

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

14 MARS 2006

Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 12 décembre 2005 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, relatif à la mise en œuvre de la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE PAR MME LALOY

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

14 MAART 2006

Wetsontwerp houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 12 december 2005 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, inzake de tenuitvoerlegging van de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE UITGEBRACHT DOOR MEVROUW LALOY

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Hugo Vandenberghe.**Membres / Leden :**

SP.A-SPIRIT	Jacinta De Roeck, Flor Koninckx, Fauzaya Talhaoui.
VLD	Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde, Luc Willems.
PS	Jean-François Istasse, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
MR	Jean-Marie Cheffert, Christine Defraigne, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Mia De Schamphelaere, Hugo Vandenberghe.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch.
CDH	Clotilde Nyssens.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan, Ludwig Vandenhove, Myriam Vanlerberghe.
 Pierre Chevalier, Nele Lijnen, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven.
 Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Joëlle Kapompolé, Philippe Moureaux.
 Jihane Annane, Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton, Alain Destexhe.
 Sabine de Bethune, Jan Steverlyncx, Erika Thijs.
 Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire.
 Christian Brotcorne, Francis Delpérée.

*Voir :***Documents du Sénat :****3-1570 - 2005/2006 :**

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****3-1570 - 2005/2006 :**

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et qui relève de la procédure bicamérale obligatoire a été déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 51-2157/1)

Il a été adopté à l'unanimité par les membres de la Chambre des représentants le 9 février 2006 et transmis au Sénat le 10 février 2006.

La commission de la Justice l'a examiné au cours de sa réunion du 14 mars 2006.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

Le présent projet de loi d'assentiment a pour but de donner effet à l'Accord de coopération conclu le 12 décembre 2005 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, relatif à la mise en œuvre de la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption.

La Convention de La Haye du 29 mai 1993 prévoit la mise en place d'une autorité centrale destinée à jouer un rôle essentiel dans la réalisation des adoptions internationales. Elle prévoit toutefois que dans un État fédéral, plusieurs autorités centrales pourront être désignées.

Dans notre pays, le droit de l'adoption est une compétence mixte qui entre pour partie dans les compétences de l'État fédéral et pour partie dans les compétences des Communautés.

La loi du 24 avril 2003 a dès lors mis en place un système visant à respecter les compétences de chacun et la manière dont elles ont été définies par la Constitution et les lois de réformes institutionnelles, tout en traduisant les exigences de la Convention.

Cet accord a été conclu conformément à l'article 13 de la loi réformant l'adoption, afin d'organiser une mise en œuvre harmonieuse des compétences respectives de l'État fédéral et des Communautés.

L'accord de coopération clarifie d'une part certaines procédures en ce qui concerne la mise en application de la loi dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect des droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international.

D'autre part, il assure la concertation entre l'autorité fédérale et les Communautés concernant l'adoption,

I. INLEIDING

Dit verplicht bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-2157/1).

Het werd op 9 februari 2006 eenparig aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en op 10 februari 2006 overgezonden aan de Senaat.

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 14 maart 2006.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

Dit ontwerp van instemmingswet beoogt de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord van 12 december 2005 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake de tenuitvoerlegging van de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie.

Het Verdrag van 's-Gravenhage van 29 mei 1993 voorziet in de oprichting van een centrale autoriteit die een essentiële rol moet spelen bij de verwezenlijking van interlandelijke adopties. In het Verdrag is evenwel bepaald dat in een federale Staat verscheidene centrale autoriteiten kunnen worden aangewezen.

In ons land vormt het adoptierecht een gemengde bevoegdheid die deels tot de bevoegdheden van de Federale Staat en deels tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen behoort.

Daarom is krachtens de wet van 24 april 2003 een stelsel ingevoerd dat beoogt rekening te houden met de bevoegdheden van elk, met de wijze waarop zij door de Grondwet en de wetten tot hervorming der instellingen zijn verdeeld en met de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag.

Dit akkoord werd gesloten overeenkomstig artikel 13 van de wet tot hervorming van de adoptie, met het oog op een evenwichtige tenuitvoerlegging van de respectieve bevoegdheden van de Federale Staat en de Gemeenschappen.

In dit akkoord worden enerzijds bepaalde procedures inzake de tenuitvoerlegging van de wet verduidelijkt, die gericht zijn op het hoger belang van het kind en op eerbied voor de fundamentele rechten die het kind op grond van het internationaal recht toekomen.

Ook wordt er een overleg tussen de federale autoriteit en de Gemeenschappen betreffende adoptie

notamment par la création d'une Commission de concertation et de suivi.

Une collaboration efficace entre l'État et les Communautés s'avère indispensable dans les domaines où leurs compétences respectives sont imbriquées.

Il en est ainsi, tout d'abord, au niveau de l'activité d'intermédiaire à l'adoption — issue de la compétence des Communautés — qui touche de près à l'établissement d'un lien juridique de caractère civil, compétence fédérale.

Le second domaine où s'entrecroisent compétences fédérales et communautaires a trait aux conditions de fond de l'adoption et plus précisément à l'évaluation des qualifications et aptitudes, qui sera, en cas d'adoption d'un mineur, effectuée par le juge de la jeunesse après que les candidats adoptants aient suivi une préparation organisée par les Communautés.

L'enquête sociale ordonnée par le tribunal de la jeunesse est également réalisée par le service social de la communauté compétente. Étant donné que l'enquête est réalisée dans le cadre d'un jugement d'aptitude, elle est financée par l'État fédéral.

Finalement, les autorités judiciaires, c'est-à-dire essentiellement le juge de la jeunesse, interviennent pour établir l'adoption proprement dite.

Sur le plan des contacts internationaux, l'accord de coopération instaure un échange de données entre les autorités centrales, dans le cadre des contacts internationaux que les deux niveaux doivent entretenir en exécution de la Convention de La Haye.

L'Autorité centrale fédérale transmet aux autorités centrales étrangères les informations sur la législation belge et les statistiques, et reçoit de son côté des informations en provenance de ces mêmes autorités, qu'elle transmet aux autorités compétentes en Belgique.

L'autorité centrale fédérale procède également à la reconnaissance et à l'enregistrement des adoptions établies à l'étranger. Elle contrôle la conformité à l'ordre public des adoptions conventionnelles et effectue un contrôle au fond des adoptions non conventionnelles.

Les autorités centrales communautaires, dans le cadre des compétences communautaires en matière d'aide aux personnes, prendront en charge le traitement et le suivi des dossiers individuels d'adoption internationale, assumant ainsi une grande part des tâches imposées par la Convention. Elles assureront également des missions d'information, en collaboration avec l'autorité centrale fédérale.

gewaarbord, in het bijzonder door de oprichting van een Commissie voor overleg en opvolging.

Een efficiënte samenwerking tussen de Staat en de Gemeenschappen is vereist op de gebieden waarop de bevoegdheden elkaar enigszins overlappen.

Zulks geldt in de eerste plaats voor de tussenpersonen bij adoptie, die ressorteren onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen en nauw betrokken zijn bij het tot stand komen van een juridische band van burgerrechtelijke aard, een federale materie.

Het tweede domein waarop de bevoegdheden van de Federale Staat en van de Gemeenschappen elkaar raken, betreft de grondvoorwaarden voor adoptie en meer bepaald de evaluatie van de bekwaamheid en de geschiktheid om te adopteren. De jeugdrechter moet bij adoptie van een minderjarige deze evaluatie doorvoeren nadat de kandidaat-adoptanten een voorbereiding hebben gevolgd. Die voorbereiding moet worden georganiseerd door de Gemeenschappen.

Ook het maatschappelijk onderzoek dat de jeugdrechtbank beveelt, wordt uitgevoerd door de sociale dienst van de bevoegde gemeenschap. Aangezien het onderzoek plaatsvindt in het kader van het geschiktheidvonnis, wordt het gefinancierd door de Federale Staat.

Ten slotte treden de gerechtelijke autoriteiten, *in casu* hoofdzakelijk de jeugdrechter, op voor de totstandkoming van de eigenlijke adoptie.

Voor het internationale aspect, voorziet het samenwerkingsakkoord in een gegevensuitwisseling tussen de centrale autoriteiten, in het kader van de internationale contacten die beide niveaus ter uitvoering van het Haags Verdrag moeten onderhouden.

De federale centrale autoriteit bezorgt aan de buitenlandse centrale autoriteiten informatie over de Belgische wetgeving en statistieken, ontvangt van haar kant deze informatie van diezelfde autoriteiten en zendt deze toe aan de bevoegde autoriteiten in België.

De federale centrale autoriteit gaat eveneens over tot de erkenning en registratie van adopties die in het buitenland tot stand zijn gekomen. Ze gaat na of de krachtens het Verdrag tot stand gekomen adopties niet strijdig zijn met de openbare orde en controleert ten gronde adopties die buiten het Verdrag tot stand zijn gekomen.

De centrale autoriteiten van de Gemeenschappen zijn, in het kader van de bevoegdheid van de Gemeenschappen voor bijstand aan personen, belast met de behandeling en de follow-up van de individuele dossiers inzake interlandelijke adoptie en vervullen als dusdanig een groot deel van de door het Verdrag opgelegde taken. Samen met de federale centrale autoriteit zijn zij ook belast met informatie.

L'accord de coopération s'est fait attendre quelque temps, à cause de discussions de compétence évoquées par le Conseil d'État.

La collaboration entre lesdites autorités centrales est très bonne. Dès lors, la ministre insiste sur l'assentiment à cet accord de coopération qui est, dans la pratique, déjà appliqué depuis le 1^{er} septembre 2005.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Nyssens demande si les Communautés ont déjà donné leur assentiment à l'accord de coopération. D'autre part, quelle est la marge de manœuvre dont dispose le Parlement fédéral lorsqu'il examine ce genre d'accord de coopération ?

M. Hugo Vandenberghe répond à la deuxième question que le Parlement peut, soit accepter, soit rejeter en bloc l'accord de coopération. Il renvoie sur ce point à l'article 2 du projet de loi.

En ce qui concerne la première question, la ministre répond que les Parlements des entités fédérées ne se sont pas encore prononcés sur l'accord de coopération.

Mme Nyssens demande si les dernières modifications législatives apportées à la matière de l'adoption ont un effet sur l'accord de coopération.

La ministre répond par la négative. L'accord de coopération a trait à l'échange d'informations entre les instances concernées. Les modifications législatives, par contre, concernent l'extension des possibilités d'adoption, par exemple d'enfants provenant de pays qui n'autorisent pas l'adoption, d'une part, et les dispositions transitoires, l'exemption ou non d'un jugement relatif à l'aptitude de l'adoptant, d'autre part.

M. Hugo Vandenberghe renvoie à l'avis critique formulé par le Conseil d'État, selon lequel la Région wallonne et la Commission communautaire française ne sont pas compétentes pour conclure un accord de coopération en matière d'adoption. Ces deux autorités ne sont plus parties à l'accord. L'intervenant a dès lors l'impression que l'on se range au point de vue du Conseil d'État et que seuls l'État fédéral et les entités fédérées qui, selon l'avis du Conseil d'État, sont explicitement compétents pour l'adoption, interviennent en la matière.

La ministre confirme que c'est le cas.

Mme de Bethune se réjouit de cet accord de coopération, que l'on attendait depuis longtemps. Il importe également de savoir qu'il est appliqué depuis le 1^{er} septembre 2005, et que les choses se passent bien. L'intervenante demande comment est organisé le suivi de l'accord.

Dit samenwerkingsakkoord heeft enige tijd op zich laten wachten, wegens bevoegdheidsdiscussies, opgeworpen door de Raad van State.

De samenwerking tussen de genoemde centrale autoriteiten verloopt vlot. De minister verzoekt dan ook met aandrang tot instemming met dit samenwerkingsakkoord dat in de praktijk reeds wordt toegepast sinds 1 september 2005.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Nyssens vraagt of de Gemeenschappen het samenwerkingsakkoord reeds hebben goedgekeurd. Over hoeveel manoeuvreerruimte beschikt het federale Parlement overigens wanneer het dit soort samenwerkingsovereenkomst bespreekt ?

De heer Hugo Vandenberghe antwoordt op de tweede vraag dat het Parlement het samenwerkingsakkoord ofwel kan aannemen, ofwel in zijn geheel kan verwerpen. Hij verwijst daarvoor naar artikel 2 van het wetsontwerp.

Wat de eerste vraag betreft, antwoordt de minister dat de parlementen van de deelgebieden zich nog niet over het samenwerkingsakkoord hebben uitgesproken.

Mevrouw Nyssens vraagt of de laatste wijzigingen van de adoptiewetgeving gevolgen hebben voor het samenwerkingsakkoord.

De minister antwoordt van niet. Het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties. De wettelijke wijzigingen daarentegen hebben betrekking enerzijds op de uitbreiding van de adoptiemogelijkheid, bijvoorbeeld van kinderen uit landen die de adoptie niet kennen, anderzijds op de overgangsbepalingen, vrijstelling van een vonnis betreffende de geschiktheid van de adoptant of niet.

De heer Hugo Vandenberghe verwijst naar het kritisch advies van de Raad van State met betrekking tot het feit dat het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie niet bevoegd zijn om in deze aangelegenheid op te treden. Deze hebben zich teruggetrokken. Spreker heeft dus de indruk dat het standpunt van de Raad van State wordt gevolgd en dat enkel de Federale Staat en de deelgebieden optreden die krachtens het advies van de Raad van State uitdrukkelijk de bevoegdheid hebben om inzake adoptie op te treden.

De minister antwoordt bevestigend.

