



Hoge Raad voor de Justitie
Conseil Supérieur de la Justice

**CONSEIL SUPERIEUR
DE LA JUSTICE**

**HOGE RAAD VOOR DE
JUSTITIE**

**Avis rendu d'office sur le
projet de loi réformant
l'adoption**

**Ambtshalve advies over het
wetsontwerp ter hervorming
van de adoptie**

*Approuvé lors de l'assemblée générale du
27 mars 2002*

*Goedgekeurd tijdens de algemene
vergadering van 27 maart 2002*



Avis rendu d'office sur le projet de loi réformant l'adoption

I. Préambule

1. Conformément aux missions qui lui sont attribuées, le C.S.J. s'est limité à examiner et à commenter l'impact de ce projet de loi sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Dans cette optique, le Conseil supérieur s'est limité aux points et options suivants du projet de loi :

1. le choix du juge de paix en tant que juge de l'adoption;
2. le choix d'une enquête sociale sur l'aptitude du candidat adoptant effectuée par un service à la disposition du tribunal ;
3. le recours du juge de paix, à titre de mesure transitoire, au service social du tribunal de la jeunesse ;
4. l'impact sur la charge de travail.

2. Lors de la rédaction du présent avis, le C.S.J. a pris connaissance de différents points de vue de certains acteurs de terrain.

Ambtshalve advies over het wetsontwerp ter hervorming van de adoptie

I. Preambule

1. Conform zijn (grond)wettelijke opdracht beperkt de H.R.J. zich ertoe de weerslag van dit wetsontwerp op de werking van de rechterlijke orde te onderzoeken en te commentariëren.

Vanuit dit standpunt beperkt de Hoge Raad zich tot volgende elementen en opties van het wetsontwerp:

1. de keuze voor de vrederechter als adoptierechter;
2. de keuze om het maatschappelijk onderzoek naar de geschiktheid van de kandidaat-adoptanten te laten uitvoeren door een eigen dienst, ter beschikking van de rechtbank;
3. het 'voorlopig' beroep door de vrederechter, bij wijze van overgangsmaatregel, op de sociale dienst van de jeugdrechtbank;
4. de weerslag op de werklast.

2. Bij het opstellen van dit advies heeft de H.R.J. kennis genomen van de onderscheiden standpunten van een aantal actoren op het terrein.

II. Introduction

1. D'une part, le projet de loi entend exécuter dans notre pays la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Cette Convention prône l'obligation absolue de prendre des mesures afin de garantir, en cas d'adoption internationale, l'intérêt supérieur de l'enfant, le respect de ses droits fondamentaux et de prévenir tout enlèvement, vente ou traite d'enfants. La Convention entend réaliser ces objectifs par la promotion de la coopération internationale, la désignation d'autorités centrales d'adoption au sein de chaque Etat et par l'établissement de conditions strictes pour l'adoption.

D'autre part, le projet de loi veut adapter le droit de l'adoption à la société actuelle, combler certaines lacunes et intégrer des innovations. L'ouverture de l'adoption à des personnes non mariées de sexes différents, la possibilité pour les parents de s'opposer à la consultation des grands-parents dans le cadre de l'enquête, et la possibilité pour une personne de faire l'objet d'une nouvelle adoption, illustrent notamment certaines de ces innovations.

2. Le projet de loi vise à réaliser ces objectifs en effectuant de profondes modifications à la législation actuelle sur l'adoption.

Du point de vue du fonctionnement de l'ordre judiciaire, les innovations suivantes sont relevées :

La loi prévoit l'évaluation préalable obligatoire¹ de l'aptitude des personnes

II. Inleiding

1. Enerzijds strekt het wetsontwerp ertoe om in ons land uitvoering te geven aan het Verdrag van Den Haag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie. Dit verdrag stelt dat er absoluut maatregelen moeten worden genomen die waarborgen dat bij interlandelijke adoptie het hoger belang van het kind wordt gediend, zijn fundamentele rechten worden geëerbiedigd, alsook ontvoering, verkoop van of handel in kinderen wordt voorkomen. Het verdrag strekt ertoe die doelstellingen tot stand te brengen door internationale samenwerking te bevorderen, door centrale autoriteiten inzake adoptie aan te duiden in iedere staat en door strikte voorwaarden voor adoptie uit te werken.

Anderzijds wil het wetsontwerp het adoptierecht aanpassen aan de moderne samenlevingsvormen evenals bepaalde leemtes aanvullen en enkele nieuwigheden invoeren. Het openstellen van de adoptie voor ongehuwden van verschillend geslacht, de mogelijkheid voor de ouders om zich in het kader van het onderzoek te verzetten tegen de raadpleging van de grootouders en de mogelijkheid voor een persoon om opnieuw te worden geadopteerd zijn hiervan enkele voorbeelden.

2. Het wetsontwerp beoogt de verwezenlijking van deze doelstellingen door een grondige wijziging van de adoptiewetgeving. Relevant voor de werking van de rechterlijke orde worden volgende belangrijke nieuwigheden ingevoerd.

Een voorafgaande evaluatie van de bekwaamheid en de geschiktheid van de

¹ En Communauté flamande, cette enquête est réglée par le décret du 15 juillet 1997 sur l'adoption, *Le Moniteur belge* du 23 septembre 1997 et l'arrêté du gouvernement flamand du 20 octobre 1998 sur l'adoption « interne », *Le Moniteur belge* du 19 décembre 1998. En Communauté française, cette matière est réglée par le décret du 4

désireuses d'adopter, sauf lorsqu'il s'agit d'une adoption au sein de la famille ou lorsque les adoptants entretiennent déjà un lien social et affectif avec l'enfant.

Dans le cas d'une adoption internationale, cette évaluation a lieu au cours d'une procédure qui diffère de la procédure d'adoption proprement dite alors que dans celui d'une adoption « interne », l'appréciation de l'aptitude à l'adoption ainsi que l'adoption sont réglées par une procédure unique. Les personnes qui souhaitent procéder à une adoption internationale sont légalement tenues de suivre une formation avant l'appréciation de leur aptitude.

L'acte d'adoption et la procédure d'homologation sont supprimés et remplacés par une procédure judiciaire devant le juge de paix qui devient dès lors le juge de l'adoption.

Appel peut être interjeté auprès du tribunal de la jeunesse, siégeant à trois juges.

Lors de la procédure d'adoption, l'enfant âgé d'au moins douze ans doit donner son accord.

La possibilité d'une révision de l'adoption simple ou plénière est introduite. En vertu de cette procédure, il peut être mis fin à l'adoption dans des circonstances particulièrement graves où l'intérêt et les droits de l'enfant adopté ont été sciemment violés.

personen die wensen te adopteren wordt wettelijk verplicht gesteld². Een uitzondering bestaat voor de adoptie binnen de familie of wanneer de adoptanten reeds een sociale en affectieve band met het kind hebben. Voor de interlandelijke adopties gebeurt deze evaluatie tijdens een afzonderlijke procedure voorafgaand aan de eigenlijke adoptieprocedure. Bij interne adopties wordt de geschiktheid uitgesproken tijdens de eigenlijke adoptieprocedure. Bovendien worden de personen die interlandelijk wensen te adopteren wettelijk verplicht om vóór de beoordeling van hun geschiktheid een voorbereidende opleiding te volgen.

De adoptieakte en de homologatieprocedure worden afgeschaft en vervangen door een gerechtelijke procedure voor de vrederechter die hierdoor de adoptierechter wordt. Beroep kan worden aangetekend bij de jeugdrechtbank zetelend met drie rechters.

Bij de adoptieprocedure moet een kind vanaf twaalf jaar zijn toestemming geven.

De herziening van de gewone of de volle adoptie wordt ingevoerd. Krachtens deze procedure kan aan de adoptie een einde worden gemaakt in bijzonder ernstige omstandigheden, waarin het belang en de rechten van het geadopteerde kind kennelijk werden geschonden.

mars 1991 sur l'aide à la jeunesse, *Le Moniteur belge* du 12 juin 1991, et l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 sur l'agrément des organismes d'adoption, *Le Moniteur belge* du 5 avril 2000.

² In de Vlaamse Gemeenschap wordt dit onderzoek naar de geschiktheid van de adoptanten voor interlandelijke adopties momenteel geregeld in het decreet van 15 juli 1997 inzake interlandelijke adoptie, Belgisch Staatsblad 23 september 1997 en het besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 1998 inzake interlandelijke adoptie, Belgisch Staatsblad 19 december 1998. In de Franse Gemeenschap wordt deze aangelegenheid geregeld in het decreet van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd, Belgisch Staatsblad 12 juni 1991 en het besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 11 juni 1999 betreffende de erkenning van de adoptie instellingen, Belgisch Staatsblad 5 april 2000.

III. Discussion

1. Le choix du juge de paix comme le juge de l'adoption

1. L'article 4 du projet de loi insère un nouveau chapitre *VIIIbis* "De l'adoption" dans le Code judiciaire qui remplace l'acte d'adoption par une décision judiciaire contre laquelle appel peut être interjeté. Le juge de paix a été désigné comme le juge de l'adoption, avec la possibilité d'appel devant le tribunal de la jeunesse (chambre siégeant à trois juges).

Ce choix correspond au plan d'action du Ministre de la Justice qui vise à transformer le juge de paix en juge de la famille³.

La conversion du juge de paix en juge de la famille mérite, de l'avis du C.S.J., une réflexion approfondie qui va au-delà des développements du projet de loi et du présent avis.

2. Le juge de paix est plus qu'un juge de la famille. Les juges de paix sont compétents pour les petits litiges civils, commerciaux et en matière de voisinage, servitudes, propriété et bail.

Ces dernières décennies, les juges de paix se sont vu attribuer de nombreuses compétences nouvelles ainsi que des compétences modifiées : comme les mesures urgentes et provisoires, la protection des malades mentaux, la gestion des biens des incapables, le crédit à la consommation, la copropriété et la tutelle. Il va de soi que ces compétences s'inscrivent partiellement dans le droit de la famille, mais elles confirment également le rôle du juge de paix qui, en étroite relation avec son entourage, règle les affaires quotidiennes entre citoyens, qu'elles soient

III. Bespreking

1. De keuze voor vrederechter als adoptierechter

1. Bij artikel 4 van het wetsontwerp wordt een nieuw hoofdstuk *VIIIbis* 'adoptie' ingevoerd in het Gerechtelijk Wetboek, dat de huidige adoptieovereenkomst vervangt door een gerechtelijke beslissing waartegen beroep mogelijk is. Als adoptierechter wordt voor de vrederechter gekozen, met een beroepsprocedure bij de jeugdrechtbank zetelend met drie rechters.

Deze keuze kadert blijkbaar in het beleidsplan van de Minister van Justitie om de bevoegdheid van de vrederechter "om te vormen" tot deze van familierechter⁴.

De omvorming of verdere uitbouw van de vrederechter tot familierechter verdient volgens de Hoge Raad een grondige reflectie, die verder gaat dan hetgeen gesteld wordt in dit wetsontwerp en het bestek van dit advies te buiten gaat.

2. De vrederechter is meer dan een familierechter. Traditioneel zijn de vredegerechten immers ook bevoegd voor de kleine, burgerrechtelijke handelsgeschillen en voor de aangelegenheden van o.a. nabuurschap, erfdiensbaarheden en huur.

De laatste decennia hebben zij verschillende nieuwe en gewijzigde bevoegdheden bij gekregen zoals de dringende en voorlopige maatregelen, de gedwongen opname van geesteszieken, het beheer van de goederen van de onbekwamen, het consumentenkrediet, de medeëigendom en de voogdij. Weliswaar kaderen deze bevoegdheden gedeeltelijk in het familierecht, maar zij bevestigen vooral de rol van de vrederechter die, nauw verbonden met zijn omgeving, de dagelijkse, al dan niet

³ « La Politique du Ministre : Plan d'action Justice », 5 novembre 2001, p. 10-11.

⁴ Zie 'Het beleid van de Minister: Actieplan Justitie', 5 november 2001, p. 10-11.

de nature familiale ou non. L'essence de ces compétences réside dès lors davantage dans un traitement rapide et fluide par un juge de proximité.

3. On peut douter du fait que l'adoption, et surtout l'adoption internationale, s'inscrivent dans la vision actuelle du juge de paix.

L'adoption peut difficilement être considérée comme une affaire quotidienne nécessitant un traitement intégral rapide et efficace. Le fait d'adopter une personne est un processus qui nécessite un examen des divers intérêts en jeu, une expertise approfondie et une connaissance de la matière traitée.

4. L'intérêt de l'enfant à adopter et les garanties pour la protection des droits de l'enfant sont au centre de la Convention de La Haye mais aussi du projet de loi. L'intérêt de l'enfant et les garanties nécessaires à la prévention de tout trafic d'enfants adoptés intéressent l'ordre public international.

Le tribunal de la jeunesse a depuis toujours été chargé de la protection des intérêts de l'enfant. Le projet de loi n'examine pas pourquoi on n'a pas songé au juge de la jeunesse comme juge de l'adoption.

5. En outre, le Tribunal de Première instance, dont fait partie le Tribunal de la jeunesse, est, en règle, compétent pour l'état des personnes et notamment pour la filiation.

6. Le projet de loi dispose que le recours en matière d'adoption relève de la compétence du tribunal de la jeunesse siégeant à trois juges alors que cette composition, qui est par ailleurs prévue dans l'avant-projet de loi portant réponse au comportement délinquant des mineurs, n'existe pas encore dans la législation actuelle.

familiale, aangelegenheden tussen individuele burgers regelt. De essentie van diens bevoegdheidspakket ligt dan ook in een snelle, soepele afhandeling bij een rechter in de buurt.

3. Het valt te betwijfelen of de adoptie, en voornamelijk de interlandelijke adoptie kadert in de huidige visie rond de vrederechter.

De adoptie kan moeilijk worden beschouwd als een dagelijkse aangelegenheid die een vlotte, efficiënte afhandeling behoeft. Het adopteren van een persoon is een proces waarbij diverse belangen dienen onderzocht te worden en waarbij een grondige expertise en vertrouwdheid met de materie is vereist.

4. Het belang van het te adopteren kind en de waarborgen voor de bescherming van de rechten van het kind staan zowel in het Verdrag van Den Haag als in het wetsontwerp centraal. Het belang van het kind en de noodzakelijke waarborgen om zwenkel in adoptiekinderen te voorkomen belangt de internationale openbare orde.

De jeugdrechtbank heeft van oudsher de taak om de belangen van het kind te beschermen.

In het ontwerp worden de argumenten voor het niet aanduiden van de jeugdrechter als adoptierechter niet onderzocht.

5. Bovendien is de rechtbank van eerste aanleg, waartoe de jeugdrechtbank behoort, in regel bevoegd voor de vorderingen betreffende de staat van personen, inzonderheid de aangelegenheden inzake afstamming.

6. Het wetsontwerp bepaalt dat het hoger beroep inzake adoptie behandeld wordt door de jeugdrechtbank zetelend met drie rechters terwijl deze mogelijkheid, die overigens is voorzien in het voorontwerp van wet houdende antwoorden op delinquent gedrag door minderjarigen, in de huidige wetgeving niet wordt bepaald.

Le présent projet de loi ne justifie pas suffisamment le choix qui consiste à faire du juge de paix un juge de l'adoption. A la lumière des arguments développés précédemment, le C.S.J. doute que le juge de paix soit le mieux placé pour assumer cette fonction.

In het voorliggend wetsontwerp wordt de keuze van de vrederechter als adoptierechter onvoldoende verantwoord. In het licht van de hoger aangehaalde argumenten betwijfelt de H.R.J. dat de vrederechter daartoe de best geplaatste rechter is.

Le C.S.J. se prononce en faveur du développement d'une vision globale des compétences en matière de droit de la famille. Une politique globale doit permettre d'éviter que toute réforme partielle n'empêche ultérieurement une réglementation globale des compétences.

De H.R.J. pleit voor de (verdere) ontwikkeling van een globale visie met betrekking tot de bevoegdheden inzake familierechtelijke aangelegenheden. Een globale beleidsvisie moet voorkomen dat partiële hervormingen een latere globale bevoegdheidsregeling in de weg zouden staan.

2. Le choix d'une enquête sociale sur l'aptitude du candidat adoptant effectuée par un service social à la disposition du tribunal.

2. De keuze om het maatschappelijk onderzoek naar de geschiktheid van de kandidaat - adoptanten te laten uitvoeren door een eigen dienst, ter beschikking van de rechtbank.

L'article 2 du projet de loi insère un article 346-2 nouveau dans Code civil qui dispose que
*“L'aptitude est appréciée par le juge de paix sur la base d'une enquête sociale, qu'il ordonne. Le juge tient compte, notamment, de la situation personnelle, familiale et médicale de l'intéressé, ...”.*⁵

Bij artikel 2 van het wetsontwerp wordt een nieuw artikel 346-2 ingevoerd in het Burgerlijk Wetboek dat bepaalt *“De geschiktheid wordt door de vrederechter beoordeeld op grond van een door hem te bevelen maatschappelijk onderzoek. De rechter houdt inzonderheid rekening met de persoonlijke, familiale en medische toestand van de betrokkene...”*⁶.

L'Exposé des Motifs précise qu'un nombre considérable de collaborateurs sera mis à la disposition du juge de paix dans le cadre de l'enquête sociale, puisqu'il pourra disposer d'un service social propre et qu'une section spécialisée en affaires familiales sera instaurée au parquet.

Volgens de memorie van toelichting worden, voor het uitvoeren van dit maatschappelijk onderzoek, een aanzienlijk aantal medewerkers ter beschikking van de vrederechter gesteld. Hij zal kunnen beschikken over een eigen sociale dienst, en binnen het parket zal een afdeling gespecialiseerd in familiale aangelegenheden worden opgericht.

⁵ Cette enquête sociale n'est toutefois pas obligatoire pour les adoptions au sein de la famille ou lorsque les adoptants entretiennent déjà avec l'enfant un lien social et affectif.

⁶ Dit maatschappelijk onderzoek is evenwel niet verplicht wanneer het een adoptie betreft binnen de familie of wanneer er reeds een sociale en affectieve band met het kind bestaat.

Le C.S.J. accorde un intérêt primordial à la liberté de décision du juge et approuve dès lors le projet qui prévoit un service multidisciplinaire pour le juge compétent. La structure interne de ce service pourrait très bien – du point de vue des coûts et profits - s’organiser par canton, arrondissement ou ressort. Il est souhaitable que ce service multidisciplinaire fonctionne de façon complémentaire avec les services d’adoption agréés.

De H.R.J. hecht een primordiaal belang aan de beoordelingsvrijheid van de rechter en onderschrijft dan ook het ontwerp, waar het voor de bevoegde rechter een multidisciplinaire dienst voorziet. De invulling van deze dienst zou – vanuit kosten – baten oogpunt – het best op het niveau van het arrondissement of ressort worden georganiseerd. Het is meer dan aangewezen dat de voormelde multidisciplinaire dienst complementair werkt met de erkende adoptiediensten.

3. Le recours par le juge de paix, à titre de mesure transitoire, au service social du tribunal de la jeunesse.

1. L’article 23 du projet de loi dispose, à titre de disposition transitoire : *“Jusqu’à une date à fixer par le Roi, le juge de paix fait appel, pour exercer les compétences en matière d’adoption qui lui sont attribuées par la présente loi, au service social du tribunal de la jeunesse ...”*

2. L’option de laisser les juges de paix recourir ‘provisoirement’ au service social du tribunal de la jeunesse ne semble pas très heureuse. Il n’est pas logique d’attribuer d’abord une compétence aux justices de paix et de ne leur offrir qu’ensuite l’assistance nécessaire à l’exercice de cette compétence.

Le projet de loi ne précise pas de quelle manière cette collaboration avec les justices de paix doit avoir lieu. Il ne précise pas non plus la question de savoir où et quand un service social sera mis en place au sein des justices de paix.

3. La solution provisoire de laisser au juge de paix la possibilité de faire appel au service social du tribunal de la jeunesse n’est pas réalisable dans la pratique. En effet, l’enquête sociale doit comprendre une évaluation multidisciplinaire des adoptants

3. Het ‘voorlopig’ beroep door de vrederechter, bij wijze van overgangsmaatregel, op de sociale dienst van de jeugdrechtbank.

1. Artikel 23 van het wetsontwerp stelt, bij wijze van overgangsbepaling *“Tot op een door de Koning te bepalen datum doet de vrederechter, met het oog op de uitoefening van de bevoegdheden inzake adoptie die hem krachtens deze wet worden toegekend, een beroep op de sociale dienst van de jeugdrechtbank...”*.

2. De optie om de vrederechters ‘voorlopig’ een beroep te laten doen op de sociale dienst bij de jeugdrechtbank lijkt een ongelukkige keuze. Het is niet logisch om eerst een bevoegdheid te geven aan de vredegerechten en ze pas in een later stadium de nodige ondersteuning te geven om deze bevoegdheid uit te oefenen.

Het wetsontwerp gaat niet in op de wijze waarop deze samenwerking met de vredegerechten moet verlopen. Bovendien wordt er niet verduidelijkt wanneer en hoe een sociale dienst bij de vredegerechten zal worden opgebouwd.

3. De voorlopige oplossing om de vrederechter een beroep te laten doen op de sociale dienst van de jeugdrechtbank is praktisch niet uitvoerbaar. Het maatschappelijk onderzoek houdt immers een multidisciplinaire evaluatie in van de

sur le plan médical, socio-psychologique et social. Les services sociaux des tribunaux de la jeunesse ne disposent actuellement pas de suffisamment de personnel spécialisé.

Si l'on opte pour un juge (de paix) juge de l'adoption, le C.S.J. estime qu'il faut alors prévoir le soutien nécessaire avant d'attribuer de manière effective la compétence en matière d'adoption aux justices (de paix).

4. L'impact sur la charge de travail.

Pour l'année judiciaire 1999, les justices de paix ont enregistré dans le pays 759 actes d'adoption et d'adoption plénière⁷.

Selon le Ministère de la Justice, il n'y a pas de statistiques exactes du nombre d'adoptions en Belgique. Le projet ne précise nulle part quelle sera la charge de travail suite à cette nouvelle loi pour les magistrats, le personnel et les services d'assistance.

Une étude préalable du personnel et des moyens nécessaires est la condition sine qua non à la réussite de la réforme de la procédure de l'adoption. Il faut, avant que la loi n'entre en vigueur, que les moyens nécessaires soient disponibles.

*

* *

*Approuvé lors de l'Assemblée générale
du 27 mars 2002*

adoptanten op medisch, socio-psychologisch en maatschappelijk vlak. Momenteel beschikken de sociale diensten bij de jeugdrechtbank niet over het nodige gespecialiseerde personeel.

Indien voor de (vrede)rechter wordt geopteerd als adoptierechter, is de HRJ van oordeel dat de nodige ondersteuning er moet zijn vooraleer de bevoegdheid inzake adoptie aan de (vrede)gerechten effectief toe te wijzen.

4. De weerslag op de werklust.

Voor het gerechtelijk jaar 1999 werden er in het Rijk 759 akten van adoptie en volle adoptie verleden voor de vredegerichten⁸.

Volgens het Ministerie van Justitie bestaan er geen exacte cijfergegevens over het totaal aantal adopties in België. In het ontwerp wordt nergens verduidelijkt welke werklust de nieuwe wet meebrengt voor magistraten, ondersteunend personeel en diensten.

Een voorafgaande studie van de noodzakelijke mensen en middelen is een kritieke succesfactor voor de hervorming van de adoptieprocedure. Bovendien moet vóór de inwerkingtreding van de wet vaststaan dat de vereiste middelen beschikbaar zijn.

*

* *

*Goedgekeurd op de Algemene Vergadering
van 27 maart 2002*

⁷ Cf. : « Les statistiques annuelles des cours et tribunaux » données de 1999', Ministère de la Justice, Secrétariat général de la direction des statistiques et des moyens logistiques, n° 2 2001.

⁸ Zie: 'De jaarlijkse statistieken van de hoven en rechtbanken, gegevens 1999', Ministerie van Justitie, Secretariaat-generaal - directie statistiek en logistieke middelen, nr. 2, 2001.