

N° 334

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 février 2010

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 de MM. Jean-Pierre MICHEL, Jean Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, M. Claude BÉRIT DÉBAT, Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Yannick BOTREL, Didier BOULAUD, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Bernadette BOURZAI, Nicole BRICQ, Claire-Lise CAMPION, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, M. Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, M. Yves CHASTAN, Mme Jacqueline CHEVÉ, MM. Roland COURTEAU, Bernard FRIMAT, Didier GUILLAUME, Mme Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. Serge LAGAUCHE, Jacky LE MENN, Mme Claudine LEPAGE, MM. Roger MADEC, Rachel MAZUIR, Mme Renée NICOUX, MM. Jean-Marc PASTOR, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Marcel RAINAUD, Daniel RAOUL, Paul RAOULT, Daniel REINER, René-Pierre SIGNÉ, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés autorisant l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité,

Par Mme Marie-Hélène DES ESGAULX,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheciava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 168 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ADOPTION, UNE INSTITUTION CONÇUE DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT, POUR LUI APPORTER LA PROTECTION DONT IL EST PRIVÉ	7
A. DROIT ET PRATIQUE DE L'ADOPTION EN FRANCE	7
1. <i>Les deux formes d'adoption</i>	7
a) L'adoption plénière.....	8
(1) Les conditions à remplir pour pouvoir adopter	8
(2) Effets de l'adoption	10
b) L'adoption simple.....	10
(1) Les conditions à remplir pour pouvoir adopter	10
(2) Effets de l'adoption	11
2. <i>La pratique de l'adoption en France</i>	13
a) L'adoption plénière, une procédure principalement employée dans le cadre des adoptions internationales	13
b) L'adoption simple, une adoption essentiellement intrafamiliale.....	13
c) Un décalage important entre les offres et les demandes d'adoption	14
B. LE BUT DE L'ADOPTION : OFFRIR UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE ET AFFECTIVE À DES ENFANTS EN DÉTRESSE	17
1. <i>La vulnérabilité particulière des enfants adoptés</i>	17
2. <i>Avant tout conçue dans l'intérêt de l'enfant, l'adoption est une mesure de protection de l'enfance</i>	18
II. UNE EXIGENCE DE SÉCURITÉ POUR L'ENFANT QUI JUSTIFIE DE RÉSERVER AUX COUPLES MARIÉS LA POSSIBILITÉ D'ADOPTER CONJOINTEMENT	19
A. LE STATUT CONJUGAL DU COUPLE NE DÉTERMINE EN RIEN LA COMPÉTENCE ÉDUCATIVE DES PARENTS, MAIS IL DÉFINIT EN REVANCHE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE APPORTÉE À L'ENFANT	19
B. LE PACS, UN CONTRAT ESSENTIELLEMENT PATRIMONIAL SANS DESTINATION FAMILIALE SPÉCIFIQUE, À LA DIFFÉRENCE DU MARIAGE	20
1. <i>Un contrat à vocation essentiellement patrimoniale</i>	20
2. <i>Un contrat au formalisme réduit qui ne vise pas, contrairement au mariage, la constitution d'une famille</i>	21
C. UNE FORME DE CONJUGALITÉ QUI, EN CAS DE SÉPARATION DES PARENTS, APPORTE MOINS DE SÉCURITÉ À L'ENFANT QUE LE MARIAGE	23
1. <i>L'intérêt qui s'attache, pour l'enfant adopté, à ce que, en cas de séparation des parents, l'intervention du juge soit garantie de manière systématique</i>	23
a) Les séparations sans saisine du juge aux affaires familiales	23
b) Remédier à la situation de vulnérabilité particulière éventuelle d'un des parents.....	25
2. <i>Un risque de plus grande instabilité pour l'enfant</i>	25

D. D'AUTRES DISPOSITIFS QUE L'ADOPTION EXISTENT ET PEUVENT ÊTRE AMÉLIORÉS, POUR RÉPONDRE AU SOUHAIT D'ASSOCIER SON PARTENAIRE À L'ÉDUCATION DE SON ENFANT	27
E. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES RÈGLES EN VIGUEUR EN MATIÈRE D'ADOPTION INTERNATIONALE.....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	35
TABLEAU COMPARATIF	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 24 février 2010 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission a examiné, sur le rapport de Mme Marie-Hélène Des Egaulx, la proposition de loi n° 168 (2009-2010) tendant à **autoriser l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité**, présentée par M. Jean-Pierre Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Le rapporteur a rappelé que l'adoption doit être conçue dans **l'intérêt de l'enfant** et que son but premier est d'offrir une sécurité juridique et affective à des enfants en détresse qui ont connu une première rupture dans leur filiation. Pour cette raison, elle a considéré qu'il convient d'examiner si **l'exigence de sécurité pour l'enfant** justifie ou non de réserver aux couples mariés la possibilité d'adopter conjointement.

Tout en soulignant que le statut conjugal des candidats à l'adoption, comme la nature, homosexuelle ou hétérosexuelle, de leur couple, ne **préjuge en rien de leurs qualités affectives et éducatives**, elle a observé que le mariage et le PACS n'apportent pas le même degré de protection juridique aux membres de la famille :

- le PACS est un contrat essentiellement patrimonial, sans destination familiale spécifique, à la différence du mariage qui est tout entier construit autour du projet familial ;

- contrairement au mariage, le PACS ne prévoit ni la protection du partenaire le plus vulnérable, par un mécanisme de prestation compensatoire, ni **l'intervention systématique du juge** pour se prononcer, en cas de séparation des parents, sur les conditions d'exercice de l'autorité parentale. À cet égard, le rapporteur a observé qu'une approche statistique des cas de séparation de couples mariés et non mariés montre la stabilité plus grande du couple marital par rapport aux autres types d'union.

Le rapporteur a par ailleurs relevé qu'un certain nombre d'autres dispositifs que l'adoption, comme la délégation partagée d'autorité parentale ou la tutelle testamentaire, répondaient au souhait d'associer le partenaire à l'éducation de l'enfant. Elle a indiqué qu'une réflexion importante était engagée sur cette question, susceptible d'aboutir prochainement

Enfin, elle a rappelé la nécessité de tenir compte des règles en vigueur en matière d'adoption internationale, qui réservent l'adoption conjointe aux couples mariés.

En conséquence, **la commission a décidé de ne pas adopter de texte afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de la proposition de loi n° 168 (2009-2010) autorisant **l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité**, présentée par M. Jean-Pierre Michel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, dans le cadre de l'ordre du jour réservé aux groupes d'opposition et minoritaires en application de l'article 29 *bis* de notre Règlement.

Ce texte vise à **étendre aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité conclu depuis plus de deux ans la possibilité reconnue aux époux** non séparés de corps et mariés depuis plus de deux ans ou âgés l'un et l'autre de plus de vingt-huit ans, **d'adopter un enfant, en adoption simple comme en adoption plénière**.

Les auteurs de la proposition de loi défendent l'idée qu'une telle extension est justifiée d'une part, par le fait que le pacte civil de solidarité est une forme de conjugalité maintenant bien établie dans la société et, d'autre part, par le fait qu'elle permettrait à deux partenaires de même sexe d'adopter ensemble un enfant.

La question soulevée par le présent texte doit être examinée à la lumière des principes qui régissent le droit français de l'adoption, tout entier organisé autour de l'intérêt supérieur de l'enfant, afin d'apprécier si les différences existant, de ce point de vue, dans les régimes juridiques respectifs du mariage et du PACS justifient ou non de réserver aux seuls époux la possibilité d'adopter en couple.

I. L'ADOPTION, UNE INSTITUTION CONÇUE DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT, POUR LUI APPORTER LA PROTECTION DONT IL EST PRIVÉ

A. DROIT ET PRATIQUE DE L'ADOPTION EN FRANCE

1. Les deux formes d'adoption

Le droit français connaît, depuis la loi n° 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption, deux types d'adoptions dont les effets diffèrent nettement : **l'adoption plénière**, régie par les articles 343 à 359 du code civil,

qui substitue une filiation à une autre, et emporte rupture des liens du sang entre l'enfant et son parent biologique, et **l'adoption simple**, régie par les articles 360 à 370-2 du code civil, qui adjoint une nouvelle filiation à la précédente, et n'entraîne donc pas cette conséquence.

a) *L'adoption plénière*

(1) Les conditions à remplir pour pouvoir adopter

*** L'adoption par un couple marié**

Les personnes souhaitant adopter doivent être **mariées** depuis plus de deux ans, non séparés de corps, ou âgés tous deux de plus de vingt-huit ans (art. 343 du code civil).

L'article 346 du Code civil dispose que l'adoption plénière et conjointe d'un enfant est réservée aux époux¹. **Cette disposition exclut donc les concubins et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité.**

*** L'adoption par une seule personne**

Toute personne, homme ou femme, peut également demander à **adopter individuellement**, quel que soit par ailleurs son statut conjugal². La seule condition requise est d'avoir plus de vingt-huit ans. Toutefois, si l'adoptant est marié, le consentement de son conjoint est obligatoire, sauf s'il est séparé de corps ou si ce conjoint est dans l'impossibilité de manifester sa volonté (art. 343-1 du code civil).

