CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 70.519 du 30 décembre 1997

A.75.664/VI-14.113

En cause : **l'Association sans but lucratif ADOPTION SANS FRONTIÈRES,**
rue de La Limite 9,
4821 Andrimont,

contre :

la Communauté française, représentée par son Gouvernement.

LE PRESIDENT f.f. DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 12 septembre 1997 par l'association sans but lucratif ADOPTION SANS FRONTIÈRES, qui tend à la suspension de l'exécution :

" - de la décision prise le 15 juillet 1997 par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française chargée de l'aide à la jeunesse, de lui retirer l'agrément en qualité d'organisme d'adoption;

- de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 juillet 1997 ayant le même objet";

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation des mêmes décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^me DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l’ordonnance du 8 décembre 1997 fixant l’affaire à l’audience du 16 décembre 1997;

Vu la notification du rapport et de l’ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, conseiller d’Etat;

Entendu, en leurs observations, Me THIRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l’examen de la demande se présentent comme suit :

1. La requérante est une association sans but lucratif constituée en 1987, dont les statuts, publiés aux annexes du Moniteur belge du 2 juillet 1987, lui assignent pour objet principal de promouvoir l’adoption tant nationale qu’internationale.

2. Un arrêté du 28 juillet 1994 du Gouvernement de la Communauté française lui a octroyé l’agrément prévu par l’article 50 du décret du Conseil de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l’aide à la jeunesse et nécessaire pour servir d’intermédiaire pour l’adoption d’un enfant.

3. A la suite de deux inspections menées en février et en novembre 1996, la Commission d’agrément,

réunie le 17 mars 1997, se prononce pour le retrait de son agrément.

4. Le 1er avril 1997, la mise en demeure suivante est adressée à la requérante:

" Suite aux rapports d'évaluation des inspecteurs du Service général de l'Aide à la Jeunesse, je porte à votre connaissance que des dysfonctionnements ont été constatés dans le service "Adoption sans frontières" lesquels contreviennent aux articles repris ci-dessous de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 19 juillet 1991 relatif à l'agrément des organismes d'adoption.

* articles 5 et 6 : il n'y a pas d'étude médico-socio-psychologique des enfants concernés incluant les renseignements nécessaires relatifs à leur famille d'origine et permettant de vérifier l'adoptabilité des enfants concernés.

* article 7 : les activités prévues à la section IV de l'arrêté précité relatives aux candidats adoptants ne sont pas systématiquement respectées par le service, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la capacité des candidats adoptants.

En conséquence, je vous enjoins, endéans les 15 jours à dater de la présente, de remédier à ces manquements. Dans le cas contraire, la procédure de retrait d'agrément prévue à l'article 50, § 1er, dernier alinéa, du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse sera appliquée.

Dans l'attente, je vous somme, dès réception de la présente, de ne plus procéder à l'ouverture de tout nouveau dossier ni encaisser toute somme quelconque en rémunération de quelque service que ce soit.

(...)".

5. Le 16 avril 1997, un nouveau rapport d'inspection est établi conjointement par la représentante de l'ACAI (Autorité communautaire pour l'adoption internationale) et l'inspecteur DISPA. Il conclut comme suit :

" Il est incontestable que le service a progressé dans l'optique de satisfaire à la mise en demeure mais certains points ne sont toujours pas solutionnés à ce jour :

* les preuves de l'adoptabilité de droit de certains enfants proposés en adoption,

* la reconnaissance officielle du centre d'hébergement Kazé, qui conditionne la légalité de certains consentements à l'adoption".

6. Le 26 mai 1997, la Commission d'agrément se réunit et entend la partie requérante.

Elle émet un avis favorable au retrait d'agrément sur la base des motifs suivants :

" L'examen du dossier dénote le non respect des articles 5, 6 et 8 de l'arrêté de base sur les adoptions:

- non agrément du home KABE par les autorités officielles du Burundi;
- absence de convention entre l'ASBL «Adoption sans frontières» et les autorités du Burundi;
- non agrément du home «ASENOA» par les autorités malgaches;
- manque de professionnalisme. Les représentantes du service reconnaissent un manque de connaissance et de formation juridique;
- manque de contrôle par l'ASBL sur les critères de travail de l'assistante sociale du home ASENOA;
- ambiguïté du rôle de Monsieur KANYARUKA, intermédiaire du centre au Burundi".

7. Le 15 juillet 1997, la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française écrit à la requérante ce qui suit :

" (...)

En application de l'article 50 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, je vous informe que j'ai décidé de retirer l'agrément qui vous avait été octroyé, et ce, pour les motifs suivants.

(...)

Une copie certifiée conforme de l'arrêté officiel portant retrait de votre agrément vous sera communiquée incessamment par l'administration".

Il s'agit du premier acte attaqué.

8. L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française daté du même jour, qui constitue le second acte attaqué, est rédigé comme suit :

" Vu le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, notamment l'article 50;

Vu l'arrêté de l'Exécutif du 19 juillet 1991 relatif à l'agrément des organismes d'adoption, modifié par l'arrêté de l'Exécutif du 29 juin 1992 et par l'arrêté de l'Exécutif du 27 octobre 1992;

Vu l'avis de la Commission d'agrément donné le 26 mai 1997;

Considérant qu'une mise en demeure a été signifiée à l'organisme d'adoption «ADOPTION SANS FRONTIERES» en date du 1er avril 1997 conformément à l'article 50 du décret précité;

Considérant que l'organisme n'a pas remédié dans le délai requis aux manquements constatés;

Considérant :

- qu'à l'échéance du délai fixé par la mise en demeure, l'organisme était toujours en défaut de produire nombre d'éléments essentiels concernant l'étude médico-socio-psychologique des enfants et des parents d'origine requise par les articles 5 et 6 de l'arrêté susmentionné et dont le contenu est précisé dans les annexes I et II auxquelles ces articles renvoient;

- qu'en ce qui concerne les enfants originaires du Burundi, si les éléments d'ordre médico-socio-psychologique fournis sur tous les enfants et leur famille d'origine ont été considérés comme satisfaisants, les preuves de leur adoptabilité de droit manquaient dans la majorité des dossiers (11 sur 12);

- que dans le seul dossier où l'adoptabilité de l'enfant était attestée, le consentement à l'adoption avait été donné, en l'absence de toute famille connue ou contactable, par l'institution où l'enfant était hébergé et ce, conformément aux dispositions de la réglementation burundaise en la matière;

- que le consentement a été donné par une institution (Kazé) que l'organisme avait jusqu'alors présentée comme un simple home de transit des enfants entre une institution officielle et leur future famille adoptive;

- qu'il est apparu que l'institution Kazé recueille certains enfants sans passage préalable par une institution officielle qui se serait portée garante de

l’adoptabilité de l’enfant et fonctionne en fait comme institution d’hébergement d’enfants au sens plein du terme et aurait dû à ce titre se prévaloir d’un agrément émanant du Ministère burundais de l’intérieur; que ceci n’était pas le cas à la date limite fixée par la mise en demeure;

- que l’organisme d’adoption n’a pas non plus été en mesure de produire la preuve de la signature de la convention requise par les autorités burundaises avec le ministère compétent pour la coopération dans ce pays;

- que dans ces conditions, l’organisme s’est mis en outre en contravention avec les dispositions de l’article 8 de l’arrêté précité;

- qu’il appert que le responsable de Kazé, intermédiaire de l’organisme, agit dans certains cas au double titre de représentant des candidats adoptants et d’autorité consentant à l’adoption de l’enfant, se constituant de la sorte à la fois juge et partie, ce qui est tout-à-fait inacceptable au plan déontologique et démontre un manque de professionnalisme de l’organisme;

