

Numéro du rôle : 1783
Arrêt n° 2/2001 du 10 janvier 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 50 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, posées par le Tribunal de première instance de Mons.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par ordonnance du 13 octobre 1999 en cause du ministère public contre M. Fevry, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 octobre 1999, le Tribunal de première instance de Mons a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 50 du décret du 4 mars 1991 de la Communauté française de Belgique, relatif à la Jeunesse, en ce qu'il autorise l'agrément pour la seule personne morale de droit public ou une personne de droit privé constituée en a.s.b.l., viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ne permettant pas à une personne physique de solliciter l'agrément ?

2. L'article 50, § 1er, du même décret du 4 mars 1991 relatif à la Jeunesse en ce qu'il autorise l'Exécutif à fixer d'autres conditions que celles nommément définies et en ce qu'il fixe comme activité des centres d'agrément, études médico-socio-psychologiques des candidats adoptants et de l'enfant, viole-t-il l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M. Fevry est membre du conseil d'administration de l'a.s.b.l. Peace Way Adoption Viet Nam, qui introduit le 30 janvier 1994 une demande d'agrément par la Communauté française en tant qu'organisme d'adoption. L'agrément est refusé, notamment au motif qu'il apparaît que des adoptions auraient déjà été réalisées avant la demande d'agrément. Le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en annulation et d'une demande de suspension de ce refus. Par arrêts n° 51.180 du 18 janvier 1995 et n° 57.138 du 20 décembre 1995, le Conseil d'Etat constate que l'acte litigieux a été retiré par le Gouvernement de la Communauté française en date du 14 décembre 1994 et qu'il n'y a plus lieu de statuer, respectivement, sur la demande de suspension et sur le recours en annulation.

Poursuivie devant le Tribunal correctionnel de Mons pour avoir, à diverses reprises entre le 1er janvier 1992 et le 20 mars 1996, servi d'intermédiaire pour l'adoption d'enfants sans avoir été agréée à cette fin, M. Fevry demande au Tribunal d'interroger la Cour au sujet de l'article 50 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse. Faisant droit à cette demande, le Tribunal pose à la Cour les questions précitées.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 14 octobre 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 novembre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 30 novembre 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Fevry, demeurant à 7000 Mons, Digue de Cuesmes 21, par lettre recommandée à la poste le 29 décembre 1999;
- le Gouvernement de la Communauté française, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 30 décembre 1999;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 31 décembre 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 février 2000.

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 14 mars 2000.

Par ordonnances du 30 mars 2000 et du 28 septembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 14 octobre 2000 et 14 avril 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 13 juillet 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 11 octobre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 14 juillet 2000.

Par ordonnance du 5 octobre 2000, la Cour a remis l'affaire au 6 décembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 6 octobre 2000.

A l'audience publique du 6 décembre 2000 :

- ont comparu :
 - . Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me E. Balate, avocat au barreau de Mons, pour M. Fevry;
 - . Me P. Diagre, avocat au barreau de Charleroi, pour le Gouvernement de la Communauté française;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Quant à la question relative à la violation de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

Position de M. Fevry

A.1. M. Fevry estime que l'établissement par les Communautés de règles spécifiques en matière d'intermédiation dans le domaine de l'adoption ne peut se faire que dans le respect du Code civil. Celui-ci contient des conditions précises en matière d'adoption. Or le décret, en prescrivant qu'il y a lieu de procéder à un examen médico-socio-psychologique, ouvre une brèche dans les conditions requises pour l'adoption. Même si le recours à un organisme d'adoption demeure pour les adoptants une simple faculté, lorsque l'adoption est internationale, l'assistance d'un intermédiaire est souvent fort utile, voire nécessaire. M. Fevry estime qu'il n'est pas concevable que l'examen médico-socio-psychologique puisse conduire à un refus d'adoption.

A.2. En outre, le décret contient, en son article 50, § 1er, une liste non limitative des conditions que doit remplir l'intermédiaire. Il ouvre donc potentiellement la possibilité au Gouvernement de la Communauté française de mettre en place des règles qui seraient susceptibles d'empiéter sur les compétences du législateur fédéral.

A.3. M. Fevry en conclut que, tant en ce qu'il fixe des conditions relevant d'une étude médico-socio-psychologique par nature imprécise qu'en ce qu'il autorise le Gouvernement précité à adopter d'autres critères, le décret fixe des règles nouvelles en matière d'adoption et empiète ainsi sur les compétences du législateur fédéral.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.4. Le Gouvernement de la Communauté française se réfère aux arrêts n^{os} 66/88, 67/88 et 4/93 de la Cour. Il rappelle la compétence de principe des communautés en matière de protection de la jeunesse et la nécessité d'interpréter restrictivement les exceptions à cette compétence. Il ajoute que si l'adoption appartient sans conteste à la compétence législative de l'Etat fédéral au titre de règle de droit civil relative au statut des mineurs et de la famille, il reste qu'elle est considérée aujourd'hui comme un instrument d'aide aux mineurs, qu'ils résident en Belgique ou à l'étranger. Il en conclut que les « mesures d'accompagnement » de la législation sur l'adoption relèvent par conséquent de la « politique familiale » et de la « protection de la jeunesse » confiées à l'action des communautés. La disposition mise en cause n'ajoute aucune condition aux articles 343 à 370 du Code civil, puisqu'elle ne prévoit que des conditions d'agrément des organismes d'adoption. Le Gouvernement de la Communauté française précise que le recours à de tels organismes est une simple faculté pour les candidats adoptants, et que l'adoption directe, sans intermédiaire, reste possible.

A.5. Subsidiairement, le Gouvernement de la Communauté française estime que si la Cour ne pouvait suivre la thèse qu'il développe en ordre principal, il est certain que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, sont réunies.

A.6. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française précise que la compétence de la Communauté en cette matière est encore renforcée par le fait que le Conseil de la Communauté a approuvé la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. L'approbation de cette Convention par la Communauté, sur la base de l'article 167 de la Constitution, n'a suscité aucune remarque du Conseil d'Etat et n'a entraîné aucune difficulté entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des entités fédérées.

Position du Gouvernement flamand

A.7. Le Gouvernement flamand estime que les mesures qui entendent, dans le domaine de la médiation en vue d'une adoption, tenir compte, d'une part, des besoins d'enfants généralement abandonnés ou non désirés et, d'autre part, du désir d'enfants de candidats adoptants souhaitant compléter leur famille ressortissent, par hypothèse, à la matière de la « politique familiale » au sens de l'article 5, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et relèvent, dès lors, de la compétence des communautés. Le législateur communautaire peut non seulement régler la médiation en vue de l'adoption mais il peut également réserver cette médiation à des services d'adoption agréés sur des bases qualitatives, il peut faire fixer par le gouvernement des conditions autres pour cet agrément et il peut imposer l'examen médico-socio-psychologique des candidats adoptants et des candidats adoptés en tant que condition d'agrément.

A.8. L'intervenant ajoute qu'il découle de ce qui précède que les dispositions mises en cause, contrairement à ce qui est suggéré dans la question préjudicielle, ne doivent pas, en ce qui concerne la répartition des compétences, se fonder sur la compétence de la Communauté en matière de « protection de la jeunesse », visée à l'article 5, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.9. Enfin, le Gouvernement flamand estime que, même si la réglementation de la médiation en vue de l'adoption devait être considérée comme une mesure de protection de la jeunesse, les dispositions en cause n'adoptent aucune réglementation dans le domaine réservé, en la matière, à l'autorité fédérale.

Quant à la question relative à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution

Position de M. Fevry

A.10. M. Fevry ne conteste pas le principe même de l'agrément mais n'aperçoit pas en quoi cet agrément peut être réservé aux seules personnes morales. En effet, il peut être satisfait aux exigences de l'article 50, § 1er, 3^o, du décret par une personne physique et il n'y a donc aucune justification raisonnable avancée à l'appui de la différence de traitement. En outre, l'exigence est disproportionnée à l'objectif poursuivi puisque d'autres moyens, vérifiables par l'autorité qui agréée, peuvent être envisagés.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.11. Le Gouvernement de la Communauté française estime que l'objectif poursuivi par le législateur décréteur, qui est de garantir que les adoptions internes et internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect des droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international, et de reconnaître officiellement les organismes sérieux en matière d'adoption face aux autorités étrangères, conduit à juger le critère objectif, pertinent et adéquat. De plus, la mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi.

A.12. L'intervenant ajoute que l'article 27 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle l'exercice du droit de s'associer ou de ne pas s'associer dans les matières où son intervention est nécessaire à la défense de l'ordre public et à la protection des droits fondamentaux des mineurs, et qu'il n'empêche pas de prévoir des modalités de fonctionnement et de contrôle, en particulier lorsque l'association est subventionnée par les pouvoirs publics.

Position du Gouvernement flamand

A.13. Le Gouvernement flamand estime que la justification du traitement inégal dénoncé est évidente. En effet, le but de la mesure contestée est, d'une part, de maintenir la médiation en vue d'une adoption en dehors de la sphère commerciale et, d'autre part, de garantir les économies d'échelle et la continuité nécessaires à une sélection et un encadrement compétents, efficaces et permanents des candidats adoptants au cours de la procédure. Ceci explique que la médiation en vue d'une adoption, qui doit être considérée comme un service

public fonctionnel, soit exclusivement confiée, soit à des services publics organiques, soit à des organismes privés qui ne peuvent toutefois s'occuper que de tâches d'intérêt général dans le but de préserver les intérêts de toutes les personnes intéressées et de l'enfant en particulier.

A.14. L'intervenant estime en outre que ce traitement inégal est proportionné, puisque les personnes physiques qui souhaitent s'occuper de médiation en vue d'une adoption peuvent prester leurs services au sein d'un organisme agréé, et même être rémunérées à cette fin par l'organisme.

- B -

B.1.1. Les questions préjudicielles concernent l'article 50, § 1er, du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, modifié par l'article 8 du décret du 6 avril 1998. La disposition en cause est ainsi rédigée :

« Seule une personne morale de droit public ou privé, constituée dans ce dernier cas en association sans but lucratif, peut servir d'intermédiaire pour l'adoption d'un enfant. Elle doit avoir été préalablement agréée à cette fin.

L'Exécutif arrête les conditions et procédures d'agrément.

Pour obtenir et conserver l'agrément, le service d'adoption doit notamment remplir les conditions suivantes :

1° l'objet social de l'organisme doit consister principalement dans l'activité d'intermédiaire pour l'adoption d'enfants;

2° il est composé ou encadré d'une équipe pluridisciplinaire dont l'Exécutif détermine la composition;

3° ses activités doivent comprendre :

a) l'information des parents d'origine s'ils résident en Belgique et celle des candidats adoptants quant aux conditions et aux effets juridiques de l'adoption, à ses implications psychologiques, et quant à la durée et au coût de la procédure d'adoption;

b) l'étude médico-socio-psychologique de l'enfant, des parents d'origine s'ils résident en Belgique, et des candidats adoptants;

c) la préparation et le suivi des candidats adoptants, de l'enfant et des parents d'origine s'ils résident en Belgique;

d) en cas d'adoption internationale, la collaboration obligatoire avec les organismes étrangers agréés à cet effet par l'Etat d'origine de l'enfant, pour autant qu'une procédure d'agrément soit prévue et requise dans ledit pays et que ces organismes étrangers effectuent leurs missions dans le respect des droits fondamentaux garantis dans la Convention relative aux Droits de l'Enfant;

e) la remise périodique d'un rapport circonstancié sur ces différentes activités à l'administration compétente;

f) la formation continuée des membres de l'équipe pluridisciplinaire.

L'Exécutif statue sur les demandes d'agrément par décision motivée, après avis de la commission d'agrément visée à l'article 46.

Lorsqu'il est constaté qu'un organisme d'adoption ne satisfait plus aux conditions d'agrément, le Gouvernement peut, soit le mettre en demeure de se conformer à ces conditions dans un délai de huit jours à six mois, selon le cas, soit, après avis de la commission prévue à l'article 46, retirer l'agrément. »

B.1.2. L'examen de la conformité d'une disposition aux règles de compétence précède l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.2. La seconde question préjudicielle porte sur la violation éventuelle de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la disposition en cause, en ce que celle-ci prévoit, d'une part, que les organismes d'adoption agréés doivent procéder à une étude «médico-socio-psychologique » des candidats adoptants et de l'enfant, et, d'autre part, que le Gouvernement de la Communauté française est autorisé à fixer d'autres conditions d'agrément que celles qu'elle établit. Il ressort du mémoire déposé par la personne poursuivie devant la juridiction *a quo* qu'elle considère que la Communauté porterait ainsi atteinte aux compétences du législateur fédéral en « fixant de droit et potentiellement des règles nouvelles en matière d'adoption ».

