

Philosophie générale de la réforme de l'adoption en Communauté française

CODE¹, Décembre 2005

Introduction

Depuis le 1^{er} septembre 2005, la Belgique bénéficie d'un nouveau cadre légal en matière d'adoption. Cette date correspond très précisément à l'entrée en vigueur de la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption², ainsi que du décret du 31 mars 2004 relatif à l'adoption en Communauté française³.

En réalité, une réforme de l'adoption en Belgique était devenue indispensable tant sur un plan international qu'aux niveaux national et communautaire. Tout d'abord, la nouvelle législation a permis à la Belgique de ratifier la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Ensuite, l'adaptation du Code civil belge (qui régissait jusqu'alors l'adoption) aux prescriptions de la Convention de la Haye a donné l'occasion au législateur de moderniser le droit à l'adoption d'une manière générale.

En filigrane des réglementations –internationales et nationales- en matière d'adoption, on retrouve le souci de veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant et au respect de ses droits fondamentaux, qui sont les véritables fer de lance de la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant, ainsi que de la Convention de La Haye susmentionnée.

D'une manière générale, ces réglementations affichent, au fur et à mesure des années, un souhait de plus grande humanisation du processus de l'adoption, pour l'ensemble des personnes concernées.

Cadre général

La Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention de La Haye 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 (art. 344 de la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption).

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.

L'humanisation des procédures et l'accompagnement des demandes sont présentées comme les deux autres fils conducteurs de la philosophie générale du nouveau cadre légal de la Communauté française.

¹ La CODE est un réseau d'associations qui ont pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique et 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. En font partie : Amnesty international , ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), Commission Justice et Paix, DEI Belgique, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'homme, la Ligue des familles et UNICEF Belgique. Voir www.lacode.be.

² Loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption, M.B., 16 mai 2003.

³ Décret de la Communauté française du 31 mars 2004 relatif à l'adoption, M.B., 13 mai 2004.

Dans les lignes qui suivent, nous analysons ces trois principes directeurs et leurs implications. Ils nous paraissent pouvoir nourrir de manière intéressante le débat portant sur l'humanisation (ou non) de la législation en matière d'adoption.

Subsidiarité de l'adoption

Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse⁴ prévoit que le rôle de l'Etat en matière de placement d'enfants soit avant tout un rôle de prévention. En toile de fond, on trouve l'idée selon laquelle l'enfant est placé (dans une institution, dans une famille d'accueil, dans une famille d'adoption) parce que l'on est persuadé qu'il vivra mieux, sur un plan matériel, social et/ou psycho-affectif.

Pourtant, on ne peut se satisfaire de la conviction selon laquelle le placement, et l'adoption en particulier, relève de l'intérêt supérieur de l'enfant (Lammerant, 2001⁵). Les spécialistes de l'adoption⁶ et les professionnels de l'enfance en général rappellent à ce sujet que le bien-fondé du postulat selon lequel l'adoption rencontre effectivement l'intérêt de l'enfant n'est pas vérifié scientifiquement. *Comment dire si l'enfant de home ou d'orphelinat est plus ou moins heureux que l'adopté ? Qui possède l'échelle de mesure ?* (Hayez & coll., 1988⁷). A tout le moins, le débat mérite d'être ouvert.

La nécessité de mettre en place des mesures appropriées permettant le maintien de l'enfant en difficulté dans sa famille d'origine (éventuellement élargie) et, le cas échéant, dans son pays d'origine, fait certainement partie intégrante de son intérêt.

Jean-François Chicoine (2004⁸) nous rappelle à ce propos 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.

Ce principe guide les conventions internationales en matière d'adoption d'enfants (art. 21 § 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; Préambule et art. 4-b de la Convention de La Haye). Il oriente également notre législation actuelle relative à l'adoption, qui se trouve dans le prolongement direct des conventions précitées –nous l'avons déjà souligné.

Un des principes directeurs de la réforme veut que l'adoption, et en particulier l'adoption internationale, soit une des mesures d'aide à l'enfance, mais la moins prioritaire. En d'autres termes, l'adoption internationale est conçue comme subsidiaire par rapport à l'adoption de l'enfant dans son pays. Cela signifie que l'adoption internationale doit être la dernière solution envisageable pour l'enfant. De la même manière, l'adoption –qu'elle soit nationale ou internationale- doit être subsidiaire aux solutions que l'on pourrait mettre en place dans la famille d'origine de l'enfant. L'adoption internationale est donc doublement subsidiaire.

Dans ce cadre, la hiérarchie des mesures d'aide à l'enfance, synthétisée par Isabelle Lammerant (2001, pp. 74-76), se présente comme suit :

- **Priorité à la famille d'origine** : la famille de l'enfant, et idéalement sa famille d'origine (la mère et le père ; à défaut, d'autres membres de la famille élargie) constitue le milieu optimal de développement de l'enfant ;

⁴ Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, M.B., 12 juin 1991.

⁵ Lammerant, I., *L'adoption et les droits de l'homme en droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

⁶ Notamment le Centre international de référence pour la protection de l'enfant dans l'adoption, Genève : www.iss-ssi.org.

⁷ Hayez, J.Y., Cassiers, L., Boiteux, M., Henckes-Ronsse, T., Lisen-Lorent, M.F., & Parisel, L., *Un jour, l'adoption*, Paris, Fleurus/Pédagogie psychosociale, 1988.

⁸ Chicoine, J.-F., *La capacité du cerveau de l'enfant à être adopté*, Revue Accueil (Enfance et familles d'adoption), mai 2004.

- **Nécessité d'une réelle politique de prévention de l'abandon et du placement** : l'Etat a le devoir de soutenir les familles d'origine de façon matérielle, sociale et/ou psychologique (thérapeutique) pour qu'elles soient à même de prendre en charge leurs enfants ;
- **Priorité aux solutions familiales** : lorsque la prévention susmentionnée a échoué, les solutions familiales (réintégration dans la famille d'origine, adoption, placement familial) doivent normalement être préférées au placement en institution. Les instruments internationaux envisagent la famille comme l'unité fondamentale de la société, le milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres ;
- **Priorité aux solutions permanentes** : dans le long terme, les solutions permanentes (réintégration dans la famille d'origine, adoption) doivent être préférées aux solutions provisoires (placement familial ou institutionnel). Ces solutions doivent faire l'objet d'une révision périodique et favoriser le maintien de relations effectives (visites, etc.) entre l'enfant et sa famille d'origine ;
- **Priorité aux solutions nationales** : d'une manière générale, les solutions nationales doivent être préférées aux solutions internationales ;
- **Priorité aux solutions consenties** : les solutions consenties (par les parents d'origine, et par l'enfant à partir de 12 ans) doivent être préférées aux solutions imposées, qui doivent relever de l'exception et, le cas échéant, être réalisées dans le strict intérêt de l'enfant.

Au-delà de cette hiérarchie de priorités, les conventions internationales mentionnées précisent que toute décision d'adoption doit être prise dans un souci de continuité de l'éducation de l'enfant, ainsi que de ses appartenances sociales (ethnique, religieuse, culturelle, linguistique).

La décision d'adoption doit également être prise au cas par cas, *en considération des caractéristiques spécifiques de l'enfant concerné et de sa famille. Elle suppose l'élaboration d'un projet d'avenir individualisé* (Lammerant, 2003⁹).

Pour que le principe de subsidiarité puisse être appliqué, certaines garanties sont nécessaires, tant du côté des parents d'origine que des parents candidats, dans les pays d'origine ainsi que dans les pays d'accueil.

