

AVIS DU 23 AVRIL 2013 RELATIF A L'AVANT-PROJET DE DECRET MODIFICATIF DU DECRET DU 31 MARS 2004 RELATIF A L'ADOPTION

FORMULE A LA DEMANDE DE LA MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DE L'AIDE A LA JEUNESSE

1. Objet de l'avis

Aux termes de l'article 3, alinéa 2 du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 sur l'adoption : « *Le Conseil supérieur (de l'adoption) formule d'initiative ou à la demande du Gouvernement, tout avis, proposition ou recommandation dans le domaine de l'adoption* ».

2. Préparation de l'avis

Lors de la réunion du CoSA du 21 janvier 2013, les membres du Conseil ont pris connaissance d'une première version d'avant-projet de décret modificatif du décret du 31 mars 2004 ; ces premières discussions ont fait l'objet d'un procès-verbal de réunion.

Lors de la réunion du CoSA du 23 avril 2013, suite à la demande de la Ministre de recevoir un avis officiel du CoSA sur cet avant-projet de décret, le CoSA n'est pas revenu sur les discussions antérieures, mais a travaillé sur base du nouveau texte, déjà partiellement modifié suite à ses réactions par rapport à la première mouture de celui-ci.

Le présent avis reprend donc des propositions issues des deux réunions susvisées, mais se base uniquement sur le texte officiellement soumis par la Ministre.

3. Contenu des débats

Lors des débats, les membres ont particulièrement porté leur attention sur les points suivants :

- définition de ce qu'est un organisme d'adoption ;
- nécessité ou pas de prévoir une procédure particulière pour l'adoption d'enfants porteurs de handicap et nécessité d'une définition de ce type d'enfants ; ce type de définition pouvant être perçue comme stigmatisante, il a été jugé préférable de ne pas définir cette notion ; néanmoins, le CoSA est persuadé de l'utilité d'une procédure particulière, qui pourrait permettre une ouverture vers l'adoption de ce type d'enfant ;

- composition du Conseil supérieur de l'adoption, et intérêt de donner voix délibérative à tous les représentants faisant partie de la Fédération Wallonie – Bruxelles, les autres niveaux de pouvoir représentés ayant voix consultative ;
- professionnalisation des conseils d'administration des organismes d'adoption, en y adjoignant obligatoirement des professionnels de l'aide à la jeunesse ou l'enfance, et des professionnels de la gestion ;
- utilité d'instaurer une commission d'agrément spécifique pour l'adoption, avec des membres ayant une connaissance suffisante de ce secteur ; mais l'effet pourrait être de couper l'adoption du secteur de l'aide à la jeunesse ;
- importance de donner, lorsque c'est possible, un droit de recours (ou au minimum un lieu de plainte) pour les candidats adoptants.

4. Propositions du CoSA

Le CoSA tient d'abord à souligner que la majorité des modifications apportées au décret reflètent bien l'ensemble des conclusions issues du long processus d'évaluation auquel plusieurs de ses membres ont participé.

Tenant compte des débats des deux réunions consacrées à l'examen de l'avant-projet de décret, et des informations fournies tant par les représentants de l'A.C.C. que par la représentante de la Ministre, et partant des constats qui s'en sont dégagés, le CoSA, en sa séance du 23 avril 2013, suggère à la Ministre et au Gouvernement de la Communauté française les propositions suivantes¹.

1) A l'article 1^{er} (titre préliminaire du texte coordonné)

Le CoSA suggère de supprimer le terme « éthiques », au premier alinéa du titre préliminaire. Pour faire allusion à la Charte éthique en matière d'adoption, il lui semble plus judicieux d'expliquer, dans le commentaire des articles, que les principes généraux sur lesquels se base le décret sont notamment issus de la Charte éthique du secteur.

2) A l'article 3 (article 1^{er} du texte coordonné)

Le CoSA pense qu'il est important, dans la définition de l'organisme d'adoption reprise au point 7°, d'utiliser une définition où la mission d'aide et de protection de l'enfance est mise en avant, et pas sur le même pied que la mission de soutien à la parentalité. Cette définition (mettant en avant la protection de l'enfant) a été reprise dans les recommandations de la Commission spéciale de juin 2010 de la Convention de La Haye² ; il serait donc dommage de ne pas profiter de l'occasion offerte de montrer clairement que l'adoption est d'abord une mesure de protection de l'enfant, avant d'être un moyen de construire une filiation.

¹ Pour l'ensemble des propositions, le CoSA tient compte de la numérotation des articles de l'avant-projet de décret modificatif ; néanmoins, pour la facilité du lecteur, le numéro d'article tel qu'il apparaîtra dans le texte modifié (et coordonné) est précisé entre parenthèses.

² Conclusions et recommandations adoptées par la commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye de 1993 sur l'adoption internationale (17-25 juin 2010), point 1, d).