B.3.1. Au moment où le décret litigieux a été adopté - c'est-à-dire avant l'adoption du décret du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française -, la Communauté française était compétente pour la politique familiale, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette compétence comprend un ensemble d'initiatives et de mesures qui tendent à apporter une assistance et une aide matérielle, sociale,

psychologique et éducative aux familles. Par ailleurs, la Communauté française est compétente, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la même loi, en matière de protection de la jeunesse. En réglant l'agrément des organismes d'adoption, qui accomplissent leurs missions tant vis-à-vis des familles en procédure d'adoption ou ayant adopté un ou plusieurs enfants que des enfants adoptables et adoptés, la Communauté française n'a pas excédé le domaine de ses compétences.

B.3.2. La compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse est toutefois assortie d'exceptions. La question préjudicielle vise l'article 5, § 1er, II, 6°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 qui cite parmi ces exceptions « les règles de 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 ».

B.4.1. L'article 50, § 1er, du décret du 4 mars 1991 établit les conditions d'agrément des organismes d'adoption et interdit qu'une personne physique ou un organisme non agréé serve d'intermédiaire pour la réalisation d'adoptions. Il ne met pas d'obligation à charge des candidats adoptants, qui demeurent libres de faire appel aux services d'un intermédiaire. L'effet de la disposition en cause est limité au fait que, s'ils choisissent de faire appel à un intermédiaire, ils ne peuvent s'adresser qu'à un service agréé puisque seuls ceux-ci sont autorisés à jouer ce rôle pour la réalisation d'adoptions. Il est exact que, dans l'hypothèse où les candidats adoptants font ce choix, ils doivent se soumettre à un examen «médico-socio-psychologique », mais cet examen ne saurait constituer une condition supplémentaire à l'adoption, étant donné que l'intervention de l'intermédiaire demeure facultative. L'article 50, § 1er, du décret du 4 mars 1991 n'ajoute aucune condition à l'adoption d'enfants en Communauté française et n'a dès lors ni pour objet, ni pour effet, d'établir des règles de droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille.

B.4.2. Pour les mêmes motifs, le législateur décrétole n'a pas ajouté de condition à l'adoption en disposant que le Gouvernement arrête les conditions et les procédures d'agrément des organismes servant d'intermédiaires pour l'adoption d'enfants.

B.5. La question appelle une réponse négative.

Quant à la première question préjudicielle

B.6. La première question préjudicielle porte sur la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution par la disposition en cause, en ce qu'elle ne permet d'agréer que les seules personnes morales de droit public ou de droit privé constituées en association sans but lucratif, à l'exclusion des personnes physiques.

B.7. En organisant l'agrément des services d'adoption, le législateur décrétoal entendait faciliter le travail de ces organismes, tout en éliminant ceux qui, «souvent par manque de compétence, discréditent l'ensemble du système» (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1990-1991, n° 165/1, p. 33), et ceci dans l'intérêt des enfants, des familles d'origine et des candidats adoptants. Il a estimé qu'en raison de ce que «les tâches multiples à remplir par les organismes d'adoption nécessitent un personnel compétent et formé», il n'était pas «opportun, dans ces conditions, de permettre l'agrément de personnes physiques» (*ibid.*, pp. 33-34).

B.8. La distinction établie par l'article 50 du décret du 4 mars 1991 entre les personnes morales de droit public et les associations sans but lucratif, d'une part, et les personnes physiques, d'autre part, repose sur un critère objectif et est pertinente par rapport au but poursuivi par le législateur. Celui-ci a en effet raisonnablement pu estimer que seules les personnes morales de droit public et les associations sans but lucratif constituées à cet effet étaient susceptibles de présenter les garanties indispensables quant au désintéressement de leurs mobiles et aux compétences diverses nécessaires à l'accomplissement de la mission d'intermédiaire à l'adoption d'enfants.

B.9. Par ailleurs, la mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée à la faculté, pour les personnes physiques, de se consacrer à l'activité d'intermédiaire pour l'adoption d'enfants, puisque rien ne les empêche de travailler au sein d'un organisme agréé ou de créer une association sans but lucratif répondant aux conditions fixées par le décret et pour laquelle elles peuvent solliciter l'agrément de la Communauté française.

B.10. La question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 50 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse ne viole ni l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ni les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 janvier 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior