

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2007-2008

14 OKTOBER 2007

Wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 348-11 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot landelijke adoptie

(Ingediend door mevrouw Marie-Hélène Crombé-Berton)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 18 april 2007 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-2412/1 - 2006/2007).

Adoptie is een juridisch mechanisme dat momenteel op landelijk niveau wordt geregeld door de artikelen 343 en volgende van het Burgerlijk Wetboek en door de artikelen 50 en 61 van het decreet van 4 maart 1991 van de Franse Gemeenschap en op internationaal niveau door het VN-Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind (door België geratificeerd) en door het Verdrag van 's Gravenhage van 29 mei 1993 inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie (niet door België geratificeerd).

Uit de nationale bepalingen blijkt dat adoptie in de eerste plaats wordt gezien als een overeenkomst.

Deze opvatting, die haar wortels heeft in de Code Napoléon, maakt van adoptie een specifiek soort overeenkomst tussen mensen (enerzijds de personen die willen adopteren, anderzijds de personen die in de adoptie toestemmen) met betrekking tot de persoon van een kind.

Op basis van deze specifieke opvatting legt het Wetboek als essentiële voorwaarde voor de adoptie op dat alle rechtstreeks betrokken personen hun toestemming geven.

In deze contractuele opvatting komt de adoptie tot stand door de wilsovereenstemming alleen, dat wil zeggen vóór en in de marge van elk rechterlijk optreden.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

14 OCTOBRE 2007

Proposition de loi complétant l'article 348-11 du Code civil relatif à l'adoption interne

(Déposée par Mme Marie-Hélène Crombé-Berton)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 18 avril 2007 (doc. Sénat, n° 3-2412/1 - 2006/2007).

L'adoption est un mécanisme juridique actuellement visé, d'une part au niveau interne, par les articles 343 et suivants du Code civil ainsi que par le décret du 4 mars 1991 de la Communauté française en ses articles 50 et 61, et, d'autre part, au niveau international, par la Convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (ratifiée par la Belgique) et par la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (non ratifiée par la Belgique).

Les dispositions nationales véhiculent une conception profondément contractuelle de l'adoption.

Héritée directement du Code Napoléon, cette conception érige l'adoption en un type particulier d'arrangement entre personnes (d'une part les personnes désireuses d'adopter, d'autre part les personnes consentant à l'adoption) sur la personne même de l'enfant.

Dans cette perspective particulière, le Code impose, au titre de condition essentielle à l'adoption, que l'ensemble des personnes directement intéressées y consente.

Il est à souligner que, dans cette conception contractuelle, l'adoption se forme par la seule rencontre des volontés, c'est-à-dire avant et en marge de toute intervention judiciaire.

De regelgeving is bovendien weinig formeel en blijft beperkt tot de invoering van een systeem van homologatie van de respectieve wilsuitingen (artikelen 349 en 350 van het Burgerlijk Wetboek).

Er bestaat bovendien een procedure (artikel 353 van het Burgerlijk Wetboek) die de rechter toestaat om ambtshalve een adoptie uit te spreken wanneer hij van oordeel is dat één van de partijen zijn toestemming op onverantwoorde wijze heeft geweigerd.

De specifieke kwestie van de keuze van de persoon van de geadopteerde en de adoptanten wordt geregeld door het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991.

Deze bepaling is gebaseerd op het idee dat altijd voorrang moet worden verleend aan de banden van het kind met zijn oorspronkelijk gezin.

De belangrijkste vernieuwing van dit decreet is overigens de regel dat alleen erkende rechtspersonen kunnen optreden als bemiddelaar tussen adoptanten en geadopteerden en dat verder geen enkele natuurlijke persoon (arts — magistraat — anderen) zich rechtstreeks of onrechtstreeks in het adoptieproces mag mengen.

Krachtens artikel 50 van het decreet hebben de erkende rechtspersonen als voornaamste taak om, zodra de wil tot adoptie vaststaat :

- vast te stellen of het kind voor adoptie in aanmerking komt (psychisch-affectieve toestand);
- een medisch-sociaal-psychologisch onderzoek van de te adopteren persoon uit te voeren;
- de *matching*-kwestie te bestuderen;
- de persoon op zijn adoptie voor te bereiden;
- de geadopteerde persoon te blijven volgen in zijn nieuwe gezin;
- de kwaliteiten en de geschiktheid van de adoptanten te beoordelen;
- de adoptanten voor te bereiden op de ontvangst van de geadopteerde persoon;
- te zorgen voor toezicht na de adoptie.

Er dient op gewezen dat het in het door dit decreet ingevoerde systeem niet absoluut verplicht is om de erkende organen in te schakelen. Het inschakelen van een niet-erkende natuurlijke of rechtspersoon als tussenpersoon wordt verworpen, maar er blijft een soort « vrije adoptie » bestaan, waarbij kandidaat-adoptanten rechtstreeks en wettelijk contact kunnen opnemen met mensen die hun kind willen laten adopteren.

Le système normatif se montre par ailleurs peu formaliste et se contente d'instaurer un mécanisme d'homologation des volontés respectives (articles 349 et 350 du Code civil).

Il est à noter qu'une procédure existe (article 353 du Code civil) qui permet au juge de prononcer d'office une adoption dans l'hypothèse où l'une des parties refuse abusivement d'y consentir.

La question particulière du choix de la personne de l'adopté et des adoptants est quant à elle traitée par le décret de la Communauté française du 4 mars 1991.

La philosophie qui sous-tend cette disposition consiste en ceci de toujours donner la priorité aux liens entre l'enfant dans sa famille d'origine.

Le décret a par ailleurs pour portée essentielle de réserver l'activité d'intermédiaire entre adoptants et adoptés à des personnes morales agréées et d'interdire ainsi à toute personne physique (médecin — magistrat — autre) quelconque de s'immiscer, directement ou indirectement, dans le processus d'adoption.

Au regard de l'article 50 du décret, ces personnes morales agréées ont pour missions essentielles, une fois établies les volontés d'adoption :

- d'établir l'adoptabilité (état psycho-affectif) de l'enfant;
- d'établir une étude médico-socio-psychologique sur la personne adoptable;
- d'étudier la question de l'apparentement;
- de préparer la personne à son adoption;
- de suivre la personne adoptée dans sa nouvelle famille;
- d'évaluer les qualités et aptitudes des adoptants;
- de préparer les adoptants à l'accueil de la personne adoptée;
- d'assurer un suivi après l'adoption.

Il convient de souligner que le recours à des organismes agréés ne constitue pas, dans le système mis en place par le décret, une obligation absolue. En effet, si tout recours à une personne physique ou morale non agréée, agissant en qualité d'intermédiaire, est condamnable, une manière de « filière libre » demeure, la faculté restant en effet offerte aux personnes souhaitant adopter d'entrer directement, et légalement, en contact avec une personne désireuse de faire adopter son enfant.

De bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek zorgen, samen met die uit het decreet, voor een juridisch soepel maar conceptueel rigide systeem, waarbij de nadruk ligt op de band tussen het kind en zijn oorspronkelijke kerngezin, de wil van de biologische ouders wet is en niet echt wordt nagedacht over het werkelijk belang van het kind.

Met de wet van 24 april 2003 (*Belgisch Staatsblad* van 16 mei 2003, inwerkingtreding op 1 september 2005), wilde men komaf maken met deze contractuele opvatting van adoptie en meer de lijn volgen van de internationale instrumenten.

De krachtlijnen van deze wet kunnen als volgt worden samengevat.

De nieuwe wet stelt adoptie open voor ongehuwde heteroseksuele koppels onder de voorwaarden die ook gelden voor gehuwde koppels.

Voortaan is de persoonlijke toestemming van de geadopteerde al vereist indien hij de leeftijd van 12 jaar heeft bereikt.

De private adoptie en de daarmee samenhangende homologatieprocedure worden afgeschaft en er wordt een gerechtelijke procedure ingevoerd.

Het inschakelen van een erkend adoptieorgaan wordt verplicht en de vrije netwerken worden verboden.

Alle kandidaat-adoptanten moeten een voorbereiding hebben gevolgd in een erkend centrum.

De geschiktheid om te adopteren van de kandidaten moet gerechtelijk worden erkend (er dient op gewezen dat de erkenning van die geschiktheid in het kader van internationale adoptie in het begin van de procedure plaatsvindt en in elk geval voor de *matching*; terwijl ze in het kader van de landelijke adoptie pas aan het einde van de procedure, na de *matching*, plaatsvindt).

De wet voorziet in de mogelijkheid om de adoptie te herzien of in buitengewone omstandigheden zelfs te herroepen (mishandeling, verlating).

De basis wordt gelegd voor een toezicht na de adoptie.

Ten slotte wordt een internationaal verdrag betreffende de samenwerking tussen de Staten om ontvoering van, verkoop van of handel in kinderen te voorkomen, in de wet opgenomen.

De vernieuwingen die deze wet invoert (en met name de impact van de controle van de geschiktheid op het aantal kandidaten) zullen echter niet de enorme discrepantie kunnen verhelpen tussen het aantal kandidaat-adoptanten, het aantal kinderen in instellingen en het aantal verwezenlijkte adopties.

La combinaison des dispositions du Code civil et du décret a pour effet d'ériger un système juridiquement souple et « philosophiquement » rigide, focalisé sur le lien entre l'enfant et sa cellule familiale d'origine, soumis à l'entière volonté des parents biologiques et exempt d'une réelle réflexion sur l'intérêt réel de l'enfant.

La loi du 24 avril 2003 (*Moniteur belge* du 16 mai 2003 et dont l'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} septembre 2005) entend rompre avec cette conception contractuelle de l'adoption et s'inscrire plus directement dans la ligne des instruments internationaux.

La portée de cette réglementation peut être présentée comme suit.

La nouvelle loi ouvre l'adoption aux couples non mariés hétérosexuels, dans les mêmes conditions qu'un couple marié.

Elle abaisse à 12 ans l'âge requis pour consentir à sa propre adoption.

Elle supprime l'acte privé d'adoption ainsi que la procédure d'homologation qui s'y rattache, pour ériger une procédure judiciaire unique.

Elle formalise l'obligation de s'adresser à un organisme d'adoption agréé et condamne toute filière libre.

Elle impose à tout candidat adoptant le suivi d'une formation préalable dans un centre agréé.

Elle subordonne l'adoption à la reconnaissance judiciaire de l'aptitude à adopter des candidats. (Il est à noter que, dans le cadre de l'adoption internationale, la reconnaissance de cette aptitude intervient en début de procédure et, à tout le moins, avant tout apparentement; alors que, dans le cadre de l'adoption interne, elle n'intervient qu'en fin de procédure, après l'apparentement).

Elle crée la possibilité de réviser, voire d'annuler l'adoption, dans des circonstances exceptionnelles (maltraitance, abandon).

Elle pose les bases d'un suivi post-adoptif.

Elle intègre finalement une convention internationale instaurant une coopération entre États pour prévenir l'enlèvement, la vente et la traite d'enfants.

Quel que soit l'effet positif que l'on puisse attendre des différentes avancées portées par la loi (notamment l'incidence du contrôle d'aptitude sur le nombre de candidats), le constat s'impose selon lequel un déséquilibre énorme existe et continuera d'exister entre le nombre de candidats à l'adoption, le nombre d'enfants en institution et le nombre effectif d'adoptions réalisées.

Deze discrepantie heeft een aantal redenen, waarvan de voornaamste is dat de ouders van het te adopteren kind bijna systematisch de vereiste toestemming weigeren te geven, zelfs als ze geen echte affectieve band met hun kind hebben, en dat het parket maar zelden stappen onderneemt om mensen uit hun ouderlijk gezag te laten ontzetten.

De adoptie van een Belgisch kind (dat in een instelling of een opvanggezin verblijft) door een Belgisch koppel blijft hierdoor een uiterst zeldzaam verschijnsel.

Zo hadden slechts 30 van de 280 in 2002 gerealiseerde adopties betrekking op Belgische kinderen.

Aangezien de verplichte toestemming van de oorspronkelijke ouders het voornaamste obstakel vormt voor de adoptie van een Belgisch kind, moet de draagwijdte van deze specifieke wettelijke vereiste beter worden gedefinieerd.

Het is uiteraard niet de bedoeling om kinderen systematisch uit hun gezin te halen.

Het is daarentegen wel de bedoeling om systematisch voorrang te geven aan het belang van het kind en te beletten dat het welzijn van het kind wordt opgeofferd aan een verouderde contractuele opvatting van adoptie.

In dat verband zij er op gewezen dat het oude artikel 353 van het Burgerlijk Wetboek (het huidige artikel 348-11) de rechter toestaat om het zonder de toestemming van de ouders te doen, als hij vindt dat die toestemming op onverantwoorde wijze is geweigerd.

Deze bepaling kan nieuw leven worden ingeblazen door de bevoegdheden van de door de Gemeenschappen erkende adoptieorganen uit te breiden.

Zij moeten de bijkomende taak krijgen om vóór en onafhankelijk van het voorhanden zijn van een effectief verzoek om adoptie, de individuele situatie van elk verlaten kind te bestuderen en vast te stellen of er nog voldoende banden zijn tussen het kind en zijn ouders.

Deze beoordeling moet aanleiding geven tot het opstellen van een verslag.

Dat verslag moet systematisch worden meegedeeld aan de rechter bij wie het verzoek om adoptie aanhangig is gemaakt (te weten de jeugdrechter van de woonplaats of van de gewone verblijfplaats van de adoptant, van de adoptanten of van één van hen; bij gebreke daarvan, de rechter van de woonplaats of van de gewone verblijfplaats van de geadopteerde; bij gebreke daarvan, de rechter van de plaats waar de adoptant of de adoptanten keuze van woonplaats doen;

Si ce déséquilibre procède d'une causalité multiple, il trouve néanmoins sa source principale dans l'exigence d'obtention de l'accord des parents de l'adopté, dans le refus quasi-systématique formulé par ces derniers, même en l'absence de tout lien affectif réel avec leur enfant et dans la rareté des procédures de déchéance l'autorité parentale initiées par le parquet.

Il en découle directement que l'adoption d'un enfant belge (placé en institution ou en famille d'accueil) par un couple belge est particulièrement rare.

Ainsi, pour l'année 2002, seules 30 adoptions sur 280 portaient sur des enfants belges.

Dès lors que le consentement systématique des parents d'origine constitue l'obstacle le plus important à l'adoption d'un enfant belge, il semble opportun d'agir sur cette exigence légale particulière et d'en encadrer la portée.

L'idée n'est bien évidemment pas d'éloigner systématiquement l'enfant de sa famille.

Elle consiste bien au contraire en ceci de rechercher, de manière systématique, l'intérêt majeur de l'enfant et d'empêcher que le bien-être de ce dernier soit sacrifié sur l'autel d'une conception contractuelle de l'adoption, aujourd'hui obsolète.

On notera dans cette perspective que l'ancien article 353 du Code civil (actuel article 348-11) crée la possibilité pour le juge de se passer du consentement des parents, dès lors qu'il estime leur refus abusif.

Il semble possible de redynamiser cette disposition par le truchement d'une extension de la sphère des compétences accordées aux organismes d'adoption agréés par les Communautés.

Plus précisément, il conviendrait de les investir de la mission complémentaire d'évaluer, en amont et indépendamment de toute demande effective d'adoption, la situation individuelle de chaque enfant en situation d'abandon, de déterminer si des liens suffisants existent encore entre ce dernier et ses parents.

Cette évaluation déboucherait sur la rédaction d'un rapport.

Ce rapport serait systématiquement communiqué au juge saisi d'une demande d'adoption (à savoir le juge de la jeunesse du domicile ou de la résidence habituelle de l'adoptant, des adoptants ou de l'un d'eux; à défaut, le juge du domicile ou de la résidence habituelle de l'adopté; à défaut, le juge du lieu où l'adoptant ou les adoptants font élection de domicile; (article 628, 21^o) et apporterait au magistrat un outil précieux dans la détermination du caractère abusif ou

(artikel 628, 21°), en helpt de magistraat om vast te stellen of de eventuele weigering van de oorspronkelijke ouders al dan niet onverantwoord is.

De invoering van dit mechanisme sluit helemaal aan bij de wens die UNICEF heeft geuit dat de Staten zich opnieuw zouden concentreren op landelijke adoptie en dat de negatieve gevolgen van een te massale en ongebreidelde interlandelijke adoptie zouden worden bestreden.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 348-11, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoerd bij de wet van 24 april 2003, wordt aangevuld met een tweede volzin, luidende :

« Bij de beoordeling van deze kwestie baseert de rechter zich op het individuele verslag opgesteld door het erkende adoptieorgaan. ».

4 oktober 2007.

non du refus éventuellement formulé par les parents d'origine.

Il est à noter que l'instauration de ce mécanisme permettrait de répondre au souhait formulé par l'UNICEF de voir les états se recentrer sur l'adoption interne et juguler les effets pervers engendrés par une adoption internationale trop massive et débridée.

Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 348-11, alinéa 1^{er}, du Code civil, inséré par la loi du 24 avril 2003, est complété par une deuxième phrase, rédigée comme suit :

« Le caractère abusif du refus est évalué par le juge sur la base du rapport individuel élaboré par l'organisme d'adoption agréé. ».

4 octobre 2007.

Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.