Mevrouw de Bethune verheugt zich over het lang verwachte samenwerkingsakkoord. Het is ook belangrijk te weten dat de toepassing ervan sinds 1 september 2005 vlot verloopt. Spreekster vraagt hoe het akkoord wordt opgevolgd.

La ministre répond que l'on a créé un comité de concertation et que celui-ci se réunit régulièrement.

Mme De Roeck demande si ce comité de concertation permet de garantir que la procédure à suivre aura le même poids en Flandre et en Wallonie. Contrôlera-t-on si la procédure d'adoption est plus facile en Wallonie qu'en Flandre, ou vice versa ?

La ministre souligne que la loi fédérale relative à l'adoption fixe très clairement les conditions qu'il faut remplir pour pouvoir réaliser une adoption. Ces conditions sont en tout cas identiques pour toutes les communautés. Si des conflits devaient surgir, le comité de concertation pourra bien entendu intervenir. Même au moment de la reconnaissance d'une adoption internationale par l'autorité centrale fédérale, il est bien entendu possible d'effectuer des contrôles et de vérifier dans quelle mesure toutes les conditions prévues par la loi ont été observées.

Mme Nyssens s'interroge sur l'entrée en vigueur de l'accord de coopération. Dépend-elle de l'assentiment des différentes entités fédérées ? Cette question n'est pas sans conséquences pratiques. L'article 6 de l'accord prévoit en effet que les coûts de l'enquête sociale seront financés par l'État fédéral. À partir de quand ce régime de financement prendra-t-il cours ? Les budgets nécessaires sont-ils prévus ?

La ministre renvoie à l'article 14, qui prévoit explicitement que l'accord produit ses effets le même jour que la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption. Il s'agit donc du 1^{er} septembre 2005, ce qui signifie, en pratique, qu'il y aura une certaine rétroactivité. Les communautés ont déjà réalisé certaines dépenses en 2005. La Communauté germanophone, par exemple, a recruté du personnel supplémentaire. Les frais exposés seront remboursés par le pouvoir fédéral, dès que les états de dépenses auront été établis, ce qui ne s'est pas encore fait pour l'instant.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Articles 1^{er} et 2

Ces articles n'appellent aucune observation et sont successivement adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

De minister antwoordt dat een overlegcomité werd ingesteld dat regelmatig bijeenkomt.

Mevrouw De Roeck vraagt of dit overlegcomité de garantie biedt dat de procedure in Vlaanderen en Wallonië even zwaar is. Gaat men controleren of men in Wallonië niet makkelijker kan adopteren dan in Vlaanderen, of andersom ?

De minister wijst erop dat de federale wet inzake adoptie heel duidelijk de voorwaarden bepaalt waaraan de adoptie moet voldoen. Deze voorwaarden zijn hoe dan ook voor alle gemeenschappen gelijk. Als er conflicten zouden rijzen, kan het overlegcomité uiteraard tussenkomen. Ook op het moment van de erkenning van de internationale adoptie door de centrale federale autoriteit kunnen vanzelfsprekend controles plaatsvinden en kan worden nagegaan in hoever alle vereisten die door de wet zijn gesteld zijn nageleefd.

Mevrouw Nyssens heeft vragen bij de datum van inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord. Hangt hij af van de instemming van de deelstaten ? Deze vraag is niet zonder praktische gevolgen. Artikel 6 van het akkoord bepaalt immers dat het maatschappelijk onderzoek gefinancierd wordt door de Federale Staat. Vanaf wanneer begint die financieringsregeling te lopen ? Is er daarvoor een budget beschikbaar ?

De minister verwijst naar artikel 14 dat duidelijk bepaalt dat het akkoord van kracht wordt op dezelfde dag als de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie. Dit betekent dus op 1 september 2005, wat in de praktijk neerkomt op een zekere retroactiviteit. In 2005 hebben de gemeenschappen al bepaalde kosten gedaan; zo heeft de Duitstalige Gemeenschap bijvoorbeeld bijkomend personeel aangeworven. De kosten die zijn gemaakt zullen worden vergoed door de federale overheid, zodra de kostenstaten zijn ingeleverd. Dat is tot op heden niet gebeurd.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKINGEN EN STEMMINGEN

Artikelen 1 en 2

Deze artikelen geven geen aanleiding tot commentaar en worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

V. VOTE FINAL

L'ensemble du projet de loi est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

*
* *

À la même unanimité, confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,
Marie-José LALOY.

Le président,
Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet
transmis par la Chambre
des représentants
(doc. Chambre, n° 51-2157/1)**

V. EINDSTEMMING

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

*
* *

Met dezelfde eenparigheid wordt vertrouwen geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Marie-José LALOY.

De voorzitter,
Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerp
(stuk Kamer, nr. 51-2157/1)**