

N° 760

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État,*

Par Mme Isabelle PASQUET,

Sénatrice

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1219, 1224 et T.A. 181

Sénat : 744 et 761 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. L'ADMISSION EN QUALITÉ DE PUPILLE DE L'ÉTAT : UN STATUT PROTECTEUR OUVRANT DROIT À L'ADOPTION</b> .....	7
A. L'ACQUISITION DU STATUT DE PUPILLE DE L'ÉTAT.....	7
1. <i>La procédure d'admission en qualité de pupille de l'Etat</i> .....	7
2. <i>Des situations diversifiées selon les conditions d'admission et les départements</i> .....	9
B. LES CONSÉQUENCES DE L'ACQUISITION DU STATUT DE PUPILLE DE L'ÉTAT .....	11
1. <i>L'organisation de la tutelle et la prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance</i> .....	11
2. <i>L'engagement de la procédure d'adoption</i> .....	12
<b>II. LA NECESSITE DE REMEDIER A L'INCONSTITUTIONNALITE DES DISPOSITIONS ENCADRANT L'EXERCICE DES RECOURS CONTRE LES ARRETES D'ADMISSION EN QUALITE DE PUPILLE DE L'ÉTAT</b> .....	14
A. LA VARIABILITE DES PRATIQUES ENGENDREE PAR L'IMPRECISION DE LA LOI .....	14
1. <i>Les règles fixées par le code de l'action sociale et des familles</i> .....	14
2. <i>Des pratiques variables selon les départements</i> .....	15
B. DES DISPOSITIONS CENSUREES AU REGARD DU DROIT A L'EXERCICE D'UN RECOURS EFFECTIF .....	15
1. <i>La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2012</i> .....	15
2. <i>La réponse apportée par le projet de loi</i> .....	17
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	19
• <i>Article 1<sup>er</sup> (art. L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles) Admission en qualité de pupille de l'Etat</i> .....	19
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis (art. L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles) Information sur les conditions d'admission en qualité de pupille de l'Etat au stade du recueil de l'enfant</i> .....	24
• <i>Article 2 (art. L. 552-2 et L. 552-2-1 du code de l'action sociale et des familles) Application dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie</i> .....	25
• <i>Article 3 Entrée en vigueur de la loi</i> .....	27
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	37
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	39



Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'améliorer et sécuriser les modalités d'exercice des recours contre les arrêtés d'admission en qualité de pupille de l'Etat.

Les pupilles de l'Etat sont des enfants qui, parce que leur famille n'est pas ou plus en mesure d'assurer leur prise en charge, sont placés sous la tutelle du préfet, assisté d'un conseil de famille, et pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance.

L'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'Etat doit faire l'objet d'un arrêté du président du conseil général. Cette décision a pour conséquence d'ouvrir le droit au placement en vue de l'adoption. L'arrêté peut être contesté devant le tribunal de grande instance par les personnes ayant qualité pour agir dans un délai de trente jours suivant son édiction.

Le 27 juillet 2012, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles qui organisent les modalités du recours contre l'arrêté d'admission, considérant qu'elles méconnaissaient les exigences posées par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Afin d'éviter les conséquences manifestement excessives qu'aurait eu une abrogation immédiate et de laisser au législateur le temps de remédier à cette inconstitutionnalité, il a reporté l'effet de sa décision au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

La réponse qu'apporte le présent texte à la décision du Conseil constitutionnel comporte des avancées substantielles par rapport au droit existant. Les conditions d'édiction de l'arrêté d'admission sont clarifiées, ce qui permettra d'harmoniser les pratiques des départements en la matière. Le champ des personnes ayant qualité pour agir est précisé afin d'éviter toute ambiguïté. Parmi celles-ci, le projet de loi distingue les personnes qui, en

raison du lien plus étroit qu'elles entretiennent avec l'enfant, se verront notifier individuellement l'arrêté par le conseil général. C'est à celles-ci que s'appliquera le délai de trente jours, dont le point de départ est désormais clairement fixé à la date de réception de la notification de l'arrêté. Les autres requérants ne pourront plus se le voir opposer. Ils auront la possibilité d'agir jusqu'à la date du placement de l'enfant en vue de l'adoption.

Certes, une réflexion d'ensemble sur les règles qui entourent le statut des pupilles de l'Etat devra nécessairement être engagée dans un avenir prochain. Réparties entre le code civil et code de l'action sociale et des familles, ces règles s'avèrent en effet particulièrement complexes et d'une application malaisée.

Mais en l'état, le présent projet de loi répond de façon satisfaisante à la mission qui lui a été confiée. Il garantit le droit à un recours effectif sans porter atteinte à l'intérêt de l'enfant qui doit bénéficier d'une stabilisation de sa situation dans les meilleurs délais. Le consensus général qui a entouré son examen à l'Assemblée nationale est la preuve de l'équilibre qui a su être trouvé et peut être interprété par notre Haute assemblée comme un encouragement à l'adopter dans la rédaction qui lui est proposée.

## I. L'ADMISSION EN QUALITÉ DE PUPILLE DE L'ÉTAT : UN STATUT PROTECTEUR OUVRANT DROIT À L'ADOPTION

### A. L'ACQUISITION DU STATUT DE PUPILLE DE L'ÉTAT

#### 1. La procédure d'admission en qualité de pupille de l'Etat

L'admission en qualité de pupille permet d'offrir un statut protecteur à des enfants dont la famille n'est pas ou plus en mesure d'assurer leur prise en charge<sup>1</sup>. Depuis la loi du 6 juin 1984<sup>2</sup>, c'est le **président du conseil général** qui décide, par arrêté, d'admettre un enfant en qualité de pupille de l'Etat.

L'article L. 224-4 du code de l'action sociale et des familles dresse la liste des **six catégories d'enfants** qui peuvent devenir pupilles de l'Etat.

- Il s'agit en premier lieu des **enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue**, qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) depuis plus de deux mois.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, l'article 311-25 du code civil dispose que « *la filiation est établie, à l'égard de la mère, par la désignation de celle-ci dans l'acte de naissance de l'enfant* »<sup>3</sup>. Pour que la filiation ne soit pas établie, la mère doit donc s'opposer explicitement à l'inscription de son nom sur l'acte de naissance.

La filiation inconnue concerne pour l'essentiel les enfants nés sous « x » et de façon marginale les enfants trouvés. En 2011, 628 enfants sont nés sous le secret tandis que huit enfants ont été trouvés<sup>4</sup>.

- Peuvent également devenir pupilles **les enfants dont la filiation est établie et connue**, qui ont été expressément **remis au service de l'ASE par leurs parents**. Le recueil par l'ASE doit lui aussi être intervenu depuis plus de deux mois.

- Une situation proche concerne **les enfants expressément remis à l'ASE par un seul de leurs parents**. Dans ce cas, l'admission n'est définitive que si l'autre parent n'a pas manifesté son désir de prendre en charge l'enfant dans un délai de six mois.

---

<sup>1</sup> Le statut de pupille de l'Etat diffère de celui de pupille de la Nation qui s'applique aux « enfant[s] victime[s] ou orphelin[s] de guerre auxquels un jugement, qualifié de jugement d'adoption par la Nation, donne le droit d'obtenir un soutien matériel et moral jusqu'à [leur] majorité » (Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, 2011).

<sup>2</sup> Loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection et de l'enfance et au statut des pupilles de l'Etat.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005, prise en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Jusqu'à cette date, la filiation n'était automatiquement établie qu'à l'égard de la femme mariée.

<sup>4</sup> L'ensemble des données chiffrées sont issues du rapport de l'Office national de l'enfance en danger (Oned) sur la situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2011.

- Les **enfants orphelins de père et de mère** peuvent accéder au statut de pupille de l'Etat **lorsqu'aucune tutelle n'a été organisée au sein de leur famille** et une fois qu'ils ont été pris en charge par le service de l'ASE depuis au moins deux mois.

- Quand **les parents ont fait l'objet d'une décision judiciaire leur retirant l'autorité parentale**, les enfants sont déclarés pupilles de l'Etat.

Cette décision peut intervenir à l'occasion d'un jugement pénal condamnant les parents, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant, soit comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime sur la personne de l'autre parent<sup>1</sup>.

Une décision de justice civile peut également conduire au retrait de l'autorité parentale lorsque les parents, par exemple en raison de mauvais traitements ou d'un défaut de soins ont manifestement mis en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant. La décision doit prévoir la remise de l'enfant au service de l'ASE.

- Enfin, les enfants pour lesquels a été prononcée une **décision judiciaire d'abandon** deviennent également pupilles de l'Etat.

Prévue à l'article 350 du code civil, cette décision est prononcée par le tribunal de grande instance lorsqu'il est saisi d'une demande en déclaration d'abandon transmise par le particulier, l'établissement ou le service de l'ASE qui a recueilli l'enfant et constaté depuis plus d'un an le désintérêt manifeste de ses parents.

Cette classification recouvre **deux grands types de situations**.

L'admission en qualité de pupille de l'Etat est **immédiate** lorsqu'elle est prononcée à l'issue d'une décision judiciaire. La rupture avec la famille d'origine est alors pleinement constatée par le juge.

Dans les autres cas, **un délai de deux ou six mois** s'applique. L'objectif est de laisser aux parents le temps de faire reconnaître leur lien de filiation<sup>2</sup> ou de reprendre l'enfant lorsque la filiation est établie. Pour les orphelins, il doit permettre à la famille d'organiser une tutelle de droit commun.

En d'autres termes, il s'agit d'offrir aux enfants la possibilité d'être réintégrés dans leur famille d'origine. L'acquisition du statut de pupille de l'Etat ne doit en effet intervenir qu'à partir du moment où celle-ci n'est plus en mesure d'assumer la prise en charge de l'enfant.

Dans ces situations, l'article L. 224-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'établissement d'un **procès-verbal au moment du recueil par le service de l'ASE**. L'enfant est alors déclaré **pupille de l'Etat à titre**

---

<sup>1</sup> Articles 378 à 381 du code civil.

<sup>2</sup> L'acquisition du statut de pupille de l'Etat ouvre la voie au placement en vue de l'adoption. Or l'alinéa 2 de l'article 351 du code civil dispose que « lorsque la filiation de l'enfant n'est pas établie, il ne peut y avoir de placement en vue de l'adoption pendant un délai de deux mois à compter du recueil de l'enfant ».



**provisoire.** L'arrêté n'intervient que dans un second temps, une fois que le délai de deux ou six mois prévu à l'article L. 224-4 s'est écoulé.

Aux termes de l'article L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles, le procès-verbal doit contenir un certain nombre d'informations destinées à permettre aux personnes qui remettent l'enfant de prendre leur décision en connaissance de cause. Il s'agit :

- des mesures instituées, notamment par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;

- des dispositions du code de l'action sociale et des familles sur le régime de la tutelle des pupilles de l'Etat ;

- des délais et conditions suivant lesquels l'enfant pourra être repris par ses père ou mère ;

- de la possibilité de laisser tous renseignements concernant la santé des père ou mère, les origines de l'enfant ainsi que les raisons et les circonstances de sa remise au service de l'ASE.

Les **voies de recours non contentieux** réservées aux parents qui ont confié leur enfant au service de l'ASE sont explicitées aux deux derniers alinéas de l'article L. 224-6 du code de l'action sociale et des familles.

Tant que l'enfant n'est encore que pupille à titre provisoire, le père ou la mère qui l'a confié aux services de l'ASE peut le reprendre à tout moment et sans aucune formalité.

Une fois le délai expiré, les parents ont encore la possibilité de demander la restitution de l'enfant auprès du tuteur, c'est-à-dire du préfet, qui prend la décision en accord avec le conseil de famille. En cas de refus, il leur est alors possible de saisir le tribunal de grande instance. Cette demande a pour effet de suspendre toute possibilité de placement en vue de l'adoption, ainsi qu'en dispose le troisième alinéa de l'article 351 du code civil : « *le placement ne peut avoir lieu lorsque les parents ont demandé la restitution de l'enfant tant qu'il n'a pas été statué sur le bien-fondé de cette demande à la requête de la partie la plus diligente* ».

## **2. Des situations diversifiées selon les conditions d'admission et les départements**

Le nombre de pupilles de l'Etat est **en diminution constante depuis plusieurs décennies**. Ils étaient en effet 63 000 en 1949 contre 46 000 en 1959, 24 000 en 1977 et 10 400 en 1985<sup>1</sup>. Cette baisse peut certainement être attribuée à une meilleure maîtrise de la procréation ainsi qu'à une évolution de la politique de protection de l'enfance visant à favoriser le maintien des liens avec la famille d'origine et à davantage prévenir les situations d'abandon.

---

<sup>1</sup> Chiffres cités par Hubert Bosse-Platière, « *La nécessité de rendre plus clair le processus d'adoption des pupilles de l'Etat* », CNAF Informations sociales, 2008/2 n° 146, p. 50-63.

Au 31 décembre 2011, **2 345 enfants** avaient le statut de pupille, soit un ratio d'un peu plus de seize enfants pour 100 000 mineurs. Au cours de cette même année, 1 007 enfants ont été admis en qualité de pupilles de l'Etat tandis que 1 065 ont quitté ce statut.

Chaque conseil général assure en moyenne la prise en charge de vingt-trois pupilles de l'Etat. Les disparités sont cependant prononcées entre les départements puisque la moitié d'entre eux comptent moins de quinze pupilles de l'Etat tandis que trois – le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis – en accueillent plus de cent.

Près de sept pupilles sur dix le sont devenus en raison de l'absence de filiation (39 %) ou d'une déclaration judiciaire d'abandon (30 %). Les enfants remis au service de l'ASE par leurs parents ou par l'un d'entre eux représentent 14 % de l'ensemble des pupilles. 9 % sont orphelins, un pourcentage identique à celui des enfants dont les parents se sont vus retirer l'autorité parentale.

**55 % des enfants admis comme pupilles de l'Etat ont déjà fait l'objet d'une prise en charge par le service de l'ASE.** La durée de celle-ci est généralement plus longue pour les orphelins et les enfants admis à la suite d'une décision judiciaire. Pour deux enfants sur dix, elle a été de plus de cinq ans.

**Situation des pupilles de l'Etat  
au regard de leurs conditions d'admission au 31 décembre 2011**

Conditions d'admission (article L 224-4 du code de l'action sociale et des familles)	Nombre en 2011	Part du total	Age moyen au moment de l'admission	Age moyen au 31 décembre 2011	Durée moyenne de présence à l'ASE avant admission
Absence de filiation (224-4-1°)	908	39 %	1 mois	1,8 an	0,05 an
Remis par les deux parents (224-4-2°)	200	9 %	3,9 ans	8,3 ans	1,2 an
Remis par un parent (224-4-3°)	106	5 %	5,5 ans	8,4 ans	2,3 ans
Orphelin (224-4-4°)	219	9 %	10,6 ans	13,1 ans	4,8 ans
Retrait total de l'autorité parentale (224-4-5°)	206	9 %	8,7 ans	14,2 ans	4,7 ans
Déclaration judiciaire d'abandon (224-4-6°)	706	30 %	7,7 ans	11 ans	6 ans
<b>Ensemble des pupilles au 31 décembre 2011</b>	<b>2 345</b>	<b>100 %</b>	<b>4,7 ans</b>	<b>7,6 ans</b>	<b>2,9 ans</b>

*Source : Observatoire national de l'enfance en danger,  
« La situation des pupilles de l'Etat : enquête au 31 décembre 2011 »*

## **B. LES CONSÉQUENCES DE L'ACQUISITION DU STATUT DE PUPILLE DE L'ETAT**

### **1. L'organisation de la tutelle et la prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance**

Le statut des pupilles de l'Etat est organisé autour de l'intervention de trois acteurs : **le préfet**, représentant de l'Etat dans le département, **le conseil de famille** et **le service de l'ASE**.

Aux termes de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, les pupilles de l'Etat sont pris en charge par l'ASE, service placé sous l'autorité du président du conseil général. Au sein de l'ensemble des enfants suivis par l'ASE, seuls les pupilles de l'Etat sont adoptables.

C'est **le préfet, désigné comme tuteur**, qui assure la tutelle de l'enfant avec le conseil de famille. Leurs attributions sont les mêmes que celles prévues dans le régime de droit commun de la tutelle<sup>1</sup>. Il n'existe en revanche ni juge des tutelles, ni subrogé tuteur.

La France compte actuellement **117 conseils de famille** composés chacun de huit membres<sup>2</sup> :

- deux représentants du conseil général ;
- deux membres d'associations familiales dont une association de familles adoptives ;
- un membre de l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat du département ;
- un membre d'une association d'assistants maternels ;
- deux personnalités qualifiées en raison de l'intérêt qu'elles portent à la protection de l'enfance et de la famille.

Un même conseil de famille ne peut s'occuper de plus de cinquante pupilles. Il se prononce obligatoirement sur la situation de l'enfant dans les deux mois qui suivent son admission provisoire en qualité de pupille de l'Etat puis deux mois après l'édition de l'arrêté d'admission. Il intervient ensuite au moins une fois par an.

En outre, toute décision du président du conseil général relative au lieu et au mode de placement du pupille ne peut intervenir qu'une fois l'accord du tuteur et celui du conseil de famille recueillis. En 2011, les conseils de famille se sont réunis en moyenne sept fois, les situations étant là encore variables selon les départements.

---

<sup>1</sup> Articles 390 à 413 du code civil.

<sup>2</sup> Les dispositions relatives au rôle et aux missions des conseils de famille sont définies aux articles R. 224-1 à 224-25 du code de l'action sociale et des familles.

## 2. L'engagement de la procédure d'adoption

L'article 347 du code civil définit trois catégories d'enfants adoptables :

- les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;
- les pupilles de l'Etat ;
- les enfants qui ont fait l'objet d'une déclaration judiciaire d'abandon.

La loi confie explicitement à la tutelle ainsi qu'au service de l'ASE la mission d'élaborer, dans les meilleurs délais, **un projet d'adoption pour le pupille de l'Etat**<sup>1</sup>.

Les deux principales catégories d'adoptants sont les **familles d'accueil** auxquelles le service de l'ASE a confié les enfants et **les personnes ayant obtenu l'agrément d'adoption**. En 2011, 5 887 agréments ont été accordés par les présidents de conseils généraux. Les demandes des familles d'accueil doivent être examinées en priorité<sup>2</sup>.

Le tuteur peut s'opposer au projet d'adoption à condition de faire connaître ses motifs au conseil de famille. Ce dernier doit alors confirmer la position du tuteur, sur le rapport du service de l'ASE, à l'occasion de l'examen annuel de la situation de l'enfant.

En l'absence de consentement parental à l'adoption, celui-ci est donné par le conseil de famille. La décision de placement en vue de l'adoption est alors prise par le tuteur.

**Une fois l'enfant placé, le retour dans sa famille d'origine devient impossible**. En effet, l'article 352 du code civil dispose que « *le placement en vue de l'adoption met obstacle à toute restitution de l'enfant à sa famille d'origine. Il fait échec à toute déclaration de filiation et à toute reconnaissance. Si le placement en vue de l'adoption cesse ou si le tribunal a refusé de prononcer l'adoption, les effets de ce placement sont rétroactivement résolus* ». En vertu du principe général selon lequel les tiers ne peuvent prétendre bénéficier sur l'enfant de droits supérieurs à ceux dont dispose la famille, cette disposition s'applique à plus forte raison aux personnes qui auraient assuré la prise en charge de l'enfant sans avoir de lien familial avec lui.

