

AVIS SUR LE DÉCALAGE ENTRE LE NOMBRE D'INSCRIPTION AUX PRÉPARATIONS A L'ADOPTION ET CELUI DES ENFANTS ADOPTABLES, AINSI QUE SUR LES DÉLAIS D'ATTENTE.

1. DEMANDE D'AVIS DE MADAME CATHERINE FONCK, MINISTRE DE L'ENFANCE, DE L'AIDE A LA JEUNESSE ET DE LA SANTE

Par lettre du 20 septembre 2006 adressée au Président du Conseil supérieur de l'adoption (CoSA), Madame Catherine FONCK, Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé a sollicité officiellement dudit Conseil un « avis concernant les délais d'attente en ce qui concerne la participation des candidats adoptants aux séances de préparation, tenant compte de la faisabilité des projets d'adoption envisagés par les candidats adoptants et du nombre d'enfants adoptables en Belgique et à l'étranger ».

Au cours de la réunion du CoSA du 28 septembre 2006, Monsieur Stéphane Albessard, attaché au Cabinet de Madame la Ministre Fonck, a confirmé que celle-ci souhaitait « avoir l'avis du CoSA sur la question de savoir s'il faut limiter le nombre de préparations, en fonction du nombre d'enfants potentiellement adoptables, ou assurer autant de préparation que demandé, selon le souhait des candidats » (Procès-verbal de ladite réunion, p. 6, point 6)

Cet avis devait, selon l'article 3 du décret du 31 mars 2004, être déposé dans les 60 jours, soit au plus tard le 20 novembre 2006. Toutefois, Madame la Ministre a fait savoir au CoSA qu'il ne fallait pas bouleverser l'agenda des réunions établi pour l'année civile, en sorte qu'un léger retard dans la remise de l'avis était acceptable.

2. OBJET DU PRESENT AVIS

L'objet du présent avis est essentiellement de déterminer :

- 1° s'il convient ou non de limiter le nombre de préparations des candidats à l'adoption, en vue de le faire correspondre au nombre d'enfants dont l'adoption peut être assurée en Communauté française ; plus précisément, il s'agit de savoir s'il est possible, nécessaire et opportun de procéder à pareille limitation et, dans l'affirmative, comment y parvenir ;
- 2° s'il est possible ou non d'éviter des délais d'attente pour les candidats à l'adoption désireux de recevoir la préparation à l'adoption devant être assurée par le Service de l'adoption de la Communauté française de Belgique.

Pour répondre à ces questions, le CoSA a obtenu divers renseignements statistiques. Il a notamment appris ce qui suit en s'informant auprès du Service de l'adoption précité.

Lors de la première année (incomplète) de préparation (1^{er} octobre 2005-31 août 2006) :

- 504 personnes ont rempli une fiche d'inscription,
- 448 personnes se sont effectivement inscrites (payement),
- 414 personnes ont entamé la préparation (première séance au moins),
- 362 personnes ont terminé la préparation.

En bref, 80 % des personnes qui se sont inscrites sont parvenues au terme de la préparation. Mais il n'est pas possible, pour l'instant, de savoir combien d'entre elles seront jugées aptes à adopter ni combien introduiront une demande effective en adoption auprès d'un organisme agréé. On sait toutefois que les adoptions internes intrafamiliales ne postulent ni jugement d'aptitude préalable à l'apparement, ni encadrement par un organisme d'adoption agréé.

S'agissant du nombre d'enfants potentiellement adoptables par des candidats adoptants relevant de la Communauté française, il est très difficile et il restera sans doute difficile de le déterminer avec certitude. Tout au plus pourrait-on connaître, en s'informant auprès des organismes agréés, le nombre approximatif de dossiers d'adoption qu'ils seraient en mesure d'assumer durant l'année à venir. On peut estimer qu'au cours des dix dernières années, les organismes agréés ont ensemble traité annuellement environ 300 dossiers d'adoptions.

Il est permis de croire que, dans l'avenir immédiat, ce nombre se maintiendra ou n'augmentera que légèrement. En effet, il n'est pas certain que toutes les adoptions anciennement en « filière libre » pourront être encadrées par l'ACC ou par les organismes agréés ; de plus, il est probable qu'un certain nombre de ces adoptions ne présentent pas toutes les garanties nécessaires. Il convient également de tenir compte, dans le nombre d'apparements potentiellement réalisables, du nombre de dossiers transitoires déjà en attente d'apparement auprès des organismes agréés.

3. AVIS DES MEMBRES DU COSA SUR LE DECALAGE ENTRE L'« OFFRE D'ADOPTION » ET LA « DEMANDE D'ADOPTION ».

A. Sur l'existence d'un décalage entre les besoins des enfants et les aspirations des adultes dans le domaine de l'adoption

L'existence d'un pareil décalage a bien été mis en lumière par diverses études menées au plan international par des experts qualifiés. En voici une illustration : le constat dressé par une juriste belge, Madame Isabelle LAMMERANT, docteur en droit de l'Université catholique de Louvain, Coordinatrice du Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille, au *Service Social International* (Genève) :

« Contrairement à l'image d'Épinal auxquels beaucoup voudraient souvent encore croire, les besoins des enfants et les aspirations des adultes ne coïncident pas nécessairement dans le champ de l'adoption.

a. Les besoins des enfants

Dans les pays industrialisés, le nombre de nouveaux-nés en besoin d'adoption – lesquels sont exceptionnellement orphelins, mais souvent issus de familles en difficultés – est très bas. Plusieurs causes expliquent cette évolution : la généralisation de la contraception, voire de l'avortement, la levée de la stigmatisation sociale des mères célibataires et le soutien prodigué aux parents en difficulté. Les couples

qui désirent adopter doivent donc se tourner toujours plus vers d'autres pays que le leur, c'est-à-dire vers l'adoption internationale.

Dans certains pays en transition ou en développement, les mêmes causes tendent progressivement à créer les mêmes effets : le nombre de nouveaux-nés en besoin d'adoption diminue. En outre, par application des conventions internationales relatives aux droits des enfants¹, ceux-ci ont le droit d'être prioritairement adoptés dans leur propre pays, dans le respect de leur culture, de leur langue et de leur religion. Dans certains de ces pays, des adoptants nationaux doivent déjà attendre plusieurs années pour se voir confier un bébé (Inde), voire se tourner vers l'adoption dans un autre pays (Bulgarie, Slovaquie).

Par contre, *dans tous les pays*, de nombreux enfants plus grands et des jeunes passent leur vie en institution, sans relations familiales. Les raisons de ce phénomène sont multiples : absence d'élaboration, par les professionnels responsables, d'un projet de vie permanent et familial pour chaque enfant placé (les enfants « oubliés »); pour certains enfants, incapacité acquise de s'intégrer encore dans une famille, suite aux traumatismes de leur passé ; mais aussi absence de familles de substitution acceptant de les accueillir.

b. Les aspirations des adultes

Certes, le nombre de personnes souhaitant adopter augmente à travers le monde, en raison notamment de l'importance du désir d'enfant et de l'augmentation de la stérilité. Cependant, l'objet de leur désir, à savoir majoritairement un très jeune enfant sans problème de santé sérieux et dont, le cas échéant, le type ethnique se rapproche le plus possible du leur, correspond de moins en moins aux caractéristiques des enfants adoptables. Ceux-ci sont en effet de plus en plus souvent des enfants dits « à besoins spéciaux » : enfants plus âgés, y compris d'âge scolaire ; enfants malades, handicapés ; frères et sœurs que l'on ne peut séparer ; enfants marqués par les placements, voire les mauvais traitements ; dans certains pays, enfants ethniquement typés ...

Il arrive pourtant que des parents adoptent ces enfants et ces adoptions peuvent permettre une vie familiale épanouie si des services professionnels sont offerts aux enfants et aux parents pour la préparation, la rencontre et le suivi. Les études scientifiques démontrent, en effet, les progrès réalisés par les enfants après leur entrée dans la famille adoptive ; même si des difficultés scolaires, affectives ou comportementales peuvent surgir, les enfants adoptés présentent une bien meilleure adaptation que ceux qui sont restés en institution. Mais ces parents adoptifs sont appelés, plus tôt et peut-être plus que les autres parents, à faire preuve de souplesse et d'ouverture et à accepter des compromis avec leurs rêves sur leurs enfants, pour accueillir et éduquer ceux-ci tels qu'ils sont.

La majorité des candidats adoptants actuels, en raison de la nature de leur désir d'enfant ou parce qu'ils ne sont pas suffisamment informés et accompagnés, n'envisagent cependant pas d'adopter des enfants à besoins spéciaux."²

Lors de ses réunions consacrées à ce sujet, le CoSA a complété le constat repris ci-dessus par les considérations et informations suivantes.

- 1° Le nombre d'organismes agréés en Communauté française est limité ; de plus, ceux-ci ont obtenu un agrément limité aux adoptions d'enfants en provenance de certains États. Les moyens financiers et en personnel dont disposent ces organismes sont limités et certains de ceux-ci connaissent de sérieux problèmes financiers. Les moyens dont ils disposent leur permettent seulement de faire face à leurs obligations statutaires actuelles, sans pouvoir assumer beaucoup plus. De l'avis des responsables de la plupart d'entre eux, il serait d'ailleurs inopportun pour ce genre d'organisme en prise directe sur l'humain de croître à l'excès, afin d'éviter le risque de se transformer en « entreprise adoptive ».
- 2° Les tribunaux de la jeunesse, déjà surchargés, ne pourraient aisément faire face à une forte augmentation des dossiers d'adoption, dont ils doivent d'ailleurs, le plus souvent,

¹ Essentiellement la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, signée le 29 mai 1993

² Extraits de la *Revue trimestrielle de droit familial*, n° 1, 2006, pp. 53 à 55.

connaître à diverses reprises (ordonner les enquêtes sociales, rendre les jugements d'aptitude des candidats adoptants ; rendre des décisions adoptives, si l'adoption a lieu en Belgique). En outre, selon la loi, les jugements d'aptitude perdent leur validité après trois années et dès lors, tout retard excessif dans le processus adoptif, nullement imputable aux candidats adoptants, entraînera des mécontentements tels qu'il ne sera pas du tout aisé de les gérer.

- 3° Le Service de l'adoption - ACC et les organismes agréés par la Communauté française ne désirent pas nécessairement entrer en relation avec certains États d'origine qui n'assurent pas suffisamment les garanties inscrites dans la Convention de La Haye du 29 mai 1993 ou qui ne sont pas « en besoin » d'adoption internationale.
- 4° On ne peut pas méconnaître le fait que de nombreux pays, par leur législation ou leurs pratiques administratives, ne sont pas ouverts à l'adoption. Ainsi, certains pays ne connaissent pas la filiation adoptive³ ou interdisent les adoptions internationales ou écartent *de facto* des demandes en adoption internationale.
- 5° Dans la septantaine d'États liés par la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur l'adoption internationale, le principe de double subsidiarité s'applique désormais avec de plus en plus de rigueur. La priorité de principe donnée aux placements permanents dans le milieu familial dans le pays de l'enfant réduit les possibilités d'adoptions internationales, même s'il est vrai qu'en réalité, des enfants abandonnés ou orphelins vivent dans des institutions dudit pays. Cependant, dans quelques-uns de ces pays, le système dit « des listes » permet une souplesse relative⁴.
- 6° Le nombre d'enfants adoptables par pays s'avère mouvant. Ainsi, actuellement, il est en augmentation en Éthiopie, en raison, notamment, du nombre d'orphelins dont les parents ont été victimes du sida ; par contre, en Chine, il est en diminution, à cause de l'accroissement des adoptions internes et des réformes en matière de politique des naissances, suite au constat du déséquilibre des sexes dans le pays. Il est donc bien difficile de formuler des prévisions fiables sur l'évolution du nombre d'enfants adoptables dans le monde.
- 7° Certains enfants en besoin de famille et d'adoption (enfants plus âgés, handicapés ou à problème de santé...) ne trouveront pas nécessairement chez nous des parents jugés aptes à adopter et qui non seulement accepteraient d'adopter des enfants se trouvant dans ces situations, mais aussi pourraient répondre adéquatement à leurs besoins.

Bref, il ne peut être nié qu'un décalage existe⁵.

B. Sur les conséquences d'un pareil décalage :

Du constat qui précède découle inévitablement un déséquilibre croissant entre les possibilités d'adoption d'enfants dans les pays d'origine de ceux-ci et les demandes d'adoption introduites dans les pays où vivent les candidats adoptants. Ce déséquilibre est donc une réalité mondiale. Il a été clairement mis en lumière par les experts internationaux, parmi lesquels Madame LAMMERANT :

« Il résulte de ces tendances contraires un déséquilibre croissant entre les besoins des enfants adoptables et les demandes des parents adoptifs potentiels. En France par exemple, au moins « 35% des familles

³ C'est le cas de la plupart des États musulmans. Le droit musulman connaît toutefois une institution de prise en charge d'enfants, la *Kafala*, semblable à une adoption de fait.

⁴ Le nom des enfants adoptables au plan interne est publié sur des listes ; passé un certain délai, si aucun candidat adoptant interne ne s'est manifesté pour adopter tel enfant inscrit sur la liste, il est considéré comme pouvant être adopté par des étrangers.

⁵ Voir à ce sujet les statistiques de Peter SELMAN, www.adoptioninstitute.org/FactOverview/international.html

agréées (pour l'adoption) chaque année ne se verront pas confier d'enfant »⁶. Selon l'UNICEF, à l'échelle mondiale, « les demandes d'adoption semblent excéder le nombre d'enfants adoptables en ce qui concerne les jeunes enfants en bonne santé, bien qu'il soit nettement impossible à ce stade d'en estimer la proportion. L'inverse semble toutefois avéré dans le cas des enfants considérés comme difficiles à placer, pour lesquels il y a un manque sérieux de parents adoptifs potentiels »⁷.

Face à cette situation, de plus en plus de pays d'origine⁸ insistent pour recevoir des candidatures de parents étrangers pour l'adoption d'enfants à besoins spéciaux (à titre d'exemples : Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Pérou) et soulignent l'impasse à laquelle mène l'afflux de demandes d'adoptions de jeunes enfants en relative bonne santé (Colombie, Ukraine, Vietnam). Certains pays d'origine ont déjà annoncé que, dans le cadre de l'adoption internationale, ils donnent priorité aux adoptants qui acceptent (ou aux pays dont les adoptants acceptent) d'accueillir un enfant « à besoin spécial » (État de Rio Grande do Sul au Brésil, Chine), que la majorité de leurs enfants en besoin d'adoption internationale sont des enfants à besoins spéciaux (Brésil, Bulgarie, Moldavie, Philippines, Roumanie, Ukraine), voire qu'ils suspendent l'enregistrement des demandes d'adoption internationale, sauf pour les enfants à besoins spéciaux (Thaïlande en tout cas en 2003 et 2004).

L'image – répandue dans le public des pays industrialisés – d'un « Tiers-monde vaste réservoir de bébés adoptables » ne correspond donc pas à la réalité. Par contre, de nombreux enfants à besoins spéciaux adoptables grandissent sans famille. »⁹

À ces réalités viennent s'en ajouter d'autres :

- 1° Les relations interétatiques en matière adoptive se situent actuellement dans un climat de concurrence, chaque autorité centrale d'États d'accueil s'efforçant de se placer en position privilégiée dans les États d'origine. Dans ce contexte, le rapport des forces entre petites entités fédérées (comme l'est la Communauté française de Belgique) est défavorable par rapport à des États puissants (comme les États-Unis d'Amérique, la France, l'Allemagne, le Canada,...). Ces derniers sont en mesure de négocier¹⁰ avec les pays d'origine d'enfants adoptables en vue de recevoir priorité pour leurs candidats adoptants dans l'examen des dossiers adoptifs.
- 2° Dans certains États d'origine, la tendance actuelle est de prévoir des « quotas » de propositions d'enfants adoptables fixés selon l'importance des États d'accueil. Dans ce cas, la place laissée à la Communauté française est le plus souvent étroite et ne peut espérer augmenter qu'en raison de la qualité du travail effectué par les autorités compétentes et les organismes agréés, ainsi que par la qualité des rapports humains établis entre eux et leurs homologues étrangers.

Au plan de la comparaison avec certains pays voisins, il a été constaté ce qui suit :

- 1° En France, les statistiques témoignent bien du phénomène de distorsion entre les demandes d'adoptions exprimées par les candidats adoptants et les possibilités qu'offrent les États d'origine des enfants. Plus de 25.000 personnes ont obtenu un agrément, et 8.000

⁶ M.-Chr. LE BOURSICOT, *L'accompagnement de l'adoption*, Rapport sur l'adoption internationale remis le 4 septembre 2002 à Monsieur Chr. JACOB, Ministre délégué à la famille, p. 3.

⁷ N. CANTWELL, « Adoption internationale – Commentaire du nombre d'enfants adoptables et du nombre de personnes qui cherchent à adopter au niveau international », *Protection internationale de l'enfant. La lettre des juges* publiée par la Conférence de La Haye de droit international privé, t. V, printemps 2003, pp. 69-73, http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/Cantwell_Intercountry_Adoption_French.pdf.

⁸ Les pays d'origine sont les pays, souvent en développement ou en transition, d'où viennent les enfants adoptés internationalement. Les pays d'accueil sont les pays, souvent industrialisés, où vivent les adoptants et vers où les enfants sont déplacés en raison de leur adoption.

⁹ Extraits de la *Revue trimestrielle de droit familial*, n° 1, 2006, pp. 55-56.

¹⁰ Parfois en joignant d'autres affaires (dossiers politiques, économiques ou de coopération) avec la négociation sur les adoptions

nouveaux agréments sont délivrés chaque année, alors qu'environ 4.000 adoptions peuvent être réalisées par an ¹¹.

- 2° Aux Pays-Bas, le délai d'attente pour suivre une préparation à l'adoption est d'environ une année en moyenne, alors qu'en Communauté française, il est actuellement de huit mois au maximum.

Le CoSa formule à cet égard les observations complémentaires suivantes :

- 1° Il s'impose d'informer les candidats adoptants sur ces réalités. Il est certes nécessaire d'y insister dès le début de la préparation des candidats adoptants, mais cette information risque alors d'être mal entendue, mal comprise, mal intégrée. C'est pourquoi il serait préférable d'assurer cette information au moment même de l'inscription aux préparations, voire avant celle-ci. Dans l'idéal, en effet, il faudrait faire passer cette information en l'adressant au grand public par l'intermédiaire des médias audio-télévisés et de la presse écrite.
- 2° Cette information préalable devrait insister sur le fait que certaines catégories de candidats adoptants ont peu de chances de voir leur projet aboutir en raison des positions législatives ou administratives des pays d'origine des enfants adoptables.
- 3° Les responsables politiques doivent être conscients du risque suscité par un excès de candidats adoptants ayant suivi les préparations et obtenu un jugement d'aptitude, par rapport au nombre d'enfants adoptables pouvant être proposés par les organismes agréés. Lorsque la pression d'un grand nombre de personnes en attente d'un enfant à adopter deviendra trop forte, le danger de méconnaissance des principes fondamentaux sur l'éthique de l'adoption et sur la protection de l'enfant, qui sous-tendent la Convention de La Haye, augmentera considérablement.
- 4° On a rappelé qu'un jugement reconnaissant l'aptitude d'un candidat adoptant n'est valable que trois ans. Si aucun apparemment en vue d'adoption entre ce candidat et un enfant n'est proposé dans le délai, le jugement d'aptitude perdra son efficacité ; le candidat adoptant devra donc recommencer la préparation. Ne serait-il pas indiqué, dès lors, de gérer le nombre d'inscriptions en préparation en fonction des prévisions du nombre d'adoptions potentiellement réalisables ? Actuellement, le seul « volant de manœuvre » existant en Communauté française se situe dans la possibilité d'augmenter les délais d'attente de préparation à l'adoption. Les autorités politiques doivent en être bien conscientes.

C. Sur la possibilité légale de limiter le nombre d'inscriptions aux préparations des candidats adoptants, pour éviter le décalage relevé plus haut

L'article 346-2 du Code civil, tel qu'introduit dans la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption, dispose :

« L'aptitude [des personnes qui désirent adopter un enfant] est appréciée par le tribunal de la jeunesse sur la base d'une enquête sociale, qu'il ordonne. La personne ou les personnes désireuses d'adopter un enfant doivent, préalablement à cette appréciation de leur aptitude, avoir suivi la préparation organisée par la communauté compétente, comprenant notamment une information sur les étapes de la procédure, les effets juridiques et les autres conséquences de l'adoption ainsi que la possibilité et l'utilité d'un suivi post-adoptif. (...) ».

¹¹ Voir www.diplomatie.gouv.fr, <http://www.adoptionefa.org> et « Adoption : la France adapte sa stratégie », in *Libération*, 19 septembre 2006.

Ce texte appelle deux remarques :

- 1° La loi ne fixe aucune limite au droit qu'a toute personne répondant aux conditions de la loi belge pour adopter de s'inscrire pour participer à une préparation. Ce droit de s'inscrire à une préparation à l'adoption ne leur assure toutefois pas celui de se voir confier un enfant en adoption.
- 2° La loi ne fixe aucun délai, ni pour la durée d'attente avant d'entamer une préparation à l'adoption à laquelle on s'est inscrit, ni pour la durée de celle-ci.

Quant à l'article 22 du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 relatif à l'adoption, tel que modifié par le décret du 1^{er} juillet 2005 – article inséré au Titre V intitulé « La préparation à l'adoption » –, il dispose :

« La préparation vise à informer les candidats adoptants sur les aspects juridiques, contextuels, culturels, éthiques et humains de l'adoption, sur les autres conséquences de l'adoption, sur la possibilité et l'utilité d'un suivi post-adoptif ainsi qu'à les sensibiliser aux enjeux psychologiques, familiaux et relationnels de l'adoption ».

D'autres articles du même Titre V apportent des précisions, mais uniquement sur le fait que la préparation comprend des séances collectives d'information et des séances collectives et individuelles de sensibilisation (art 23, § 1^{er}) et sur le fait que le Gouvernement de la Communauté française fixe le contenu de la préparation visée au paragraphe 1^{er} (art. 23, § 3).

Ces dispositions appellent les remarques suivantes :

- 1° le décret, tout comme la loi de réforme de l'adoption, ne fixe aucune limite au droit d'inscription des candidats adoptants (qui répondent aux conditions légales pour adopter) à une préparation à l'adoption ; il découle, en effet, de la réforme du droit de l'adoption en Belgique la reconnaissance d'un droit à la préparation à l'adoption pour les personnes qui, relevant de la Communauté française, désirent adopter un enfant et remplissent les conditions légales requises pour ce faire ; ce droit implique, implicitement, celui de pouvoir suivre cette préparation dans un délai raisonnable ;
- 2° il n'est dès lors pas possible pour la Communauté française, dans l'état actuel de la législation, de refuser à des candidats adoptants remplissant les conditions légales d'âge et de capacité requises pour adopter, de s'inscrire à une préparation des candidats adoptants ;
- 3° il n'est pas davantage possible pour la Communauté française, dans l'état actuel de la législation, de limiter le nombre de préparations des candidats à l'adoption, en vue de le faire correspondre au nombre d'adoptions d'enfants qui pourraient être assurées en Communauté française ; mais le décret, tout comme la loi fédérale, n'a pas imposé le respect de certains délais pour la préparation à l'adoption ; il est donc possible, pour la Communauté française, de prévoir une programmation qui permette la régulation des durées d'attente aux différents stades de la procédure administrative, mais elle ne peut évidemment pas intervenir dans la procédure judiciaire.

Le CoSA se bornera à formuler deux vœux à cet égard :

- 1° Pour les adoptions internes intrafamiliales, le Service de l'adoption devrait pouvoir organiser autant de préparations que nécessaire, et dans un court délai.
- 2° Dans la phase actuelle de transition inachevée entre l'ancien et le nouveau régime de l'adoption, de nombreux candidats adoptants restent encore soumis aux dispositions transitoires. Ces candidats adoptants, sur liste d'attente dans les organismes agréés depuis

un certain temps déjà, devraient se voir attribuer un enfant avant les candidats qui ont entamé leur préparation ultérieurement.

4. AVIS DES MEMBRES DU COSA SUR LES DELAIS D'ATTENTE.

Il y a lieu avant tout de rappeler l'obligation internationale de la Belgique qui, en ratifiant la Convention de La Haye sur l'adoption internationale, s'est engagée à ce que, conformément à l'article 35 de cette Convention, « les autorités compétentes (belges) agissent rapidement dans les procédures d'adoption ». Cet article vise toutes les autorités, tant judiciaires qu'administratives, tant fédérales que communautaires.

Il y a lieu ensuite de bien distinguer deux types de délais d'attente :

- 1° Ceux qui, pour chaque candidat adoptant, existent entre le moment de l'inscription à une préparation à l'adoption et le début effectif de cette préparation (ci-après « *les délais d'attente des préparations* »). La législation est muette à ce sujet.
- 2° Ceux qui interviennent après la fin de la préparation, c'est-à-dire durant le processus adoptif, autrement dit durant l'intervention des organismes agréés ou de l'A.C.C., ainsi que durant la procédure judiciaire (ci-après « *les délais d'attente du projet adoptif* »). À leur propos, il faut rappeler que la loi fixe parfois elle-même une durée maximum, sans prévoir de sanction en cas de dépassement. La pratique montre la grande difficulté pour certains tribunaux et certaines autorités administratives de respecter ces délais légaux. Parfois, la même loi ne fixe aucun délai : ainsi, elle n'impose pas au juge d'ordonner dans un certain délai une enquête sociale.

S'agissant des délais d'attente des préparations (les seuls visés dans la demande d'avis de Madame la Ministre Fonck), si l'augmentation du nombre de cycles de préparation apparaît tentante, plusieurs éléments de réflexion relativisent l'efficacité et l'opportunité d'une telle éventualité :

- 1°. cette augmentation permettrait dans l'absolu effectivement de diminuer les délais d'attente des préparations. Mais, si les moyens financiers de la Communauté française disponibles à cet effet existent *de facto*, il doit impérativement être tenu compte d'autres paramètres pour apprécier la pertinence d'une telle augmentation. L'éventualité de cette dernière doit être resituée dans les réalités globales susmentionnées et qui renvoient à la question du sens. Quel sens aurait une augmentation du nombre de cycles si celle-ci est sans rapport avec les possibilités réelles d'adoption ?
- 2°. une éventuelle augmentation doit s'accompagner d'une exigence qualitative constante. Il s'agit donc de garantir que les séances de préparation puissent continuer à être animées par des animateurs qualifiés et compétents ;
- 3°. l'augmentation du nombre de cycles de préparation impliquerait de facto l'entrée d'un plus grand nombre de candidats adoptants dans le processus avec pour corollaire l'allongement des temps d'attente aux stades ultérieurs de la procédure et in fine au niveau des listes d'attente d'apparemment qui elles ne dépendent pas de la Communauté française mais renvoie principalement aux besoins des pays d'origine ;
- 4°. un temps d'attente n'est, en soi, pas nécessairement négatif, puisqu'il donne la possibilité aux candidats adoptants de réfléchir davantage sur leur projet de parentalité adoptive. Certains candidats adoptants sont tellement pénétrés de leur désir d'enfant qu'ils ont parfois tendance à la précipitation, voire au passage à l'acte. Le nouveau droit de l'adoption ne s'inscrit pas dans une pareille perspective.

En tout état de cause et comme pour les délais en matière judiciaire, il faudra veiller à ce que cette période d'attente avant de commencer un cycle de préparation ne soit pas excessive. Pour reprendre l'expression consacrée par la Cour européenne des droits de l'homme, il faut que l'intervalle entre l'inscription à la préparation et le début de celle-ci demeure un « délai raisonnable ». Le CoSA considère comme raisonnable une attente de six à huit mois.

Dans l'idéal, il conviendrait d'éviter que trop de candidats ayant suivi la préparation ne soient en attente d'un enfant, afin de ne pas trop allonger les délais d'attente de leur projet adoptif. Dans la situation actuelle, la seule manière de tenter d'approcher de cet idéal, puisque la législation ne fournit pas de moyens pour la réguler, est de gérer au mieux dans le temps l'inscription aux préparations, compte étant tenu notamment du nombre d'adoptions potentiellement réalisables.

5. SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

Sur la base de tous les éléments développés ci-dessus, le CoSA considère:

- 1° que la question fondamentale n'est pas celle de savoir s'il convient ou non de limiter le nombre de préparations des candidats à l'adoption, en vue de le faire correspondre au nombre d'enfants dont l'adoption peut être assurée en Communauté française ; elle est de répondre aux besoins des enfants d'ici ou d'ailleurs qui n'ont pas de famille en leur donnant, par l'adoption, une nouvelle famille ; que, dès lors, il faut insister tant et plus sur le fait que c'est le besoin en adoption des enfants qui doit commander la démarche adoptive, et non le désir des candidats adoptants en attente de préparation ou sortant de préparation avec un désir renforcé d'adoption, alors qu'il n'y aura pas pour autant plus d'enfants adoptables en Communauté française ;**
- 2° que l'information du public par les responsables politiques, le service de l'adoption et les médias devrait dévoiler la réalité du déséquilibre croissant entre les possibilités d'adoption d'enfants dans les pays d'origine de ceux-ci et les demandes d'adoption introduites dans les pays où vivent les candidats adoptants ; que, de même, il est nécessaire de reconnaître que l'adoption (interne comme internationale) sera moins facile, moins rapide et sans doute plus coûteuse qu'avant ; qu'il faut donc honnêtement placer le public devant les réalités incontournables évoquées plus haut et devant la probabilité que les adoptions en Communauté française pourraient être moins nombreuses que l'espèrent les candidats adoptants ;**
- 3° qu'en raison du nombre relativement élevé et régulier d'inscriptions reçues par le Service de l'adoption de l'Autorité centrale communautaire de la Communauté française, ainsi que des moyens humains actuellement disponibles pour assurer les préparations, il est inévitable qu'un délai d'attente soit imposé aux candidats adoptants avant d'entamer un cycle de préparation à l'adoption ; que de l'avis du Conseil supérieur de l'adoption, pour rester raisonnable, ce délai ne devrait pas dépasser huit mois, mais qu'il est bien possible que ce délai puisse être dépassé dans un avenir plus ou moins proche ;**

- 4° que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté française doivent veiller à dégager les moyens financiers suffisants pour assurer les préparations à l'adoption, ainsi que pour permettre aux organismes agréés de remplir leurs missions d'intermédiaire en adoptions ; qu'il est indispensable de veiller à assurer une corrélation entre les budgets pour les préparations et les moyens alloués à ces organismes ; qu'en revanche, il incombe au Parlement belge et au Gouvernement fédéral de veiller à allouer aux juridictions appelées à connaître des requêtes en matière d'adoption les moyens financiers et humains indispensables à cette fin ;
- 5° que les difficultés qui résulteront à l'avenir de cette constatation ne peuvent être méconnues des autorités politiques fédérales et communautaires ; que les responsables politiques doivent être dès à présent conscients du risque que représenterait un excès de candidats adoptants ayant suivi les préparations et obtenu un jugement d'aptitude, par rapport au nombre d'enfants pouvant leur être proposés en adoption par les organismes agréés ou par l'Autorité centrale pour l'adoption de la Communauté française ;
- 6° que dans l'attente de décisions politiques sur ce point, il convient, pour limiter ces difficultés, de tenter de réguler les délais d'attente aux différents stades de la procédure, en visant à atteindre un juste équilibre entre le droit d'entamer dans un délai raisonnable la préparation à l'adoption, et la perspective d'engorgement quasi inévitable au moment de la phase d'apparement.

Bruxelles, le 2006

Pour le Conseil,

Michel VERWILGHEN
Président

Mi Jin DERAUW
Vice-Présidente