L'adoption par une seule personne est également possible dans le cas de **l'adoption plénière de l'enfant du conjoint**, dans trois cas précis :

- l'enfant n'a de filiation établie qu'à l'égard du conjoint ;
- l'autre parent de l'enfant n'est plus titulaire de l'autorité parentale ;
- l'autre parent de l'enfant est décédé et n'a pas laissé d'ascendants au premier degré, ou ceux-ci se sont « *manifestement désintéressés de l'enfant* ».

Dans le cas d'une adoption par un couple comme dans le cas d'une adoption par une seule personne, le ou les adoptants doivent être âgés de quinze ans de plus que les enfants qu'ils demandent à adopter. Cette différence d'âge est réduite à dix ans lorsque ces derniers sont les enfants de leur conjoint. Le tribunal peut toutefois décider de déroger à cette exigence si de justes motifs le justifient.

¹ Toutefois, une nouvelle adoption peut être prononcée soit après décès de l'adoptant, ou des deux adoptants, soit encore après décès de l'un des deux adoptants, si la demande est présentée par le nouveau conjoint du survivant d'entre eux.

² L'ouverture aux célibataires trouve son origine dans le contexte d'après-guerre : les orphelins y étaient nombreux et l'objectif était de leur trouver une famille, fût-elle monoparentale (ils étaient généralement confiés à des veuves de guerre).

L'adoption conjointe : comparaison européenne

Selon les données fournies lors de son audition par Mme Frédérique Granet, professeur de droit, dans la plupart des pays européens l'adoption conjointe d'un enfant n'est autorisée que pour les époux de sexe différent. Tel est notamment le cas, outre la France, de l'Allemagne, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, du Luxembourg, de la Pologne et de la Suisse.

Lorsque les États autorisent le mariage entre personnes de même sexe, ceux-ci se voient généralement ouvrir les mêmes droits que les couples hétérosexuels pour l'adoption. Les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne et la Norvège sont dans cette situation. Le parlement portugais a cependant adopté le 8 janvier 2010 en première lecture une loi autorisant le mariage entre personnes de même sexe mais refusant aux couples concernés la possibilité d'adopter.

Certains pays autorisent aussi l'adoption conjointe par des partenaires de même sexe ou de sexe différent : les Pays-Bas, la Suède et l'Angleterre et le Pays de Galles.

Enfin, l'adoption de l'enfant du conjoint est prévue dans tous les États, selon des conditions identiques, quant au sexe des parents, à celle de l'adoption par les couples mariés. Le Danemark, la Suède, la Norvège et l'Angleterre et le Pays de Galles se distinguent de ce point de vue, puisqu'ils autorisent, en cas d'union stable, l'adoption de l'enfant du partenaire. C'est le cas aussi pour l'Allemagne, pour les partenaires homosexuels, depuis une loi du 1^{er} janvier 2005, bien que la voie de l'adoption conjointe ne leur soit pas ouverte.

• Les enfants pouvant faire l'objet d'une adoption plénière

L'article 345 ne permet l'adoption plénière qu'en faveur des mineurs âgés de moins de quinze ans. L'enfant de moins de vingt ans peut toutefois faire l'objet d'une adoption plénière dans deux cas :

- s'il a été accueilli avant ses quinze ans dans le foyer de personnes ne remplissant pas à cette époque les conditions légales pour adopter, notamment la condition maritale,

- s'il a déjà fait l'objet d'une adoption simple par les mêmes adoptants avant ses quinze ans.

• Consentement à l'adoption

Les articles 348 et suivants du code civil précisent que le consentement des deux parents, lorsque la filiation d'un enfant est établie à leur égard, est obligatoire. Si l'un des deux est décédé ou dans l'impossibilité de manifester sa volonté, ou s'il a perdu ses droits d'autorité parentale, le consentement de l'autre parent suffit.

En l'absence des père et mère (décès, perte de l'autorité parentale, impossibilité de manifester sa volonté), le consentement est donné par le conseil de famille, après avis de la personne qui prend soin de l'enfant.

Par ailleurs, lorsque l'enfant est âgé de plus de treize ans, son consentement est nécessaire à l'adoption plénière.

(2) Effets de l'adoption

L'article 356 du Code civil dispose que l'adoption plénière confère à l'enfant une filiation qui se substitue à sa filiation d'origine. L'enfant adopté « *cesse d'appartenir à sa famille par le sang* » (sous réserve des prohibitions au mariage). Il entre dans une nouvelle famille et **rompt tout lien avec sa famille d'origine**. La transcription de l'adoption sur les registres d'état civil tient lieu d'acte de naissance, aucune indication sur la filiation d'origine n'y apparaît.

L'adoption plénière de l'enfant du conjoint fait cependant exception : la filiation d'origine à l'égard de ce conjoint et de sa famille est maintenue (art. 356 du code civil), et elle produit, pour le surplus, les effets d'une adoption par les deux époux

D'une manière générale, l'adoption plénière confère donc à l'enfant le nom de l'adoptant, qui peut également demander à modifier son prénom, et elle le fait bénéficier, vis-à-vis de lui, des mêmes droits et obligations qu'un enfant non adopté.

Elle est par ailleurs **irrévocable**. Néanmoins, un enfant ayant déjà fait l'objet d'une adoption plénière peut bénéficier d'une adoption simple, « *s'il est justifié de motifs graves* » (art. 360 du code civil), comme le délaissement ou le désintéret manifeste.

Un enfant ne peut donc faire en principe l'objet que d'une seule adoption plénière dans sa vie. Toutefois, l'enfant peut, après être devenu totalement orphelin, par décès de ses deux parents ou de son parent unique dans le cadre d'une adoption individuelle, faire l'objet d'une nouvelle adoption. Il peut également, à la suite du décès d'un des deux adoptants, être adopté par le nouveau conjoint de son parent survivant.

b) *L'adoption simple*

(1) Les conditions à remplir pour pouvoir adopter

L'adoption simple est autorisée **quel que soit l'âge de l'adopté**, qui peut donc être majeur ou mineur. Si l'enfant est âgé de plus de treize ans, il doit consentir personnellement à l'adoption. Pour les enfants mineurs, les parents ou le conseil de famille doivent consentir à l'adoption (art. 348-3 du code civil).

Concernant les conditions requises pour l'adoption simple, l'article 361 du code civil renvoie aux articles relatifs à l'adoption plénière.

Ainsi, l'adoption simple est **également réservée aux couples mariés depuis plus de deux ans**, non séparés de corps, ou âgés tous deux de plus de vingt-huit ans, **ainsi qu'à toute personne âgée de plus de vingt-huit ans**.

(2) Effets de l'adoption

Contrairement à l'adoption plénière, l'adoption simple ne se substitue pas à la filiation d'origine mais ajoute une nouvelle filiation. L'adopté, tout en conservant ses droits dans sa famille d'origine (notamment ses droits héréditaires), a dans sa famille adoptive les mêmes droits successoraux qu'un enfant légitime ou naturel. Il n'est en revanche pas héritier réservataire à l'égard des ascendants de l'adoptant.

Par conséquent, l'adopté conserve son nom d'origine, auquel il peut accoler celui de sa famille adoptive. L'adoptant peut toutefois demander à substituer son nom au nom d'origine de l'adopté. Si l'adopté est âgé de plus de treize ans, son consentement personnel à cette substitution est nécessaire (art. 363 du code civil).

L'adoptant est investi à l'égard de l'adopté de tous les droits d'autorité parentale, y compris celui de consentir au mariage de l'adopté. **Il exerce seul ces droits**.

A nouveau, le cas du conjoint du parent de l'enfant fait exception : le principe est alors que les deux conjoints partagent l'autorité parentale. Toutefois, le parent adoptif en conserve alors seul l'exercice. Il lui est toutefois possible de décider d'un exercice conjoint, sous réserve d'une déclaration commune devant le greffier en chef du tribunal de grande instance.

L'article 367 du code civil dispose que l'adopté « *doit des aliments à l'adoptant s'il est dans le besoin et, réciproquement, l'adoptant doit des aliments à l'adopté* ».

Contrairement à l'adoption plénière, l'adoption simple est **révocable** en cas de « *motifs graves* » par une nouvelle décision du tribunal (art. 370 du code civil). Une telle révocation peut être demandée :

- par l'adoptant, si l'adopté a plus de quinze ans ;
- par l'adopté, ou le ministère public lorsque ce dernier est mineur ;
- par les père et mère par le sang de l'adopté ou, à leur défaut, un membre de la famille d'origine jusqu'au degré de cousin germain inclus.

Les juges apprécient souverainement si les faits invoqués à l'appui de la demande de révocation constituent des motifs graves. Ainsi, ne constituent pas de motifs suffisamment graves au regard de la jurisprudence la mésestente ou la cessation des relations, même depuis plusieurs années, étant entendu qu' « *une telle mésestente peut naître dans toutes les familles* »¹ ; ni le divorce

¹ Cour d'appel de Versailles, 9 décembre 1999.

de la mère et du père adoptif¹. En revanche, constituent un motif grave l'établissement, après adoption, de la filiation naturelle certaine de l'enfant² ou le comportement de l'adopté mêlant refus d'autorité, violence et actes de délinquance³.

