrée, a permis l'adoption de nombreux enfants au fil du temps. Peut-être cette suppression est-elle opportune mais encore faut-il la justifier.

8 - De même, désormais, la loi prohibe, en principe, l'adoption entre ascendants et descendants en ligne directe ainsi qu'entre frères et sœurs (*C. civ.*, art. 343-3). Ce n'est qu'en présence de « motifs graves que l'intérêt de l'adopté commande de prendre en considération » qu'une telle adoption sera possible. Prenant modèle sur la prohibition de la filiation charnelle incestueuse, cette nouvelle disposition aurait, elle aussi, nécessité davantage d'éclaircissements<sup>9</sup>. L'adoption est une filiation artificielle, l'ouverture de celle-ci à la personne célibataire ou aux couples de même sexe en est la preuve. Pourquoi donc ici reprendre le modèle de la filiation charnelle que, jusqu'alors, le législateur essayait de quitter ? Surtout, il aurait été intéressant de se demander dans quelles situations, en pratique, ce type d'adoption intrafamiliale peut être souhaitée. Aurait-il fallu créer un statut particulier, proche d'une tutelle de droit commun avec certains avantages sociaux

et fiscaux de la filiation<sup>10</sup> ? Quoi qu'il en soit, une étude approfondissant cette problématique aurait été la bienvenue pour parfaire un véritable débat démocratique et honorer pleinement le processus d'adoption de la loi.

9 - **Habilitation sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.** – D'ailleurs, comme si les auteurs de la loi avaient tout à fait conscience de l'imperfection de leur ouvrage, ils n'ont pas hésité à dédaigner jusqu'au bout le processus démocratique. La loi adoptée habilite en effet, en son article 18, le Gouvernement à poursuivre la réforme entamée en l'autorisant à prendre, « dans un délai de huit mois [...] toute mesure relevant du domaine de la loi visant à 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'Etat et de tutelle des mineurs dans le but : 1° de tirer les conséquences, sur l'organisation formelle du titre VIII du livre Ier du Code civil, de la revalorisation de l'adoption simple réalisée par la présente loi et de la spécificité de l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple ; 2° D'harmoniser ces dispositions sur un plan sémantique ainsi que d'assurer une meilleure coordination entre elles ».

10 - Ainsi, en même temps qu'il réforme l'adoption de façon accélérée, voire précipitée, le Parlement semble reconnaître les inmanquables lacunes du texte et permet au Gouvernement d'y remédier par voie d'ordonnance...

## 2. Des regrets quant à la qualité rédactionnelle des textes

11 - Certaines lacunes du texte apparaissent dès la promulgation de la loi, avant même qu'elle ne soit encore mise en œuvre.

12 - **Correction d'erreurs passées.** – Certes le législateur a tenté de corriger les erreurs qu'il avait antérieurement commises à l'occasion de l'adoption d'autres lois. Certaines références sont supprimées : par exemple, à l'article 361 du Code civil est effacée la référence à l'article 350 du Code civil, ce dernier ayant été abrogé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016. Des termes sont actualisés : par exemple, à l'article 348 du Code civil, le terme de « parents » est préféré à celui de « père » et « mère » en cohérence avec la loi du mariage pour tous du 17 mai 2013 et, à l'article 347 du même code, les mots « déclarés abandonnés » sont remplacés par les mots « judiciairement déclarés délaissés » en conformité avec la loi du 14 mars 2016 précitée. Des incertitudes sont levées : la loi modifie le droit applicable au congé pour adoption en clarifiant les effets de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (*CSS*, art. L. 161-6 et L. 331-7. – *C. trav.*, art. L. 1225-37, L. 1225-40 et L. 3142-1).

13 - **Clarifications notionnelles.** – Le législateur prend également soin de définir certaines notions telles que l'adoption internationale (*C. civ.*, art. 370-2-1), et de clarifier les effets de certaines notions

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

8 CNPE, Avis 2021-3 : relatif à la proposition de loi n° 3161 visant à réformer l'adoption, p. 3.

9 En ce sens, V. CNPE, Avis 2021-3 : relatif à la proposition de loi n° 3161 visant à réformer l'adoption, p. 4.

10 En ce sens, V. I. Théry et A.-M. Leroyer, *Filiation, origines, parentalité, Le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité générationnelle*, 2014, p. 107.

telles que l'adoption simple (*C. civ., art. 364*) ou le placement (*C. civ., art. 361-1*).

**14 - Nouvelles imperfections rédactionnelles.** – Il n'empêche que l'ouvrage final est imparfait et reproduit des erreurs du passé.

**15 - Impression brouillonne, une atteinte à l'objectif d'intelligibilité de la loi.** – Déjà, l'on s'étonnera de la présence de dispositions quelque peu éloignées du droit de l'adoption *stricto sensu*. Était-il opportun, dans cette réforme de l'adoption, de statuer sur les couples de femmes ayant eu recours à une procréation médicalement assistée à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la loi de bioéthique d'août dernier<sup>11</sup> ? Était-il opportun, dans cette même réforme, de revoir le rôle des associations départementales des personnes accueillies en protection de l'enfance (*CASF, art. L. 224-11*) ? Fallait-il profiter de cette loi pour préciser l'obligation d'information du tuteur à l'encontre du pupille de l'État (*CASF, art. L. 224-1-1*) ? Probablement pas de véritables cavaliers législatifs, ces dispositions ne traitent néanmoins pas du cœur du sujet de la loi et donnent à celle-ci une impression brouillonne. Éviter de tels détours aurait permis de mieux servir les objectifs d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

**16 - Erreurs rédactionnelles source d'incertitudes, l'exemple de l'article 348-7 du Code civil.** – Pire, la rédaction de la loi est parfois imparfaite et pourrait être source d'incertitudes. Par exemple, le nouvel article 348-7 du Code civil dispose que « *Le tribunal peut prononcer l'adoption, si elle est conforme à l'intérêt de l'adopté, d'un mineur âgé de plus de treize ans ou d'un majeur protégé hors d'état d'y consentir personnellement, après avoir recueilli l'avis d'un administrateur ad hoc ou de la personne chargée d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne* ». En ce qui concerne le mineur, l'article est mal écrit et pourrait être entendu de deux façons. Selon une première interprétation, l'on peut considérer que l'article ne s'applique qu'aux mineurs de 13 ans hors d'état de consentir personnellement à l'adoption : l'avis d'un administrateur *ad hoc* ne serait requis que lorsque le mineur de 13 ans n'est pas en mesure de consentir à l'adoption. Mais, selon une seconde interprétation, plus conforme à la lettre de la loi, l'on peut comprendre que l'article s'applique à tous les mineurs de plus de 13 ans, qu'ils soient ou non hors d'état de consentir personnellement à l'adoption : dans tous les cas, l'avis d'un administrateur *ad hoc* serait requis. Cette seconde interprétation est possible mais ne doit pas, selon nous, être retenue. En effet, s'il s'agissait du consentement de tous les mineurs, la disposition devrait se trouver à l'article 345 du Code civil. Il paraîtrait, en outre, incohérent que le législateur s'intéresse aux seuls majeurs protégés hors d'état de consentir personnellement à l'adoption, à l'exclusion des mineurs dans cette même situation. D'ailleurs, dans les rapports précédant la loi, tels que

celui présidé par Adeline Gouttenoire, l'avis d'un administrateur *ad hoc* était justement envisagé dans le cas où le mineur avait ses facultés mentales gravement altérées. Quoi qu'il en soit, cette mauvaise rédaction de l'article est source d'insécurité juridique.

## ATTENTION

→ Le nouvel article 348-7 du Code civil est mal rédigé. En ce qui concerne le mineur, l'article ne s'applique qu'aux mineurs de 13 ans hors d'état de consentir personnellement à l'adoption : l'avis d'un administrateur *ad hoc* n'est requis que lorsque le mineur de 13 ans n'est pas en mesure de consentir à l'adoption.

**17 - Coordination imparfaite des textes, l'exemple des actes strictement personnels.** – L'insécurité juridique pourrait aussi venir d'une coordination imparfaite des textes. En particulier, en ouvrant la possibilité d'adopter un majeur protégé sans son consentement personnel, c'est le domaine, ou la définition, des actes strictement personnels qui pourrait s'en trouver modifié. Pourtant, la loi du 21 février 2022 n'a pas modifié l'article 458 du Code civil. Dès lors, le nouvel article 348-7 du Code civil qui ouvre l'adoption du majeur protégé hors d'état de consentir personnellement à celle-ci semble entrer en contradiction avec l'article 458 du Code civil qui qualifie le consentement à sa propre adoption d'acte « *dont la nature implique un consentement strictement personnel* ». À la lecture de l'article 458 du Code civil, l'on pourrait penser que l'adoption du majeur protégé ne peut jamais être prononcée sans son consentement et que ce consentement est nécessaire, l'adoption relevant du domaine d'autonomie reconnu à toute personne. Tel n'est pourtant plus le cas.

## ATTENTION

→ Le nouvel article 348-7 du Code civil paraît entrer en contradiction avec l'article 458 du Code civil qui n'a pas été modifié par la réforme du 21 février 2022. Désormais, contrairement à ce que l'article 458 du Code civil prévoit, l'adoption du majeur protégé hors d'état de consentir personnellement à celle-ci peut être prononcée, sans son consentement, si elle est conforme à l'intérêt de l'adopté et après recueil de l'avis de la personne chargée d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne.

**18 -** Probablement est-il difficile, pour le législateur, de parfaire chacune de ses productions. Mais, à une époque où la dégradation de la qualité des normes inquiète grandement<sup>12</sup>, l'on ne peut que déplorer ces insuffisances. « *Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage* », écrivait Boileau. Peut-être ce conseil a-t-il vocation à s'appliquer particulièrement au législateur de nos jours.

## L'essentiel à retenir

- La réforme de l'adoption aurait mérité davantage de considérations de la part du législateur.
- L'on regrettera notamment la procédure accélérée, le manque de débats éclairés ainsi que les imperfections formelles de la loi.

11 L. n° 2022-219, 21 févr. 2022, art. 9, visant à réformer l'adoption : JO 22 févr. 2022, texte n° 5.

12 V. par ex. Conseil d'État, Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit : La documentation française, 2006.