Le CoSA propose donc, en priorité, la définition suivante :

« 7° organisme d'adoption : service d'aide et de protection de l'enfance, agissant comme intermédiaire à l'adoption par délégation et sous le contrôle de l'A.C.C., ayant également une mission de soutien à la parentalité adoptive, agréé en vertu du présent décret ; »

Comme position médiane, la définition suivante pourrait être proposée :

« 7° organisme d'adoption : service agissant selon les principes généraux décrits dans le titre préliminaire comme intermédiaire à l'adoption par délégation et sous le contrôle de l'A.C.C., ayant d'abord une mission d'aide et de protection de l'enfance, mais également une mission de soutien à la parentalité adoptive, agréé en vertu du présent décret ; ».

3) A l'article 4 (article 2 du texte coordonné)

Le CoSA est d'accord avec le principe d'inscrire une nécessité d'évaluation des politiques publiques dans le décret. Néanmoins, il craint les effets pervers d'une politique d'évaluation à grande échelle, où le temps consacré à l'évaluation finit par être plus important que le temps consacré à la mise en œuvre des politiques, dans un contexte de diminution du personnel.

Il propose donc de mettre certaines limites dans l'alinéa 1^{er} du § 2, en précisant que l'évaluation scientifique a pour objectif d'évaluer « une ou plusieurs mesures de la mise en œuvre du décret ».

Par ailleurs, il pense qu'il serait utile de préciser le moment où démarre cette évaluation (éventuellement en s'inspirant des limites temporelles reprises dans le décret relatif à l'aide à la jeunesse) ; selon la position finalement choisie, le CoSA attire en tout cas l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prévoir, éventuellement, une application différée de cet article, pour que le Gouvernement compétent lors de la prochaine législature ne soit pas amené à évaluer un décret qui sera à peine mis en œuvre.

4) Article 6 (article 4 du texte coordonné)

Des opinions divergentes ont été émises à propos d'une proposition de donner voix délibérative aux membres de l'A.C.C. Le CoSA n'a donc pas tranché la question, mais il souhaite néanmoins exposer les arguments qui ont été soulevés.

Les membres qui pensaient que les représentants de l'A.C.C. devaient avoir une voix consultative soulevaient principalement l'argument de neutralité, et celui de s'aligner sur les autres commissions consultatives du secteur, où les représentants de l'administration ont voix délibérative.

A l'inverse, les membres penchant plutôt pour l'octroi d'une voix délibérative aux représentants de l'A.C.C. soulevaient principalement les deux arguments suivants :

- l'A.C.C. a des missions spécifiques en lien « direct » avec l'utilisateur, très différentes du rôle « classique » d'une administration ; elle organise elle-même la préparation à l'adoption, elle réalise elle-même les enquêtes sociales relatives à l'aptitude des adoptants et à l'adoptabilité des enfants, elle encadre elle-même directement toutes les procédures d'adoption internationale intrafamiliale, elle est seule compétente pour donner individuellement un accord sur tout projet d'appareillage ;

- le CoSA, dans son ensemble (les membres avec voix délibérative et ceux avec voix consultative) est tout-à-fait représentatif du secteur ; par contre, si l'on ne prend que les membres avec voix délibérative, toute une partie du secteur (la préparation, l'évaluation des aptitudes, l'adoption intrafamiliale internationale) n'est absolument pas représentée.

5) Article 10 (article 13 du texte coordonné)

Le CoSA insiste sur l'importance de la professionnalisation des conseils d'administration des organismes, surtout en matière de gestion (juridique, financière, ressources humaines), et aussi (mais en moindre importance) en matière d'adoption et d'enfance. Il pense utile qu'au moins la moitié des membres du conseil d'administration soit professionnelle, mais qu'il n'est pas nécessaire d'avoir la moitié des membres ayant une compétence en matière d'enfance ou d'adoption.

Il propose donc d'inclure une obligation pour que le conseil d'administration ait au moins la moitié de ses membres professionnels en matière de gestion et/ou d'adoption ou d'enfance, dont au moins un professionnel de type « gestionnaire » et un de type « adoption ou enfance ».

6) Articles 12 et 13 (articles 15 et 15bis du texte coordonné)

Le CoSA avait trouvé intéressante l'idée, développée dans le premier texte qui lui a été soumis, de créer une commission spécifique pour l'agrément des organismes d'adoption ; néanmoins, il attirait l'attention sur le fait que, ce faisant, on perdait une occasion de faire mieux connaître le secteur de l'adoption au secteur de l'aide à la jeunesse.

Dès lors que l'idée d'une commission spécifique, voire éventuellement d'une sous-commission de la commission d'agrément, n'est pas retenue, le CoSA propose de supprimer l'article 15bis du projet, qui n'apporte pas grand-chose, et de revenir à l'ancienne formulation de l'article 15, en gardant un deuxième représentant de la fédération des organismes d'adoption, et en ajoutant un deuxième membre du CoSA, pour que la commission soit composée de plus de membres maîtrisant la matière spécifique de l'adoption.