Régimes juridiques comparés de l'adoption plénière et de l'adoption simple

	Adoption plénière	Adoption simple
Statut de l'adoptant	- couple marié depuis plus de deux ans, âgés l'un et l'autre de plus de vingt-huit ans - personne seule âgée de plus de vingt-huit ans	
Différence d'âge exigée	15 ans (10 ans si l'adoptant est le conjoint d'un parent par le sang)	
Personne adoptable	Enfant de moins de 15 ans sauf exceptions (jusqu'à 20 ans). Pupille de l'État, enfant déclaré abandonné par une décision de justice, enfant étranger	Toute personne
Consentement à l'adoption	Par les parents par le sang s'ils sont connus et vivants. A défaut, par le conseil de famille L'adopté doit aussi donner son consentement s'il a plus de treize ans	Par le parent ou le conseil de famille L'adopté doit aussi donner son consentement s'il a plus de treize ans
Effets	- Substitution : Rupture avec la famille d'origine. - Mêmes droits et obligations qu'un enfant légitime ou reconnu	- Ajout : Pas de rupture avec la famille d'origine - Droits successoraux, prohibition du mariage
Révocation	Non	Oui, pour motifs graves. La révocation intervient par jugement motivé à la demande de l'adoptant ou de l'adopté, ou, si l'adopté est mineur, du Ministère public ou d'un parent par le sang.

¹ Cour d'appel de Rouen, 31 mars 1987.

² TGI Paris, 2 février 1993.

³ Cour d'appel de Dijon, 28 janvier 1997.

2. La pratique de l'adoption en France

En 2007, les tribunaux de grande instance ont prononcé **l'adoption de 13 400 personnes, 3 964 en adoption plénière, 9 412 en adoption simple¹**. Ce nombre recouvre une grande variété de situations, l'adoption pouvant être **internationale, nationale ou intrafamiliale**.

Une étude plus précise révèle à cet égard que l'adoption simple et l'adoption plénière répondent chacune à des projets d'adoption très différents.

a) L'adoption plénière, une procédure principalement employée dans le cadre des adoptions internationales

Les adoptions plénières représentent, en 2007, **30 % des adoptions en France, avec près de 4 000 enfants adoptés, soit 5 adoptions pour 1 000 naissances**.

Elles concernent en grande majorité des enfants qui n'ont aucun lien avec l'adoptant avant l'adoption. C'est le cas de 9 enfants adoptés sur 10, qui arrivent dans leur famille adoptive par le biais du service de l'aide sociale à l'enfance ou d'un organisme autorisé pour l'adoption (OAA).

L'adoption plénière est la forme d'adoption privilégiée pour adopter un enfant étranger : **95 % des adoptions internationales sont des adoptions plénières**.

Du fait de ses effets, elle est plus adaptée à la séparation créée par l'éloignement de l'enfant de son pays d'origine, ainsi qu'à l'âge moyen des enfants disponibles pour l'adoption internationale, qui ont en moyenne 3 ans et 3 mois à la date du jugement.

En 2007, **2800 enfants étrangers ont été adoptés en France**, le plus souvent par un couple marié (84 %) et de manière plus marginale par une femme seule (15 %) ou un homme seul (1 %).

L'adoption internationale représente ainsi près des trois quarts (71 %) des adoptions plénières. Par comparaison, les adoptions nationales ne comptent que pour 22 % des adoptions plénières et les adoptions dans un cadre intrafamilial pour seulement 7 %.

b) L'adoption simple, une adoption essentiellement intrafamiliale

A l'inverse de l'adoption plénière, l'adoption simple, qui ajoute une filiation sans supprimer la filiation antérieure, est plus adaptée à des situations où le lien de l'enfant avec sa famille d'origine doit être préservé. C'est pourquoi près de **95 % des adoptions en forme simple, soit près de 8 900 adoptions, sont des adoptions intrafamiliales**, la personne adoptée

¹ Infostat Justice n° 106, « L'adoption simple et plénière en 2007 : des projets différents », 22 octobre 2009.

étant le plus souvent l'enfant du conjoint de l'adoptant. L'adoption simple permet alors de transcrire juridiquement une situation familiale préexistante et d'offrir une reconnaissance du lien qui unit l'adoptant et l'adopté.

Le bulletin d'information statistique du ministère de la justice précise ainsi que « *pour la plupart des adoptés, l'adoption a été demandée par des adoptants seuls, essentiellement des hommes (73 %), moins fréquemment des femmes (25 %) ; l'adoption par un couple, marginale (2 %), se concentre sur des neveux (nièces) ou des personnes avec lesquelles existe un lien autre que familial* »¹.

L'adoption simple intervient la plupart du temps, bien après la majorité de l'enfant, à un âge moyen de 31 ans et quatre mois, ce qui confirme la vocation successorale de l'adoption simple. Le bulletin d'information statistique du ministère de la justice rapporte ainsi que « *sur l'ensemble des adoptés en la forme simple dans un cadre intrafamilial, 87 % sont majeurs et 13 % mineurs, dont 10 % âgés de moins de 15 ans* ».

**Part des enfants adoptés en adoption plénière ou simple
selon l'origine de l'enfant**

	Adoption plénière		Adoption simple	
	1992	2007	1992	2007
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Internationale	59,8	<u>71,2</u>	1,1	1,7
Nationale	29,1	22,3	23,7	3,4
Intrafamiliale	11,2	6,5	75,2	<u>94,9</u>

Source : Ministère de la justice, SDSE.

c) Un décalage important entre les offres et les demandes d'adoption

Le système d'adoption en France est aujourd'hui confronté à un problème de décalage croissant entre le nombre de personnes candidates à l'adoption et le nombre d'enfants proposés à l'adoption. On dénombre en effet près de 30 000 candidats possédant un agrément pour 5 000 adoptions chaque année², conduisant fréquemment à comparer la procédure d'adoption en France à un véritable « *parcours du combattant* ».

¹ Infostat Justice n° 106, préc.

² Seules sont prises en compte dans ce calcul les adoptions nécessitant un agrément. En sont donc exclues en particulier les adoptions des enfants du conjoint.

Cette disproportion est soulignée par M. Jean-Marie Colombani dans son rapport sur l'adoption, remis au Président de la République en mars 2008, lorsqu'il déplore « *l'écart, qui se creuse entre le nombre de familles agréées et les capacités d'adoptions nationales et internationales, à l'origine de déceptions importantes pour les familles postulantes* »¹. Il rapporte que 8 000 agréments sont délivrés chaque année, ce qui contribue encore à creuser l'écart et à rendre chaque année plus difficile l'accession à l'adoption. En 2005, le rapport entre les enfants adoptés chaque année et les familles agréées s'établissait à 1 pour 5 (18 %).

Si le nombre d'adoptions nationales reste faible (22,3 % des adoptions en forme plénière, et 3,4 % en forme simple), du fait du faible nombre d'enfants adoptables, le nombre d'adoptions internationales est relativement élevé au regard du nombre d'adoptions internationales dans le monde : la France a procédé en 2007 à environ 2 800 adoptions internationales, sur les 40 000 réalisées dans le monde.

¹ Jean-Marie Colombani, Rapport sur l'adoption, *La Documentation française*, mars 2008.

La procédure d'adoption

La procédure d'adoption se décline en deux phases.

- *la phase administrative : la délivrance de l'agrément*

Pour adopter un enfant¹, l'adoptant ou les adoptants doivent avoir obtenu au préalable un **agrément**². Celui-ci est délivré par le Président du Conseil général du domicile des demandeurs, après consultation de la commission d'agrément du département.

Il est attribué, dans un délai de 9 mois à compter de la confirmation de la demande d'agrément, pour un ou plusieurs enfants accueillis simultanément, pour une durée de 5 ans.

L'agrément, même s'il est délivré dans un cadre départemental, est reconnu sur le plan national.

La loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption s'est préoccupée d'unifier les pratiques de délivrance de l'agrément, auparavant très variable selon les départements. La forme et le contenu de l'agrément sont désormais définis par le décret n° 2006-981 du 1^{er} août 2006. Un guide des bonnes pratiques est distribué aux équipes du conseil général chargé des délivrances, et l'agrément doit désormais être accompagné d'une notice précisant le projet d'adoption des candidats.

Ces améliorations, qui tendent à uniformiser les pratiques sur le plan national, laissent toutefois à l'administration un pouvoir discrétionnaire étendu. Comme tout acte administratif unilatéral, l'agrément est susceptible de recours, et tout refus d'agrément doit être motivé. Un refus ne peut être fondé *in abstracto* sur l'orientation sexuelle du demandeur. Après obtention de l'agrément, il appartient au tribunal de grande instance d'apprécier si la requête en adoption est ou non conforme à l'intérêt de l'enfant et d'y faire droit ou non. A noter que si l'agrément a été refusé, le tribunal peut néanmoins prononcer l'adoption, s'il « *estime que les requérants sont aptes à recueillir l'enfant et que celle-ci est conforme à son intérêt* » (art. 353-1 du code civil).

Enfin, l'agrément n'ouvre pas automatiquement un droit à adopter un enfant. Ce sont les organismes en charge de l'enfant qui ont pour mission de choisir la famille à laquelle il sera confié.

Par ailleurs, l'agrément ne lie pas la décision du tribunal chargé de prononcer l'adoption.

¹ Cela concerne aussi bien les enfants étrangers, les pupilles de l'Etat, ou les enfants qui ont été remis à un organisme autorisé pour l'adoption

² La procédure d'agrément ne concerne pas les adoptions intrafamiliales.

- la phase judiciaire : le prononcé de l'adoption

La demande aux fins d'adoption est adressée au procureur de la République ou au tribunal de grande instance. Le tribunal vérifie si les conditions légales de l'adoption sont remplies, dans un délai de six mois à compter soit du dépôt de la requête, soit de sa transmission. S'il y a lieu, il fait procéder à une enquête par toute personne qualifiée.

L'affaire est ensuite instruite et débattue en chambre du conseil, après avis du ministère public.

L'adoption est prononcée par le tribunal de grande instance, en audience publique. Sa décision intervient dans un délai minimal de six mois après l'accueil de l'enfant.

Les voies de recours sont ouvertes au ministère public.

B. LE BUT DE L'ADOPTION : OFFRIR UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE ET AFFECTIVE À DES ENFANTS EN DÉTRESSE

1. La vulnérabilité particulière des enfants adoptés

L'enfant mineur adopté est un enfant marqué par la détresse d'une première rupture. Qu'il soit orphelin ou non reconnu, qu'il ait été abandonné à sa naissance, ou délaissé par ses parents, son histoire filiative est interrompue. L'adoption constitue pour lui, comme pour ses parents, une chance autant qu'un défi, puisqu'il lui appartiendra de surmonter cette première souffrance et de retrouver une stabilité affective et personnelle au sein de sa nouvelle famille.

Comme l'ont souligné, lors de leur audition, M. Pierre Lévy-Soussan, pédopsychiatre et Mme Sophie Marinopoulos, psychologue clinicienne et psychanalyste, la filiation se construit autour de trois axes : un axe biologique, celui de la filiation par le sang et l'engendrement, un axe juridique, celui du cadre législatif qui définit les règles de filiation, et un axe psychique qui correspond à la perception subjective par l'individu de son statut d'enfant, de père ou de mère.

L'élément biologique est par nature absent dans l'adoption, ce qui a pour conséquence que « *les filiations adoptives sont des filiations vulnérables, en raison du travail psychique nécessaire plus important pour construire sa parentalité et la filiation psychique* ».

Il convient dès lors d'être attentif à construire l'adoption de manière à ce que l'enfant soit préservé, autant qu'il est possible, du risque d'être confronté à de nouvelles ruptures, qui résonneraient avec la rupture originaire qu'il a vécue, ou à des incertitudes sur son statut ou celui de ses parents adoptifs, afin que le lien qu'il noue avec eux se renforce et qu'il se vive pleinement comme leur enfant. Ainsi que l'a précisé Mme Michèle Tabarot, présidente du Conseil supérieur de l'adoption, dans la contribution écrite qu'elle a adressée à votre rapporteur, « *l'enfant adopté a peut-être encore plus besoin de stabilité pour s'épanouir* ».

L'adoption de l'enfant du conjoint représente, quant à elle, une particularité : mise en œuvre principalement dans le cadre de l'adoption simple et pour des enfants déjà majeurs, elle a une vocation avant tout successorale et consacre juridiquement un état de fait, la prise en charge, par l'autre époux de l'enfant de son conjoint. En revanche, lorsqu'elle intervient en la forme plénière, elle se construit elle aussi sur une rupture, l'autre parent étant inconnu, non déclaré, décédé ou s'étant vu retirer totalement l'autorité parentale (art. 345-1 du code civil).

2. Avant tout conçue dans l'intérêt de l'enfant, l'adoption est une mesure de protection de l'enfance

L'adoption a pour objet d'apporter une réponse à la situation de détresse ou de vulnérabilité dans laquelle se trouve l'enfant orphelin, délaissé ou abandonné.

Cet objectif se trouve consacré à l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, qui dispose que : « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État. [...] Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la "Kafala"¹ de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié* ». La convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, dite convention de La Haye, que la France a ratifiée, précise à cet égard que l'adoption n'a vocation à intervenir que de manière subsidiaire, lorsque la solution du maintien auprès de la famille d'origine ne peut être envisagée.

Dans ce cadre, **le point de référence de l'adoption, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant**, qu'il appartient aux autorités administratives et judiciaires compétentes de faire prévaloir (articles 3 et 21 de la Convention internationale des droits de l'enfant). L'article 353 du code civil traduit cette exigence en prévoyant que le tribunal de grande instance prononce l'adoption « *si les conditions de la loi sont remplies et si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant* ».

¹ Procédure particulière du droit islamique qui permet la prise en charge d'un enfant par un tiers pour son éducation et sa protection sans créer de lien de filiation entre eux.

Cette prévalence de l'intérêt de l'enfant **interdit de considérer qu'il puisse exister un droit à adopter**. Comme le rappelle M. Jean-Marie Colombani dans son rapport au Président de la République sur l'adoption, « *celles et ceux qui désirent adopter doivent savoir qu'il n'y a pas, il ne peut y avoir, un droit à l'adoption d'un enfant : l'adoption ne doit exister que dans l'intérêt de l'enfant ; elle s'inscrit dans une politique de protection de l'enfance ; ce sont les droits et les intérêts de l'enfant qu'il faut promouvoir et respecter* »¹.

La demande des couples, pour légitime qu'elle soit, ne saurait primer l'intérêt de l'enfant. C'est là tout le sens de la législation actuelle, qui cherche, à travers les différentes étapes de la procédure d'adoption, à identifier quel couple est susceptible **d'apporter à l'enfant la sécurité affective, sociale et juridique à laquelle il a droit et dont il a été privé**.

II. UNE EXIGENCE DE SÉCURITÉ POUR L'ENFANT QUI JUSTIFIE DE RÉSERVER AUX COUPLES MARIÉS LA POSSIBILITÉ D'ADOPTER CONJOINTEMENT

A. LE STATUT CONJUGAL DU COUPLE NE DÉTERMINE EN RIEN LA COMPÉTENCE ÉDUCATIVE DES PARENTS, MAIS IL DÉFINIT EN REVANCHE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE APPORTÉE À L'ENFANT

La question de l'ouverture des procédures d'adoption conjointe à d'autres couples que celui formé par deux époux constitue une question récurrente du débat sur l'évolution de la famille et des nouvelles formes de parentalités².

À cet égard, votre rapporteur a souhaité souligner devant la commission que, pour elle, **la nature du couple**, homosexuelle ou hétérosexuelle, **comme son statut conjugal**, qu'il s'agisse d'époux, de partenaires ou de concubins, **ne préjuge en rien de leur capacité affective ni de la qualité du lien que les deux parents pourront nouer avec l'enfant**.

¹ Jean-Marie Colombani, Rapport sur l'adoption, préc., p. 10.

² Cf. sur ce point, notamment, Les nouvelles formes de parentalité et le droit, rapport n° 392 (2005-2006) de notre collègue M. Jean-Jacques Hyest, rendant compte d'une journée d'auditions publiques de la commission des lois du Sénat, ainsi que L'enfant d'abord – 100 propositions pour placer l'intérêt de l'enfant au cœur du droit de la famille, rapport n° 2832 (XII^e législature) fait par Mme Valérie Pécresse, député, au nom de la mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant, présidée par M. Patrick Bloche, député.

Mme Irène Théry, sociologue, note ainsi qu'« *aujourd'hui, toutes choses égales par ailleurs, on estime que les modes de vie familiaux, les modes de consommation, les modes d'éducation des enfants ne présentent pas de différences significatives selon que les parents sont ou non mariés. Au sein d'une même parentèle, il est désormais fréquent que coexistent des familles naturelles et légitimes, que rien ne distingue dans leur vie quotidienne. Les différences d'appartenance sociale sont beaucoup plus significatives que les statuts juridiques* »¹.

Comme il l'avait fait précédemment pour les enfants naturels et les enfants légitimes, le législateur a d'ailleurs d'ores et déjà franchi le pas d'une **assimilation complète du couple non marié au couple marié s'agissant des règles relatives à l'attribution et à l'exercice de l'autorité parentale**. La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 a ainsi prévu que l'autorité parentale n'est attachée qu'à la seule qualité de parent, indépendamment du statut conjugal des intéressés. En particulier l'article 373-2 du code civil, dans la rédaction issue de cette loi, dispose que « *la séparation des parents est sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale* ».

Cependant, **si le statut conjugal des candidats à l'adoption ne préjuge en rien de leur compétence éducative, il n'est pas pour autant sans incidence sur le degré de la protection juridique** éventuellement apportée à chacun des membres de la famille ainsi constituée.

Dans la mesure où l'adoption vise justement à apporter la protection la plus complète possible à un enfant en difficulté, il apparaît donc nécessaire de s'assurer que le pacte civil de solidarité n'exposerait pas l'enfant adopté à un risque plus élevé d'insécurité juridique ou affective, notamment en cas de séparation des parents, que ne le ferait le mariage.

B. LE PACS, UN CONTRAT ESSENTIELLEMENT PATRIMONIAL SANS DESTINATION FAMILIALE SPÉCIFIQUE, À LA DIFFÉRENCE DU MARIAGE

1. Un contrat à vocation essentiellement patrimoniale

L'article 515-1 du code civil définit le pacte civil de solidarité (PACS) comme un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune.

Du point de vue juridique, il s'agit en conséquence d'un contrat à visée patrimoniale, destiné à protéger le couple formé par les partenaires et à régler les conditions matérielles de leur vie commune.

¹ Irène Théry, Couple, filiation et parenté aujourd'hui – Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée, Odile Jacob – La Documentation française, 1998, p. 44.

Les partenaires sont ainsi tenus d'une obligation d'aide matérielle réciproque, en principe proportionnelle à leurs facultés respectives et d'une obligation solidaire aux dettes contractées pour les besoins de la vie courante, à l'exception des dépenses manifestement excessives. Ils bénéficient en outre d'une présomption de pouvoir pour les biens meubles détenus individuellement et peuvent choisir entre le régime d'indivision de droit commun ou un régime d'indivision pour les seuls biens acquis en commun.

Enfin, leur régime fiscal et social est proche de celui applicable aux couples mariés, qu'il s'agisse de l'imposition sur le revenu ou les droits de mutations à titre gratuit liés au décès d'un des partenaires, ou de la couverture sociale par l'assurance maladie et l'assurance maternité.

Dans la mesure où le pacte civil de solidarité est un contrat et non une institution, comme le mariage, ses effets extrapatrimoniaux se limitent à une double obligation de vie commune et d'assistance morale, psychologique ou matérielle entre les deux partenaires.

2. Un contrat au formalisme réduit qui ne vise pas, contrairement au mariage, la constitution d'une famille

Contrat à vocation patrimoniale, le pacte civil de solidarité n'emporte **aucun droit spécifique en matière familiale**, qu'il s'agisse de présomption de paternité, d'adoption ou de recours à la procréation médicalement assistée. **Les partenaires sont placés, de ce point de vue, dans la même situation que les concubins.**

Sous cet aspect il se distingue nettement du mariage, que son régime juridique, comme les conditions de sa formation ou de sa dissolution, ont traditionnellement placé sous le signe de la famille, ainsi que l'a souligné, lors de son audition, M. François Fondard, président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF).

Symboliquement, lecture est ainsi donnée aux époux, en vertu de l'article 75 du code civil, des articles du même code qui fixent les obligations dont sont redevables entre eux les conjoints et vis-à-vis de leurs enfants.

Rien de tel n'existe pour le PACS qui, pour être conclu, requiert seulement des partenaires qu'ils se présentent en personne au greffe du tribunal d'instance du lieu où ils souhaitent fixer leur résidence commune pour y faire enregistrer une déclaration conjointe mentionnant leur volonté de conclure un PACS.

L'époux bénéficie par ailleurs d'une présomption de paternité pour les enfants nés pendant le mariage (art. 312 du code civil).

Certes, **les dispositions relatives aux obligations des parents vis-à-vis de leurs enfants ne constituent plus une spécificité du mariage.** En effet, comme on l'a vu, depuis la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, les droits et devoirs des parents sont les mêmes, quel que soit leur statut conjugal.

Cependant, le régime juridique du mariage apparaît toujours plus protecteur du lien familial, qui ne se réduit pas au lien de filiation. La séparation des époux relève ainsi d'une procédure judiciaire qui prévoit, en l'absence d'accord, **une tentative de conciliation obligatoire.** Elle permet **au juge aux affaires familiales de se prononcer sur les conséquences du divorce conformément à l'intérêt des enfants ou à celui des époux,** en particulier sur les conditions d'exercice de l'autorité parentale et sur la prestation compensatoire destinée à compenser, autant qu'il est possible, la disparité créée, par la rupture du mariage, dans les conditions de vie respectives de chacun des époux.

La dissolution d'un PACS obéit, quant à elle, aux mêmes formalités que sa conclusion : les partenaires n'ont qu'à remettre ou adresser une déclaration en ce sens au greffe du tribunal d'instance du lieu d'enregistrement de leur partenariat. En cas de dissolution par la volonté unilatérale d'un des partenaires, celui-ci doit, dans un premier temps, signifier à l'autre son souhait de mettre fin au PACS puis seulement dans un second temps remettre ou adresser au greffier compétent une copie de cette signification.

Les partenaires qui se séparent ne sont tenus l'un envers l'autre d'aucune compensation autre que celles qui pourraient résulter de dettes qu'ils auraient contractées pendant leur vie commune.

Dans cette procédure au formalisme minimal, le juge aux affaires familiales n'est susceptible d'intervenir que s'il est saisi en ce sens par l'un des deux partenaires, notamment s'ils ne s'entendent pas sur les conditions d'exercice de l'autorité parentale.

Le PACS et le mariage, dont on dit parfois qu'ils se rapprochent sous l'angle des avantages patrimoniaux qu'ils offrent aux couples concernés, **se distinguent ainsi nettement lorsque l'on envisage les obligations et la protection qui en découlent.**

D'un côté il y a un contrat à vocation patrimoniale, conçu **en dehors de toute destination familiale,** aussi facile à conclure qu'à rompre, et de l'autre une **institution tout entière construite autour du projet familial,** au formalisme prégnant, qui vise à garantir à chacun des membres de la famille, jusque dans la séparation qui pourrait intervenir, la protection et la sécurité auxquelles il a droit.

C. UNE FORME DE CONJUGALITÉ QUI, EN CAS DE SÉPARATION DES PARENTS, APPORTE MOINS DE SÉCURITÉ À L'ENFANT QUE LE MARIAGE

1. L'intérêt qui s'attache, pour l'enfant adopté, à ce que, en cas de séparation des parents, l'intervention du juge soit garantie de manière systématique

Comme on l'a vu, les mêmes dispositions régissent l'exercice de l'autorité parentale par les couples mariés et les couples non mariés. **Il serait cependant erroné d'en conclure que le statut conjugal des parents est indifférent à la protection apportée aux enfants.**

a) Les séparations sans saisine du juge aux affaires familiales

Que le juge soit saisi obligatoirement ou que sa saisine dépende de la volonté des parties fait une grande différence dans la protection apportée aux enfants comme aux partenaires.

Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, entendue par votre rapporteur, soulignait ainsi dans son rapport thématique pour 2008, consacré à la question des enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles, qu'il apparaissait que « *de nombreux parents non mariés règlent eux-mêmes les modalités de leur séparation y compris le mode d'exercice de l'autorité parentale sans que la question de l'intérêt de l'enfant ne soit soumise à un juge aux affaires familiales* », et elle observait que, « *d'une manière générale, les parents non mariés – séparés ou non – sont insuffisamment renseignés sur leurs droits et leurs obligations* »¹.

Même si l'on peut considérer que si une difficulté se présente aux yeux d'un des parents, il saisira le juge aux affaires familiales pour faire respecter son droit ou l'intérêt de l'enfant, il serait abusif d'en conclure que l'absence d'une telle saisine serait la marque d'un accord pacifié entre les parents, conforme en tout point à l'intérêt de leur enfant.

En effet, **l'absence d'une telle saisine** peut être la conséquence d'une **ignorance des droits et des devoirs de chacun ou d'une réticence à saisir la justice**, symétrique du souhait des parents de choisir une forme d'union peu contraignante et peu formaliste.

Elle peut tout autant être la marque d'une **erreur de bonne foi sur ce qui semble préférable pour l'enfant**. La culpabilité qui accompagne parfois la rupture, le souhait de cesser l'affrontement, ou des représentations faussées sur l'intérêt réel de l'enfant peuvent amener l'un des parents à renoncer à ses prérogatives d'autorité parentale au détriment de son fils ou de sa fille.

¹ Dominique Versini, Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles, rapport thématique de la défenseure des enfants pour 2008, *La Documentation française*, novembre 2008, p. 38.

Entre les séparations ouvertement conflictuelles pour lesquelles le juge intervient en arbitre, et les séparations apaisées où les partenaires demandent l'intervention du juge pour homologuer en vertu de l'article 373-2--7 du code civil, la convention par laquelle ils organisent les modalités d'exercice de l'autorité parentale, se dessine en creux **le champ des séparations effectuées sans saisine du juge aux affaires familiales** où la garantie du respect de l'intérêt de l'enfant repose uniquement sur le bon sens et la clairvoyance des parents.

Par nature, il est difficile d'évaluer la part des séparations non judiciairisées où l'intérêt de l'enfant est insuffisamment pris en compte.

Néanmoins, l'expérience montre, comme l'ont indiqué à la fois M. Gérard Pitti et Mme Laetitia Muylaert, magistrats délégués aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'Evry, et M. Pierre Lévy-Soussan, pédopsychiatre et Mme Sophie Marinopoulos, psychologue clinicienne et psychanalyste, que le juge peut être saisi quelques années plus tard, au moment où surviennent des événements clés qui font voler en éclat l'accord initial : entrée de l'enfant à l'école ou au collège, déménagement de l'un des parents, nouvelle union de l'un d'entre eux, *etc.* **L'inconvénient d'une telle intervention plus tardive, est qu'elle s'effectue sur une situation cristallisée**, ce qui ne permet pas toujours, eu égard à l'intérêt de l'enfant à ce moment précis, de revenir à l'accord qui aurait été pertinent au moment de la séparation.

Dans les cas les plus graves, l'alerte peut être donnée par les services sociaux ou par le juge des enfants, qui constatent que l'accord des parents sur la garde est défavorable à leur enfant.

L'intervention obligatoire du juge aux affaires familiales en cas de divorce des parents ne prémunit bien entendu pas contre les désaccords futurs. **Elle garantit au moins qu'un tiers extérieur au conflit éventuel s'assurera du respect de l'intérêt de l'enfant**, pour donner la base la plus solide possible à son éducation par ses deux parents. En outre, elle peut donner lieu, si le juge en décide ainsi, à une tentative de médiation entre les deux époux (art. 373-2-10 du code civil).

Elle présente en définitive le mérite d'une **protection garantie** par rapport à une **protection de même nature mais seulement hypothétique**, et constitue, de ce fait, une raison de tenir le mariage pour plus protecteur, pour l'enfant adopté, que le partenariat civil de solidarité. Comme l'a indiqué Mme Michèle Tabarot, présidente du Conseil supérieur de l'adoption, dans la contribution écrite remise à votre rapporteur, « *dans le cadre du mariage, nous avons la certitude que la question de l'autorité parentale sera réglée. L'accord entre les parents sur la garde de l'enfant au sein d'un couple non marié qui se sépare peut n'avoir qu'un temps et des problèmes peuvent en découler. L'actualité nous le rappelle très souvent* ».

b) Remédier à la situation de vulnérabilité particulière éventuelle d'un des parents

Protecteur de l'enfant, le mariage l'est aussi de chacun des époux et ainsi, par voie de conséquence, de l'intérêt de l'enfant dans son rapport à chacun de ses parents.

Comme le relevait M. Philippe Bas, alors ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, cité dans le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits de l'enfant, « *l'une des grandes forces du mariage, c'est, paradoxalement, le divorce. Pourquoi ? Parce qu'il n'est pas la répudiation. Il y a en effet des obligations des deux parents – envers l'enfant, mais aussi l'un envers l'autre le cas échéant – qui survivent au divorce, ce qui, du point de vue de l'intérêt de l'enfant, fonde la supériorité du mariage sur les autres formules* »¹.

Le mécanisme de la prestation compensatoire, prévu à l'article 270 du code civil, qui solde le devoir de secours des époux et qu'il appartient au juge de fixer en considération de leurs intérêts respectifs, permet ainsi de compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie de chacun. **Il protège ainsi notamment l'époux qui a cessé de travailler pour élever les enfants** et sacrifié une partie de sa carrière, ce qui le placera dans une situation difficile après le divorce.

Or la difficulté sociale ou financière dans laquelle pourrait se trouver un des parents n'est pas sans conséquence sur l'enfant lui-même, même si son entretien est en principe garanti par ailleurs par le versement de la pension alimentaire.

Rien de comparable n'existe pour le PACS ou le concubinage ce qui imposerait éventuellement au partenaire lésé d'agir sur le fondement de l'enrichissement sans cause², sans certitude sur le succès de son action.

2. Un risque de plus grande instabilité pour l'enfant

En octobre 2007, le ministère de la Justice a publié une étude statistique sur l'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés³. Réalisée à partir des jugements rendus en 2003 sur les questions d'autorité parentale, elle ne rend pas compte, par définition, de la situation des couples qui n'ont pas saisi le juge. En revanche,

¹ *L'enfant d'abord – 100 propositions pour placer l'intérêt de l'enfant au cœur du droit de la famille, préc., p. 101.*

² Civ. 1^{ère}, 4 mars 1997.

³ « L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés », étude du ministère de la justice, disponible à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_071108autoriteparentaleaprdivousep.pdf.

elle concerne à la fois, parmi les couples ayant saisi le juge, ceux qui l'ont fait en raison d'un conflit entre eux, ou ceux qui sollicitent l'homologation de leur convention d'exercice de l'autorité parentale.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette étude.

Tout d'abord, il apparaît que **les enfants des couples non mariés** qui se séparent sont **plus jeunes** (5,8 ans en moyenne, pour un âge médian de 5 ans¹, la très grande majorité des enfants ayant entre 1 et 8 ans) **que les enfants des couples qui divorcent** (9,3 ans en moyenne, pour un âge médian de 9 ans, l'âge des enfants se répartissant de manière uniforme entre 1 et 17 ans). Corrélativement, les **fratries sont moins nombreuses** : 50 % des couples non mariés qui se séparent n'ont qu'un enfant, contre seulement 20 % des couples mariés. Les auteurs en concluent que les couples non mariés se séparent vraisemblablement plus tôt que les couples divorcés².

Cette conclusion est corroborée par les chiffres disponibles sur la fréquence des séparations selon le type d'union. Ainsi, comme le note Mme Dominique Versini, défenseure des enfants, dans son rapport thématique pour 2008 : « 18 % des couples qui ont commencé leur vie commune sous forme de cohabitation dans les années 1990-1994, se sont séparés dans les cinq ans. Ce qui n'a été le cas que de 10 % de ceux qui étaient entrés dans la vie de couple directement par le mariage »³. Les dissolutions de PACS les premières années interviennent elles aussi plus fréquemment que les divorces, le taux de séparation s'approchant du taux de divortialité dès la troisième année d'union, tout en y restant supérieur (4,4 % et 3,8 % respectivement en 2005 et 2006 pour les dissolutions de PACS, contre 3,3 % pour les divorces en 2005)⁴. **Les couples non mariés apparaissent donc plus fragiles que les couples mariés et leur rupture intervient plus tôt.**

L'étude du ministère de la justice montre aussi que dans 14 % des cas pour les couples non mariés l'un des parents a refusé de comparaître et n'a pas fait connaître son avis sur l'exercice de l'autorité parentale, marquant ainsi son désintérêt pour cette question, contre seulement 5 % pour les couples mariés.

L'exercice conjoint de l'autorité parentale est décidé dans 98 % des cas de divorce et 93 % des cas de séparations de couples non mariés. La différence n'est pas très significative, pas plus que pour les contestations relatives à la résidence de l'enfant (2 % des divorces et 6 % des séparations de couples non mariés).

¹ L'âge médian correspond à l'âge en deçà et au-delà duquel se situent 50 % des enfants.

² Il n'est en effet pas possible de connaître la durée d'union des couples non mariés faute de date certaine, contrairement au mariage, dont la durée moyenne est évaluée à 14 ans et demi.

³ Dominique Versini, préc., p. 18. Les chiffres cités sont ceux de l'étude de l'INSEE « Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces », Insee première, novembre 2006.

⁴ Cf. Infostat Justice, octobre 2007, n° 97, p. 3.

En revanche, le pourcentage des couples restant en désaccord sur la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants à l'issue de la procédure est de **10 % pour les couples mariés et de 41 % des couples non mariés**. Si ne sont pris en compte, pour les couples séparés, que ceux qui ont choisi d'aller devant le juge, en raison notamment de leur désaccord, ce qui doit conduire à relativiser la portée de l'écart constaté, celui-ci témoigne malgré tout de la différence qui peut exister entre l'appréciation par le juge de l'intérêt de l'enfant et celle de ses parents.

Au total, cette approche statistique des cas de séparation de couples mariés et non mariés **marque la stabilité plus grande du couple marital par rapport aux autres types d'union**. La séparation intervient en moyenne moins fréquemment ou plus tard, quand l'enfant est plus grand. Les décisions du juge sont moins remises en cause, ce qui limite les contentieux futurs.

La volonté de privilégier la sécurité affective de l'enfant adopté conduit, sur la base de ces constatations empiriques, à privilégier le mariage, dans la mesure où les risques de séparation sont moins importants pour cette forme d'union.

D. D'AUTRES DISPOSITIFS QUE L'ADOPTION EXISTENT ET PEUVENT ÊTRE AMÉLIORÉS, POUR RÉPONDRE AU SOUHAIT D'ASSOCIER SON PARTENAIRE À L'ÉDUCATION DE SON ENFANT

Votre rapporteur note qu'en se limitant à ajouter les partenaires de PACS à la liste des personnes pouvant adopter conjointement, en adoption plénière et en adoption simple, sans adapter le cadre juridique de l'adoption aux particularités du pacte civil de solidarité ni envisager tous les cas, la proposition de loi ne répond pas à l'une des questions essentielles sur laquelle l'association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL) et l'association GayLib ont attiré l'attention de votre rapporteur.

Au cours des auditions, votre rapporteur a été sensible au fait que le souhait d'étendre la faculté d'adopter aux partenaires de PACS répondait souvent **au souci d'apporter une plus grande sécurité juridique à l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard d'un seul des partenaires**. L'association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL) et l'association GayLib se sont prononcés en ce sens. La demande ne concerne cependant pas seulement les couples de même sexe mais aussi les couples hétérosexuels qui souhaitent **consacrer juridiquement le rôle que prend le beau-parent dans l'éducation de l'enfant de son partenaire** sans pour autant devoir se marier.

Or, la proposition de loi n'apporte pas une réponse satisfaisante à la demande formulée, pour deux raisons.

Tout d'abord, en se limitant à ajouter les partenaires de PACS à la liste des personnes pouvant adopter conjointement, en adoption plénière et en adoption simple, elle n'adapte pas le régime juridique de l'adoption aux

particularités du pacte civil de solidarité et ne prévoit notamment pas l'adoption de l'enfant du partenaire, souhaitée par les associations précitées. Sans se prononcer sur ce dernier point, votre rapporteur note cependant que, si certains couples ont pu tenter d'utiliser le mécanisme de l'adoption simple, combiné avec une délégation partage de l'autorité parentale, les tribunaux s'y sont toujours opposés, estimant qu'il y avait une manœuvre de détournement de l'institution de l'adoption¹. En outre, contrairement à une opinion répandue, il s'avère que, dans la très grande majorité des cas, l'adoption de l'enfant du conjoint intervient en la forme simple à un âge où, l'enfant étant devenu majeur, la question de l'exercice de l'autorité parentale ne se pose plus, le but recherché étant avant tout de garantir la vocation successorale de l'enfant du conjoint vis-à-vis de l'autre époux. En tout état de cause, l'ouverture de ce débat appellerait un examen vigilant et réfléchi des conséquences que cela pourrait occasionner sur l'articulation des différentes filiations ainsi créées.

Surtout, la raison principale pour laquelle la solution proposée par la proposition de loi n'apparaît pas satisfaisante, c'est qu'elle crée une situation potentielle d'empilement ou de substitution des filiations là où le **problème concret est avant tout celui de l'exercice de l'autorité parentale et de la juste place accordée au tiers qui élève l'enfant** au côté de son père ou de sa mère.

Rappelant la réflexion qu'elle a développée sur ce sujet dans son rapport thématique pour 2006², Mme Dominique Versini, défenseure des enfants a à cet égard souligné la nécessité de reconnaître au beau-parent un véritable statut juridique l'associant, en tant que de besoin, à l'exercice par le parent de l'autorité parentale.

D'ores et déjà, le droit positif prévoit un éventail de possibilités qui permettent de faire face à un certain nombre des difficultés parfois évoquées :

- la **délégation volontaire** prévue à l'article 377 du code civil qui permet aux parents de transférer au délégataire tout ou partie de l'exercice de l'autorité parentale, les parents n'en conservant que la jouissance. Elle peut être décidée par le juge, sur saisine des parents, lorsque les circonstances l'exigent ;

- le **partage de l'exercice de l'autorité parentale pour les besoins d'éducation de l'enfant** prévu à l'article 377-1 du code civil, qui intervient dans le cadre d'une délégation volontaire et permet aux parents de continuer à exercer avec le délégataire tout ou partie de l'autorité parentale. Elle est décidée par le juge, avec l'accord des parents, pour les besoins d'éducation de l'enfant. Les actes usuels accomplis par les parents ou le tiers délégataire sont présumés être accomplis avec l'accord de chaque partie, conformément à l'article 372-2 du même code.

¹ Civ. 1^{ère}, 19 décembre 2007, req. n° 06-21.369.

² L'enfant au cœur des nouvelles parentalités, rapport de la défenseure des enfants, novembre 2006.

En cas de décès du parent légal, deux mécanismes peuvent jouer :

- en vertu de l'article 373-3 du code civil, lorsqu'il statue sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale suite à la séparation des parents, le juge aux affaires familiales peut, « *dans des circonstances exceptionnelles* », prévoir, du vivant même des parents, qu'en cas de décès de celui d'entre eux qui exerce cette autorité, l'enfant ne sera pas confié au survivant, mais à un tiers qu'il aura désigné ;

- la **tutelle testamentaire**. En vertu de l'article 403 du code civil, le dernier parent vivant, s'il a conservé au jour de son décès l'autorité parentale, peut choisir un tuteur pour son enfant, dont la désignation s'impose au conseil de famille à moins que l'intérêt de l'enfant commande de l'écarter. Le tuteur peut être choisi en dehors du cercle familial et la désignation n'est valable que si elle a été reçue par testament ou déclaration spéciale devant notaire. La tutelle testamentaire permet de répondre à l'inquiétude des parents qu'en cas de décès, leur enfant soit éloigné de leur partenaire qui a pourtant participé à son éducation et noué avec lui des liens privilégiés.

À la suite du rapport précité de la défenseure des enfants, une réflexion importante a été engagée sur l'opportunité d'étendre les droits qui peuvent ainsi être reconnus aux tiers dans l'exercice de l'autorité parentale. Un avant-projet de loi sur l'autorité parentale et les droits des tiers a été élaboré au printemps 2009, qui a suscité un vif débat. Le rapport rendu par notre collègue député Jean Léonetti, chargé par le Premier ministre d'évaluer de manière approfondie la législation sur l'autorité parentale et le droit des tiers a contribué à dessiner les contours d'un consensus possible sur cette question.

Votre rapporteur a souhaité entendre les représentants de la Garde des Sceaux, Mme Michèle Alliot-Marie et de la Secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité, Mme Nadine Morano sur le sujet. Ceux-ci lui ont indiqué qu'un nouveau projet de loi sur l'autorité parentale et le droit des tiers serait prochainement déposé devant le Parlement.

Votre rapporteur considère que de **tels dispositifs, qui sont appelés à être améliorés**, peuvent, à la condition que l'intérêt de l'enfant soit placé au centre des préoccupations, constituer **une réponse satisfaisante au souhait largement exprimé par les parents de voir reconnu juridiquement le rôle essentiel du partenaire ou du beau-parent** qui s'investit pleinement dans l'éducation de leurs enfants, sans qu'il soit besoin pour cela d'envisager d'ouvrir aux partenaires de PACS la procédure d'adoption conjointe.

E. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES RÈGLES EN VIGUEUR EN MATIÈRE D'ADOPTION INTERNATIONALE

L'extension aux partenaires de PACS de la possibilité d'adopter poserait, au regard des engagements internationaux de la France, une double difficulté pratique et juridique.

En effet, la France est signataire de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, qu'elle a ratifiée le 30 juin 1998. Cette convention constitue un instrument international de référence pour garantir le respect des droits des enfants proposés à l'adoption internationale ainsi que celui de leurs familles et lutter contre l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants.

Or cette convention ne prévoit, dans son article 2, que l'adoption par deux époux ou l'adoption par une personne seule. L'extension de la possibilité d'adopter aux partenaires de PACS ne serait donc pas forcément compatible avec les engagements internationaux de la France.

En outre, au plan pratique, très peu de pays d'origine des enfants adoptés en adoption internationale acceptent de confier un enfant à un couple non marié. Ainsi, sur les neuf principaux pays¹ avec lesquels la France est en relation en matière d'adoption internationale, seul le Vietnam accepte l'adoption par un couple non marié hétérosexuel.

Le risque serait donc grand que l'ouverture proposé ne trouve pas de traduction concrète, faute d'être compatible avec les pratiques en vigueur en matière d'adoption internationale.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi.

¹ Ces pays sont : Haïti, l'Éthiopie, la Russie, la Colombie, le Vietnam, la Chine, l'Ukraine, le Mali, la Côte d'Ivoire (information fournie par le ministère des affaires étrangères et européenne : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/conditions_pays_2009.pdf).

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 24 FÉVRIER 2010

La commission a examiné le rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et établi le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 168 (2009 2010) présentée par M. Jean-Pierre Michel et plusieurs de ses collègues, autorisant l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS).

Après avoir rappelé l'objet de la proposition de loi, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur, a précisé que l'adoption est une institution conçue dans l'intérêt de l'enfant pour lui apporter la protection dont il est privé, ce qui impose d'apprécier si les différences existant, à cet égard, entre les régimes juridiques respectifs du mariage et du PACS, justifient ou non de réserver aux seuls époux la possibilité d'adopter conjointement.

S'attachant à la pratique de l'adoption en France, elle a indiqué que l'adoption plénière et l'adoption simple répondaient à des projets différents, la première étant principalement employée pour des adoptions internationales, et la seconde concernant plutôt les adoptions intrafamiliales, la personne adoptée étant le plus souvent l'enfant du conjoint. Elle a souligné l'important décalage existant entre les demandes d'adoption et le nombre d'enfants disponibles à l'adoption.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur, a jugé que le but de l'adoption est avant tout d'offrir une sécurité juridique et affective à des enfants en détresse qui ont connu une première rupture dans leur filiation. L'adoption pour eux et pour leurs parents est autant une chance qu'un défi. A cet égard, elle a indiqué que la filiation recouvrait trois composantes, biologique, juridique et psychique, et que l'absence dans l'adoption de la première impose de mobiliser plus fortement les deux autres. Par conséquent, il est nécessaire de construire l'adoption de manière à prémunir l'enfant, autant qu'il est possible, de toute rupture future. Ainsi les textes nationaux et internationaux posent le principe du primat de l'intérêt de l'enfant. De ce point de vue, il n'existe pas de droit à adopter.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur, a considéré qu'il convenait d'examiner si l'exigence de sécurité pour l'enfant justifie ou non de réserver aux couples mariés la possibilité d'adopter ensemble. Après avoir souligné que le statut conjugal des candidats à l'adoption, comme la nature, homosexuelle ou hétérosexuelle, de leur couple, ne préjugent en rien de leurs qualités affectives et éducatives, elle a estimé qu'en revanche, il définit le degré de protection juridique apporté à chacun des membres de la famille ainsi constituée. Or, de ce point de vue, mariage et PACS diffèrent.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur, a ainsi relevé que le PACS est avant tout un contrat patrimonial, au formalisme réduit, sans destination familiale spécifique, à la différence du mariage qui est une institution de filiation. Elle a en outre jugé le mariage plus protecteur en cas de séparation des parents, dans la mesure où le juge aux affaires familiales, obligatoirement saisi, est appelé à se prononcer, en considération de l'intérêt de l'enfant, sur les conditions de l'exercice de l'autorité parentale par les parents après le divorce, tandis que sa saisine n'est que facultative dans le cas de la séparation de deux partenaires d'un PACS, ce qui fait reposer la préservation de l'intérêt de l'enfant uniquement sur la clairvoyance de ses parents. Rappelant en outre que le jugement de divorce inclut, le cas échéant, une décision sur le versement d'une prestation compensatoire, ce qui permet, contrairement au PACS, de limiter la position de vulnérabilité éventuelle du parent le plus faible, elle a considéré que le souci de garantir la sécurité affective et juridique de l'enfant impose de privilégier le mariage sur le PACS.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur, a par ailleurs souligné qu'un certain nombre de dispositifs, comme la délégation-partage d'autorité parentale ou la tutelle testamentaire, permettent d'ores et déjà d'apporter une réponse au souhait, plusieurs fois exprimé au cours des auditions, de reconnaissance juridique du rôle du beau parent dans l'éducation de l'enfant de son partenaire. Elle a estimé que la proposition de loi qui ne prévoit pas l'adoption simple de l'enfant du partenaire crée une situation potentielle d'empilement ou de substitution des filiations alors qu'il importe, avant tout, de garantir le statut du tiers beau-parent auprès de l'enfant. A cet égard, elle a précisé qu'une réflexion avait été engagée sur ce point par la Défenseure des enfants et poursuivie par un avant-projet de loi et le rapport remis par M. Jean Léonetti, député, au Premier ministre, et qu'elle doit aboutir prochainement, comme le lui ont confirmé, lors de leur audition, les représentants de Mme Michèle Alliot-Marie, Garde des sceaux, et de Mme Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité.

Enfin, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur, a relevé que la proposition de loi n'est compatible ni avec les engagements internationaux de la France en matière d'adoption, et notamment la Convention de La Haye du 29 mai 1993 qui ne prévoit l'adoption que par deux époux ou une personne seule, ni avec la pratique observée en matière d'adoption internationale, les pays d'origine des enfants adoptés refusant dans leur très grande majorité l'adoption par des partenaires non mariés.

Après avoir remercié le rapporteur pour son exposé, M. Jean-Pierre Michel a considéré que la question de l'autorité parentale et du droit des tiers était étrangère à l'objet de la proposition de loi, la question étant moins celle d'un enfant déjà présent dans le foyer que celle d'un enfant à accueillir dans un nouveau foyer. Il a rappelé qu'en tout état de cause le jugement prononçant l'adoption prenait en compte l'intérêt de l'enfant. Soulignant la différence de statut légal entre les concubins et les partenaires d'un PACS, il a indiqué que le choix de ne pas doter le pacte civil de solidarité d'une vocation familiale

était transitoire, ses promoteurs ayant renvoyé à une réforme ultérieure l'évolution sur ce point. Il a dénoncé le fait qu'on autorise un célibataire en couple à adopter un enfant sans le permettre au couple lui-même et souligné que la proposition de loi déposée par le groupe socialiste vise à mettre fin à cette hypocrisie. Faisant valoir qu'il conseillait aux couples qui se séparaient de toujours saisir le juge aux affaires familiales pour qu'il se prononce sur les conditions d'exercice de l'autorité parentale, il a évoqué la possibilité de rendre cette saisine obligatoire.

Marquant son accord avec le rapporteur, M. Patrice Gélard a regretté que la procédure d'adoption simple soit si peu utilisée, notamment parce que les effets qu'elle produit rendent nécessaire le consentement de l'autre parent, alors qu'elle pourrait constituer, si elle était revue, une solution adaptée au véritable problème soulevé par la proposition de loi. Rappelant par ailleurs qu'il ne fallait pas leurrer les citoyens par des lois inapplicables et constatant à la fois la rigueur de certains services sociaux dans la délivrance d'agrément et l'opposition de la majorité des pays d'origine des enfants à l'adoption par des couples non mariés, il a estimé qu'il serait nécessaire en la matière de bénéficier d'une étude d'impact.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a jugé que la question posée était celle de l'adoption plénière conjointe par les partenaires d'un PACS et qu'il ne fallait pas confondre le cas des enfants déjà nés d'un des membres du couple et celui des enfants à adopter par un couple lui-même sans enfant. Il a rappelé en outre que le mariage et le PACS se distinguaient par la force de l'engagement de ceux qui choisissaient l'un plutôt que l'autre.

M. François Zocchetto a marqué son accord avec l'idée qu'en matière d'adoption seul prime l'intérêt de l'enfant et que la situation conjugale des parents ne préjuge en rien de leur capacité à accueillir et éduquer convenablement l'enfant. Estimant cependant que la question devait être envisagée sous l'angle du droit, il a considéré que le PACS, plus aisé à rompre, n'offrait pas, pour les enfants, les mêmes garanties que le mariage en cas de séparation. Saluant les considérations louables qui inspirent la proposition de loi, il a jugé que d'autres voies juridiques permettent de répondre aux problèmes qu'elle cherche à résoudre.

Tout en déclarant son accord avec le rapporteur, M. Christian Cointat a estimé que la proposition de loi renvoyait à un problème de société. Convaincu que l'évolution envisagée était inévitable, il a jugé préférable qu'elle s'accomplisse sous la forme proposée par le texte plutôt que par l'ouverture du mariage à l'ensemble des couples. Il a par ailleurs souligné la nécessité d'apporter une protection suffisante à l'enfant dont l'unique parent vit en couple.

Mme Catherine Troendle a indiqué que, pour ceux qui le concluent, la facilité d'engagement et de rupture du PACS constitue un de ses principaux intérêts. Cependant, elle a mis l'accent sur les risques auxquels s'exposent, parfois sans le savoir, les partenaires en cas de dissolution du pacte civil de

solidarité, et elle a mis en garde contre le danger qu'il y aurait à confronter un enfant adopté à cette insécurité.

M. Laurent Béteille a fait valoir que la raison pour laquelle l'adoption conjointe est réservée aux couples mariés est la plus grande stabilité dont ils bénéficient. Il s'est interrogé sur le paradoxe consistant à traiter plus favorablement l'enfant adopté d'un couple non marié que l'enfant naturel du même couple.

En réponse à ces différentes interventions, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur, a précisé que la question du statut du beau-parent n'était pas étrangère au problème posé et qu'elle faisait partie des points soulevés par les associations qu'elle avait entendues. Appelant à prendre suffisamment la mesure de la situation d'un enfant adopté, qui a déjà connu une rupture dans sa filiation, elle a jugé nécessaire de lui apporter un surplus de protection. A cet égard, elle a regretté que la proposition de loi n'ait pas pris en compte l'intérêt de l'enfant.

Marquant son accord avec la position exprimée par M. Patrice Gélard sur l'adoption simple, elle a considéré que celle-ci, dans sa forme actuelle, était mal adaptée aux mineurs et qu'elle avait avant tout une destination successorale. Elle a estimé que cette question méritait un large débat.

Enfin, elle a indiqué que la proposition de loi visait en particulier la question de l'adoption par les couples homosexuels, les couples hétérosexuels ayant la possibilité de se marier s'ils souhaitent adopter ensemble un enfant et manifester ainsi leur engagement à son égard.

La commission a décidé de ne pas établir de texte. La proposition de loi sera débattue en séance publique sur la base du texte initial de la proposition de loi.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Ministère de la justice**

- Mme Pascale Fombeur, directrice des affaires civiles et du sceau
- Mme Marie-Anne Schulz, rédactrice au bureau du Droit des personnes et de la famille

- **Cabinet du Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité**

- Mme Anne-Sophie Grouchka-Souhaite, directrice-adjointe de cabinet
- M. Franck Staub, conseiller parlementaire

- **Personnalités qualifiées**

- Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants
- Dr. Pierre Lévy-Soussan et Sophie Marinopoulos, pédopsychiatres
- Mme Frédérique Granet, professeur de droit à l'université de Strasbourg-III

- **Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)**

- M. François Fondard, président
- Mme Claire Ménard, chargée des relations avec le Parlement

- **Association des Parents et Futurs Parents Gays et Lesbiens (APGL)**

- Mme Marie-Claude Picardat, co-présidente
- M. Dominique Boren, co-président

- **Gay Lib**

- M. Emmanuel Blanc, président
- Mme Catherine Michaud, secrétaire générale
- M. Eric Lehman, chargé de mission « Famille »

Contribution écrite

- Mme Michèle Tabarot, présidente du Conseil supérieur de l'adoption

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen par la commission
<p style="text-align: center;">Code civil</p> <p><i>Art. 343.</i> — L'adoption peut être demandée par deux époux non séparés de corps, mariés depuis plus de deux ans ou âgés l'un et l'autre de plus de vingt-huit ans.</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi autorisant l'adoption par les partenaires liés par un pacte civil de solidarité</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>L'article 343 du code civil est complété par les mots : « ou par deux partenaires liés par un pacte civil de solidarité depuis plus de deux ans. »</p>	<p><i>La commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi.</i></p>