- qu’en ce qui concerne les enfants originaires de Madagascar, à l’expiration du délai fixé dans la mise en demeure, les informations disponibles sur les enfants et leur famille d’origine (renseignements d’ordre médico-socio-psychologique et adoptabilité) n’étaient satisfaisants stricto sensu que dans un des cinq dossiers en cours;

- que l’organisme a communiqué à l’administration les éléments manquants en dehors du délai prescrit;

- qu’en outre, les documents communiqués manquent de clarté et font apparaître des informations qui contredisent les déclarations faites par les responsables de votre organisme lors de la dernière visite d’inspection réalisée en date du 16/04/97;

- qu’il ressort en effet de la lecture des rapports communiqués après délai et rédigés par l’assistante sociale du centre de Tananarive sur les enfants concernés et à leur famille d’origine que le centre en question ne fonctionne pas au simple titre de centre de transit comme l’avait affirmé l’organisme, ce qui renvoie à une problématique similaire à celle précédemment mise en évidence par rapport au Burundi, à savoir le manque d’agrément officiel de l’institution concernée;

- que l’organisme se met une fois de plus en contravention avec l’article 8 de l’arrêté précité;

Considérant que tous les éléments repris ci-dessus concluent au non respect par cet organisme des conditions d'agrément et des obligations visées aux chapitres I^{er} à IV de l'arrêté précité;

Considérant toutefois qu'il convient que l'organisme d'adoption «ADOPTION SANS FRONTIERES» puisse bénéficier d'un délai de six mois afin de mener à terme les conventions en cours qui le lient à des candidats adoptants;

ARRETE :

Article 1er: L'agrément octroyé à l'organisme d'adoption «ADOPTION SANS FRONTIERES» sis rue de la Limite, 9 à 4821 ANDRIMONT est retiré.

Article 2: Le retrait d'agrément visé à l'article 1er prendra effet le 15 janvier 1998".

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante invoque un premier moyen pris "de la violation de (l'article) 50 , § 1er, alinéas 5 et 6, du décret de la Communauté française du 4 mars 1991, de l'article 13, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 1991, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte"; qu'elle soutient, à l'encontre du premier acte attaqué, que la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, chargée de l'aide à la jeunesse, n'avait pas compétence pour prendre cette décision qui ne pouvait être prise que par le Gouvernement;

Considérant que le premier acte attaqué ne peut être analysé que comme annonciateur, et partant préparatoire, de l'arrêté officiel, second acte attaqué, qu'il

évoque d’ailleurs expressément; que le moyen, irrecevable, n’est pas sérieux;

Considérant que la requérante invoque un second moyen "pris de la violation des articles 50, § 1er, alinéas 5 et 6, du décret de la Communauté française du 4 mars 1991, des articles 5, 6 et 8 de l’arrêté du gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 1991, du défaut de motivation reposant sur des éléments admissibles en droit et en fait, et de la violation du principe de proportionnalité"; que, dans une deuxième branche, elle reproche à l’acte attaqué d’avoir fait une application "inexacte et manifestement déraisonnable" de l’article 6 de l’arrêté du 19 juillet 1991 et de l’annexe II de cet arrêté en lui reprochant de ne pouvoir produire dans un bref délai la preuve d’adoptabilité de 10 enfants burundais qui sont toujours dans leur pays d’origine et pour lesquels la procédure d’adoption est en cours, alors que, selon elle, "ni l’article 6 de l’arrêté du 19 juillet 1991, ni l’annexe II (à laquelle) il renvoie, ne précisent la date à laquelle la requérante doit produire la preuve de l’adoptabilité en droit de l’enfant, ou de manière générale, l’enquête médico-socio-psychologique de l’enfant selon les schémas constituant l’annexe II de l’arrêté";

Considérant que la partie adverse, en réponse, fait tout d’abord observer que, dès lors que, "deux mois après la prise des actes attaqués, la requérante ne rapporte toujours pas la preuve de l’adoptabilité en droit des enfants dont elle s’occupe, (...) elle ne justifie d’aucun intérêt légitime à son moyen"; que, pour le surplus, elle ajoute qu’"il est bien évident que la preuve de l’adoptabilité de droit d’un enfant est le premier élément qui doit figurer au dossier de celui-ci", que "l’exigence d’une telle preuve tend notamment à empêcher le trafic et les enlèvements d’enfants", qu’il "est tout à fait déraisonnable d’entamer une procédure d’adoption alors qu’il n’est pas certain que l’enfant concerné pourra

effectivement être adopté", et que, dès lors, "il est raisonnable et même essentiel d'exiger d'un organisme d'adoption qu'il puisse produire lors d'une inspection ou, à tout le moins, dans un délai de 15 jours à dater d'une mise en demeure, les preuves d'adoptabilité de droit concernant les enfants pour lesquels la procédure d'adoption est mise en oeuvre";

Considérant, quant à l'exception d'irrecevabilité du moyen, que le contrôle du Conseil d'Etat porte sur la légalité de l'acte attaqué au moment où celui-ci a été décidé; que, partant, cette légalité ne saurait dépendre de circonstances postérieures, et un moyen, recevable lors de la décision, ne saurait cesser de l'être deux mois plus tard par le seul effet de l'écoulement du temps; que l'exception ne saurait être accueillie;

Considérant, quant au sérieux du moyen, que ni l'article 6 de l'arrêté du 19 juillet 1991 ni l'annexe II audit arrêté qu'il vise, ne prévoient le moment de la procédure d'adoption auquel la preuve de l'adoptabilité de droit de l'enfant doit être recueillie; qu'en tous cas, il paraît déraisonnable et même contradictoire, d'une part, de tenir cette preuve pour fondamentale, car de nature à "empêcher le trafic et les enlèvements d'enfants", et d'autre part, d'exiger de la requérante qu'elle la recueille au Burundi dans un délai de 15 jours, comme s'il s'agissait d'une formalité dénuée d'importance, susceptible d'être remplie par un simple échange de courriers et sans plus de contrôles; qu'en cette branche, le moyen paraît sérieux;

Considérant, quant au préjudice que risque de causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué, que la requérante le distingue dans le fait qu'elle ne pourra plus poursuivre ses activités à partir du 15 janvier 1998, dans la perte de confiance qu'elle subit de la part des autorités tant belges que burundaises ou malgaches et qui

accroît les difficultés qu'elle rencontre pour clôturer divers dossiers en cours, de la part de divers parents avec certains desquels elle a déjà signé une convention, et de la part des milieux belges de l'adoption; qu'elle le discerne encore dans la mise en cause de l'honorabilité de ses membres; que, selon elle, elle se verra dans l'impossibilité d'encore assumer les obligations qui lui sont assignées par la réglementation en vigueur et par les conventions qu'elle a conclues avec des parents; que, désormais sans ressources, elle ne peut conserver son personnel; qu'en outre et surtout, l'acte attaqué comportera des conséquences graves pour les enfants du Burundi et de Madagascar, dont les frais de santé et l'alimentation ne pourront plus être assurés que pendant un temps limité; que le centre de Bujumbura devra être fermé, certains enfants envoyés dans des camps et le personnel licencié sans indemnités de chômage; qu'en bref, "la décision de retrait entraîne la dissolution irréversible de la structure d'adoption de la requérante au 15 janvier 1998";

Considérant que le risque de préjudice, tel qu'ainsi allégué, est établi à suffisance,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du 15 juillet 1997 du Gouvernement de la Communauté française qui retire à l'association sans but lucratif ADOPTION SANS FRONTIÈRES l'agrément prévu par l'article 50 du décret du Conseil de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et nécessaire pour servir d'intermédiaire pour l'adoption d'un enfant.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre des référés, le trente décembre 1900 nonante-sept par :

M. HANSE, conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme NOTEBAERT, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Chr. NOTEBAERT. Ph. HANSE.