



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

## Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur la proposition de loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer une protection juridique prénatale

---

**1 mars 2021**

Le Service de lutte contre la pauvreté a pris connaissance d'une proposition de loi<sup>1</sup> émanant de la Chambre des Représentants et visant à instaurer une protection juridique prénatale.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé par un [Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions](#). À cette occasion, les législateurs ont confié au Service de lutte contre la pauvreté un mandat de protection des droits humains. Ce mandat repose sur le constat que la pauvreté *porte gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains* et sur l'objectif commun fixé par les législateurs, à savoir *la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme*. De ce point de vue, le Service de lutte contre la pauvreté tient à donner son avis sur la proposition de modification de la loi.

### Le droit au respect de la vie familiale

Les intérêts en jeu en ce qui concerne la protection juridique prénatale sont protégés par le droit au respect de la vie familiale. Ce droit fondamental essentiel est notamment régi par la Convention européenne des droits de l'homme (art. 8), la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 16) et la Constitution belge (art. 22). En ce qui concerne la CEDH, un rôle important est joué par la Cour européenne des droits de l'homme. Depuis les années '80, cette dernière a élaboré un large arsenal de principes concernant le placement des enfants ainsi que le maintien du lien entre parents et enfants.

### Évaluation de la proposition de loi

Le Service de lutte contre la pauvreté estime que cette proposition de loi comporte des lacunes sévères et ne tient pas suffisamment compte de droits fondamentaux essentiels.

Un premier point concerne l'absence de cadre relatif aux droits fondamentaux dans la motivation de la proposition de loi. Le placement d'un enfant dès la naissance constitue un remède ultime. La Cour européenne des droits de l'homme est claire à ce sujet : « *la prise en charge d'un nouveau-né par l'autorité publique dès sa naissance est une mesure extrêmement dure. Il faut des raisons extraordinairement impérieuses pour qu'un bébé puisse être soustrait aux soins de sa mère, contre le*

---

<sup>1</sup> [Proposition de loi du 13 février 2020 modifiant le Code civil en vue d'instaurer une protection juridique prénatale](#), Chambre des Représentants, DOC 55 1029/001.

*gré de celle-ci, immédiatement après la naissance à la suite d'une procédure à laquelle ni la mère ni son compagnon n'ont été mêlés. Le choc et le désarroi d'une mère même en parfaite santé se conçoivent aisément* ». <sup>2</sup> Pas une seule référence à l'abondante jurisprudence <sup>3</sup> de la Cour dans cette matière n'est faite dans la motivation de la proposition de loi. L'idée centrale dans le cadre d'un placement est qu'il s'agit d'une mesure qui en première instance ne peut être appliquée que de manière exceptionnelle. Si elle est quand même appliquée, tout doit être mis en œuvre pour permettre aussi vite que possible la réunification de la famille. <sup>4</sup> Il est dans l'intérêt des parents et dans l'intérêt de l'enfant de ne pas briser ce lien familial, étant donné qu'il en revient selon la Cour à « *couper l'enfant de ses racines* ». <sup>5</sup> Il peut être regretté que dans la motivation de la proposition de loi, aucune attention n'ait été accordée à ce principe essentiel. Il n'a pas non plus été fait mention d'un certain nombre d'alternatives possibles à une décision prénatale de placement. Ainsi, la motivation ne tient pas compte du rôle du père dans cette situation, ni d'autres membres de la famille qui pourraient accueillir l'enfant.

Une deuxième inquiétude porte sur la possibilité d'effet contraire vis-à-vis des parents qui chercheraient de l'aide. Cela vaut en particulier pour les personnes qui se trouvent dans une situation socio-économique plus difficile. Les enfants qui grandissent dans la pauvreté courent un risque de placement plus élevé que ceux qui vivent dans de meilleures conditions socio-économiques. <sup>6</sup> Une relation de confiance avec les services sociaux est donc très importante. Les signaux du terrain nous apprennent qu'il existe un risque que les services d'aide seront encore plus évités. En effet, si les futurs parents craignent à l'avance qu'une décision de placement puisse être prise, cela nourrira la méfiance vis-à-vis des travailleurs sociaux. Dans cette mesure, la législation supplémentaire ne serait pas seulement superflue mais elle nuirait à la relation de confiance entre femmes enceintes et services d'aide. Or, la motivation de la proposition de loi ne tient pas compte non plus de cet effet contre-productif.

Un dernier point a trait à l'absence de nécessité de prévoir de nouvelles dispositions légales. Lorsque le cadre législatif existant permet de répondre suffisamment aux problèmes qui fondent la proposition de loi, la modification de la loi devient superflue. Dans la situation actuelle, il est en effet déjà possible dans des circonstances exceptionnelles d'ordonner un placement dès la naissance. <sup>7</sup> Une future mère peut également déjà être contrainte avant la naissance d'entrer en observation au sein d'un service psychiatrique d'un hôpital, lorsque son comportement représente un danger pour sa propre santé ou

---

<sup>2</sup> Cour eur. D.H. 12 juillet 2001, n° [25702/94](#), K. & T. / Finlande (Grande chambre), §168.

<sup>3</sup> Cour eur. D.H. 7 août 1996, N° [17383/90](#), Johansen/Norvège ; Cour eur. D.H. 12 juillet 2001, n° [25702/94](#), K. & T. / Finlande (Grande chambre) ; Cour eur. D.H. 16 juillet 2002, n° [56547/00](#), P., C. & S. / Royaume Uni ; Cour eur. D.H. 8 avril 2004, n° [11057/02](#), Haase / Allemagne ; Cour eur. D.H. 1er août 2013, n. [33774/08](#), Dmitriy Ryabov / Russie ; Cour eur. D.H. 31 mai 2011, n. [35348/06](#), R. & H. / Royaume Uni.

<sup>4</sup> Cour eur. D.H. 10 septembre 2019, N° [37283/13](#), Strand Lobben e.a. / Norvège (Grande Chambre), §205.

<sup>5</sup> Cour eur. D.H. 10 septembre 2019, N° [37283/13](#), Strand Lobben e.a. / Norvège (Grande Chambre), §207.

<sup>6</sup> Bouverne-De Bie et al. (2010). [Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse ?](#), Gent, Academia Press.

<sup>7</sup> Art. 47, 2°, b, Decr.VI. 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, BS 13 september 2013; Art. 51, al. 1<sup>er</sup>, Décr.Fr. 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, MB 3 avril 2018 ; Art. 16 Décr.D. 19 mai 2008 relatif à l'aide à la jeunesse et visant la mise en œuvre de mesures de protection de la jeunesse, MB 1 octobre 2008.

Brussels-Hoofdstedelijk Gewest: Art. 8 de l'ordonnance du 29 avril 2004 relative à l'aide à la jeunesse

celle des autres.<sup>8</sup> Des circonstances exceptionnelles permettent donc déjà la prise de mesures exceptionnelles. Sauf si la proposition de loi vise à élargir la prise de mesures exceptionnelles à des circonstances moins exceptionnelles – ce qui serait difficilement conciliable avec le cadre des droits humains dans lequel elle opère – le Service de lutte contre la pauvreté recommande de ne pas créer de législation supplémentaire sur ce point. Il n'est en outre pas exclu qu'une telle modification générale du Code civil entraîne des conséquences juridiques imprévues. Les remarques dans la motivation de la proposition de loi ne semblent en tout cas pas offrir suffisamment de garantie à cet égard.

Les considérations reprises ci-dessus ont également fait l'objet de remarques par le Conseil d'Etat.<sup>9</sup> Dans son avis négatif concernant la proposition de loi, les mêmes problèmes sont principalement pointés du doigt. Au vu des règles de droit supérieur et par sa portée générale, le texte proposé créerait selon le Conseil d'Etat plus de difficultés qu'il n'apporte de solutions.

De manière générale, le Service de lutte contre la pauvreté insiste – sur la base de ses travaux avec des personnes en situation de pauvreté et d'autres acteurs actifs dans le domaine de l'aide à la jeunesse<sup>10</sup> sur le fait de soutenir les familles de manière à ce qu'elles puissent faire face à une situation problématique sans qu'un placement ne s'impose. La jurisprudence de la Cour européenne est constante à ce sujet : l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme met à charge de l'État des obligations positives inhérentes au respect effectif de la vie familiale. Si un placement est tout de même inévitable, il est essentiel de renforcer le lien entre l'enfant et sa famille dans la perspective du retour à la maison. Sur ce point aussi, la jurisprudence de la Cour est constante.<sup>11</sup> Pour ces raisons, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de renoncer à la présente proposition de loi.

---

<sup>8</sup> Art. 2 de la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux, *MB* 27 juillet 1990.

<sup>9</sup> Avis C.E. n° 65.057/av relatif à la proposition de loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer une protection juridique prénatale, *MB* 24 novembre 2020.

<sup>10</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [\*Citoyenneté et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques\*](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 79.

<sup>11</sup> Cour eur. D.H. 16 février 2016, n° 72850/14 Soares de Melo / Portugal, [résumé sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté](#).

## Informations générales sur le placement et la pauvreté

Le [Rapport Général sur la Pauvreté](#) a inscrit à l'agenda la relation entre pauvreté et aide à la jeunesse. Bien que le maintien de l'enfant dans son environnement familial constitue le principe directeur des décrets relatifs à l'aide à la jeunesse dans les trois Communautés et dans les textes internationaux sur les droits fondamentaux, c'est un fait établi que les enfants en situation de pauvreté sont plus exposés au risque de placement que ceux qui vivent dans de meilleures conditions socio-économiques.<sup>12</sup> En outre, les risques de pauvreté et d'exclusion sociale sont élevés au moment de quitter une institution.

Après la création du Service de lutte contre la pauvreté en 1998, le thème du maintien du lien entre les enfants placés et leur famille d'origine a été fréquemment traité dans les Rapports bisannuels du Service.<sup>13</sup>

Depuis 1998, le Service de lutte contre la pauvreté joue également un rôle de soutien au groupe Agora au sein de la Direction générale de l'aide à la jeunesse (DGAJ) de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce groupe de réflexion, auquel participent aussi bien des professionnels de la DGAJ que des personnes en situation de pauvreté et leurs associations, a été créé à la demande de la Conférence interministérielle Intégration Sociale afin d'évaluer les décrets relatifs à l'aide à la jeunesse "*en vue de prévenir les placements dus à la pauvreté et de sauvegarder la relation parent-enfant*". Dans ce cadre, le Service de lutte contre la pauvreté, avec le soutien du Ministre de l'aide à la jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles, a organisé en 2013 un dialogue approfondi sur les actions possibles pour maintenir et renforcer le lien entre les enfants placés et leurs parents. Cela s'est fait par un échange d'expériences entre les professionnels et les familles. En plus d'un rapport détaillé<sup>14</sup> et d'un guide pédagogique, une vidéo a été réalisée et diffusée dans les SAJ et les SPJ de presque tous les arrondissements.

Le Service de lutte contre la pauvreté a également rédigé un avis sur la loi introduisant un statut pour les familles d'accueil<sup>15</sup>, avant que la loi ne soit adoptée le 17 mars 2017. Cet avis portait également du principe du maintien du lien entre parent et enfant. En somme, le but ultime est toujours la réunification de la famille. Dans cette perspective, l'introduction dans le Code civil de la possibilité d'un transfert plus ou moins partiel de l'autorité parentale aux familles d'accueil n'a pas semblé être une réponse appropriée. Cette opinion a également été partagée par un mouvement largement

---

<sup>12</sup> Bouverne-De Bie et al. (2010). [Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse ?](#), Gent, Academia Press.

<sup>13</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). [En dialogue, six ans après le rapport général sur la pauvreté \(Rapport juin 2001\)](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 121-133 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). [Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques](#) (Rapport décembre 2005), p. 46 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). [Lutte contre la pauvreté \(Rapport 2008-2009 Partie 1\) Contribution au débat et à l'action politiques](#), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 193-203 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 72-91.

<sup>14</sup> [https://www.armoedebestrijding.be/publications/rapport\\_lien\\_2013.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/publications/rapport_lien_2013.pdf)

<sup>15</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à propos de la proposition de loi modifiant le Code civil en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux \(DOC 54 0697/006\)](#), 10 janvier 2017.

soutenu de réseaux et d'associations dans lesquels les personnes en situation de pauvreté prennent la parole.<sup>16</sup>

Depuis, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 10 de cette loi, car il portait un préjudice disproportionné au droit au respect de la vie familiale des parents et de l'enfant placé<sup>17</sup>. La révision de cette loi a également été recommandée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans ses conclusions sur les 5e et 6e rapports périodiques de la Belgique, "*en vue de renforcer la position des parents dont l'enfant a été placé en famille d'accueil et de garantir le droit de l'enfant à entretenir des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents sur une base régulière, si cela est dans son intérêt supérieur* ».<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> [Communiqué de presse commun du 15 novembre 2017](#), de ATD Quart Monde, Le Forum-Bruxelles contre les inégalités, RWLP, Netwerk tegen Armoede, BAPN et Luttes, Solidarités, Travail.

<sup>17</sup> C.C. 28 février 2019, [résumé sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté](#).

<sup>18</sup> A consulter

ici : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fBEL%2fCO%2f5-6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fBEL%2fCO%2f5-6&Lang=en), p. 6.