Avant tout, il faut bien entendu que l'enfant soit adoptable (voir les art. 1231-34 à 1231-39 du Code civil). Face aux guerres et aux catastrophes naturelles, les parents candidats à l'adoption sont souvent bien tentés de proposer leur aide, de vouloir recueillir les enfants victimes. L'adoption semble être une solution évidente. Mais, face à une situation comme le Tsunami par exemple, il faut d'abord réunir les familles. Les élans du cœur sont louables, mais parfois éloignés des besoins des enfants, qui –dans bien des cas- ne sont pas forcément orphelins.

La décision d'adoption ne doit intervenir qu'après que l'on ait cherché, sans résultat, une solution satisfaisante pour l'enfant, en premier lieu du côté de sa famille d'origine (dont l'art. 348-8 de la loi réformant l'adoption). La réforme de l'adoption va clairement dans ce sens puisqu'elle insiste sur le nécessaire consentement des parents biologiques et surtout, sur l'obligation de leur fournir des conseils et moyens pour résoudre les problèmes sociaux, financiers, psychologiques et autres posés par leur situation. Le principe vaut pour la famille d'origine, que celle-ci réside en Belgique (adoption interne), ou dans un pays éloigné (adoption internationale).

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 les principes de subsidiarité et d'humanisation du processus. Mais, aujourd'hui, la question est légiférée

⁹ Lammerant, I., *Les instruments internationaux qui régissent l'adoption*, Genève, Service Social International, 2003.

aux niveaux respectivement international et national. 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.

Toutefois, rien n'indique aujourd'hui que les garanties proposées à ce jour soient suffisantes au respect de cette subsidiarité de l'adoption, surtout internationale.

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 (date à laquelle l'enfant a été placé dans l'adoption, consentement d'abandon, nombre de familles du pays auxquelles l'enfant a été proposé, mais sans succès, etc.).

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

Humanisation des procédures

L'humanisation des procédures est également au fondement de la réforme de l'adoption en Belgique. On dira qu'elle concerne avant tout les parents candidats et, dans une moindre mesure, les enfants eux-mêmes. Notons qu'en ce qui concerne les parents d'origine, force est de constater que la loi prévoit peu de choses, si ce n'est davantage de mesures d'information.

Cette humanisation se trouve en toile de fond d'une série de garanties supplémentaires données par la réforme à l'adoption. Comme d'autres, ces garanties sont motivées par l'espoir qu'elles pourraient oeuvrer à la « réussite » de l'adoption.

Cette humanisation des formalités et des procédures consiste essentiellement en :

- **Un meilleur contrôle général des filières**, qui permet d'éviter tout dérapage (par définition inhumain pour l'ensemble des acteurs, en général). Il implique en premier lieu la suppression des adoptions indépendantes et corollairement, l'obligation de passer par un organisme agréé d'adoption pour tout parent candidat ;
- **Un plus grand respect de la vie privée et familiale des personnes concernées** (art. 1231-5 du Code civil) : principe du huis clos pour les débats ; avis des grands-parents non requis dans le cadre de l'enquête sociale si les parents s'y opposent, etc. ;
- **Une convention entre l'adoptant ou les adoptants et l'organisme agréé d'adoption**, qui précise notamment le coût probable et les délais de l'adoption, ces derniers étant raccourcis par la réforme ;
- **Un soutien général aux parents** (préparation, encadrement, etc. ; voir ci-dessous) : dans la mesure du possible et selon les cas, les parents sauront « à quoi s'attendre » ; tout semble être mis en place pour que leur projet d'adoption « tienne la route »...

La Convention de La Haye (art. 5) et ses prolongements nationaux offrent un cadre légal à ce souci de voir confier des enfants en adoption à des familles, dans le respect de leurs intérêts supérieurs. Cette disposition se traduit en Belgique par l'obtention d'un jugement d'aptitude -à être parent adoptif- prononcé par le tribunal de la jeunesse (art. 1231-31 du Code civil), avant l'encadrement de l'adoption par un organisme agréé ou par l'Autorité centrale communautaire.

