



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.858/3
van 24 april 2014

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met de (Herziene)
Europese Overeenkomst inzake
de adoptie van kinderen,
gedaan te Straatsburg op
27 november 2008'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.858/3
du 24 avril 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à la
Convention européenne en
matière d'adoption des enfants
(révisée), faite à Strasbourg le
27 novembre 2008'

Op 26 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor Externe Betrekkingen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de (Herziene) Europese Overeenkomst inzake de adoptie van kinderen, gedaan te Straatsburg op 27 november 2008'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2014.

*

Le 26 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour les Relations Extérieures, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée), faite à Strasbourg le 27 novembre 2008'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 17 avril 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen, wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft, met de (herziene) Europese Overeenkomst inzake de adoptie van kinderen, gedaan te Straatsburg op 27 november 2008.

BEVOEGDHEID VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

3. De bevoegdheidsverdeling inzake adoptie werd in advies 38.706/VR/V van 19 juli 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord 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' als volgt uiteengezet:

“Zoals de Raad van State reeds eerder heeft uiteengezet, vormt de adoptie een aangelegenheid waarvan sommige aspecten behoren tot de federale bevoegdheid en andere tot de bevoegdheid van de gemeenschappen².

Uitgangspunt is dat de federale overheid bevoegd is voor het bepalen van de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn in het Burgerlijk Wetboek en in de wetten tot aanvulling ervan (zie het uitdrukkelijk voorbehoud in artikel 5, § 1, II, 6°, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Die bevoegdheid strekt zich mede uit tot het domein van de adoptie. De federale overheid is aldus bevoegd voor het bepalen van de voorwaarden voor adoptie, en van de vormen, de gevolgen en de herroeping van de

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Voetnoot uit advies 38.706/VR/V: Zie R.v.St., afd. wetg., advies 25.913/8 van 21 januari 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 15 juli 1997 inzake interlandelijke adoptie, *Parl. St.*, Vl. Parl., 1996-97, nr. 677/1, (27), 33-35; R.v.St., afd. wetg., advies 28.953/4 van 26 mei 1999 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 11 juni 1999 "relatif à l'agrément des organismes d'adoption"; R.v.St., afd. wetg., advies 30.036/2 van 29 mei 2000 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, *Parl. St.*, Kamer, 2000-01, nr. 50-1366-1367/1, (146), 150-153; R.v.St., afd. wetg., advies 33.294/3 van 12 november 2002 over een voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 30 april 2004 tot regeling van de binnenlandse en interlandelijke adoptie van kinderen, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2001-02, nr. 956/4, pp. 7-8, nr. 3.1; R.v.St., afd. wetg., advies 36.407/4 van 9 februari 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 "relatif à l'adoption", *Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2003-04, nr. 509/1, (38), 38; R.v.St., afd. wetg., advies 38.387/3 van 31 mei 2005 over een voorontwerp van decreet "zur Adoption" en R.v.St., afd. wetg., advies 38.458/3 van 26 mei 2005 over een voorontwerp van decreet tot regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-05, nr. 371/1, (47), 52-55.

adoptie. De federale overheid kan aldus van de geschiktheid van kandidaat-adoptanten om te adopteren een voorwaarde voor de adoptie maken, in welk geval het ook aan die overheid toekomt om te bepalen wat die geschiktheid precies inhoudt en hoe ze moet worden aangetoond.

Uit de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in verband met de bijstand aan personen, meer bepaald inzake het gezinsbeleid en de jeugdbescherming (artikel 5, § 1, II, 1° en 6°), kan worden afgeleid dat de gemeenschappen daarentegen bevoegd zijn om regels vast te stellen in verband met de hulp, de begeleiding en de bijstand die verleend kan worden aan kandidaat-adoptanten en adoptanten, en aan kandidaat-geadopteerden en geadopteerden. De gemeenschappen zijn in het kader van de adoptie m.a.w. bevoegd voor drie domeinen: de voorbereiding, de bemiddeling en de nazorg.”³

en

“De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is bevoegd inzake adoptie, inzonderheid wat betreft de tweetalige adoptie-instellingen die gevestigd zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en wat betreft het rechtstreeks opleggen van verplichtingen aan kandidaat-adoptanten die woonachtig zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad”^{4,5}

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie oefent de in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde bevoegdheden, binnen de grondwettelijke grenzen die zijn bevoegdheid inzake persoonsgebonden aangelegenheden bepalen, uit op grond van artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

Zoals in advies 54.094/2 van 7 oktober 2013⁶ werd opgemerkt, houden de artikelen 5, lid 2, 10, 15, 17, 20, 21 en 22 van de Overeenkomst inzake de adoptie van kinderen verband met de relevante bevoegdheden van de gemeenschappen inzake adoptie. In de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp wordt evenwel enkel gewag gemaakt van de artikelen 10, 20 en 21. De gemachtigde stemt ermee in de memorie van toelichting op dit vlak aan te vullen.

³ *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2005-06, nr. B-58/1, 12.

⁴ *Voetnoot uit advies 38.706/VR/V*: Zie R.v.St., afd. wetg., advies 36.673/2 van 15 maart 2004, over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende instemming met het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, ondertekend te Den Haag op 29 mei 1993, *Parl. St., Ver. Verg. Gem. Gem. Comm.*, 2003-04, nr. B-138/1, 7-8.

⁵ *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2005-06, nr. B-58/1, 14.

⁶ Adv.RvS 54.094/2 van 7 oktober 2013 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘portant assentiment à la Convention européenne en matière d’adoption des enfants (révisée), faite à Strasbourg le 27 novembre 2008’.

ALGEMENE OPMERKING

4. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de goed te keuren overeenkomst noopt tot het uitvaardigen van eigen regelgeving door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, rekening houdend met de door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap te Brussel-Hoofdstad uitgeoefende bevoegdheden inzake adoptie en met hetgeen is bepaald in 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'.

BIJZONDERE OPMERKING

5. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier was de tekst van de goed te keuren overeenkomst niet opgenomen. Het spreekt voor zich dat aan het ontwerp dat bij de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zal worden ingediend, minstens de authentieke Franse tekst, alsmede een Nederlandse vertaling ervan, zal moeten worden toegevoegd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, de porter assentiment à la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée), faite à Strasbourg le 27 novembre 2008.

COMPÉTENCE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

3. L'avis 38.706/VR/V du 19 juillet 2005 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 février 2006 'portant assentiment à l'Accord de coopération 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' a exposé la répartition des compétences en matière d'adoption de la façon suivante :

« Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà fait observer précédemment, l'adoption est une matière dont certains aspects relèvent de la compétence fédérale et d'autres de celle des communautés ².

Ce point de vue part du principe que l'autorité fédérale est compétente pour fixer les règles du droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent (voir la réserve expresse prévue à l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, a, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Cette compétence s'étend notamment au domaine de l'adoption. Ainsi, l'autorité fédérale est compétente pour déterminer les conditions de l'adoption ainsi que les formes, les conséquences et la révocation de celle-ci. L'autorité fédérale peut donc décider que l'aptitude à adopter des candidats adoptants est une condition de l'adoption, de sorte qu'il

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² *Note de bas de page de l'avis 38.706/VR/V* : Voir C.E., section législation, avis 25.913/8 du 21 janvier 1997 sur un projet devenu le décret du 15 juillet 1997 "inzake interlandelijke adoptie", *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-97, n° 677/1, (27), 33-35 ; C.E., section législation, avis 28.953/4 du 26 mai 1999 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 relatif à l'agrément des organismes d'adoption; C.E., section législation, avis 30.036/2 du 29 mai 2000 sur un projet devenu la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 50-1366-1367/1, (146), 150-153 ; C.E., section législation, avis 33.294/3 du 12 novembre 2002 sur une proposition devenue le décret du 30 avril 2004 "tot regeling van de binnenlandse en interlandelijke adoptie van kinderen", *Doc. parl.*, Parl. fl., 2001-02, n° 956/4, pp. 7-8, n° 3.1 ; C.E., section législation, avis 36.407/4 du 9 février 2004 sur un projet devenu le décret de la Communauté française du 31 mars 2004 relatif à l'adoption, *Doc. parl.*, Parl. C. F., 2003-04, n° 509/1, (38), 38 ; C.E., section législation, avis 38.387/3 du 31 mai 2005 sur un avant-projet de décret "zur Adoption" et C.E., section législation, avis 38.458/3 du 26 mai 2005 sur un avant-projet de décret "tot regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen", *Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-05, n° 371/1, (47), 52-55.

lui appartient aussi de définir ce qu'implique précisément cette aptitude et la manière dont elle doit être établie.

Il peut se déduire des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 relatives à l'aide aux personnes, plus précisément en matière de politique familiale et de protection de la jeunesse (article 5, § 1^{er}, II, 1^o et 6^o), que les communautés sont compétentes, en revanche, pour fixer les règles en matière d'aide, d'accompagnement et d'assistance pouvant être fournis aux candidats adoptants et aux adoptants, ainsi qu'aux candidats adoptés et aux adoptés. En d'autres termes, la compétence des communautés en matière d'adoption s'étend à trois domaines: la préparation, la médiation et le suivi »³

et

« La Commission communautaire commune est compétente en matière d'adoption, notamment à l'égard des organismes d'adoption bilingues établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et pour imposer des obligations directement aux candidats adoptants qui habitent dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁴⁻⁵ ».

La Commission communautaire commune exerce les compétences visées à l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, dans les limites constitutionnelles qui déterminent sa compétence relative aux matières personnalisables, en vertu de l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Comme il a été observé dans l'avis 54.094/2 du 7 octobre 2013⁶, les articles 5, alinéa 2, 10, 15, 17, 20, 21 et 22 de la Convention en matière d'adoption des enfants sont liés aux compétences pertinentes des Communautés en matière d'adoption. Or, l'exposé des motifs du projet à l'examen mentionne uniquement les articles 10, 20 et 21. Le délégué marque son accord pour qu'il soit complété sur ce point.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les auteurs du projet doivent vérifier si la Convention à approuver requiert que la Commission communautaire commune adopte sa propre réglementation, compte tenu des compétences exercées par les Communautés flamande et française à Bruxelles-Capitale en matière d'adoption et de ce qui a été déterminé dans 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'.

³ *Doc. parl., Ass. réun. COCOM*, 2005-06, n° B-58/1, 12.

⁴ *Note de bas de page de l'avis 38.706/VR/V* : Voir C.E., section législation, avis 36.673/2 du 15 mars 2004 sur le projet qui est devenu l'ordonnance du 13 mai 2004 portant assentiment à la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, faite à La Haye le 29 mai 1993, *Doc. parl., Ass. réun. COCOM*, 2003-04, n° B-138/1, 7-8.

⁵ *Doc. parl., Ass. réun. COCOM*, 2005-06, n° B-58/1, 14.

⁶ Avis C.E. 54.094/2 du 7 octobre 2013 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée), faite à Strasbourg le 27 novembre 2008'.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

5. Le texte de l'accord à approuver ne figurait pas dans le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation. Il va sans dire qu'il faudra ajouter au moins le texte français authentique ainsi qu'une traduction néerlandaise de celui-ci au projet qui sera soumis à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS