

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

25 MARS 1999

PROPOSITION DE LOI

**abrogeant la déclaration d'abandon et
le transfert de l'autorité parentale**

(Déposée par MM. André du Bus de Warnaffe,
Renaat Landuyt et Jo Vandeurzen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 20 mai 1987 inséra dans le Code civil un nouveau Titre VIII^{bis} venant à la suite des dispositions relatives à l'adoption et intitulé «De l'abandon d'un enfant mineur», contenant trois nouveaux articles 370^{bis}, 370^{ter} et 370^{quater}.

Deux nouvelles institutions juridiques furent ainsi intégrées dans le Code civil. Il s'agit d'une part de la déclaration judiciaire d'abandon d'un enfant mineur (article 370^{bis}) et d'autre part du recueil familial (article 370^{ter}).

Dans l'un et l'autre cas, le tribunal de la jeunesse est appelé à constater le désintérêt des père et mère à l'égard de leur enfant et à décider, soit de désigner un tuteur investi de l'autorité parentale et chargé de veiller en outre à l'adoption de l'enfant (article 370^{bis}), soit de confier l'enfant à un membre de la famille (parent de l'enfant jusqu'au quatrième degré ou son conjoint) qui sera investi de l'autorité parentale (article 370^{ter}).

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

25 MAART 1999

WETSVOORSTEL

**tot afschaffing van de
verlatenverklaring en van de
overdracht van het ouderlijk gezag**

(Ingediend door de heren André du Bus de
Warnaffe, Renaat Landuyt en Jo Vandeurzen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Krachtens de wet van 20 mei 1987 werd in het Burgerlijk Wetboek na de bepalingen inzake adoptie een nieuwe Titel VIII^{bis} ingevoegd, met als opschrift «Verlating van een minderjarige», welke drie nieuwe artikelen bevat, te weten de artikelen 370^{bis}, 370^{ter} en 370^{quater}.

Zodoende werden in het Burgerlijk Wetboek twee nieuwe juridische instellingen ingevoerd, te weten de rechterlijke verklaring tot verlatenverklaring van een minderjarig kind (artikel 370^{bis}) en de onderbrenging bij familieleden (artikel 370^{ter}).

In beide gevallen moet de jeugdrechtbank vaststellen dat de ouders niet omzien naar hun kind en beslissen om hetzij een voogd aan te wijzen die met de uitoefening van het ouderlijk gezag wordt belast en bovendien moet toeziен op de adoptie van het kind (artikel 370^{bis}), dan wel het kind toevertrouwen aan een familielid (iedere verwant tot in de vierde graad evenals diens echtgenoot) die met de uitoefening van het ouderlijk gezag wordt belast (artikel 370^{ter}).

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Le but de la loi du 20 mai 1987 était de faciliter l'adoption des enfants placés dans des institutions et dont les parents s'étaient désintéressés, en permettant leur adoption sans que les père et mère doivent y consentir et sans que le procureur du Roi doive même recueillir leur avis lors de l'enquête prévue à l'article 353, § 3, du Code civil (voir article 370*quater*).

Dès avant le vote de la loi du 20 mai 1987, les associations défendant les intérêts des parents d'enfants mineurs placés et plus généralement des familles les plus démunies, avaient fait part de leurs vives appréhensions à l'égard d'une telle évolution du droit de l'adoption (voir X. DIJON, *La déclaration judiciaire d'abandon*, in Droit en Quart-monde, sept.-oct. 1986).

L'application de la loi fit l'objet de plusieurs études et commentaires critiques (voir P. RANS, *Deux nouvelles procédures: la déclaration volontaire d'adoptabilité ou consentement en blanc - la déclaration d'abandon ou d'adoptabilité forcée et le recueil familial*, conférence donnée lors de la journée d'étude et de formation du 29 janvier 1988 organisée par le comité de contact des organismes d'aide à la jeunesse, Bulletin du comité de contact, mai 1988, p. 40 à 66; M.-Th. MEULDERS-KLEIN, *La déclaration d'abandon et le recueil familial en droit belge*, in Adoption et formes alternatives d'accueil, Bruxelles, Story-Scientia, 1990; P. RANS, *Vers des modifications du droit civil de l'adoption*, in Journal des procès n°230, 8 janvier 1993, p. 32; I. D'URSEL-DULIERE et I. RAVIER-DELENS, *La déclaration judiciaire d'abandon d'enfants mineurs: une évaluation de la loi du 20 mai 1987*, Rev. trim. Dr. fam., 1993, 3-4, p. 277 à 353; M.-C. WILLEMAERS et P. SENAEVE (ed.), *De verlatenverklaring van minderjarigen en de overdracht van het ouderlijk gezag aan een familielid*, in Adoptie - Verlatenverklaring van minderjarigen, Acco, Leuven, 1990; G. MERCKX et P. SENAEVE, *Evaluatie van de toepassing van de wet van 20 mei 1987: verlatenverklaring en overdracht van ouderlijk gezag aan een familielid*, in Actuele vraagstukken van interlandelijke en inlandse adoptie en van verlatenverklaring, Acco, Leuven, 1995, p. 187 à 284, et A. VANDEKERCKHOVE, *La critique sur la déclaration d'abandon est-elle confirmée par les faits?*, in J.D.J., n°145, mai 1995, p. 203 à 210).

Les études réalisées ont montré que dans la toute grande majorité des cas, la procédure de déclaration d'abandon concerne des enfants placés en famille d'accueil (et non en institution) et est introduite par la famille d'accueil elle-même dans le but d'adopter l'enfant.

De wet van 20 mei 1987 strekte ertoe de adoptie te vergemakkelijken van kinderen die in opvanginstellingen waren ondergebracht en naar wie de ouders niet omzagen, door hun adoptie mogelijk te maken zonder dat de ouders daarin behoefden toe te stemmen en zonder dat de procureur des Konings hun advies behoeftde in te winnen tijdens het onderzoek opgelegd door artikel 353, § 3, van het Burgerlijk Wetboek (zie artikel 370*quater*).

Nog voor de goedkeuring van de wet van 20 mei 1987 hadden de verenigingen voor de verdediging van de belangen van ouders van minderjarige geplaatste kinderen en van de minstbegoede gezinnen in het algemeen heftig geprotesteerd tegen een dergelijke evolutie van het adoptierecht (zie X. DIJON, *La déclaration judiciaire d'abandon*, in Droit en Quart-monde, sept.- okt. 1986).

De toepassing van de wet was het onderwerp van tal van studies en kritische commentaar (zie P. RANS, *Deux nouvelles procédures : la déclaration volontaire d'adoptabilité ou consentement en blanc - la déclaration d'abandon ou d'adoptabilité forcée et le receuil familial*, toespraak naar aanleiding van een studie- en opleidingssessie georganiseerd op 29 januari 1988 door het Comité de contact des organismes d'aide à la jeunesse, Bulletin du Comité de contact, mei 1988, blz. 40 tot 66; M.-TH. MEULDERS-KLEIN, *La déclaration d'abandon et le recueil familial en droit belge*, in Adoption et formes alternatives d'accueil, Brussel, Story-Scientia, 1990; P. RANS, *Vers des modifications du droit civil de l'adoption*, in Journal des procès, nr. 230, 8 januari 1993, blz. 32; I. D'URSEL-DULIERE en I. RAVIER-DELENS, *La déclaration judiciaire d'abandon d'enfants mineurs : une évaluation de la loi du 20 mai 1987*, Rev. trim. Dr. fam., 1993, 3-4, blz. 277 tot 353; M.-C. WILLEMAERS en P. SENAEVE (ed.), *De verlatenverklaring van minderjarigen en de overdracht van het ouderlijk gezag aan een familielid*, in Adoptie - Verlatenverklaring van minderjarigen, Acco, Leuven, 1990; G. MERCKX en P. SENAEVE, *Evaluatie van de toepassing van de wet van 20 mei 1987 : verlatenverklaring en overdracht van ouderlijk gezag aan een familielid*, in Actuele vraagstukken van interlandelijke en inlandse adoptie en van verlatenverklaring, Acco, Leuven, 1995, blz. 187 tot 284, en A. VANDEKERCKHOVE, *La critique sur la déclaration d'abandon est-elle confirmée par les faits?*, in J.D.J., nr. 145, mei 1995, blz. 203 tot 210).

Uit de verrichte studies bleek dat in de overgrote meerderheid van de gevallen, de procedure tot verlatenverklaring betrekking heeft op kinderen ondergebracht bij een opvanggezin (en niet bij een instelling) en wordt ingediend door bedoeld gezin zelf teneinde het kind te adopteren.

Ceci démontre que la loi n'a nullement rempli l'objectif que le législateur lui avait assigné de permettre de donner une famille à des enfants abandonnés dans des institutions.

Les familles d'accueil auraient pu procéder directement à l'adoption sans passer par la déclaration d'abandon, procédure jugée déshonorante pour la famille d'origine et culpabilisante pour la famille d'accueil (P. RANS, *Vers des modifications du droit civil de l'adoption*, in Journal des procès n°230, 8 janvier 1993, p. 32).

En effet, en cas de consentement des parents, un acte d'adoption homologué par le tribunal de la jeunesse eût suffi et, dans l'hypothèse d'un refus de consentement, une procédure de prononciation d'adoption aurait pu aboutir à la reconnaissance du caractère abusif du refus de consentement des parents et au prononcé de l'adoption.

Les études réalisées ont confirmé le peu d'intérêt pour ces procédures.

Pour la partie francophone du pays, l'étude de Mesdames D'URSEL et RAVIER a permis de dénombrer entre le 6 juin 1987 et le 30 juin 1992, soit une période de cinq années d'application, à peine 118 décisions, 92 jugements définitifs, 17 jugements avant dire droit et 9 arrêts. L'ensemble des décisions concerne seulement 98 enfants. La déclaration judiciaire d'abandon représentait 77 % des situations et le recueil familial, 23% (I. D'URSEL et I. RAVIER, *op. cit.* p. 280).

L'étude réalisée pour la Communauté flamande a quant à elle permis de recenser pour la période du 6 juin 1987 au 1^{er} septembre 1993, soit un peu plus de six années d'application, à peine 97 décisions: 92 jugements et 5 arrêts, concernant 98 enfants.

Une consultation des procureurs généraux révèle encore une nette tendance à la baisse du nombre de procédures.

Le rapport général sur la pauvreté réalisé à la demande du Ministre de l'Intégration sociale indique que les dangers de la loi dénoncés dès 1987 par les organisations de défense des intérêts des familles pauvres ont été confirmés par les études sur l'application de la loi.

Les enfants déclarés abandonnés proviennent en majorité de familles pauvres. Les parents naturels ne sont pas ou guère consultés sur les projets de déclaration d'abandon et la décision est trop souvent rendue sans une enquête approfondie sur les raisons éventuelles de l'abandon.

Daaruit blijkt dat de wet geenszins voldoet aan de door de wetgever omschreven doelstelling, te weten een gezin bezorgen aan kinderen die in instellingen zijn ondergebracht.

De opvanggezinnen konden rechtstreeks een procedure tot adoptie instellen, zonder eerst over te gaan tot een verlatenverklaring, die voor het oorspronkelijk gezin als vernederend wordt beschouwd en aan het opvanggezin schuldgevoelens kan bezorgen (P. RANS, *Vers des modifications du droit civil de l'adoption*, in Journal des procès, nr. 230, 8 januari 1993, blz. 32).

Ingeval de ouders in de adoptie toestemden, volstond immers een door de jeugdrechtbank gehomologeerde adoptieakte. Ingeval de ouders hun toestemming weigerden, zou een procedure met het oog op het uitspreken van adoptie er hebben kunnen toe leiden dat de weigering van toestemming onverantwoord werd geacht en de adoptie uitgesproken.

Uit de studies blijkt dat er voor bedoelde procedures slechts weinig belangstelling bestaat.

De studie van de dames D'URSEL en RAVIER toont aan dat in de periode tussen 6 juni 1987 en 30 juni 1992, te weten een periode van vijf jaar, slechts 118 beslissingen zijn genomen, 92 eindvonnissen, 17 vonnissen alvorens recht te doen en 9 arresten. Deze beslissingen samen betreffen slechts 98 kinderen. In 77% van de gevallen was er sprake van de gerechtelijke verklaring tot verlatenverklaring, in de overige 23% van onderbrenging bij familie (I. D'URSEL en I. RAVIER, *op.cit.* blz. 280).

Uit een studie betreffende de Vlaamse Gemeenschap blijkt dat er over de periode van 6 juni 1987 tot 1 september 1993, hetzij iets meer dan zes jaar, nauwelijks 97 beslissingen zijn genomen : 92 vonnissen en 5 arresten inzake 98 kinderen.

Uit informatie die bij de procureurs-generaal is ingewonnen kan worden opgemaakt dat het aantal procedures gevoelig daalt.

In het Algemeen Verslag over de Armoede gemaakt op verzoek van de Minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie is gesteld dat de gevaren waarop in 1987 is gewezen door verenigingen voor de verdediging van de rechten van de minstbedeelde gezinnen zijn bevestigd door studies inzake de toepassing van de wet.

De verlaten verklaarde kinderen zijn hoofdzakelijk afkomstig uit arme gezinnen. Het advies van de natuurlijke ouders over de verlatenverklaring wordt niet of nauwelijks gevraagd en de beslissing wordt al te vaak genomen zonder grondig onderzoek over de eventuele redenen die aan de verlating ten grondslag liggen.

La conférence interministérielle de l'intégration sociale réunie le 30 novembre 1995 a décidé de mettre sur pied un groupe de travail chargé d'évaluer la loi sur la déclaration d'abandon.

Le groupe de travail constitué de familles du Quart-monde, de responsables d'associations les représentant, d'experts d'universités, de membres de l'O.N.E. et de *Kind en Gezin* et de conseillers des Ministres des Communautés française, flamande et germanophone qui ont l'aide à la jeunesse dans leurs attributions, du Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et du Ministre de la Justice, a examiné les études relatives à l'application de la loi sur la déclaration d'abandon évoquées ci-dessus et a procédé à un large échange de vues.

Les conclusions du groupe conduisent à envisager l'abrogation de la déclaration d'abandon ressentie comme favorisant l'exclusion sociale des familles les plus démunies.

L'objectif de respect des familles d'origine et des enfants placés, poursuivi par l'abrogation de la déclaration d'abandon, suppose une *amélioration qualitative* de la pratique des placements d'enfants, en famille d'accueil ou en institution. Les placements doivent en effet bénéficier d'un suivi systématique (art. 25 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant), permettant à des professionnels de vérifier régulièrement l'adéquation de la solution proposée aux besoins, à l'intérêt et aux droits de l'enfant, tout en favorisant au maximum la participation de la famille d'origine (Convention relative aux droits de l'enfant et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme quant au droit au respect de la vie privée et familiale). Le placement doit s'insérer dans une hiérarchie bien comprise des mesures d'aide à l'enfance et revêtir, dans la mesure du possible, un caractère provisoire. Il convient de souligner que cette matière de l'aide à la jeunesse relève de la compétence des Communautés.

Un avant-projet de loi, approuvé par le Conseil des Ministres le 30 avril 1997, prévoyait l'abrogation de la déclaration d'abandon, mais maintenait le transfert de l'autorité parentale. Dans son avis rendu le 20 octobre 1997, le Conseil d'État relevait dans cet avant-projet un certain nombre d'incohérences résultant notamment du maintien du transfert de l'autorité parentale.

La solution consistant à maintenir l'institution du transfert de l'autorité parentale tout en abrogeant celle de la déclaration d'abandon n'est donc pas satisfaisante.

De interministeriële conferentie inzake maatschappelijke integratie van 30 november 1995 heeft beslist een werkgroep in te stellen belast met de evaluatie van de wet op de verlatenverklaring.

De werkgroep, bestaande uit gezinnen uit de Vierde Wereld, verantwoordelijken van verenigingen die dergelijke gezinnen vertegenwoordigen, universitaire deskundigen, leden van Kind en Gezin en het O.N.E. en adviseurs van de Ministers van de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap bevoegd voor jeugdbijstand, van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en van de Minister van Justitie, heeft voornoemde studies over de toepassing van de wet op de verlatenverklaring onderzocht en ruim van gedachten gewisseld.

Gelet op de conclusies van de werkgroep wordt de opheffing voorgesteld van de verlatenverklaring, die de sociale uitsluiting van de minstbedeelden in de hand zou werken.

Het door de opheffing van de verlatenverklaring nastreefde doel, namelijk het respect voor de oorspronkelijke familie en de geplaatste kinderen, veronderstelt een kwalitatieve verbetering van de praktijk van de plaatsing van kinderen in onthaalgezinnen of instellingen. De plaatsingen moeten immers systematisch worden opgevolgd (art. 25 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind), waarbij beroepskrachten de mogelijkheid wordt geboden regelmatig na te gaan of de voorgestelde oplossing overeenstemt met de noden, het belang en de rechten van het kind en de participatie van de oorspronkelijke familie zo veel mogelijk in de hand wordt gewerkt (Verdrag inzake de rechten van het kind en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met het recht op de eerbieding van het prive- en gezinsleven). De plaatsing moet ingepast worden in een goed begrepen hiërarchie van maatregelen van hulpverlening aan kinderen en in de mate van het mogelijke tijdelijk zijn. Er dient onderlijnd dat de materie van de jeugdbijstand tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort.

Een voorontwerp van wet, aangenomen door de Ministerraad op 30 april 1997, voorzag in de opheffing van de verlatenverklaring maar behield de overdracht van het ouderlijk gezag. In zijn advies van 20 oktober 1997 wees de Raad van State op een aantal incoherenties in het voorontwerp, die voortvloeiden in het bijzonder uit het behoud van de overdracht van het ouderlijk gezag.

De oplossing die er in bestaat om de instelling van de overdracht van het ouderlijk gezag te handhaven en wel door het afschaffen van deze van de verlatenverklaring, is bijgevolg niet bevredigend.

Aussi est-il proposé d'abroger tout le Titre *VIIIbis* du Livre I^{er} du Code civil (déclaration d'abandon et le transfert de l'autorité parentale).

Il s'agit ici de l'option retenue dans un avant-projet de loi tendant à réformer de manière globale la matière de l'adoption et à prévoir les aménagements juridiques et administratifs nécessaires en vue de la ratification de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Cet avant-projet, préparé par un groupe de travail interministériel (auquel étaient associés des représentants des Communautés et des autorités judiciaires, ainsi que des experts), ne pourra pas être adopté avant la fin de la présente législature. La présente proposition reprend donc les solutions contenues dans l'avant-projet en ce qui concerne la déclaration d'abandon et le transfert de l'autorité parentale afin que la loi puisse être modifiée au plus vite étant donné l'urgence d'une réforme en ce domaine.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article abroge, pour les raisons évoquées ci-dessus, le Titre *VIIIbis* du Livre I^{er} du Code civil.

Article 3

Ce chapitre du Code judiciaire est abrogé suite à la suppression du Titre *VIIIbis* du Livre I^{er} du Code civil.

Article 4

Afin de ne pas réduire à néant les démarches effectuées dans le cadre des procédures en cours, il est prévu que les demandes introduites sur base des articles 370bis et 370ter actuels continueront à être instruites et jugées conformément au droit antérieur.

Cet article dispose enfin, dans un but de sécurité juridique, que les effets des décisions d'abandon ou de recueil familial déjà rendues ou qui le seront au terme des procédures déjà introduites restent soumis au droit antérieur.

A. DU BUS DE WARNAFFE
R. LANDUYT
J. VANDEURZEN

Daarom wordt voorgesteld Titel *VIIIbis* van Boek I van het Burgerlijk Wetboek (verlatenverklaring en overdracht van het ouderlijk gezag).

Het betreft hier de weerhouden keuze in een voorontwerp van wet strekkende tot een globale hervorming van de materie inzake adoptie en tot voorziening van de noodzakelijke juridische en administratieve aanpassingen met het oog op de bekrachting van het Verdrag van Den Haag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van interlandelijke adoptie.

Dit voorontwerp, voorbereid door een interministeriële werkgroep (waar vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en van de juridische overheden alsook deskundigen verenigd waren), zal niet aangenomen worden voor het einde van de huidige legislatuur. Het onderhavige voorstel herneemt bijgevolg de in het voor-ontwerp vervatte oplossingen wat betreft de verlatenverklaring en de overdracht van het ouderlijk gezag opdat de wet zo vlug mogelijk gewijzigd kan worden gezien de hoogdringendheid van een hervorming op dit domein.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Dit artikel heeft om de redenen die hierboven worden uiteengezet de huidige Titel *VIIIbis* van Boek I van het Burgerlijk Wetboek op.

Artikel 3

Dit hoofdstuk van het Gerechtelijk Wetboek wordt opgeheven als gevolg van de opheffing van Titel *VIIIbis* van Boek I van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 4

Teneinde de stappen verricht in het kader van de lopende procedures niet teniet te doen, wordt erin voorzien dat de verzoeken ingediend op grond van de huidige artikelen 370bis en 370ter krachtens het vroegere recht worden onderzocht en berecht.

Dit artikel bepaalt ten slotte, met het oog op rechtszekerheid, dat de gevolgen van beslissingen houdende verlating of onderbrenging in een gezin die reeds gewezen zijn of gewezen zullen worden na afloop van reeds ingestelde procedures, aan het oude recht onderworpen zullen blijven.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Le Titre VIIIbis du Livre I^{er} du Code civil, inséré par la loi du 20 mai 1987 et comprenant les articles 370bis à 370quater, est abrogé.

Art. 3

Le Chapitre IXbis du Livre IV de la Quatrième Partie du Code judiciaire, inséré par la loi du 20 mai 1987 et comprenant l'article 1237bis, est abrogé.

Art. 4

Les demandes en déclaration d'abandon ou en transfert de l'autorité parentale introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi et les procédures y relatives restent soumises au droit antérieur.

Les effets d'une déclaration d'abandon ou d'un transfert de l'autorité parentale prononcés soit par une décision passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de la présente loi, soit par une décision rendue au terme d'une procédure introduite avant l'entrée en vigueur de celle-ci, restent déterminés par le droit antérieur.

25 mars 1999

A. DU BUS DE WARNAFFE
R. LANDUYT
J. VANDEURZEN

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Titel VIIIbis van Boek I van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 20 mei 1987 en die de artikelen 370bis tot 370quater bevat, wordt opgeheven.

Art. 3

Hoofdstuk IXbis van Boek IV van het Vierde Deel van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 20 mei 1987 en dat artikel 1237bis bevat wordt opgeheven.

Art. 4

Het vroegere recht blijft gelden voor de vorderingen tot verlatenverklaring of tot overdracht van het ouderlijk gezag ingediend voordat deze wet en de desbetreffende procedures in werking treden.

Het vroegere recht blijft toepasselijk op de gevolgen van verlatenverklaring of overdracht van het ouderlijk gezag die is uitgesproken bij een beslissing die in kracht van gewijsde is gegaan voordat deze wet in werking treedt of een beslissing die genomen is na afloop van de procedure ingesteld voordat deze wet in werking treedt.

25 maart 1999