Malgré les efforts d'humanisation de l'adoption que nous venons de reprendre, on peut s'attendre à ce que les dispositifs de la nouvelle législation ne rencontrent pas toutes les attentes des parents candidats, qui pourraient fort bien se crispier à l'idée d'une nécessaire préparation à l'adoption de leur part (encadrement dépersonnalisé, y compris pour l'enfant ?) et, surtout à l'idée que leur aptitude à être parent sera jugée...

Idéalement, le soutien aux familles dans l'adoption devrait se faire au cas par cas. La complexité de l'humain devrait imposer cette nécessité. Toutefois, pratiquement, c'est souvent difficilement réalisable. Mais plusieurs efforts viennent d'être réalisés dans ce sens.

Accompagnement des demandes

L'encadrement du processus, via un accompagnement des demandes des uns et des autres, est au cœur de la philosophie générale de la réforme de l'adoption, au même titre que le principe de subsidiarité et la volonté constante d'humaniser la procédure.

La priorité au soutien des parents, quel que soit leur 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.

La réforme de l'adoption suppose que le soutien à la parentalité adoptive se fasse désormais avant, pendant et après la décision *stricto sensu* de l'adoption. Elle est bien plus conséquente aujourd'hui que ces dernières années, et consiste essentiellement en plusieurs modes d'accompagnement du projet d'adoption (en général via un organisme agréé). Cela va de la préparation du processus au suivi post-adoptif, en passant par l'encadrement proprement dit.

Plus précisément, l'accompagnement des projets d'adoption se retrouve à plusieurs niveaux du processus d'adoption d'un enfant, c'est-à-dire :

- De la préparation à l'adoption selon les modalités prescrites par la loi et élaboration du projet adoptif ;
- Du soutien psycho-affectif pendant l'attente dont une préparation à l'accueil de l'enfant ;
- De l'aide administrative dans les diverses démarches, y compris l'organisation du déplacement et du séjour dans le pays d'origine ; et
- Du soutien post-adoptif.

D'une manière générale, la **préparation à l'adoption** est aussi l'occasion, pour les candidats, de recevoir des informations et d'échanger des réflexions avec d'autres personnes dans la même situation qu'eux, ainsi qu'avec des professionnels du secteur. Bref, la préparation permet aux futurs parents de poursuivre leur cheminement les amenant à construire un projet d'adoption *qui tienne la route* (site du Service de l'adoption).

Obligation légale depuis le 1^{er} septembre 2005, la préparation soulève un certain nombre de questions. Pourquoi ne pas s'en tenir à de l'information, se demanderont certains ? Certes, mais pour confier un enfant à une famille, l'Etat ne peut se passer de garanties. En même temps, les parents sont souvent demandeurs d'une préparation (voir notamment les réflexions de professionnels reprises dans plusieurs brochures éditées par la Communauté française, 1999, 2003¹⁰).

¹⁰ Ministère de la Communauté française, *Adopter, l'autre aventure*, Bruxelles, Direction générale de l'aide à la jeunesse, 1999. Ministère de la Communauté française, *L'adoption d'enfants nés en Belgique. Regards des professionnels sur les familles d'origine*, Bruxelles, Direction générale de l'aide à la Jeunesse, 2000.

Avant cela, qu'en est-il du **soutien à la parentalité auprès des familles d'origine**, et en particulier de celles vivant dans l'extrême pauvreté ? Dans certaines familles très précarisées, on voit que lorsqu'une jeune fille de 15 ou 16 ans devient mère, il n'est pas rare que l'on ne lui fasse pas confiance, pas plus que l'on ne fasse confiance à sa famille élargie. Il peut alors arriver que la jeune fille soit placée dans une institution, et son bébé, dans une autre. Mais dans ce type de situation, il est clair que l'avenir familial de l'enfant et de la mère sont sabotés¹¹.

Devenir parents par adoption exige un parcours préalable au cours duquel le projet de chacun est interrogé. Durant ce temps de l'attente, toutes sortes de questions, sentiments, inquiétudes peuvent surgir. Un **soutien psycho-affectif pendant l'attente** est donc bel et bien nécessaire. Il s'agit là d'une des missions des organismes agréés d'adoption.

Ces organismes, ainsi que l'Autorité centrale communautaire, sont les acteurs institutionnels les plus concernés par la préparation, et par l'accompagnement aux familles d'une manière générale. Leur travail s'inscrit dans la durée. Une méthode transparente, permettant autant que possible aux parents de savoir ce à quoi ils doivent s'attendre, est privilégiée (voir notamment la convention qu'ils signent avec l'organisme). Une **aide administrative dans les diverses démarches** est également proposée.

Au bout du compte, ce qui est en jeu dans l'accompagnement, c'est la capacité, plus tard, à répondre sincèrement aux questions que l'enfant se posera (dont ONE-Adoption, 2003¹²). L'accompagnement, ce devrait aussi être un travail avec l'enfant.

L'enfant adopté vivant dans sa nouvelle famille, l'aventure se poursuit, parfois avec des difficultés mineures ou plus importantes. Affronter ces difficultés et les surmonter, peut parfois se révéler problématique pour la famille adoptive. Il entre dans les missions des organismes agréés d'adoption d'œuvrer également à ce niveau. On parle à ce propos de **l'accompagnement (ou suivi) post-adoptif**. Dans ce cadre, les organismes agréés offrent un lieu d'accueil et d'écoute et suggèrent, si nécessaire, de contacter d'autres professionnels spécialisés¹³.

D'une manière générale, il est clair qu'il est important que l'enfant sente que ses parents aient été soutenus dans leur projet, et qu'ils le soient encore après l'adoption *stricto sensu*. De la même manière, il est important pour tout enfant d'arriver dans une société qui mette en œuvre ses droits à lui. Le législateur semble l'avoir bien compris.

Conclusion

Eu égard à notre analyse, il apparaît que :

- De nouvelles garanties ont été apportées en vue de veiller au meilleur intérêt de l'enfant : la suppression des filières libres est un exemple qui illustre bien cette attention du législateur.
- Les principales nouveautés de la législation actuelle sont concentrées sur la procédure à laquelle les parents candidats sont invités à se conformer.
- Par comparaison à l'attention accordée à l'enfant et aux candidats à l'adoption, l'intérêt porté par le législateur aux parents d'origine pourrait paraître négligeable. Toutefois, on peut 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

¹¹ Voir le site d'ATD Quart Monde Belgique : www.atd-quart-monde.be.

¹² ONE-Adoption. (Ed.), *Parlons d'adoption. Propos et points de vue*, Bruxelles : ONE-Adoption asbl, 2003.

¹³ Voir le site de l'Autorité centrale communautaire-Service de l'adoption de la Communauté française : www.adoptions.be.

accordé aux parents biologiques et que, par conséquent, le placement en adoption de l'enfant sera rendu plus humain.

Nous pensons par conséquent que sur les principes, on assiste effectivement à une humanisation de la législation relative à l'adoption en Communauté française.

Nul doute que la mise en pratique elle-même du processus et de la procédure d'adoption sera compliquée, et certainement humainement difficile pour les parents candidats. Il est clair que, au-delà des garanties nécessaires offertes à l'enfant, la législation telle qu'elle est prévue actuellement ne simplifiera pas le chemin des personnes porteuses d'un projet d'adoption.

Maintenant, pour ce qui est de l'application de ces principes, il nous est difficile de nous prononcer aujourd'hui. Pour ce faire, nous manquons en effet du recul nécessaire.

D'une manière générale, nous nous réjouissons des efforts déjà fournis en vue de ratifier la Convention de La Haye et de moderniser la législation belge, dans le respect des intérêts de l'enfant, mais également de tous les intervenants.

Analyse réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française

Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente