CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.446/2
du 6 décembre 2021

sur

un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'instituant un Défenseur des enfants commun'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.446/2
van 6 december 2021

over

een voorontwerp van gezamenlijke decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'tot instelling van een gemeenschappelijke kinderrechtenverdediger'

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

Le 8 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la coordination de la politique du Collège réuni à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'instituant un Défenseur des enfants commun'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 décembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 décembre 2021.

*

Op 8 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (bevoegd voor de coördinatie van het beleid van het Verenigd College) verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van gezamenlijke decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'tot instelling van een gemeenschappelijke kinderrechtenverdediger'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 december 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 december 2021.

*

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avis de l'Inspecteur des Finances ainsi que le test « égalité des chances » figurant dans le dossier communiqué au Conseil d'État sont des documents émanant de la Région bruxelloise et non de la Commission communautaire commune.

L'auteur de l'avant-projet veillera à la correcte exécution de ces formalités.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints n'est pas accompagné d'un exposé des motifs.

Celui-ci est nécessaire à l'examen effectué par la section de législation du Conseil d'État notamment afin de permettre à celle-ci de s'assurer que le dispositif correspond bien aux intentions de son auteur [1]. En outre, lors du dépôt du projet auprès de l'assemblée législative, celui-ci doit être accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles, auxquels est annexé l'avis du Conseil d'État, ainsi que le requiert l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 [2].

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Saisie par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'un avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints identique à celui faisant l'objet du présent avis, la section de législation a donné le 28 juin 2021, dans les termes suivants, l'avis 69.501/2 :

> « Dans son avis n° 69.202/2 donné le 3 mai 2021 sur un avant-projet identique de décret et d'ordonnance conjoints de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'instituant un Défenseur des enfants commun',

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 254.

[2] *Ibid.*, recommandation n° 3.13.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

émanant du Collège de la Commission communautaire française, la section de législation a formulé les observations suivantes :

‘ I. Nature juridique du défenseur des enfants

1. Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, l'avant-projet a pour vocation de se substituer au projet de décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne ‘instituant un Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne’, dont l'avant-projet a fait l'objet des avis de la section de législation du Conseil d'État n^os^ 68.534/2 [3] et 68.550/2 du 20 janvier 2021.

Un nouveau projet a été déposé au Parlement de la Communauté française, sous l'intitulé suivant : 'Projet de décret et d'ordonnance conjoints de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française instituant un Défenseur des enfants commun' [4].

L'avant-projet examiné reproduit ce dernier projet de décret conjoint. La déléguée de la Ministre-Présidente a indiqué que l'auteur de l'avant-projet avait bien pris connaissance des avis n^os^ 68.534/2 et 68.550/2, ajoutant ceci : 'mais nous nous sommes alignés sur les réponses données par le gouvernement de la Communauté française quant à l'avis n° 68.534/2 pour rédiger cet avant-projet'.

Dès lors que le contenu de l'avant-projet à l'examen ne diffère que très marginalement de l'avant-projet ayant fait l'objet des avis précités n^os^ 68.534/2 et 68.550/2 du 20 janvier 2021, la section de législation ne peut que réitérer les observations qui y ont été formulées.

2. Dans l'exposé des motifs du projet de décret et d'ordonnance conjoints de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ‘instituant un Défenseur des enfants commun’ déposé par le Gouvernement de la Communauté française, il est ainsi répondu à l'avis n° 68.534/2 :

'Dans son avis rendu le 20 janvier 2021, le Conseil d'État cite ses avis précédents soit l'avis n° 32.319/4 rendu le 11 mars 2002 sur l'avant-projet devenu le décret du 20 juin 2002, l'avis n° 43.649/4 rendu le 9 octobre 2007 sur l'avant-projet devenu le décret du 7 décembre 2007 et l'avis n° 47.639/4 rendu le 18 janvier 2010 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant'.

Dans ses trois avis, le Conseil d'État rappelle le prescrit de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et recommande aux auteurs des avant-projets susvisés de faire le choix entre un dispositif réglementaire plaçant le défenseur des enfants dans l'orbite du pouvoir exécutif et donc pour l'essentiel institué et organisé par lui, et un dispositif décrétal le plaçant dans l'orbite du pouvoir législatif.

[3] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68534.pdf.

[4] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 218/1.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

En réponse à l'avis du Conseil d'État, qui semble confondre pouvoir législatif et Parlement, il est renvoyé à l'exposé des motifs des décrets du 20 juin 2002 et du 7 décembre 2007 susmentionnés. Cet avis ne nous semble pas devoir être suivi aux motifs que le Conseil d'État :

[d]'une part, concède l'existence d'un fondement à l'équilibre qu'a tenté de trouver le législateur décrétal au moment de la rédaction du décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la communauté française aux droits de l'enfant entre les compétences dévolues au Parlement et celles qui relèvent du Gouvernement, équilibre que ne vient pas troubler l'avant-projet en cause.

Que d'autre part le Conseil d'État s'en réfère à l'article 87 § 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui n'établit pas la compétence exclusive du Gouvernement en la matière, puisqu'il désigne sans autre précision les 'Communautés et Régions' et non explicitement les Gouvernements de c[elles]-ci, ce que par ailleurs précise le Conseil d'État dans son avis du 20 février 2006 lequel fait état d'une compétence de principe des Gouvernements sur des questions fonction publique générale.

L'on peine du reste à comprendre les raisons pour lesquelles une localisation du Défenseur parmi les organes collatéraux des Parlements concernés serait davantage de nature à garantir son indépendance qu'une localisation dans l'orbite des Gouvernements'.

3. L'avis n° 68.534/2 se concluait comme suit :

'Il appartient donc aux auteurs de l'avant-projet de faire le choix exposé dans les avis n^{os} 32.319/4 et 43.649/4 précités entre un dispositif, trouvant sa source dans un arrêté du Gouvernement, plaçant le défenseur des enfants dans l'orbite du pouvoir exécutif et donc pour l'essentiel institué et organisé par lui, et un dispositif décrétal le plaçant dans l'orbite du pouvoir législatif en tant qu'organe collatéral des parlements.

En tout état de cause, et tel qu'il est actuellement conçu, l'avant-projet de décret conjoint examiné ne saurait advenir puisqu'un décret ne peut, sans violer l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', s'immiscer dans l'organisation du pouvoir exécutif et de ses services en instituant auprès des gouvernements la fonction de défenseur des enfants, fonction dont ces gouvernements sont notamment chargés de désigner le titulaire, de mettre fin à son mandat, d'exercer à son égard la tutelle administrative et de mettre à sa disposition le personnel nécessaire à la réalisation de ses missions [5' 6].

4. Cette conclusion ne peut qu'être réitérée.

II. Emploi des langues

5. Puisque le Défenseur des enfants serait désormais institué auprès de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, il devrait être organisé conformément aux règles de bilinguisme qui prévalent au sein de ces institutions.

[5] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Sur les cas dans lesquels, en matière de fonction publique relevant du pouvoir exécutif, l'intervention du législateur, sur certaines questions, est toutefois requise ou admise, il est renvoyé à l'observation n° 9 formulée dans l'avis n° 64.133/AG donné le 5 octobre 2018 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64133.pdf).

[6] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 218/1, pp. 19 et 20.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

À cet égard, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a rappelé les principes suivants dans l'avis n° 57.456/AG donné le 22 juin 2015 sur une proposition de décret et ordonnance conjoints de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'instituant un délégué général aux droits de l'enfant commun à la Communauté française, à la Région wallonne, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire :

'4. En ce qui concerne l'emploi des langues, le ou les services créés pour veiller à la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants devront satisfaire aux dispositions applicables aux services institués par les entités concernées [7].

S'agissant des services institués auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, il s'agit notamment de l'article 32 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles, qui dispose :

'Art. 32. § 1er. Les services centralisés et décentralisés de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale et du Collège réuni utilisent le français et le néerlandais comme langues administratives.

Dans les services visés à l'alinéa 1er, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi s'il n'a une connaissance du français ou du néerlandais constatée conformément à l'article 15, § 1er, alinéa 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

Les articles 50 et 54, le chapitre V, section 1re, à l'exception des dispositions relatives à l'emploi de l'allemand, et les chapitres VII et VIII, des mêmes lois sont applicables aux services visés à l'alinéa 1er.

§ 2. Sans préjudice de l'application de l'article 55, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les services de l'Agglomération bruxelloise sont soumis aux dispositions du § 1er du présent article'.

Dès lors que cette disposition tend à garantir le caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale consacré par l'article 4 de la Constitution, il ne saurait être admis que la Région de Bruxelles-Capitale ou la Commission communautaire commune crée, même conjointement avec d'autres entités, un service qui, dans l'exercice de ses missions dans le cadre des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune, ne se conformerait pas au bilinguisme tel qu'il est organisé par l'article 32 précité, et particulièrement par les dispositions du chapitre V, section 1, des lois coordonnées 'sur l'emploi des langues en matière administrative' auxquelles cet article 32 renvoie. Ces dispositions impliquent notamment que les services utilisent dans leurs rapports avec les particuliers, la langue, française ou néerlandaise, dont ces particuliers font usage, que les fonctionnaires soient répartis en cadres linguistiques, que pour les fonctions supérieures de la hiérarchie les emplois soient répartis en pourcentage égal entre les deux cadres et que le chef de l'administration soit bilingue ou qu'un adjoint bilingue de l'autre rôle linguistique soit placé à ses côtés. En outre, si, chaque fois que la nature des affaires et

[7] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 54.669/VR, donné le 14 janvier 2014, sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 27 mars 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', *Doc. parl*., Parl. wall., 2013-2014, 977/1, p. 63.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

le nombre d'agents le justifient, les services peuvent être groupés en directions ou divisions, bureaux et sections français et néerlandais [8], en revanche la législation linguistique s'oppose à ce que, dans l'exercice de leurs compétences, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune créent deux services distincts, dont l'un serait unilingue francophone et l'autre unilingue néerlandophone.

Par conséquent, si la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune instituent, comme le prévoit la proposition à l'examen, un délégué général aux droits de l'enfant, commun avec la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française, ce délégué, ainsi que son service, devra, pour ce qui concerne l'exercice de ses missions dans les matières relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, satisfaire aux exigences linguistiques applicables aux services de ces deux entités. Il en va ainsi même si, parallèlement, ces deux entités instituent un service similaire avec la Communauté flamande et la Région flamande, ce dernier service devant, cela va de soi, également satisfaire aux mêmes exigences de bilinguisme' [9].

6. Selon la déléguée de la Ministre-Présidente,

'concernant les normes de bilinguisme et l'emploi des langues, il nous semblait opportun de régler la question du cadre linguistique via l'arrêté d'exécution conjoint de l'avant-projet'.

Afin de respecter le principe de légalité, il convient que les décret et ordonnance conjoints posent à tout le moins le principe du cadre linguistique. L'auteur de l'avant-projet pourrait s'inspirer par exemple de l'article 14 de l'accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés 'visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune, au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980', auquel la Commission communautaire française a donné son assentiment par un décret du 19 décembre 2013.

III. Transversalité de l'approche des droits de l'enfant

7. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet examiné a

'également pour objet l'élargissement des compétences du désormais Défenseur des enfants à la Commission communautaire française. À l'instar des autres instruments consacrant des droits en faveur des enfants, la Convention internationale des droits de l'enfant est indivisible, dépassant donc les logiques qui prévalent aux délimitations institutionnelles imposées par la structure de l'État. C'est un texte fondamental qui porte sur l'ensemble des activités et facettes de la vie des enfants. La vocation de ce texte est par nature transversale et universelle, c'est-à-dire que les droits de l'enfant ne visent pas uniquement les politiques de l'enfance, mais l'ensemble des politiques publiques qui peuvent avoir un impact, de quelque sorte que ce soit, sur l'enfant. Pour le formuler autrement, en citant la section de législation du Conseil d'État : 'du point de vue de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, les droits de l'enfant sont, non pas une matière en soi, mais des principes que chaque autorité doit respecter et concrétiser lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes' (avis n° 37.437/VR du 6 juillet 2004). Il convient donc de renforcer la transversalité des

[8] *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Article 43, § 1er, des lois coordonnées 'sur l'emploi des langues en matière administrative'.

[9] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : *Doc. parl.,* Ass. réunie C.C.C., 2014-2015, n° 18/2, pp. 2 à 6, (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57456.pdf).

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

politiques en faveur des droits de l'enfant afin d'en assurer une cohérence au service du bien-être et du développement des enfants et au nom de leur intérêt supérieur.

Par ailleurs, élargir les compétences du désormais Défenseur des enfants à la Commission communautaire française revient à donner un cadre légal à des pratiques déjà ancrées. Le Délégué général a déjà été saisi sur des questions relevant des compétences de la commission communautaire française ; en matière d'enseignement, d'accueil de la petite enfance, de cohésion sociale, de famille ou encore concernant des matières exercées par les services agréés et subventionnés par la COCOF relevant de la santé et du social notamment via le secteur dit 'ambulatoire' par exemple.

Le Délégué général aux droits de l'enfant demande un tel élargissement de ses compétences depuis 16 ans déjà. Il rappelle dans son rapport annuel 2017-2018 que 'concrétiser ce dossier c'est se conformer aux observations et recommandations du Comité des droits de l'enfant adressées à la Belgique en 2010'.

8. Dans l'avis n° 57.456/AG précité, l'assemblée générale de la section de législation faisait l'observation suivante, qui demeure pleinement d'actualité :

'6. Selon les développements de la proposition, il est nécessaire de renforcer la transversalité de l'approche des droits de l'enfant. Les développements rappellent ce passage du rapport 2013-2014 du délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant :

'Malgré plusieurs travaux entamés sous la précédente législature visant à étendre son champ d'actions, le Délégué général n'exerce formellement ses compétences que sur les matières relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Notre homologue flamand couvrant à la fois les matières communautaires et régionales, nous estimons qu'il serait utile, dans un premier temps, de relancer le débat sur la compétence formelle du Délégué général sur les matières relatives aux droits de l'enfant exercées par la Région wallonne. Ceci pourrait permettre, dans un second temps, de se pencher sur une éventuelle responsabilité conjointe des deux institutions sur les matières régionales bruxelloises et sur les matières relevant toujours de l'autorité fédérale. À cet égard, on rappellera utilement que le Comité des droits de l'enfant s'est, à plusieurs reprises, inquiété de l'absence d'une stratégie concernant les droits de l'enfant qui englobe de manière transversale et coordonnée l'ensemble des niveaux de pouvoir, du fédéral aux collectivités locales' [10].

Même à supposer que soit organisé l'exercice conjoint des missions des délégués aux droits de l'enfant, ainsi que l'envisage l'article 1er, alinéa 1er, 5°, de la proposition, ce qui nécessiterait au demeurant que cette coopération soit organisée conformément à l'article 92*bis* ou 92*bis*/1 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'exigence de transversalité énoncée par le Comité des droits de l'enfant ne serait que partiellement rencontrée. Ces deux services ne seraient en effet pas compétents, d'une part, sur le territoire de la région de langue allemande pour les matières qui relèvent de la Communauté germanophone et, d'autre part, pour les matières relevant de l'autorité fédérale, qui ne dispose pas, pour sa part, d'une institution comparable.

[10] *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Rapport 2013-2014 du délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, p. 7, www.dgde.cfwb.be.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

Invité à justifier pourquoi le délégué ne serait pas également compétent à l'égard des matières fédérales, l'auteur principal de la proposition, le député Hazée, délégué par le Président du Parlement wallon, a répondu :

'Il s'agit d'un choix d'opportunité de la part des auteurs de la proposition de décret et ordonnance conjoints, fondée sur une double motivation :

– d'une part, l'association de plusieurs entités dans une démarche conjointe n'est pas une entreprise facile dans notre système institutionnel et il est apparu politiquement plus réaliste, pour réunir les majorités requises, d'agir conjointement avec la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, dans le cadre de cette proposition de décret et ordonnance conjoints ; une telle démarche n'exclut pas qu'une nouvelle initiative soit prise dans une étape ultérieure, en vue d'une extension encore plus large incluant l'autorité fédérale, à travers les outils juridiques adéquats ;

– d'autre part, l'impossibilité, comme parlementaires, de prendre une initiative législative sous la forme d'un accord de coopération et la limitation de l'usage du décret et ordonnance conjoint, dans l'état actuel du droit, aux seules entités fédérées'.

Ces considérations ne suffisent toutefois pas à affranchir l'État belge et ses composantes, parties à la Convention internationale du 20 novembre 1989 'relative aux droits de l'enfant', des observations générales du Comité des droits de l'enfant, 'qui exerce un contrôle du respect de la Convention relative aux droits de l'enfant' [11].

Pour satisfaire à celles-ci, l'institution d'un délégué général compétent pour toutes les autorités belges pourrait être envisagée. Dans cette hypothèse toutefois la figure du décret et de l'ordonnance conjoints ne pourrait être retenue puisque l'autorité fédérale ne peut y être partie. La création d'une telle institution nécessiterait donc un accord de coopération.

Il existe certes la Commission nationale pour les droits de l'enfant, instituée par l'accord de coopération du 19 septembre 2005 entre l'État, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'portant création d'une Commission nationale pour les droits de l'enfant' mais celle-ci n'a qu'une compétence limitée et ne peut notamment pas connaître de plaintes de particuliers, qui est pourtant une mission requise par l'observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant relative au rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant [12].

---

[11] *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État 46.052/AG donné le 21 avril 2009 sur une proposition de loi 'relative à l'accouchement discret' (*Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1138/2).

[12] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : « Les INDH devraient être investies des pouvoirs nécessaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leur mandat, notamment du pouvoir d'entendre tout individu et d'obtenir toute information ou tout document nécessaire pour apprécier les situations entrant dans leur champ de compétence. Ces pouvoirs devraient englober la promotion et la protection des droits de tous les enfants placés sous la juridiction de l'État partie, à l'égard non seulement de l'État mais de toutes les entités publiques et privées pertinentes » (Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 2 (2002) du 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2, n° 9). « Les INDH doivent être investies du pouvoir de connaître des plaintes et requêtes individuelles, dont celles soumises au nom d'un enfant ou directement par un enfant, et d'effectuer les investigations nécessaires. Afin d'être à même de mener efficacement lesdites investigations, elles doivent être investies du pouvoir de citer et d'interroger des témoins, avoir accès aux éléments pertinents de preuves par documents et avoir accès aux lieux de détention » (*op. cit.*, n° 13).

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

Un délégué interfédéral aux droits de l'enfant pourrait dès lors être institué à l'image du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, institué par l'accord de coopération du 12 juin 2013 [13]'.

IV. Conclusion

Vu le caractère fondamental de ces observations, il ne paraît pas utile de poursuivre plus avant l'examen de l'avant-projet. Il revient en effet à son auteur, préalablement à l'examen du fond auquel le Conseil d'État devrait procéder, de faire le choix, en toute cohérence, dont il est question dans l'observation n° 3'.

Ces observations valent également pour l'avant-projet faisant l'objet du présent avis ».

Cet avis reste pertinent à l'égard de l'avant-projet à l'examen.

*

[13] *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : À propos de l'intérêt de créer une institution fédérale en matière de droit de l'homme, conformément aux « Principes de Paris », voy. l'avis 48.858/AG donné le 7 décembre 2010 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale des droits de l'homme' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-418/2) ; l'avis 52.675/VR donné le 11 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 janvier 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 juin 2013 'visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2137/1).

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het advies van de inspecteur van Financiën en de "gelijkekansentest" die zijn opgenomen in het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden, zijn documenten die uitgaan van het Brusselse Gewest en niet van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat die vormvereisten correct worden uitgevoerd.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Bij het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie is geen memorie van toelichting gevoegd.

Die memorie is noodzakelijk voor het onderzoek dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State voert, met name om zich ervan te kunnen vergewissen dat het dispositief overeenstemt met de bedoelingen van de steller ervan[1]. Bovendien moet het ontwerp, wanneer het bij de wetgevende vergadering wordt ingediend, vergezeld gaan van een memorie van toelichting en van een artikelsgewijze bespreking, waarbij het advies van de Raad van State wordt toegevoegd, zoals is bepaald in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973.[2]

BIJZONDERE OPMERKING

De afdeling Wetgeving heeft op 28 juni 2021, nadat de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie had

‡ Aangezien het om een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 254.

[2] *Ibid*., aanbeveling nr. 3.13.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

ingediend dat identiek is aan het voorontwerp dat het voorwerp uitmaakt van dit advies, daarover advies 69.501/2 uitgebracht, dat luidt als volgt:

> (vertaling) "In advies 69.202/2, gegeven op 3 mei 2021 over een identiek voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'instituant un Défenseur des enfants commun', uitgaand van het College van de Franse Gemeenschapscommissie, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerkingen geformuleerd:
>
> ' I. Juridische aard van de kinderrechtenverdediger
>
> 1. Zoals de gemachtigde van de minister-president van het College van de Franse Gemeenschapscommissie heeft bevestigd, is het de bedoeling dat het voorontwerp in de plaats komt van het ontwerp van gezamenlijk decreet van de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest 'instituant un Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne'; over het voorontwerp van laatstgenoemde tekst heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State de adviezen 68.534/2[3] en 68.550/2 van 20 januari 2021 gegeven.
>
> Bij het Parlement van de Franse Gemeenschap werd een nieuw ontwerp ingediend met als opschrift 'Projet de décret et d'ordonnance conjoints de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française instituant un Défenseur des enfants commun'.[4]
>
> Dat laatste ontwerp van gezamenlijk decreet is in het voorliggende voorontwerp overgenomen. De gemachtigde van de minister-president heeft aangegeven dat de steller van het voorontwerp wel degelijk kennis had genomen van de adviezen 68.534/2 en 68.550/2, en heeft daaraan nog het volgende toegevoegd: 'mais nous nous sommes alignés sur les réponses données par le gouvernement de la Communauté française quant à l'avis n° 68.534/2 pour rédiger cet avant-projet'.
>
> Aangezien het voorliggende voorontwerp inhoudelijk nauwelijks verschilt van het voorontwerp waarop de voornoemde adviezen 68.534/2 en 68.550/2 van 20 januari 2021 betrekking hebben, kan de afdeling Wetgeving de daarin geformuleerde opmerkingen alleen maar herhalen.
>
> 2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'instituant un Défenseur des enfants commun', ingediend door de regering van de Franse Gemeenschap, wordt aldus geantwoord op advies 68.534/2:
>
> 'Dans son avis rendu le 20 janvier 2021, le Conseil d'État cite ses avis précédents soit l'avis n° 32.319/4 rendu le 11 mars 2002 sur l'avant-projet devenu le décret du 20 juin 2002, l'avis n° 43.649/4 rendu le 9 octobre 2007 sur l'avant-projet devenu le décret du 7 décembre 2007 et l'avis n° 47.639/4 rendu le 18 janvier 2010 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant'.
>
> Dans ses trois avis, le Conseil d'État rappelle le prescrit de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et recommande aux auteurs des

[3] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies*: Voetnoot 1 van het geciteerde advies: http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68534.pdf.

[4] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Fr.Parl., 2020-21, nr. 218/1.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

avant-projets susvisés de faire le choix entre un dispositif réglementaire plaçant le défenseur des enfants dans l'orbite du pouvoir exécutif et donc pour l'essentiel institué et organisé par lui, et un dispositif décrétal le plaçant dans l'orbite du pouvoir législatif.

En réponse à l'avis du Conseil d'État, qui semble confondre pouvoir législatif et Parlement, il est renvoyé à l'exposé des motifs des décrets du 20 juin 2002 et du 7 décembre 2007 susmentionnés. Cet avis ne nous semble pas devoir être suivi aux motifs que le Conseil d'État :

[d]'une part, concède l'existence d'un fondement à l'équilibre qu'a tenté de trouver le législateur décrétal au moment de la rédaction du décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la communauté française aux droits de l'enfant entre les compétences dévolues au Parlement et celles qui relèvent du Gouvernement, équilibre que ne vient pas troubler l'avant-projet en cause.

Que d'autre part le Conseil d'État s'en réfère à l'article 87 § 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui n'établit pas la compétence exclusive du Gouvernement en la matière, puisqu'il désigne sans autre précision les 'Communautés et Régions' et non explicitement les Gouvernements de c[elles]-ci, ce que par ailleurs précise le Conseil d'État dans son avis du 20 février 2006 lequel fait état d'une compétence de principe des Gouvernements sur des questions fonction publique générale.

L'on peine du reste à comprendre les raisons pour lesquelles une localisation du Défenseur parmi les organes collatéraux des Parlements concernés serait davantage de nature à garantir son indépendance qu'une localisation dans l'orbite des Gouvernements'.

3. In advies 68.534/2 luidde de conclusie als volgt:

(vertaling) 'Het staat dus aan de stellers van het voorontwerp om de in de voornoemde adviezen 32.319/4 en 43.649/4 uiteengezette keuze te maken tussen een regeling die vastgelegd wordt in een besluit van de regering krachtens welke de kinderrechtenverdediger onder de bevoegdheid van de uitvoerende macht valt, in welk geval deze laatste dus in wezen de kinderrechtenverdediger instelt en de betreffende regels vaststelt, en een decretale tekst krachtens welke de kinderrechtenverdediger onder de bevoegdheid van de wetgevende macht valt, als nevenorgaan van de parlementen.

In elk geval kan het voorliggende voorontwerp van gezamenlijk decreet in zijn huidige vorm niet worden aangenomen, aangezien een decreet niet kan ingrijpen in de organisatie van de uitvoerende macht en haar diensten, door binnen de regeringen de functie van kinderrechtenverdediger in te stellen, waarbij die regeringen met name belast zijn met de aanwijzing van de titularis van die functie, de beëindiging van zijn mandaat, de uitoefening van het administratieve toezicht jegens hem en de terbeschikkingstelling van het personeel dat hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken, zonder artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' te schenden. [5-6]

4. Die conclusie kan alleen maar worden herhaald.

[5] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voor de gevallen waarin, inzake openbaar ambt dat onder de uitvoerende macht ressorteert, evenwel vereist is of aanvaard wordt dat de wetgever met betrekking tot bepaalde kwesties regelingen treft, wordt verwezen naar opmerking 9 die gemaakt is in advies 64.133/AV van 5 oktober 2018 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/64133.pdf)

[6] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies:* Voetnoot 4 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Fr.Parl. 2020-21, nr. 218/1, 19 en 20.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

II. Gebruik der talen

5. Aangezien de kinderrechtenverdediger nu aangesteld zou worden bij het, tweetalig, Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zou zijn aanstelling georganiseerd moeten worden conform de binnen die instellingen geldende regels inzake tweetaligheid.

In dat verband heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State de hiernavolgende beginselen in herinnering gebracht in advies 57.456/AG, gegeven op 22 juin 2015 over een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'instituant un délégué général aux droits de l'enfant commun à la Communauté française, à la Région wallonne, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française':

(vertaling) '4. Wat het gebruik van de talen betreft, zullen de dienst of de diensten die opgericht zijn om te zorgen voor de vrijwaring van de rechten en de behartiging van de belangen van de kinderen moeten voldoen aan de bepalingen die gelden voor de diensten die ingesteld zijn door de betrokken entiteiten.[7]

Wat de diensten betreft die ingesteld zijn bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, gaat het inzonderheid om artikel 32 van de wet van 16 juni 1989 'houdende diverse institutionele hervormingen', dat luidt als volgt:

'Art. 32. § 1. De gecentraliseerde en gedecentraliseerde diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve en van het Verenigd College gebruiken het Nederlands en het Frans als bestuurstaal.

In de diensten bedoeld in het eerste lid kan niemand tot een ambt of een betrekking worden benoemd of bevorderd tenzij hij Nederlands of Frans kent, welke kennis wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 15, § 1, derde lid, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

De artikelen 50 en 54, hoofdstuk V, afdeling 1, de bepalingen die het gebruik van het Duits betreffen uitgezonderd, en de hoofdstukken VII en VIII, van dezelfde wetten, zijn van toepassing op de in het eerste lid bedoelde diensten.

§ 2. Onverminderd de toepassing van artikel 55, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, zijn de diensten van de Brusselse Agglomeratie onderworpen aan de bepalingen van § 1 van dit artikel.'

Aangezien die bepaling ertoe strekt het tweetalig karakter te waarborgen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vastgelegd in artikel 4 van de Grondwet, is het niet aanvaardbaar dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zelfs samen met andere entiteiten, een dienst opricht die bij de uitoefening van zijn opdrachten binnen de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, niet de tweetaligheid in acht zou nemen, zoals die bij het voornoemde artikel 32 geregeld wordt, en inzonderheid bij de bepalingen van hoofdstuk V, afdeling 1, van de gecoördineerde wetten 'op het

[7] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie in die zin advies 54.669/VR van 14 januari 2014 over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het Waals decreet van 27 maart 2014 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het gebied van de drie Gewesten en betreffende de oprichting van een publiekrechtelijk interregionaal samenwerkingsverband Viapass in de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', *Parl*.St. W.Parl. 2013-14, 977/1, 63.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

gebruik van de talen in bestuurszaken', waarnaar dit artikel 32 verwijst. Deze bepalingen impliceren onder meer dat de diensten in hun contacten met particulieren de taal, Nederlands of Frans, gebruiken, waarvan die particulieren gebruikmaken, dat de ambtenaren ingedeeld zijn in taalkaders, dat voor de hogere functies in de hiërarchie de betrekkingen procentueel gelijk verdeeld zijn tussen beide taalkaders en dat het hoofd van het bestuur tweetalig is of dat hij een tweetalige adjunct van de andere taalrol naast zich krijgt. Daarbij komt nog dat, hoewel telkens als de aard van de zaken en het aantal personeelsleden het rechtvaardigen, de diensten kunnen worden ingedeeld in Nederlandse en Franse directies en onderafdelingen, bureaus en secties,[8] het volgens de taalwetgeving daarentegen niet kan dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bij de uitoefening van hun bevoegdheden twee afzonderlijke diensten oprichten, waarvan de ene eentalig Frans en de andere eentalig Nederlands zou zijn.

Als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bijgevolg, zoals in het voorliggende voorstel wordt bepaald, een algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind instellen, die ze gemeen zouden hebben met het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie, zal die afgevaardigde, evenals zijn dienst, bij de uitoefening van zijn opdrachten inzake de aangelegenheden die tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoren, moeten voldoen aan de taalvereisten die gelden voor de diensten van deze twee entiteiten. Hetzelfde geldt zelfs als die twee entiteiten daarnaast een soortgelijke dienst instellen die ze gemeen zouden hebben met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, want die dienst zal uiteraard ook moeten voldoen aan dezelfde tweetaligheidsvereisten.[9]

6. De gemachtigde van de minister-president stelt dat,

'concernant les normes de bilinguisme et l'emploi des langues, il nous semblait opportun de régler la question du cadre linguistique via l'arrêté d'exécution conjoint de l'avant-projet.'

Wil men het gelijkheidsbeginsel in acht nemen, dient in het gezamenlijk decreet en ordonnantie minstens het principe van het taalkader opgenomen te worden. De steller van het voorontwerp zou zich bijvoorbeeld kunnen baseren op artikel 14 van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen 'voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980', waaraan de Franse Gemeenschapscommissie op 19 december 2013 bij decreet haar instemming verleend heeft.

III. Transversale benadering van de rechten van het kind

7. Luidens de memorie van toelichting strekt het voorliggende voorontwerp

'également pour objet l'élargissement des compétences du désormais Défenseur des enfants à la Commission communautaire française. À l'instar des autres instruments consacrant des droits en faveur des enfants, la Convention internationale des droits de l'enfant est indivisible, dépassant donc les logiques qui prévalent aux délimitations institutionnelles imposées par la structure de l'État. C'est un texte fondamental qui porte

[8] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies*: Voetnoot 6 van het geciteerde advies Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Artikel 43, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op het gebruik van de talen in bestuurszaken'.

[9] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: Voetnoot 7 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem., 2014-15, nr. 18/2, 2-6, (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57456.pdf).

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

sur l'ensemble des activités et facettes de la vie des enfants. La vocation de ce texte est par nature transversale et universelle, c'est-à-dire que les droits de l'enfant ne visent pas uniquement les politiques de l'enfance, mais l'ensemble des politiques publiques qui peuvent avoir un impact, de quelque sorte que ce soit, sur l'enfant. Pour le formuler autrement, en citant la section de législation du Conseil d'État : 'du point de vue de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, les droits de l'enfant sont, non pas une matière en soi, mais des principes que chaque autorité doit respecter et concrétiser lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes' (avis n° 37.437/VR du 6 juillet 2004). Il convient donc de renforcer la transversalité des politiques en faveur des droits de l'enfant afin d'en assurer une cohérence au service du bien-être et du développement des enfants et au nom de leur intérêt supérieur.

Par ailleurs, élargir les compétences du désormais Défenseur des enfants à la Commission communautaire française revient à donner un cadre légal à des pratiques déjà ancrées. Le Délégué général a déjà été saisi sur des questions relevant des compétences de la commission communautaire française ; en matière d'enseignement, d'accueil de la petite enfance, de cohésion sociale, de famille ou encore concernant des matières exercées par les services agréés et subventionnés par la COCOF relevant de la santé et du social notamment via le secteur dit 'ambulatoire' par exemple.

Le Délégué général aux droits de l'enfant demande un tel élargissement de ses compétences depuis 16 ans déjà. Il rappelle dans son rapport annuel 2017-2018 que 'concrétiser ce dossier c'est se conformer aux observations et recommandations du Comité des droits de l'enfant adressées à la Belgique en 2010'.

8. In het voornoemde advies 57.456/AV heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt die nog steeds onverkort blijft gelden:

(vertaling) '6. Volgens de toelichting bij het voorstel moet werk gemaakt worden van de transversale benadering van de rechten van het kind. In de toelichting wordt de volgende passage uit het verslag 2013-2014 van de algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind voor de Franse Gemeenschap in herinnering gebracht:

'Malgré plusieurs travaux entamés sous la précédente législature visant à étendre son champ d'actions, le Délégué général n'exerce formellement ses compétences que sur les matières relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Notre homologue flamand couvrant à la fois les matières communautaires et régionales, nous estimons qu'il serait utile, dans un premier temps, de relancer le débat sur la compétence formelle du Délégué général sur les matières relatives aux droits de l'enfant exercées par la Région wallonne. Ceci pourrait permettre, dans un second temps, de se pencher sur une éventuelle responsabilité conjointe des deux institutions sur les matières régionales bruxelloises et sur les matières relevant toujours de l'autorité fédérale. À cet égard, on rappellera utilement que le Comité des droits de l'enfant s'est, à plusieurs reprises, inquiété de l'absence d'une stratégie concernant les droits de l'enfant qui englobe de manière transversale et coordonnée l'ensemble des niveaux de pouvoir, du fédéral aux collectivités locales.'[10]

[10] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies*: Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Verslag 2013-2014 van de algemeen afgevaardigde van de Franse Gemeenschap voor de rechten van het kind, 7, www.dgde.cfwb.be.

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

Zelfs in de veronderstelling dat voorzien wordt in de gezamenlijke uitoefening van de opdrachten van de afgevaardigden voor de rechten van het kind, zoals beoogd in artikel 1, eerste lid, 5°, van het voorstel, wat overigens zou vereisen dat die samenwerking wordt georganiseerd overeenkomstig artikel 92*bis* of artikel 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dan nog zou slechts gedeeltelijk worden tegemoetgekomen aan het door het Comité voor de rechten van het kind vooropgestelde transversaliteitsvereiste. Die beide diensten zouden immers niet bevoegd zijn ten eerste voor de aangelegenheden die onder de Duitstalige Gemeenschap ressorteren in het Duits taalgebied en ten tweede voor de aangelegenheden die ressorteren onder de federale overheid, die zelf niet over een vergelijkbare instelling beschikt.

Op de vraag waarom de afgevaardigde niet eveneens bevoegd zou zijn voor de federale aangelegenheden heeft parlementslid Hazée, de hoofdindiener van het voorstel, als gemachtigde van de Voorzitter van het Waals parlement, het volgende geantwoord:

'Il s'agit d'un choix d'opportunité de la part des auteurs de la proposition de décret et ordonnance conjoints, fondée sur une double motivation :

– d'une part, l'association de plusieurs entités dans une démarche conjointe n'est pas une entreprise facile dans notre système institutionnel et il est apparu politiquement plus réaliste, pour réunir les majorités requises, d'agir conjointement avec la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, dans le cadre de cette proposition de décret et ordonnance conjoints ; une telle démarche n'exclut pas qu'une nouvelle initiative soit prise dans une étape ultérieure, en vue d'une extension encore plus large incluant l'autorité fédérale, à travers les outils juridiques adéquats ;

– d'autre part, l'impossibilité, comme parlementaires, de prendre une initiative législative sous la forme d'un accord de coopération et la limitation de l'usage du décret et ordonnance conjoint, dans l'état actuel du droit, aux seules entités fédérées.'

Die overwegingen volstaan evenwel niet om de Belgische Staat en zijn deelentiteiten, die partij zijn bij het internationaal verdrag van 20 november 1989 'inzake de rechten van het kind', te onttrekken aan de gelding van de algemene opmerkingen van het Comité voor de rechten van het kind, 'dat toeziet op de naleving van het Verdrag inzake de rechten van het kind.'[11]

Om aan die opmerkingen tegemoet te komen, zou kunnen worden overwogen een algemeen afgevaardigde in te stellen die bevoegd zou zijn voor alle Belgische overheden. In dat geval zou evenwel niet gewerkt kunnen worden met een gezamenlijk decreet en ordonnantie, aangezien de federale overheid daarbij geen partij kan zijn. Voor de oprichting van een dergelijke instelling zou dus een samenwerkingsakkoord vereist zijn.

Er bestaat weliswaar een Nationale Commissie voor de rechten van het kind, opgericht bij het samenwerkingsakkoord van 19 september 2005 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'inzake de oprichting van een Nationale Commissie voor de rechten van het kind' maar die heeft slechts een beperkte bevoegdheid en mag inzonderheid geen kennis nemen van klachten van particulieren, hetgeen nochtans een opdracht is die uitgeoefend dient te worden krachtens algemene opmerking nr. 2 van het Comité voor de rechten van het kind

[11] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies:* Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Advies 46.052/AV van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 21 april 2009 'betreffende de discrete bevalling' (*Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1138/2).

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡

met betrekking tot de rol van de onafhankelijke nationale mensenrechteninstituties bij de bescherming en de bevordering van de rechten van het kind.[12]

Een interfederale afgevaardigde voor de rechten van het kind zou dus kunnen worden ingesteld naar het voorbeeld van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme, opgericht bij het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013.'[13]

IV. Conclusie

Aangezien dat fundamentele opmerkingen zijn, lijkt het geen zin te hebben het voorontwerp verder te onderzoeken. Het staat immers aan de steller van dat voorontwerp om, voorafgaandelijk aan het onderzoek van de grond van de zaak waartoe de Raad van State zou moeten overgaan, op coherente wijze de keuze te maken waarvan sprake is in opmerking 3, die samenhangend moet zijn.'

Die opmerkingen gelden eveneens voor het voorontwerp waarover dit advies gegeven wordt."

Dat advies blijft relevant voor het voorliggende voorontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

[12] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Voetnoot 5 van het geciteerde advies: "Les INDH devraient être investies des pouvoirs nécessaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leur mandat, notamment du pouvoir d'entendre tout individu et d'obtenir toute information ou tout document nécessaire pour apprécier les situations entrant dans leur champ de compétence. Ces pouvoirs devraient englober la promotion et la protection des droits de tous les enfants placés sous la juridiction de l'État partie, à l'égard non seulement de l'État mais de toutes les entités publiques et privées pertinentes" (Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 2 (2002) du 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2, n° 9). "Les INDH doivent être investies du pouvoir de connaître des plaintes et requêtes individuelles, dont celles soumises au nom d'un enfant ou directement par un enfant, et d'effectuer les investigations nécessaires. Afin d'être à même de mener efficacement lesdites investigations, elles doivent être investies du pouvoir de citer et d'interroger des témoins, avoir accès aux éléments pertinents de preuves par documents et avoir accès aux lieux de détention" (*op.cit.*, n° 13).

[13] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies*: Voetnoot 6 van het geciteerde advies: In verband met het nut van het oprichten van een interfederale instelling inzake mensenrechten, overeenkomstig de "Beginselen van Parijs", zie advies 48.858/AV van 7 december 2010 over een wetsvoorstel 'tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie' (*Parl.St.* Kamer 2010 11, nr. 53-418/2); advies 52.675/VR van 11 februari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 januari 2014 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme' (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2137/1).

‡ LW-CIMVNFGAH-HAEEGVT‡