

Adoption d'enfants en Communauté française : quels changements ?

CODE – Août 2006

Depuis le 1^{er} septembre 2005, la Belgique bénéficie d'un nouveau cadre légal en matière d'adoption. La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), réseau d'associations veillant à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Communauté française, a participé au débat en proposant une analyse de cette réforme¹, qui était attendue de longue date par les professionnels du secteur.

L'adoption d'enfants privés de famille est une pratique, reconnue par la plupart, qui consiste en la création d'un lien alternatif de filiation sur les plans à la fois juridique et psycho-affectif.

Il faut savoir que, d'une manière générale, les chiffres des adoptions ont pendant longtemps été en très nette progression dans le monde entier. Dans certains pays, ils auraient même quadruplés en vingt ans. Mais aujourd'hui, on assiste à un tassement de leur nombre. Le renforcement du respect des droits de l'enfant (via une plus grande exigence des conditions requises) ainsi que l'accroissement de la demande des parents candidats y participent².

Avec le souci légitime de protéger les enfants, les contrôles en matière d'adoption se sont en effet multipliés ces dernières années, tant au niveau des pays d'origine que des pays d'accueil, mais également à un niveau international. En filigrane de toutes les réglementations en la matière, on retrouve le fer de lance de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, à savoir le souci de veiller avant toute chose à l'intérêt supérieur de l'enfant et au respect de ses droits fondamentaux. On retiendra notamment le droit pour l'enfant d'avoir une famille et, dans la mesure du possible, de vivre avec ses parents et d'être élevé par eux, ainsi que son droit d'être protégé, et celui à être adopté si c'est la meilleure solution pour lui (voir en particulier les articles 20 et 21 de la Convention).

Une réforme de l'adoption était devenue indispensable en Belgique, sur les plans respectivement international, national et communautaire. De fait, la nouvelle législation a permis à l'Etat belge de ratifier la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, qui instaure notamment un système de coopération entre les Etats (voir plus loin), et dont le caractère est contraignant. Ce faisant, le législateur national en a profité pour moderniser le droit de l'adoption d'une manière générale, qu'il s'agisse de l'adoption interne (qui se déroule en Belgique, sans déplacement de l'enfant) ou de l'adoption internationale (avec déplacement de l'enfant). Plusieurs compétences ont été conférées aux Communautés. Certaines lacunes ont été

¹ L'étude de la CODE, intitulée *L'adoption d'enfants : vers une humanisation de la législation en Communauté française ?* (2005), est disponible via le site www.lacode.be (rubrique Dossiers).

² Aujourd'hui, de par le monde, on estime qu'il y a environ 1 enfant adoptable pour 10 à 11 parents candidats (cette idée, bien connue des experts en la matière, est reprise dans la plupart des articles du présent dossier).

comblées et plusieurs des discriminations qui subsistaient jusqu'alors ont été supprimées. Nous y reviendrons dans la suite de notre analyse.

Consciente des avancées indéniables du processus de l'adoption sur le terrain des droits de l'Homme et des droits de l'enfant depuis le début du XXIème siècle, la CODE s'est demandée si les récentes modifications de la législation avaient permis de faire « quelques pas de plus » en Communauté française. Une des questions est en effet de savoir dans quelle mesure, aujourd'hui, en Communauté française, on tient réellement compte des différents acteurs du triangle adoptif, et en particulier de l'enfant. Parce que le vécu des parents (d'origine et adoptants) influe sur l'enfant jusqu'au plus profond de lui-même, il nous paraissait tout autant important de poser la question du respect des droits des parents porteurs d'un projet d'adoption (placer en adoption pour les uns, recevoir en adoption pour les autres).

Le fil rouge du travail de la CODE se présente sous la forme d'une question : la législation en Communauté française en matière d'adoption d'enfants a-t-elle été humanisée ? Cette interrogation nous paraît d'autant plus importante que le processus *stricto sensu* de l'adoption est au cœur de multiples préoccupations humaines, et qu'il présente d'ailleurs des ramifications dans de nombreuses sciences de l'Homme.

La présente analyse nous offre l'occasion de synthétiser l'étude de la CODE (publiée en 2005). Ici, nous rappellerons les principes directeurs de la législation internationale en matière d'adoption d'enfants (essentiellement la Convention de La Haye), pour dresser ensuite un état des lieux de l'adoption telle qu'elle est applicable aujourd'hui en Communauté française.

Nous savons que l'adoption d'enfants telle que nous la connaissons aujourd'hui est régie par des dispositions légales de droit interne, mais également de droit international privé. Comme annoncé, attardons-nous pour débiter sur la Convention de La Haye, sans laquelle la réforme de l'adoption en Belgique n'aurait certainement pas vu le jour, en tous cas pas sous sa forme actuelle.

Focus sur la Convention de La Haye

La Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (dénommée ci-après la Convention) propose un champ d'application très large, puisqu'elle souhaite avant tout s'assurer du fait que, notamment sur un plan juridique, les adoptions internationales se déroulent dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Concrètement, cela donne lieu à un contrôle en même temps qu'à une harmonisation des procédures.

La Convention présente précisément quatre grands principes directeurs de l'adoption internationale :

- La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale ;
- Le principe qui veut que l'adoption internationale ne soit envisagée que si une solution nationale n'a pas pu être trouvée dans le pays d'origine de l'enfant (maintien de l'enfant dans sa famille de naissance, placement en famille d'accueil,

ou éventuellement adoption sur place) ; la doctrine parle, à ce propos, du principe de subsidiarité ;

- Le passage obligé par l'Autorité centrale -compétente en matière d'adoption- du pays dans lequel réside le ou les candidats³, et si possible par un organisme agréé ; cela suppose notamment l'interdiction des adoptions indépendantes, plus connues sous le nom de « filières libres » ;
- La prohibition des profits indus afin d'éviter l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants.

Pour parvenir à ces principes directeurs, la Convention énonce ses trois objectifs, dès son article premier :

- Etablir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect des droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international ; ces garanties passent par le respect des conditions de fond et de forme de l'adoption ;
- Instaurer un système de coopération entre les Etats contractants pour assurer le respect de ces garanties et prévenir ainsi les abus ;
- Assurer la reconnaissance, dans les Etats contractants, des adoptions réalisées selon la Convention.

Bien entendu, plusieurs normes contenues dans la Convention étaient déjà appliquées sur le terrain, en Belgique notamment, avant qu'elles ne soient effectivement incluses dans les instruments juridiques nationaux. On pense notamment à la préparation des parents candidats, qui est proposée par les services belges d'adoption depuis parfois plus de cinquante ans. La Convention de La Haye réalise en fait une uniformisation du droit des Etats contractants en fixant des conditions de fond, qui représentent un plus petit dénominateur commun :

- L'enfant doit être adoptable ;
- L'enfant doit être autorisé à entrer et à séjourner de façon permanente dans l'Etat d'accueil (facilitation de la délivrance du visa long séjour) ;
- Un examen antérieur de toutes les possibilités de placement de l'enfant dans son pays d'origine doit avoir été effectué (voir le principe de subsidiarité) ;
- Les consentements doivent avoir été recueillis, y compris celui de l'enfant s'il est en âge de le donner ;
- Les futurs parents doivent être qualifiés, aptes à adopter ;
- Ils doivent également être entourés des conseils nécessaires.

Avant de passer à notre analyse de la réforme proprement dite, il nous paraît important de souligner une fois encore à quel point la Convention de La Haye n'est pas seulement un texte traitant de droit international privé : il matérialise la détermination d'une véritable politique de l'adoption internationale. Grâce à lui, la communauté internationale se donne en effet une éthique et des règles en matière d'adoption. Et chaque Etat contractant s'engage, si nécessaire, à modifier sa législation.

³ La Convention relative aux droits de l'enfant stipulait déjà que les adoptions doivent être effectuées par des autorités ou organes compétents.

Photographie de la réforme en Communauté française

En Belgique, jusqu'au 1^{er} septembre 2005, le Code civil et le Code judiciaire régissaient exclusivement l'adoption, respectivement pour ce qui concernait d'une part la filiation et ses effets, et d'autre part la procédure. Dans la lignée de la Convention de La Haye, le législateur national a instauré de nouvelles règles de fond et de procédure en droit interne, modifiant par conséquent ces deux Codes. La réforme en Communauté française correspond précisément à l'entrée en vigueur de la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption, ainsi que du décret du 31 mars 2004 relatif à l'adoption.

Nous avons déjà évoqué le fait que cette réforme s'avérait nécessaire sur un plan international : le pays risquait de se voir écarté de l'adoption d'enfants en provenance de pays extérieurs à la Belgique⁴. En effet, plusieurs Etats contractants, parmi lesquels de nombreux pays d'origine, avaient rapidement prévu de ne collaborer qu'avec des pays se conformant aux prescriptions de la Convention de La Haye. Ce remaniement a également permis de moderniser la législation en profondeur, dans l'intérêt de toutes les adoptions (y compris de l'adoption interne, qui n'implique pas de déplacement international de l'enfant, et n'est donc pas prise en compte par la Convention de La Haye), mais aussi dans le respect de toutes les parties concernées (à ce stade, on retiendra notamment le fait que l'adoption est désormais ouverte aux cohabitants non mariés).

Acteurs institutionnels

Si l'adoption est une rencontre, elle est donc aussi une procédure formelle –qui peut parfois paraître longue- durant laquelle les candidats adoptants (et les enfants) sont confrontés à plusieurs intervenants –trop diront peut-être certains.

Au niveau de la procédure, le législateur a introduit une nette distinction entre l'adoption internationale et l'adoption interne. Les étapes sont plus nombreuses qu'auparavant. L'admission des projets d'adoption à l'étranger relève de deux régimes de droit. Ils doivent rencontrer les critères en vigueur en Belgique, mais aussi répondre à certaines exigences liées à la législation du pays d'origine.

Différents acteurs encadrent désormais l'adoption ; certains ont été spécifiquement créés par la nouvelle législation (en italique dans le texte) :

- *Conseil supérieur de l'adoption* : formulation de tout avis, proposition, ou recommandation dans le domaine de l'adoption ;
- *Autorité centrale fédérale* (Service public fédéral Justice) : transmission d'information aux autorités étrangères, coordination aux niveaux interne et international, reconnaissance et enregistrement des adoptions ;
- *Autorité centrale communautaire* (en Communauté française : Service de l'adoption de la Direction de l'aide à la jeunesse) : information, agrément et contrôle des organismes d'adoption, préparation des candidats adoptants (volets collectifs), réalisation des enquêtes sociales, encadrement et gestion des dossiers individuels, recherche des origines ;

⁴ Rappelons qu'un peu plus d'un millier d'enfants sont adoptés chaque année par des familles belges.

- Organismes agréés d'adoption : information, préparation des candidats adoptants (volet individuel des entretiens psychologiques), encadrement et gestion des dossiers individuels, accompagnement post-adoptif et recherche des origines.
- Autorité judiciaire : appréciation de l'adoptabilité de l'enfant né en Belgique, jugement de l'aptitude à adopter des parents candidats, éventuelle révision de l'adoption.

Le remaniement général proposé par la réforme était attendu de longue date par les professionnels de l'adoption. Sans nul doute, les spécialistes amenés à prendre une part active dans les travaux de réforme du droit de l'adoption en Belgique ont, chacun à leur manière, veillé le plus possible à humaniser le processus de l'adoption. Le fait que l'adoption ne soit plus un mode de filiation relevant du Code civil, mais en premier lieu une mesure de protection de l'enfant (qui implique du coup le renvoi de certaines compétences aux Communautés) est d'ailleurs hautement symbolique du souci du législateur d'accorder sa priorité à l'intérêt de l'enfant.

Principes directeurs

Les conventions internationales déjà mentionnées ici stipulent que la fonction de l'Etat consiste à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'adoption et à veiller au respect de ses droits fondamentaux. Pour y parvenir, la réforme de l'adoption en Communauté française, et en Belgique d'une manière générale, propose en tout premier lieu de veiller au respect de **la subsidiarité de l'adoption** par rapport au maintien ou à la réintégration de l'enfant dans sa famille d'origine, principe valable tant pour les adoptions internes qu'internationales. On ne peut en effet se satisfaire de la conviction selon laquelle le placement, et l'adoption en particulier, relève de l'intérêt supérieur de l'enfant. A ce sujet, il convient de garder à l'esprit qu'un enfant est incapable d'être psychologiquement adopté si ses besoins essentiels sur les plans physiques, affectifs ou familiaux sont déjà respectés dans son pays d'origine, ainsi que le rappelle Jean-François Chicoine (2004)⁵.

Certes, une grande partie du travail des organismes agréés d'adoption avec les parents d'origine (en Belgique) était déjà motivé, avant la réforme, par ce principe de subsidiarité du processus et par son corollaire, le principe d'humanisation. Mais aujourd'hui, la question est légiférée aux niveaux international et national. Autrement dit, une des nouveautés réside dans le fait que le principe de subsidiarité est à présent clairement au fondement de la législation qui nous occupe. Il participe à l'humanisation de l'adoption, essentiellement pour l'enfant et pour ses parents d'origine. Ceci étant dit, rien n'indique aujourd'hui que les garanties proposées à ce jour soient suffisantes au respect de cette subsidiarité de l'adoption, surtout internationale. Certes, les dossiers des enfants adoptables qui sont envoyés à l'Autorité compétente du pays d'accueil (la Belgique par exemple) comportent notamment des informations indiquant qu'aucune solution satisfaisante n'a pu être trouvée dans le pays d'origine de l'enfant. Mais dans certains cas, il apparaît que les informations fournies sont succinctes, voire lacunaires. A ce jour, les pays comportant le plus de familles en situation de grande précarité semblent certainement les moins susceptibles d'offrir les garanties nécessaires à la bonne

⁵ Chicoine, J.-F., *La capacité du cerveau de l'enfant à être adopté*, Revue Accueil (Enfance et familles d'adoption), mai 2004.

application du principe de subsidiarité, qui reste probablement très théorique dans certains cas.

L'humanisation est présentée comme l'autre fil conducteur principal de la philosophie générale de notre nouveau cadre légal. Il est subdivisé en plusieurs principes. Il s'agit plus exactement d'une humanisation des formalités et des procédures, qui consiste essentiellement en :

- Un meilleur contrôle général des filières (déjà évoqué ici) ;
- Un plus grand respect de la vie privée et familiale des personnes concernées : principe du huis clos pour les débats ; avis des grands-parents non obligatoire dans le cadre de l'enquête sociale si les parents s'y opposent ; consentement requis pour l'enfant dès ses 12 et non plus 15 ans ; suppression de la discrimination à l'égard des couples non mariés ;
- Une convention entre l'adoptant ou les adoptants et l'organisme agréé d'adoption, qui précise notamment le coût probable et les délais de procédure ;
- Un soutien général aux parents (à ce stade, essentiellement la préparation et l'encadrement) : le Service adoption de la Communauté française annonce que tout semble être mis en place pour que leur projet d'adoption « tienne la route »⁶ ;
- Un souci d'appariement (ou *matching*) : il s'agit du processus de mise en correspondance au fondement de la filiation adoptive qui aboutit à proposer, pour un enfant, la famille qui présente des aptitudes répondant le mieux possible à ses besoins, à ses caractéristiques et à son vécu ; le processus permet la conjonction de deux projets de vie.

A première vue, la législation actuelle semble surtout se focaliser sur les parents candidats, et en particulier sur leur préparation à l'adoption. Rappelons que la priorité au soutien des parents, quel que soit le projet d'adoption (placer en adoption *versus* recevoir en adoption) est défendue par la Communauté française depuis le décret de 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

Aujourd'hui, l'accompagnement prend plusieurs formes : soutien psychoaffectif pendant l'attente, aide administrative dans les diverses démarches, préparation à l'accueil de l'enfant, organisation du déplacement et du séjour dans le pays d'origine, etc. La préparation, qui est donc une obligation légale depuis le 1^{er} septembre 2005, n'est pas sans soulever plusieurs questions, et ce même si elle reste demandée par de nombreux candidats. Malgré les efforts d'humanisation de la nouvelle législation, on peut en effet s'attendre à ce que les dispositifs en vigueur ne rencontrent pas toutes les attentes des parents candidats, qui pourraient fort bien se crisper à l'idée d'une nécessaire préparation à l'adoption de leur part et, surtout à l'idée que leur aptitude à être parent sera jugée...

Surtout lorsqu'elle concerne des mineurs, l'adoption doit être motivée par l'intérêt supérieur de l'adopté, et les justes motifs de son placement permanent dans une famille harmonieuse, stable. Toutefois, si ces conditions sont nécessaires (elles doivent être vérifiées par le tribunal de la jeunesse), elles ne sont vraisemblablement pas suffisantes. L'idéal serait certainement d'obtenir un juste équilibre entre le respect accordé aux droits et aux libertés des uns et des autres. En effet, seul le respect de toutes les parties concernées peut amener, nous semble-t-il, au meilleur

⁶ Voir le site www.adoptions.be.

déroulement du processus de l'adoption sur un plan à la fois juridique et psycho-affectif.

Aujourd'hui, en Communauté française, le « rôle » de l'enfant dans l'appareil paraît peu développé, et ce même si le nouveau cadre légal accorde une plus grande attention qu'auparavant à l'écoute de l'enfant. En amont du processus, la législation exige que l'enfant soit déclaré adoptable sur un plan à la fois juridique et psycho-médico-social. Cette exigence d'adoptabilité s'appuie sur le principe selon lequel l'adoption doit avant tout être un projet de vie individualisé pour l'enfant⁷. Mais les doutes émis concernant le respect du principe de subsidiarité valent tout autant pour celui d'adoptabilité.

Dans l'accompagnement des parents, ce qui est également –et peut-être même surtout- en jeu, c'est la capacité, plus tard, à répondre sincèrement aux questions que l'enfant se posera. En aval du processus stricto sensu, on trouve d'ailleurs le droit de l'enfant à connaître ses origines, qui est également inscrit textuellement dans la législation, dans la lignée des conventions internationales. Le fait que les parents candidats soient obligés de passer par un organisme agréé permet de garantir davantage le respect des droits et intérêts de l'enfant, notamment par rapport à la question des origines. Aujourd'hui, nous demandons à ce que la recherche des origines puissent bénéficier d'un accompagnement qualifié. Ce droit à connaître ses origines doit être légiféré, dans le respect des droits fondamentaux de l'enfant.

Droit de l'enfant et/ou droit à l'enfant ?

La question du droit de l'enfant et/ou du droit à l'enfant est en filigrane de tout le processus de l'adoption. En réalité, le désir des parents, aussi légitime soit-il, de se voir confier un enfant, n'est pas un droit. Par contre, l'adoption est un droit pour l'enfant en besoin d'une famille de substitution. Elle doit d'abord être envisagée comme une mesure de protection de l'enfant.

La question n'est pas anodine, et le débat est ouvert. En effet, en matière d'adoption, il arrive que divers droits ou intérêts, concernant telle ou telle partie du triangle adoptif (parents d'origine, enfant, parents adoptifs) se trouvent en concurrence. Ainsi, pendant longtemps, seul le pôle des parents adoptifs a été considéré. Or, le rôle du législateur est certainement de trouver un juste équilibre entre toutes les parties, tout en mettant des gardes-fous contre certains abus. Nous considérons que, dans l'ensemble, la nouvelle législation en Belgique, et en Communauté française en particulier, renforce les droits de l'enfant de manière significative.

Plusieurs dimensions du processus ont clairement été améliorées par la réforme :

- De nouvelles garanties ont été apportées en vue de veiller au meilleur intérêt de l'enfant : la suppression des filières libres est notamment un exemple qui illustre bien cette attention du législateur. D'un certain point de vue, la bonne pratique de l'adoption ne comporte en effet qu'un seul principe essentiel, à savoir le fait que l'adoption a pour but d'assurer le bien de l'enfant.

⁷ Voir les travaux du Centre de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille (CIR), au sein du Service Social International (SSI), basé à Genève. Site internet : www.ssiss.ch.

- Les principales nouveautés de la législation actuelle sont concentrées sur la procédure à laquelle les parents candidats sont invités à se conformer. L'objectif général des étapes de l'adoption (qui vont de la préparation à l'accompagnement post-adoptif, en passant par l'apparentement) est avant tout de permettre que le processus se fasse dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses droits fondamentaux. Chaque adoption étant une entreprise toujours généreuse et délicate à la fois, nul doute que la mise en pratique elle-même du processus et de la procédure restera compliquée, et certainement humainement difficile, notamment pour les parents candidats.
- L'intérêt porté par le législateur aux parents d'origine pourrait paraître négligeable, en comparaison à l'attention accordée à l'enfant et aux candidats à l'adoption. On peut toutefois espérer que, grâce à une application plus stricte du principe de subsidiarité de l'adoption (en Belgique et à l'étranger), un intérêt grandissant sera accordé aux parents biologiques et que, par conséquent, le placement en adoption de l'enfant sera rendu plus humain.

La CODE, qui ne peut que se réjouir des efforts fournis en vue de moderniser le droit à l'adoption, a émis plusieurs recommandations visant à continuer à faire progresser la législation, dans les meilleurs intérêts de tous.

Ces recommandations concernent les principes généraux et droits dans l'adoption, la procédure et les bonnes pratiques. Le lecteur intéressé est invité à parcourir l'étude originale de la CODE.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international , ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), Commission Justice et Paix, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Voir www.lacode.be.

*Avec le soutien du Ministère de la Communauté française
Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.*