---

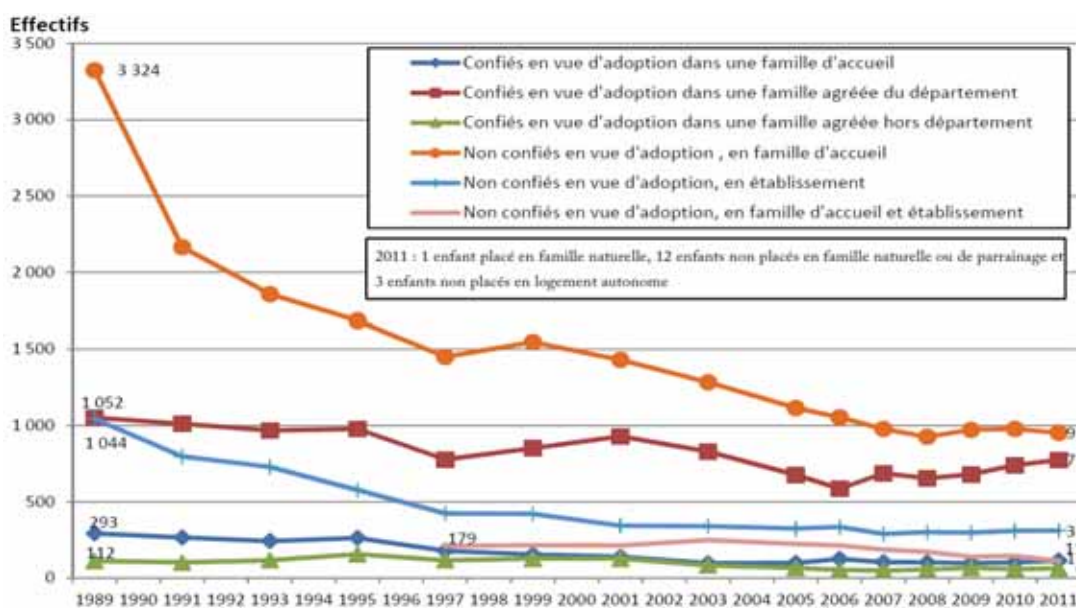
<sup>1</sup> Les règles relatives à l'adoption des pupilles de l'Etat sont définies aux articles L. 225-1 à L. 225-20 du code de l'action sociale et des familles. Elles doivent être lues au regard des dispositions du titre VII du livre I<sup>er</sup> du code civil relatives à la filiation adoptive.

<sup>2</sup> Article R 224-16 du code de l'action sociale et des familles : « lorsque la personne à laquelle le pupille de l'Etat a été confié a fait connaître son souhait de l'adopter, dans les conditions prévues à l'article R. 224-15, le conseil de famille ne peut examiner un autre projet d'adoption qu'après avoir statué sur cette demande et à l'expiration des délais de recours contre sa délibération, ainsi que, le cas échéant, après que la cour d'appel a statué ».

Au 31 décembre 2011, **un peu plus de quatre pupilles sur dix étaient placés en vue de l'adoption**, le plus souvent dans une famille agréée par le département. Le nombre d'enfants qui ne font pas l'objet d'un projet d'adoption a été divisé par trois depuis la fin des années 1980 : il est en effet passé de 4 368 à 1 392 entre 1989 et 2011. Selon le rapport de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) sur la situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2011, cette évolution résulte certainement de la baisse du nombre de pupilles, d'un changement de politique visant à favoriser le placement adoptif ainsi que de la création de services et systèmes d'information qui facilitent l'échange d'informations entre départements sur la situation des enfants<sup>1</sup>.

La prise en charge par une famille d'accueil sans que l'enfant soit placé en vue de l'adoption demeure malgré tout le mode de suivi le plus fréquent : il concernait 953 enfants à la fin de l'année 2011.

#### Evolution des modalités d'accueil des pupilles de l'Etat sur la période 1989-2011



Source : Observatoire national de l'enfance en danger, « La situation des pupilles de l'Etat : enquête au 31 décembre 2011 »

L'absence de projet d'adoption peut avoir des causes diverses. Dans certains cas, les enfants ne sont pas encore prêts à être adoptés ou sont bien insérés dans leur famille d'accueil sans que celle-ci souhaite pour autant engager une procédure d'adoption. Pour près de la moitié des pupilles, leur état de santé, leur situation de handicap, leur âge ou leur appartenance à une fratrie rendent plus complexe la mise en œuvre du projet d'adoption.

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des organisations régionales de concertation pour l'adoption (Orca), structures de coordination entre départements mises en place pour le moment en Lorraine et en Basse-Normandie et du système d'information pour l'adoption des pupilles de l'Etat (Siape), qui recense les enfants ayant des besoins spécifiques.

## II. LA NECESSITE DE REMEDIER A L'INCONSTITUTIONNALITE DES DISPOSITIONS ENCADRANT L'EXERCICE DES RECOURS CONTRE LES ARRETES D'ADMISSION EN QUALITE DE PUPILLE DE L'ETAT

### A. LA VARIABILITE DES PRATIQUES ENGENDREE PAR L'IMPRECISION DE LA LOI

#### 1. Les règles fixées par le code de l'action sociale et des familles

Jusqu'en 1984, l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat ne pouvait être contesté que devant le juge administratif par le biais d'un recours pour excès de pouvoir. Cohérente avec le principe général selon lequel le contentieux des décisions administratives relève du juge administratif, cette règle limitait le pouvoir d'appréciation du juge à celle de la seule légalité de l'arrêté et non de son opportunité. En d'autres termes, le juge n'était pas en mesure de dire si la décision d'admission était conforme ou non à l'intérêt de l'enfant.

La loi précitée du 6 juin 1984 a introduit un régime juridique d'exception en confiant au **juge judiciaire** le contentieux des arrêtés d'admission en qualité de pupille de l'Etat. Afin de ne pas retarder démesurément la possibilité de placer l'enfant en vue de l'adoption, un **délai de trente jours suivant la date de l'arrêté du président du conseil général** a été fixé pour contester celui-ci.

Le premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles dispose ainsi que la décision d'admission peut être contestée devant le tribunal de grande instance *« par les parents, en l'absence de déclaration judiciaire d'abandon ou d'un retrait total de l'autorité parentale, par les alliés de l'enfant ou toute personne justifiant d'un lien avec lui, notamment pour avoir assuré sa garde, de droit ou de fait, et qui demandent à en assumer la charge »*.

Durant ce laps de temps, **toute possibilité de placer l'enfant en vue de l'adoption est suspendue**, ainsi qu'en dispose le 1° de l'article R. 224-18 du code de l'action sociale et des familles : *« lorsque la décision d'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'Etat a fait l'objet d'un recours, quel qu'il soit, le conseil de famille ne peut examiner aucun projet d'adoption tant que la décision juridictionnelle n'est pas devenue définitive »*.

Aucun recensement systématique ne permet actuellement de connaître le nombre de recours exercés chaque année contre les arrêtés d'admission en qualité de pupille de l'Etat. L'étude d'impact annexée au projet de loi indique cependant que la Direction générale de la cohésion sociale aurait connaissance d'environ quatre à cinq recours par an.

## 2. Des pratiques variables selon les départements

L'imprécision des dispositions du premier alinéa de l'article L. 224-8 empêche une application uniforme de la loi dans les départements.

Certains conseils généraux notifient leurs arrêtés d'admission aux personnes dont ils ont connaissance mais cette pratique, en l'absence de toute règle explicite, est loin d'être répandue.

Dans le but de sécuriser la situation de l'enfant au plus vite, beaucoup de départements ont fait le choix, contrairement à ce qui est indiqué dans la loi, de prendre **deux arrêtés d'admission**, le premier au moment du recueil par le service de l'ASE, le second une fois que les délais légaux de deux ou six mois prévus à l'article L. 224-4 se sont écoulés. D'autres rédigent l'arrêté d'admission dès le recueil de l'enfant en prévoyant de le rendre définitif à l'issue de ces mêmes délais.

Ces pratiques ont pour conséquence d'imputer le délai de trente jours sur celui de deux ou six mois. Cela permet certes d'envisager plus rapidement le placement en vue de l'adoption mais limite le délai dont disposent les requérants pour agir et les oblige à contester le statut de pupille alors que celui-ci n'est pas encore acquis à titre définitif.

Le risque de voir les personnes ayant qualité pour agir déposer leur recours une fois le délai de trente jours écoulé se trouve donc renforcé par l'application qui est faite de la loi. Le juge civil a d'ailleurs été amené à considérer que l'absence de notification par un conseil général d'un arrêté aux grands-parents de l'enfant, alors même que leur domicile et leur lien de parenté étaient connus des services départementaux a eu pour effet de ne pas faire courir le délai de recours<sup>1</sup>.

C'est sur une situation de ce type que le Conseil constitutionnel a été amené à examiner la conformité à la Constitution du premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles.

### ***B. DES DISPOSITIONS CENSUREES AU REGARD DU DROIT A L'EXERCICE D'UN RECOURS EFFECTIF***

#### **1. La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2012**

A la suite du rejet en appel du recours formé contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat de son petit-enfant, une requérante a soulevé devant la Cour de cassation la question de la constitutionnalité de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles, estimant que cet article « *en ce qu'il fait courir le délai de trente jours contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat à compter de la date de l'arrêté du président du conseil général, sans prévoir la publicité de cet arrêté, est*

---

<sup>1</sup> Cour d'appel de Paris, 13 septembre 1996, *Juris-Data* n° 1996-024658.

*contraire au principe constitutionnel garantissant le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction et à l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen*<sup>1</sup> ».

Le 6 juin 2012, la Cour de cassation a renvoyé la question au Conseil constitutionnel qui s'est prononcé le 27 juillet 2012<sup>2</sup>.

**Les faits et la procédure ayant conduit à la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2012 puis à l'arrêt de la Cour de cassation du 9 avril 2013**

Après avoir fait l'objet à sa naissance d'un placement provisoire auprès du service de l'ASE, un enfant sans filiation paternelle établie a été admis provisoirement en qualité de pupille de l'Etat le 30 novembre 2009 puis à titre définitif par un arrêté du 1<sup>er</sup> décembre de la même année à la suite du décès de sa mère.

La grand-mère maternelle de l'enfant, qui n'avait pas eu connaissance de l'arrêté d'admission, a déposé un recours contre celui-ci le 18 février 2010, soit quatre-vingt jours après son édicton. Sa demande a été jugée recevable mais rejetée par le tribunal de grande instance. C'est en appel que le délai de forclusion lui a été opposé, conduisant à déclarer la demande irrecevable.

Ainsi que le souligne le commentaire de la décision aux cahiers du Conseil constitutionnel, « *la question posée ne portait donc pas sur la durée du délai choisi par le législateur mais sur la détermination de son point de départ. L'inconstitutionnalité résiderait dans le fait de faire courir un délai pour exercer un recours contre une décision sans s'assurer que celle-ci a été portée à la connaissance des personnes susceptibles d'exercer le recours envisagé* ».

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a restreint son contrôle, considérant qu'il n'avait pas à se substituer au législateur pour apprécier la conciliation qui doit être opérée « *entre les droits des personnes qui entendent se prévaloir d'une relation antérieure avec [l'enfant] et l'objectif de favoriser son adoption* ». De ce point de vue, **le législateur était donc libre de ne prévoir aucune mesure de publicité générale de l'arrêté d'admission ni la notification individuelle de cet arrêté** aux personnes susceptibles de le contester.

En revanche, le législateur « *ne pouvait, sans priver de garanties légales le droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, s'abstenir de définir les cas et conditions dans lesquels celles des personnes qui présentent un lien plus étroit avec l'enfant sont effectivement mises à même d'exercer ce recours* ». Le Conseil constitutionnel a dès lors déclaré le premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles contraire à la Constitution car méconnaissant les exigences fixées à **l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**.

<sup>1</sup> Article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution* ».

<sup>2</sup> Décision n° 2012-268 QPC du 27 juillet 2012, Mme Annie M.



Cette décision a été suivie, le 9 avril 2013, d'un **arrêt de la Cour de cassation**<sup>1</sup>, statuant dans la même affaire, cette-fois ci sur la conformité de l'article L. 224-8 à **l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**<sup>2</sup>.

La Cour a cassé l'arrêt de la cour d'appel au motif que le fait d'avoir opposé un délai de trente jours pour contester une décision n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de publicité était contraire au droit à un procès équitable.

Dans un attendu de principe, elle a souligné que *« si le droit à un tribunal, dont le droit d'accès concret et effectif constitue un aspect, n'est pas absolu, les conditions de recevabilité d'un recours ne peuvent toutefois en restreindre l'exercice au point qu'il se trouve atteint dans sa substance même ; qu'une telle atteinte est caractérisée lorsque le délai de contestation d'une décision, tel que celui prévu par l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles, court du jour où la décision est prise non contradictoirement et que n'est pas assurée l'information des personnes admises à la contester »*.

## 2. La réponse apportée par le projet de loi

En application du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution<sup>3</sup>, le Conseil constitutionnel a prévu que l'abrogation du premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles ne serait effective qu'à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2014**. Ce délai doit permettre au législateur d'avoir le temps nécessaire pour remédier à l'inconstitutionnalité de cette disposition.

C'est ce que prévoit le présent projet de loi qui réécrit l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles dans son ensemble.

Son **article 1<sup>er</sup>** apporte quatre améliorations substantielles aux dispositions abrogées. Il clarifie les conditions d'édition de l'arrêté d'admission, précise le champ des personnes ayant qualité pour agir et définit parmi celles-ci les personnes qui, en raison du lien plus étroit qu'elles entretiennent avec l'enfant, se verront notifier individuellement l'arrêté par le conseil général. Enfin, il fixe clairement à la date de réception de l'arrêté de notification le point de départ du délai de trente jours à l'issue duquel l'arrêté ne pourra plus être contesté.

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, Première chambre civile, 9 avril 2013, n° 11-27 071.

<sup>2</sup> Article 6-1 de la Convention : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.[...] ».

<sup>3</sup> Alinéa 2 de l'article 62 de la Constitution : « [...] Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. [...] ».

Ces changements conduisent à définir **deux catégories de requérants** : ceux à qui l'arrêté sera notifié, qui disposeront de trente jours pour le contester ; ceux qui n'auront pas reçu de notification et ne pourront donc se voir opposer le délai de forclusion.

Cette solution est équilibrée dans la mesure où elle permet d'éviter les inconvénients que comporteraient une publication générale de l'arrêté d'admission ou un alignement du champ des requérants sur celui des personnes recevant la notification. La première solution risquerait d'ouvrir la voie à des recours non justifiés qui retarderaient le placement en vue de l'adoption. La seconde aurait pour conséquence, soit de limiter sensiblement le champ des requérants aux seules personnes s'étant fait connaître auprès du service de l'ASE, soit de faire peser sur ce dernier une charge démesurée en l'obligeant à rechercher toutes les personnes ayant potentiellement qualité pour agir.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel, devenu **l'article 1<sup>er</sup> bis**, qui vise à renforcer l'information délivrée dans le procès-verbal déclarant l'enfant pupille à titre provisoire.

**L'article 2** fixe les modalités d'application de la loi outre-mer.

Afin de laisser aux départements le temps d'adapter leurs pratiques, **l'article 3** aligne la date d'entrée en vigueur du projet de loi sur celle à laquelle la censure du Conseil constitutionnel deviendra effective, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

\*

\* \*

**Réunie le mardi 16 juillet, sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission des affaires sociales a adopté le texte du projet de loi sans modification.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

*(art. L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles)*

### **Admission en qualité de pupille de l'Etat**

***Objet : Cet article a pour objet de préciser les règles d'édition de l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat, ses modalités de notification puis les conditions dans lesquelles celui-ci peut faire l'objet d'un recours devant le juge judiciaire.***

#### **I - Le dispositif proposé**

L'article 1<sup>er</sup> constitue le point central du présent projet de loi puisqu'il a pour objet de remplacer les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 juillet 2012. Pour ce faire, il procède à une réécriture complète de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles.

En remplacement des trois alinéas existants, cinq paragraphes sont créés qui clarifient la procédure d'édition de l'arrêté d'admission, fixent les modalités de notification ainsi que celles selon lesquelles peuvent être exercés les recours. Il apporte enfin des améliorations rédactionnelles concernant les conséquences de la décision du juge.

● Le **paragraphe I** précise les modalités d'édition de l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat.

C'est le président du conseil général qui est compétent pour publier l'arrêté.

Pour les enfants relevant des 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de l'article L. 224-4 du code de l'action sociale et des familles, cet arrêté intervient à l'issue du délai de deux ou six mois prévu par ce même article après l'admission à titre provisoire. Le délai est de deux mois pour les enfants sans filiation (1<sup>o</sup>), pour ceux dont la filiation est établie et connue et qui ont été expressément remis au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) par les personnes ayant qualité pour consentir à leur adoption (2<sup>o</sup>) et pour les orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle n'est pas organisée (4<sup>o</sup>). Il est porté à six mois lorsque l'enfant a été remis à l'ASE uniquement par l'un de ses deux parents (3<sup>o</sup>).

Pour les enfants ayant fait l'objet d'une décision de retrait total de l'autorité parentale (5°) ou d'une déclaration judiciaire d'abandon (6°), l'arrêté d'admission intervient immédiatement.

Sans apporter de changements par rapport au droit existant, qui prévoit déjà que l'admission en qualité de pupille de l'Etat nécessite un arrêté du président du conseil général, le paragraphe I dispose clairement que cet arrêté n'intervient qu'à l'issue des délais prévus à l'article L. 224-4.

Cette disposition est cohérente avec la position exprimée par le Conseil constitutionnel au 7° considérant de sa décision : « *l'article L 224-4 prévoit que l'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat à titre définitif n'intervient par arrêté du président du conseil général qu'à l'issue des délais précités [les délais fixés à l'article L. 224-4 et exposés dans le considérant 6 de la décision]* ».

Certains conseils généraux ont pris l'habitude d'édicter deux arrêtés, l'un provisoire, l'autre définitif, ou un arrêté provisoire ne devenant définitif qu'à l'issue du délai de deux ou six mois. Ces pratiques ne devraient donc plus avoir lieu, ce qui évitera à l'avenir toute imputation du délai de recours sur ceux prévus à l'article L. 224-4.

● Le **paragraphe II** définit les quatre catégories de titulaires du droit au recours contre l'arrêté d'admission.

Le 1° donne qualité pour agir aux parents de l'enfant, sauf lorsqu'est intervenue une décision judiciaire constatant l'abandon ou prévoyant le retrait total de l'autorité parentale. Il n'y a sur ce point pas de changement avec le droit existant. Lorsque l'enfant a été admis en qualité de pupille de l'Etat par décision judiciaire, les parents ont la possibilité de contester la décision judiciaire elle-même.

En parallèle de cette procédure subsiste la possibilité prévue au dernier alinéa de l'article L. 224-6 du code de l'action sociale et des familles, pour le ou les parents qui ont remis leur enfant à l'ASE, de demander au tuteur sa restitution. Celui-ci prend sa décision avec l'accord du conseil de famille. En cas de refus, un recours peut être formé devant le tribunal de grande instance.

Jusqu'à présent, l'article L. 224-8 ouvre également le recours aux « *alliés de l'enfant* ». Le terme allié apparaît cependant inadapté dans la mesure où il désigne les personnes unies par un lien d'alliance résultant du mariage.

Il est donc remplacé au 2° par les termes de « *membres de la famille de l'enfant* ». Cette notion relativement large doit garantir une certaine souplesse et permettre d'apprécier l'intérêt de l'enfant au cas par cas et non en fonction d'un degré de parenté qui aurait été fixé *a priori*. La notion de

membres de la famille de l'enfant est en outre déjà utilisée à l'article 350 du code civil qui définit le régime de la déclaration judiciaire d'abandon<sup>1</sup>.

Le 3° prévoit que le recours est également possible pour « *le père de naissance ou les membres de la famille de la mère ou du père de naissance, lorsque l'enfant a été admis sur le fondement du 1° de l'article L. 224-4* ».

Cette disposition pose la question de la préservation du secret de l'accouchement sous « x ». En pratique, la jurisprudence a déjà admis à plusieurs reprises la possibilité pour les grands-parents d'un enfant né sous « x » d'exercer un recours contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat<sup>2</sup>. Il s'agissait à chaque fois de cas où la mère de naissance avait informé ses parents de son accouchement tout en souhaitant préserver le secret de son identité.

Pour ce qui est du père de naissance, il existe déjà une procédure de reconnaissance de paternité qui, en théorie, devrait lui permettre, une fois aboutie, de contester l'arrêté d'admission en qualité de père de l'enfant. Mais compte-tenu des délais inhérents à cette procédure, il apparaît justifié de donner qualité pour agir contre l'arrêté d'admission au père de naissance.

Enfin, le recours est ouvert au 4° à « *toute personne ayant assuré de droit ou de fait la garde de l'enfant* » et non plus à « *toute personne justifiant d'un lien avec lui, notamment pour avoir assuré sa garde, de droit ou de fait* ».

Cette disposition permet en particulier de couvrir la situation des familles d'accueil qui souhaitent maintenir un lien avec l'enfant sans pour autant avoir le projet de l'adopter. Elle est plus précise que la précédente dans la mesure où la qualité pour agir sera déterminée, non plus à travers l'appréciation d'un lien particulier qui aurait été établi avec l'enfant mais sur le fondement d'éléments objectifs traduisant la garde de droit ou de fait.

Le dernier alinéa du paragraphe II confirme par ailleurs la règle selon laquelle l'action n'est recevable que si le requérant demande à assumer la charge de l'enfant.

Cette disposition participe pleinement du souci de garantir en premier lieu l'intérêt de l'enfant. L'objectif du recours n'est pas simplement de faire obstacle à l'acquisition du statut de pupille de l'Etat mais bien de trouver la famille qui sera le mieux à même de s'occuper de l'enfant.

• Le **paragraphe III** fixe les modalités de publicité de l'arrêté d'admission.

---

<sup>1</sup> L'alinéa 4 de l'article 350 du code civil dispose que « *l'abandon n'est pas déclaré si, au cours du délai prévu au premier alinéa du présent article [un an], un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier* ».

<sup>2</sup> CA Angers, 26 janvier 2011, n° 10/01339 ; CA Metz, 22 janvier 2013, n° 11/04085.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel soulignait la nécessité pour le législateur de « *définir les cas et conditions dans lesquels celles des personnes qui présentent un lien plus étroit avec l'enfant sont effectivement mises à même d'exercer ce recours* ». La réponse donnée par le projet de loi consiste à définir deux catégories de requérants : ceux à qui l'arrêté aura été notifié parce qu'ils « *présentent un lien plus étroit avec l'enfant* » ; ceux à qui il ne l'aura pas été mais qui ont malgré tout qualité pour agir.

L'arrêté est donc obligatoirement notifié aux parents de l'enfant, en l'absence de déclaration judiciaire d'abandon ou de retrait total de l'autorité parentale. Il est notifié aux autres catégories de personnes ayant qualité pour former un recours, à la condition que celles-ci aient manifesté un intérêt pour l'enfant auprès du service de l'ASE avant la date de l'arrêté d'admission.

Le délai de trente jours s'appliquera aux personnes qui auront reçu la notification. En revanche, il ne pourra être opposé à celles ayant qualité pour agir mais n'ayant pas reçu de notification. Ces dernières auront donc la possibilité d'effectuer un recours jusqu'à la décision de placement en vue de l'adoption, qui a pour effet d'éteindre toute possibilité de restitution de l'enfant à sa famille d'origine. L'article 352 du code civil dispose en effet que « *le placement en vue de l'adoption met obstacle à toute restitution de l'enfant à sa famille d'origine. Il fait échec à toute déclaration de filiation et à toute reconnaissance* ». Si cet article ne mentionne explicitement que la famille d'origine, la règle qu'il énonce s'applique à l'ensemble des personnes ayant qualité pour agir contre l'arrêté d'admission en vertu du principe général selon lequel les tiers ne peuvent prétendre bénéficier de droits supérieurs sur l'enfant à ceux dont dispose la famille.

Le choix consistant à distinguer, au sein du champ de l'ensemble des requérants, ceux à qui la décision sera notifiée, répond pleinement à la décision du Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet considéré, d'une part que le législateur pouvait estimer « *qu'il serait contraire à l'intérêt de l'enfant de publier l'arrêté de son admission en qualité de pupille de l'Etat* », d'autre part que « *le législateur a pu choisir de donner qualité pour agir à des personnes dont la liste n'est pas limitativement établie et qui ne sauraient, par conséquent, recevoir toutes individuellement notification de l'arrêté en cause* ».

L'idée d'une publication générale de l'arrêté d'admission est donc écartée. Elle peut en effet sembler excessive car ouvrant la voie à des recours non justifiés qui retarderaient le placement de l'enfant en vue de l'adoption.

L'autre solution qui consisterait à aligner le champ des requérants sur celui des personnes recevant la notification de l'arrêté n'a pas non plus été retenue. Elle aurait en effet pour conséquence, soit de limiter le champ des requérants aux seules personnes s'étant fait connaître auprès du service de l'ASE, soit de faire peser sur ce dernier une charge démesurée en l'obligeant à rechercher toutes les personnes ayant potentiellement qualité pour agir.

Les règles formelles entourant la notification de l'arrêté sont également précisées au paragraphe III. La notification doit être effectuée de façon à ce que sa date de réception puisse être établie de façon certaine. Elle doit également mentionner les voies et délais de recours, la juridiction compétente et préciser que l'action n'est recevable que si le requérant demande à assumer la charge de l'enfant.

- Le **paragraphe IV** porte sur les modalités d'exercice du recours.

Jusqu'à présent, l'arrêté d'admission peut être contesté devant le tribunal de grande instance dans un délai de trente jours suivant la date à laquelle il a été pris par le président du conseil général.

Le paragraphe IV continue de fixer à trente jours le délai de forclusion mais celui-ci court désormais à compter de la réception de la notification, ce qui est de nature à renforcer l'effectivité du droit au recours.

La compétence du juge judiciaire pour connaître des arrêtés d'admission est maintenue. L'exception introduite par la loi du 6 juin 1984<sup>1</sup> au principe selon lequel le contentieux des décisions administratives doit relever du juge administratif est donc confirmée. Cette exception apparaît en effet justifiée à partir du moment où seul le juge judiciaire a compétence pour apprécier l'opportunité de la décision.

- Le **paragraphe V** reprend, en leur apportant des précisions rédactionnelles, les dispositions déjà applicables aux alinéas 2 et 3 de l'article L. 224-8.

Lorsqu'il juge la demande conforme à l'intérêt de l'enfant, le tribunal annule l'arrêté et confie l'enfant au demandeur. Il est désormais précisé que ce dernier doit demander, « le cas échéant », l'organisation de la tutelle, et non de façon systématique. En effet, dans les cas où ce sont les parents de l'enfant qui ont obtenu l'annulation de l'arrêté, l'autorité parentale leur est restituée. Il n'est dans ces cas-là pas question d'organiser la tutelle.

Comme cela est déjà prévu, le tribunal peut, en cas de refus du recours, octroyer un droit de visite au demandeur dans les conditions qu'il détermine et au regard de l'intérêt de l'enfant.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté huit amendements rédactionnels au présent article.

---

<sup>1</sup> Loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection et de l'enfance et au statut des pupilles de l'Etat.

### **III - Le texte adopté par la commission**

Le présent article renforce l'effectivité du droit au recours des personnes ayant qualité pour agir contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat. L'option choisie, qui permet de distinguer au sein du champ des requérants potentiels ceux qui présentent « *un lien plus étroit* » avec l'enfant et qui se verront donc notifier l'arrêté d'admission, s'inscrit dans la droite ligne des orientations données par le Conseil constitutionnel dans les considérants de sa décision du 27 juillet 2012.

Ce faisant, l'article répond parfaitement à l'objet limité qui lui a été confié : remédier à l'inconstitutionnalité des modalités d'exercice des recours contre les arrêtés d'admission en qualité de pupille de l'Etat. Il apporte en outre une clarification bienvenue sur la date à laquelle doit être édicté l'arrêté d'admission.

Votre commission souligne cependant la nécessité d'engager une réflexion, dans un avenir qu'elle espère prochain, sur l'ensemble du régime juridique applicable aux pupilles de l'Etat. Réparties entre le code civil et celui de l'action sociale et des familles, ces règles s'avèrent en effet particulièrement complexes et d'une application malaisée. Or ce sont les enfants, alors même qu'ils connaissent des trajectoires personnelles difficiles, qui sont les premières victimes de cette insécurité juridique.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

#### *Article 1<sup>er</sup> bis*

*(art. L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles)*

#### **Information sur les conditions d'admission en qualité de pupille de l'Etat au stade du recueil de l'enfant**

***Objet : Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à compléter les informations qui doivent être fournies lorsqu'est établi le procès-verbal déclarant l'enfant pupille de l'Etat à titre provisoire.***

### **I – Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

L'article L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles indique les informations qui doivent être incluses dans le procès-verbal délivré lors de la remise aux services de l'ASE des enfants mentionnés aux 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de l'article L. 224-4. Il s'agit :

- des mesures instituées, notamment par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;



- des dispositions du code de l'action sociale et des familles sur le régime de la tutelle des pupilles de l'Etat ;

- des délais et conditions suivant lesquels l'enfant pourra être repris par ses père ou mère ;

- de la possibilité de laisser tous renseignements concernant la santé des père ou mère, les origines de l'enfant ainsi que les raisons et les circonstances de sa remise au service de l'ASE.

A l'initiative de sa rapporteure, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le procès-verbal contiendra également des informations relatives aux « modalités d'admission en qualité de pupille de l'Etat mentionnées à l'article L. 224-8 ».

## **II - Le texte adopté par la commission**

Cet article apporte un complément utile au présent projet de loi puisqu'il renforce l'information qui sera délivrée aux personnes remettant l'enfant au service de l'ASE. Une telle disposition devrait leur permettre d'effectuer en toute connaissance de cause le choix d'engager ou non une procédure de recours contre l'arrêté d'admission.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

### *Article 2*

*(art. L. 552-2 et L. 552-2-1 du code de l'action sociale et des familles)*

#### **Application dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie**

***Objet : Cet article précise les conditions d'application de la loi en outre-mer.***

## **I - Le dispositif proposé**

Les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution<sup>1</sup> sont en principe régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont donc applicables qu'à la condition d'une mention expresse dans le texte en question.

Le **paragraphe I** du présent article répond à cette exigence en disposant que « *l'article 1<sup>er</sup> est applicable sur tout le territoire de la République, sauf en Nouvelle Calédonie* ».

---

<sup>1</sup> Il s'agit de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et de la Polynésie française.

La Nouvelle Calédonie, collectivité à statut particulier elle aussi régie par le principe de spécialité législative, est dans une situation spécifique puisque, en application d'une loi de pays du 20 janvier 2012<sup>1</sup>, les compétences de l'Etat en matière de droit civil lui sont transférées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Par conséquent, la Nouvelle-Calédonie est désormais seule compétente pour remédier à l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles.

Les **paragraphe II** et **III** effectuent des coordinations aux articles L. 552-2 et L. 552-2-1 du code de l'action sociale et des familles pour l'application de la loi dans les îles Wallis et Futuna. Les termes « *service de l'aide sociale à l'enfance* » sont remplacés par ceux de « *service chargé de l'aide sociale à l'enfance* », par parallélisme avec ce qui est prévu pour la Polynésie française<sup>2</sup>.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **II - Le texte adopté par la commission**

Cet article apporte les mentions et coordinations nécessaires à l'application du texte dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Concernant la Nouvelle-Calédonie, il conviendra d'être attentif à ce que celle-ci soit effectivement en mesure d'adapter sa législation avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, date à laquelle la censure du Conseil constitutionnel deviendra effective.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi de pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, des règles concernant l'état civil et du droit commercial.

<sup>2</sup> Article L. 562-2 du code de l'action sociale et des familles.

*Article 3*  
**Entrée en vigueur de la loi**

**Objet : Cet article a pour objet de prévoir une entrée en vigueur différée du présent projet de loi.**

**I - Le dispositif proposé**

En application du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel, « *considérant que l'abrogation immédiate des dispositions critiquées aurait pour effet de supprimer le droit de contester l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat et aurait des conséquences manifestement excessives* », et afin « *de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée* », a reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2014 la date d'application de sa décision.

L'abrogation du premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles ne sera donc applicable qu'aux arrêtés d'admission pris après le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le présent article choisit cette même date pour fixer l'entrée en vigueur du projet de loi.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

**II - Le texte adopté par la commission**

Les conseils généraux vont devoir faire évoluer leurs pratiques, en particulier pour assurer la notification des arrêtés d'admission aux personnes concernées. Il apparaît dès lors justifié d'avoir fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2014 la date d'entrée en vigueur du texte.

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi prévoit la mise en place de mesures visant à informer, en lien avec l'Assemblée des départements de France (ADF), les conseils généraux des nouvelles règles procédurales qu'ils auront à appliquer. Il est prévu que ces informations soient largement diffusées en amont de façon à prévenir d'éventuelles difficultés d'application. Votre commission sera particulièrement attentive à ce que cet accompagnement soit mis en place de façon efficace.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. [...] »



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mardi 16 juillet 2013, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission examine le rapport de Mme Isabelle Pasquet sur le projet de loi n° 744 (2012-2013) relatif à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat.*

*Mme Isabelle Pasquet, rapporteure. – Le projet de loi modifie un point central du statut des pupilles de l'Etat : il clarifie et sécurise en effet, en réponse à une décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2012 prise sur le fondement d'une question prioritaire de constitutionnalité, les modalités d'exercice des recours contre les arrêtés d'admission en qualité de pupille de l'Etat.*

*Les pupilles de l'Etat sont des enfants dont la famille n'est plus en mesure d'assurer la prise en charge. Un statut protecteur ouvrant droit à l'adoption leur est alors conféré, fondé sur l'intervention de trois acteurs : le préfet d'abord, désigné comme tuteur ; le conseil de famille ensuite, composé de représentants du département, d'associations et de personnalités qualifiées, qui assiste le préfet ; le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) enfin, placé sous l'autorité du président du conseil général, qui prend en charge les pupilles et veille à l'élaboration d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais.*

*Peuvent devenir pupilles de l'Etat : les enfants sans filiation ; ceux remis au service de l'ASE par leurs parents ou par un seul d'entre eux, sans que l'autre ait manifesté sa volonté d'assurer leur prise en charge ; les orphelins de père et de mère pour lesquels aucune tutelle n'est organisée ; enfin, les enfants dont les parents ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale par décision judiciaire ou pour lesquels une décision judiciaire d'abandon a été prononcée.*

*Cette classification recouvre en pratique deux grandes catégories. Lorsqu'une décision de justice est intervenue, l'acquisition du statut de pupille est immédiate. Dans les autres cas, un procès-verbal établi par le service de l'ASE au moment du recueil de l'enfant donne à celui-ci le statut de pupille à titre provisoire, avant que le président du conseil général prononce un arrêté d'admission, à l'issue d'un délai de deux ou six mois selon les situations.*

*Au 31 décembre 2011, 2 345 enfants avaient le statut de pupille de l'Etat, un nombre en diminution constante depuis plusieurs décennies. L'âge moyen des pupilles au moment de leur admission est d'un peu plus de quatre ans et demi. Les situations varient fortement selon le mode d'admission : les enfants nés sous « x » sont généralement recueillis très jeunes avant d'être rapidement placés en vue de l'adoption, ceux qui ont fait l'objet d'une décision judiciaire d'abandon acquièrent souvent le statut plus tardivement, après avoir été pris en charge plusieurs années par l'aide sociale à l'enfance.*

*Fin 2011, quatre enfants sur dix faisaient l'objet d'un placement en vue de l'adoption. Celle-ci n'a pas vocation à être systématique : l'intérêt de l'enfant commande parfois de le maintenir dans sa famille d'accueil, et cette dernière peut ne pas souhaiter engager une procédure d'adoption. L'adoption constitue cependant le prolongement logique de l'admission en qualité de pupille de l'Etat. Cette mesure étant susceptible de rompre définitivement les liens avec la famille d'origine, les modalités du recours offert aux parents ou proches de l'enfant sont fondamentales.*

*Depuis 1984, la compétence de l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat appartient au président du conseil général. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles, l'arrêté peut ensuite faire l'objet d'un recours devant le juge judiciaire dans un délai de trente jours suivant la date de son édicition. Trois catégories de requérants ont qualité pour agir : les parents d'abord, en l'absence de décision judiciaire consacrant l'abandon ou le retrait total de l'autorité parentale ; les alliés de l'enfant ensuite ; enfin, toute personne justifiant d'un lien avec lui, notamment pour avoir assuré sa garde, de droit ou de fait. Pour que son action soit recevable, le requérant doit demander à assurer la prise en charge de l'enfant.*

*Soucieux de préserver l'enfant de recours abusifs, sans pour autant exiger de la part des conseils généraux la notification individuelle de l'arrêté à chacun des requérants potentiels, le législateur s'est abstenu de préciser les conditions de publicité de l'arrêté. Or, dans sa décision du 27 juillet 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur « ne pouvait, sans priver de garanties légales le droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, s'abstenir de définir les cas et conditions dans lesquels celles des personnes qui présentent un lien plus étroit avec l'enfant sont effectivement mises à même d'exercer ce recours ». Le Conseil a déclaré le premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Afin de laisser au législateur le temps de légiférer, il a reporté l'effet de sa décision au 1<sup>er</sup> janvier 2014.*

*Le texte que nous examinons aujourd'hui remédie à cette inconstitutionnalité. Il dispose d'abord que l'arrêté d'admission, lorsqu'il n'intervient pas après une décision judiciaire, n'est pris qu'à l'issue des délais de deux ou six mois. En effet, dans le but de sécuriser au plus vite la situation de l'enfant, les conseils généraux prennent parfois un seul arrêté au*

*moment de son recueil par l'ASE, parfois un premier provisoire et un second définitif à l'issue du délai légal. Cette précision harmonisera les pratiques.*

*Ensuite, l'article 1<sup>er</sup> précise le champ des personnes ayant qualité pour agir. Celui-ci recouvre désormais quatre catégories : les parents de l'enfant, en l'absence de déclaration judiciaire d'abandon ou d'un retrait total de l'autorité parentale ; les membres de la famille de l'enfant ; le père de naissance ou les membres de la famille de naissance pour les enfants dont la filiation est inconnue ; toute personne ayant assuré la garde de droit ou de fait de l'enfant.*

*L'ouverture explicite du recours à la famille de naissance ne remet pas en cause le droit pour une femme d'accoucher sous « x », mais consacre une évolution admise par la jurisprudence. En effet, plusieurs juridictions ont récemment reconnu le droit aux parents d'une femme ayant accouché sous « x » de contester l'arrêté d'admission de leur petit-enfant en qualité de pupille de l'Etat. Les professionnels qui ont accompagné la mère ayant interdiction de révéler quoi que ce soit à un tiers, ces personnes avaient été informées par la femme elle-même de son accouchement. Pour la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, il y a une forme d'acte manqué dans le fait d'en parler... Quant au père de naissance, la loi lui reconnaît déjà la possibilité d'engager une procédure en reconnaissance de paternité.*

*Parmi les personnes ayant qualité pour agir, l'article 1<sup>er</sup> précise celles à qui l'arrêté devra être notifié : les parents, ainsi que ceux des requérants ayant manifesté avant la date de l'arrêté d'admission leur intérêt pour l'enfant auprès de l'ASE.*

*Le point de départ du délai de recours demeure fixé à trente jours, mais il court désormais à compter de la date de réception de la notification. Celle-ci devra être effectuée par tout moyen permettant d'établir une date certaine de réception. La notification indiquera en outre la règle – déjà en vigueur – selon laquelle l'action contre le recours n'est recevable que si le requérant demande à assumer la charge de l'enfant.*

*Cette rédaction remédie parfaitement aux critiques du Conseil constitutionnel. La publicité générale des arrêtés d'admission comme la limitation du droit de recours aux seules personnes à qui l'arrêté aura été notifié ont été écartées. La solution choisie définit les requérants légitimes : d'une part ceux qui, outre les parents, auront fait la preuve de leur « lien plus étroit » avec l'enfant en se signalant auprès de l'ASE et à qui toutes les garanties pour exercer leur recours dans le délai de trente jours sont offertes ; d'autre part ceux qui, sans doute parce qu'ils n'auront pas eu connaissance à temps de la situation de l'enfant, pourront malgré tout effectuer un recours jusqu'au placement de celui-ci en vue de l'adoption.*

*Cette solution n'exclut pas que, dans des cas très exceptionnels et malgré toutes les précautions prévues, des recours soient formés trop tardivement, c'est-à-dire une fois l'enfant placé en vue de l'adoption. Or, aux termes de l'article 352 du code civil, le placement agit comme un couperet puisqu'il exclut toute possibilité de retour dans la famille d'origine. La*

*question de l'évolution de cette règle, qui entend sécuriser au maximum la situation de l'enfant, demanderait une réflexion bien plus approfondie et qui dépasse largement l'objet du présent projet de loi.*

*Outre plusieurs amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel qui prévoit d'informer les parents des règles fixées à l'article L. 224-8, lorsqu'ils remettent leur enfant à l'ASE.*

*L'article 2 du texte porte sur l'application de la loi outre-mer. L'article 3 prévoit son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014, c'est-à-dire à la date où la censure du Conseil constitutionnel deviendra effective. Ce délai est justifié : les conseils généraux vont devoir adapter leurs pratiques afin de répondre aux nouvelles obligations qui s'imposeront à eux en matière de notification des arrêtés d'admission.*

*En l'état, le texte fournit la solution la meilleure pour garantir à la fois le droit au recours et la sécurisation de la situation de l'enfant dans des délais satisfaisants. Nos collègues de l'Assemblée nationale ont adopté le projet de loi à l'unanimité en commission puis en séance. J'espère qu'un large consensus pourra également se former dans notre Haute Assemblée autour de la rédaction des députés.*

**M. Jean Desessard.** – *Je félicite notre rapporteure pour la qualité de son travail. Je voterai ce projet de loi. Les auditions auxquelles j'ai assisté m'ont toutefois convaincu que ces questions appellent d'autres débats, qu'il faudra aborder en temps utile.*

**M. René-Paul Savary.** – *Nous avons examiné ce texte au sein de l'Assemblée des départements de France (ADF). Il pose de nombreuses questions aux services sociaux des conseils généraux, dont les pratiques diffèrent en effet : certains prennent des arrêtés provisoires, d'autres un unique arrêté définitif, parfois trop imprécis.*

*Les recours, au demeurant peu fréquents, proviennent souvent des grands-parents, en cas d'accouchement sous « x ». Il y a peut-être à ce niveau des choses à clarifier.*

*La notification de l'arrêté auprès de ceux des requérants ayant manifesté leur intérêt pour l'enfant auprès des services sociaux est un bon compromis, applicable en dépit de la difficulté de certaines situations. Il serait opportun de renforcer le poids de l'avis rendu par le conseil de famille. Celui-ci n'est pas forcément pris en compte, notamment lorsqu'il existe des personnes susceptibles d'assumer la charge de l'enfant.*

*J'attire votre attention sur la durée des procédures de contestation : l'arrêté d'admission peut être pris deux mois après l'arrêté provisoire, contesté dans le mois qui suit, l'affaire tranchée en première instance trois mois plus tard, à quoi s'ajoutent quinze jours pour faire appel et à nouveau trois mois en deuxième instance... Ces procédures ont leur logique, mais elles ne servent pas toujours l'intérêt de l'enfant.*



*Enfin, depuis 1984, les conseils généraux ont la charge des pupilles : le statut des associations départementales des pupilles et anciens pupilles, qu'aident les conseils généraux, mériterait d'être revu.*

**M. Claude Jeannerot.** – *Je félicite à mon tour notre rapporteure pour la clarté de son exposé, instructif même pour le président de conseil général que je suis ! Si j'approuve les propos de René-Paul Savary, je rejoins notre rapporteure sur la nécessité d'adopter conforme ce projet de loi afin de ne pas retarder son application, quitte à introduire des dispositions complémentaires dans une proposition de loi ultérieure.*

**M. Georges Labazée.** – *Le Conseil supérieur de l'adoption où je représente le Sénat a rendu un avis sur ce texte. La question centrale est celle de l'accouchement sous « x » : modifier l'équilibre existant est très difficile et serait source de contentieux. Le cas porté à la connaissance du Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs été par un proche d'une mère ayant accouché sous « x ». Il a exploité une faille juridique.*

*En l'état, ce texte me convient. Si nous touchons aux mécanismes d'adoption, nous risquons de prolonger l'examen de ce texte plus que de raison.*

**Mme Muguette Dini.** – *Merci pour ce rapport d'une grande clarté.*

*Les recours sont évidemment utiles, mais certaines familles d'accueil, notamment d'un enfant handicapé, attendent le dix-huitième anniversaire du jeune pour procéder à l'adoption, afin de ne pas perdre leur rémunération. Il faudrait inciter ces familles à adopter plus tôt, en leur permettant de conserver les aides qu'elles reçoivent.*

*Dès leur majorité, le conseil général n'a plus la charge des pupilles. Certains départements continuent de les aider, d'autres non. En toute hypothèse, on ne peut pas dire que les associations départementales des pupilles et anciens pupilles n'ont plus de raison d'être.*

**M. René-Paul Savary.** – *Je n'ai pas dit cela.*

**Mme Muguette Dini.** – *Enfin, je me réjouis que nous ayons un délai pour légiférer sur ce point, et je regrette que le Conseil constitutionnel n'ait pas eu le même souci concernant le harcèlement sexuel : sa décision de 2012 avait pris effet immédiatement et mis à terre nombre de procédures judiciaires.*

**Mme Annie David, présidente.** – *Nous sommes quelques-uns à penser de même.*

**Mme Muguette Dini.** – *Notez que l'avocat et le requérant connaissaient la grande majorité des membres du Conseil constitutionnel, de l'aveu de l'avocat lui-même. Je le dénonce ici et recommencerai.*

### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**Mme Isabelle Pasquet, rapporteure.** – L'amendement n° 1 déposé par M. Savary retire tout fondement législatif à l'existence des associations départementales de pupilles et anciens pupilles de l'Etat. Or le code de l'action sociale et des familles rend leur participation obligatoire aux conseils de familles, ainsi qu'aux commissions d'agrément en vue d'adoption. Une telle évolution exigerait au moins une concertation préalable avec la fédération nationale de ces associations. Leurs missions devront certes évoluer, en particulier là où le nombre de pupilles et anciens pupilles est faible. Mais on ne peut leur dénier toute existence législative, et reconnaître simultanément, comme le fait l'exposé des motifs, qu'elles forment « une grande famille pour ceux qui n'ont pas eu la chance d'avoir une famille ».

La deuxième partie de cet amendement supprime l'obligation d'affecter les biens des pupilles de l'Etat, recueillis par le département lorsqu'aucun héritier ne s'est fait connaître, à des dons ou des prêts aux pupilles et anciens pupilles. M. Savary propose que les sommes recueillies soient librement utilisées par les départements.

Je trouve cependant légitime que des sommes reçues au décès d'un ancien pupille puissent être utilisées au bénéfice d'autres pupilles. En outre, sept décès en 2010, quatorze en 2011 : les sommes en jeu sont faibles ! La mesure serait négligeable sur le plan financier mais lourde de sens pour les intéressés.

Je demande donc le retrait de cet amendement. A défaut, j'y serai défavorable.

**M. René-Paul Savary.** – Je le retire. Je voulais avant tout susciter le débat. Nos conseils généraux sont aujourd'hui dans une situation critique. Chaque jour des mesures de rigueur, voire d'austérité, doivent être prises. Toute subvention est réexaminée, chaque politique est remise à plat.

Je n'ai aucun mépris pour ces associations qui, comme dans le domaine du handicap, jouent un rôle majeur. Nous leur sommes très attachés. Il n'en demeure pas moins qu'il faut clarifier leurs relations administratives et financières avec les collectivités publiques.

**Mme Isabelle Pasquet, rapporteure.** – La notion de pupille est complexe et les dispositions qui s'y rattachent sont dispersées dans divers codes. Cela ne facilite pas la tâche des familles, des conseils de famille...

**Mme Mugette Dini.** – Et des enfants !

**Mme Isabelle Pasquet, rapporteure.** – Oui. Je souhaite que l'on examine sinon urgemment, du moins rapidement, un texte relatif aux questions familiales qui nous donne l'opportunité d'approfondir ces sujets. Les associations nous ont suggéré d'intéressantes pistes de réflexion.