Il propose de modifier l'article 15, alinéa 3, 2°, comme suit (et de supprimer l'article 15bis) :
« ... après avis de la commission d'agrément visée à l'article 46 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, laquelle se voit adjoindre un deuxième représentant des organismes d'adoption et deux membres du conseil supérieur de l'adoption, désignés... ».

Pour le reste, l'article 15 resterait tel que modifié dans l'avant-projet.

7) Articles 19 et 21 (articles 18 et 20 du texte coordonné)

L'idée de base de ces deux articles, tels qu'ils avaient été exposés lors de la réunion de janvier, était de permettre à l'A.C.C. de tester une collaboration, avant de la soumettre à autorisation du Ministre. Cette proposition de modification avait suscité l'intérêt du CoSA ; en effet, cela permettait d'éviter au Ministre de devoir « acheter un chat dans un sac »,

l'expérience montrant que, quelles que soient les garanties prises avant autorisation, c'est en accompagnant les premières procédures qu'on peut vraiment se rendre compte si les garanties annoncées sont bien réelles. Par ailleurs, le Ministre gardait toujours un « droit de veto », puisqu'il a 30 jours, après information de l'intention d'entamer une nouvelle collaboration, pour éventuellement l'interdire.

Dès lors que, dans l'article 18, l'A.C.C. est compétente pour décider de commencer une nouvelle collaboration (moyennant les réserves ci-dessus), il est étonnant que celle-ci ne puisse prendre l'initiative (sans autorisation préalable du Ministre) de suspendre une collaboration ; en effet, certains événements peuvent amener à devoir réagir très vite, sans attendre un accord ou désaccord éventuel du Ministre. Il ne s'agit que d'une « suspension », le Ministre a ensuite la possibilité de prendre une décision sereinement et en connaissance de cause quant à la poursuite d'une collaboration.

Le CoSA propose donc de modifier les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 20 comme suit, et de garder tel quel l'alinéa 3 :

« Alinéa 1^{er}. En cas de non respect de l'article 19 ou si la situation dans le pays étranger ou l'entité territoriale du pays étranger le justifie, l'A.C.C. peut décider de suspendre l'accord donné conformément à l'article 18 ou de mettre des conditions supplémentaires à la poursuite de la collaboration autorisée.

Alinéa 2. Elle informe le Ministre de sa décision. »

8) Article 34 (article 29 du texte coordonné)

Le tribunal de la jeunesse (et son service social) est chargé par l'article 348-4 du Code civil d'assurer une information adéquate des familles d'origine à propos de l'adoption de leur enfant. Le tribunal n'ayant pas de service social dépendant directement de lui³, l'accord de coopération du 12 décembre 2005 charge les Communautés de cette information, en lieu et place du service social. Cependant, celles-ci ne sont pas nécessairement informées de toutes les procédures ; par ailleurs, le tribunal peut également assumer seul (sans service social) cette information.

Plutôt que de prévoir que cette information est assurée par l'A.C.C. lorsqu'une enquête sociale est ordonnée (ce qui n'est pas toujours le cas), il est proposé de le faire plutôt « à la demande du tribunal de la jeunesse » ; ce qui aurait pour effet également d'attirer l'attention des tribunaux sur la possibilité qui leur est offerte.

Par ailleurs, dans certaines situations, d'autres intervenants sont éventuellement plus qualifiés pour les contacts avec les familles d'origine (par exemple, un service de placement familial). Il serait donc intéressant de prévoir également, dans le même article, que l'A.C.C. peut déléguer cette mission à un autre intervenant.

³ En fonction de la répartition des compétences entre Etat fédéral et entités fédérées, la création d'un service social relève des compétences des Communautés ; celles-ci n'ont pas créé de service social dépendant directement du tribunal de la jeunesse

9) Article 74 (article 48^{ter} du texte coordonné)

Pour éviter une trop grande dispersion des moyens budgétaires extrêmement réduits à allouer à ce type d'initiative, le CoSA propose de ne pas imposer un appel systématique tous les deux ans, et donc de supprimer la partie de phrase suivante : « prévoyant au moins un appel d'offre tous les deux ans ».

10) Article 79 (article 50 du texte coordonné)

La sanction pénale proposée à cet article a été calquée sur ce qui se fait en Flandre ; néanmoins, elle est tellement faible qu'elle n'aura aucun impact dissuasif pour les détenteurs éventuels d'archives. Il est donc proposé de calquer cette sanction sur celle prévue à l'article 391^{quater} du Code pénal, à savoir un emprisonnement de un mois à un an et une amende de 26 à 500 euros, ou l'une de ces peines seulement.

La Présidente,

Danièle DELATTE