**Mme Colette Giudicelli.** – *Il y a urgence. Les conseils généraux sont en difficulté. Or l'action sociale est au cœur de leurs compétences. Nous ne pourrons pas attendre un an ou deux. J'approuve tout ce qui a été dit précédemment.*

**M. René-Paul Savary.** – *Cet amendement a été proposé par l'Assemblée des départements de France (ADF). Je n'ai fait que le reprendre à mon compte.*

**M. Jean Desessard.** – *Voilà bien le corporatisme des départements !*

**M. René-Paul Savary.** – *J'ai réagi vivement face à Dominique Bertinotti sur le rôle des préfets dans l'organisation des structures d'accueil de la petite enfance. Je signale que le président de l'ADF a publié à ce sujet un courrier qui recadre bien les choses : les schémas départementaux d'accueil de la petite enfance attribuent clairement au président du conseil général la responsabilité des structures d'accueil. Or les départements n'ont pas été associés à la concertation ! Ils n'ont pas vocation à être seulement des contributeurs financiers. Compliquer le dispositif à outrance n'aboutira qu'à les décourager d'agir et à les contraindre à couper sévèrement dans leurs dépenses.*

**M. Claude Jeannerot.** – *Je le confirme.*

**M. René-Paul Savary.** – *Aidez-nous à reprendre nos responsabilités en main !*

**Mme Annie David, présidente.** – *Les crédits attribués aux associations de pupilles ne menacent pas directement l'équilibre financier de nos départements...*

**M. René-Paul Savary.** – *Les subventions grèvent les charges générales.*

**Mme Annie David, présidente.** – *Nous prolongerons ce débat dans le cadre du texte relatif à la famille.*

*L'amendement n° 1 est retiré.*

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

**Mme Annie David, présidente.** – *Unanimité ! Cela mérite d'être salué. Je vous remercie.*

Article additionnel après l'article 1 <sup>er</sup> bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SAVARY	1	Associations départementales de pupilles et anciens pupilles de l'Etat	Retiré



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Mardi 9 juillet 2013*

- **Mme Danielle Housset**, présidente d'honneur de l'association Enfance et familles d'adoption (EFA).
- **Mme Guillemette Leneveu**, directrice générale de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), **M. David Pioli**, responsable du service sociologie, psychologie, droit de la famille, **Mme Claire Menard**, chargée des relations parlementaires.



TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la Commission
<b>Code de l'action sociale et des familles</b>	<b>Projet de loi relatif relatif à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État</b>	<b>Projet de loi relatif relatif à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État</b>	<b>Projet de loi relatif relatif à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État</b>
	<b>Article 1<sup>er</sup></b>	<b>Article 1<sup>er</sup></b>	<b>Article 1<sup>er</sup></b>
<p>Art. L. 224-8. – L'admission en qualité de pupille de l'État peut faire l'objet d'un recours, formé dans le délai de trente jours suivant la date de l'arrêté du président du conseil général devant le tribunal de grande instance, par les parents, en l'absence d'une déclaration judiciaire d'abandon ou d'un retrait total de l'autorité parentale, par les alliés de l'enfant ou toute personne justifiant d'un lien avec lui, notamment pour avoir assuré sa garde, de droit ou de fait, et qui demandent à en assumer la charge</p> <p>S'il juge cette demande conforme à l'intérêt de l'enfant, le tribunal confie sa garde au demandeur, à charge pour ce dernier de requérir l'organisation de la tutelle, ou lui délègue les droits de l'autorité parentale et prononce l'annulation de l'arrêté d'admission.</p> <p>Dans le cas où il rejette le recours, le tribunal peut autoriser le demandeur, dans l'intérêt de l'enfant, à exercer un droit de visite dans les conditions qu'il détermine.</p>	<p>L'article L. 224-8 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 224-8. – I. – L'enfant est admis en qualité de pupille de l'État par arrêté du président du conseil général pris après la date d'expiration des délais prévus aux 1° à 4° de l'article L. 224-4 en cas d'admission sur leur fondement ou, une fois le jugement passé en force de chose jugée lorsque l'enfant est admis dans les conditions prévues aux 5° ou 6° du même article.</p> <p>« II. – L'arrêté peut être contesté par :</p> <p>« 1° Les parents de l'enfant, en l'absence d'une déclaration judiciaire d'abandon ou d'un retrait total de l'autorité parentale ;</p> <p>« 2° Les membres de la famille de l'enfant ;</p> <p>« 3° Le père de naissance ou les membres de la famille de la mère ou du père de naissance, lorsque l'enfant a été admis sur le fondement du 1° de l'article L. 224-4 ;</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 224-8. – I. ...</p> <p>... pris soit après ...</p> <p>... d'admission en application de ces mêmes 1° à 4°, soit une fois ...</p> <p>... article.</p> <p>« II. – L'arrêté mentionné au I peut être contesté par :</p> <p>« 1° Non modifié</p> <p>« 2° Non modifié</p> <p>« 3° Le ...</p> <p>... admis en application du 1° de l'article L. 224-4 ;</p>	<p>Sans modification</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la Commission
	<p>« 4° Toute personne ayant assuré la garde de droit ou de fait de l'enfant.</p> <p>« L'action n'est recevable que si le requérant demande à assumer la charge de l'enfant.</p> <p>« III. – L'arrêté est notifié aux personnes mentionnées au 1° du II, ainsi qu'à celles mentionnées aux 2°, 3° et 4° qui ont manifesté un intérêt pour l'enfant auprès du service de l'aide sociale à l'enfance <u>avant la date de l'arrêté d'admission</u>. Cette notification, qui est faite par tout moyen permettant d'établir une date certaine, mentionne les voies et délais de recours ainsi que la juridiction compétente. Elle précise que l'action n'est recevable que si le requérant demande à assumer la charge de l'enfant.</p> <p>« IV. – Le recours contre l'arrêté est formé, à peine de forclusion, devant le tribunal de grande instance dans un délai de trente jours à compter de la date de la réception de sa notification.</p> <p>« V. – S'il juge la demande conforme à l'intérêt de l'enfant, le tribunal prononce l'annulation de l'arrêté d'admission, et confie l'enfant au demandeur, à charge, le cas échéant, pour ce dernier de requérir l'organisation de la tutelle, ou lui délègue les droits de l'autorité parentale. Dans le cas où il rejette le recours, le tribunal peut autoriser le demandeur, dans l'intérêt de l'enfant, à exercer un droit de visite dans les conditions qu'il détermine. »</p>	<p>« 4° Non modifié</p> <p>« III. – L'arrêté mentionné au I est notifié ...</p> <p>... aux 2° à 4° du même II qui, avant la date de cet arrêté, ont manifesté ...</p> <p>... l'enfance.</p> <p>Cette notification ...</p> <p>... certaine de réception, mentionne ...</p> <p>... l'enfant.</p> <p>« IV. – Le recours contre l'arrêté mentionné au I est ...</p> <p>... notification.</p> <p>« V. – S'il...</p> <p>... l'arrêté mentionné au I et confie ...</p> <p>... détermine. »</p>	



Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la Commission
<p>Art. L. 224-5. – Lorsqu'un enfant est recueilli par le service de l'aide sociale à l'enfance dans les cas mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 224-4, un procès-verbal est établi.</p>	<p>Il doit être mentionné au procès-verbal que les parents à l'égard de qui la filiation de l'enfant est établie, la mère ou le père de naissance de l'enfant ou la personne qui remet l'enfant ont été informés :</p>	<p>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</p>	<p>Article 1<sup>er</sup> bis</p>
<p>1° Des mesures instituées, notamment par l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;</p>	<p>2° Des dispositions du régime de la tutelle des pupilles de l'Etat suivant le présent chapitre ;</p>	<p>Le 3° de l'article L. 224-5 du code de l'action sociale et des familles est complété par les mots : « ainsi que des modalités d'admission en qualité de pupille de l'État mentionnées à l'article L. 224-8 ».</p>	<p>Sans modification</p>
<p>3° Des délais et conditions suivant lesquels l'enfant pourra être repris par ses père ou mère ;</p>	<p>4° De la possibilité de laisser tous renseignements concernant la santé des père et mère, les origines de l'enfant, les raisons et les circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance.</p>		
<p>De plus, lorsque l'enfant est remis au service par ses père ou mère, selon</p>			

<b>Dispositions en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b> —	<b>Texte de la Commission</b> —
<p>les 2° ou 3° de l'article L. 224-4, ceux-ci doivent être invités à consentir à son adoption ; le consentement est porté sur le procès-verbal ; celui-ci doit également mentionner que les parents ont été informés des délais et conditions dans lesquels ils peuvent rétracter leur consentement, selon les deuxième et troisième alinéas de l'article 348-3 du code civil.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 2</b></p> <p>I. – L'article 1<sup>er</sup> est applicable sur tout le territoire de la République, sauf en Nouvelle Calédonie.</p> <p>II. – L'article L. 552-2 du code de l'action sociale et des familles est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 2</b></p> <p>Sans modification</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 2</b></p> <p>Sans modification</p>
<p>Art. L. 552-2. – Pour l'application des dispositions prévues à l'article L. 552-1, les mots mentionnés ci-dessous sont respectivement remplacés par les mots suivants :</p> <p>– « représentant de l'État dans le département » par « administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna » ;</p> <p>– « président du conseil général » par « président de l'assemblée territoriale » ;</p> <p>« tribunal de grande instance » par « tribunal de première instance » ;</p> <p>– « trésorier payeur général » par « payeur du territoire des îles Wallis et Futuna » ;</p> <p>– « département » par « territoire ».</p>			

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la Commission
<p>Art. L. 552-2-1. – Pour l'application dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna de l'article L. 224-1, les mots : « dans les conditions prévues à l'article L. 223-4 » sont remplacés par les mots : « par le service de l'aide sociale à l'enfance ».</p>	<p>« – “service de l'aide sociale à l'enfance” par : “service chargé de l'aide sociale à l'enfance”. »</p> <p>III. – À l'article L. 552-2-1 du même code, après le mot : « service », il est inséré le mot : « chargé ».</p>	<p><b>Article 3</b></p> <p>Sans modification</p>	<p><b>Article 3</b></p> <p>Sans modification</p>