

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.437/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne le 18 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'Accord de coopération entre l'État, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant création d'une Commission nationale des droits de l'enfant", a donné le 6 juillet 2004 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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 ci-après.

1. L'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment tend à créer une "Commission nationale pour les droits des enfants", chargée de diverses missions de coordination, de concertation, d'étude, d'évaluation, de surveillance et d'avis dans le domaine des droits de l'enfant. Il incomberait notamment à cette commission de coordonner la rédaction du rapport que la Belgique est tenue d'établir, en application de l'article 44 de la convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989, sur les mesures adoptées pour donner effet aux droits reconnus par celle-ci et sur les progrès réalisés dans la jouissance desdits droits.

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 ¹.

(1) Voir déjà, en ce sens, l'avis 26.021/8 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 11 mars 1997, sur une proposition devenue le décret de la Communauté flamande du 15 juillet 1997 portant création d'un commissariat aux droits de l'enfant et instituant la fonction de commissaire aux droits de l'enfant (Doc. Vl. Parl., sess. 1996-1997, n° 510/2).

Sur la compétence de chaque autorité d'assurer le respect des droits et des libertés fondamentaux en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes, voir divers autres avis de la section de législation, notamment l'avis 25.131/VR/8, donné les 18 novembre 1996 et 13 mai 1997 sur une proposition devenue le décret de la Communauté flamande du 17 mars 1998 réglant le droit à la liberté d'information et la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs (Doc. Vl. Parl., sess. extr. 1995, n° 82/2) ainsi que les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 124/99 du 25 novembre 1999 et n° 124/2000 du 29 novembre 2000.

L'article 22bis, alinéa 2, de la Constitution confirme expressément cette solution en ce qui concerne la garantie de la protection du droit de chaque enfant au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle (lire, à ce sujet,

Dans ces conditions, pour permettre à la commission nationale pour les droits des enfants d'assurer pleinement les missions qui lui sont reconnues, en particulier la coordination de la rédaction du rapport que la Belgique est tenue d'établir en application de l'article 44 de la convention relative aux droits de l'enfant, il importe que chacun des niveaux de pouvoir compétents pour assurer le respect des droits de l'enfant soit partie à l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment.

L'accord de coopération et l'avant-projet de décret à l'examen appellent, à cet égard, les observations suivantes :

a) Plusieurs des autorités compétentes pour assurer le respect des droits de l'enfant, en particulier pour donner effet aux droits reconnus par la convention relative aux droits de l'enfant, n'ont pas la qualité de partie à l'accord de coopération à l'examen.

Il en va ainsi :

- S de la Commission communautaire française, en tant qu'elle exerce certaines des compétences de la Communauté française sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale ² ;
- S de la Commission communautaire commune, compétente pour régler les matières personnalisables sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale en dehors

S. VAN DROOGHENBROECK, "Pour une mise à jour du droit constitutionnel belge des libertés publiques et des droits de l'homme - Réflexions au départ de l'article 22bis de la Constitution garantissant le droit de l'enfant à l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle", A.P.T., 2001, pp. 130 et s., n° 32).

- (2) Ceci en vertu des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.
Certaines des compétences que la Commission communautaire française exerce à ce titre portent sur des matières essentielles au regard des droits de l'enfant, telle, par exemple, la politique familiale, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

de la sphère des compétences respectives de la Communauté française et de la Communauté flamande ³ ;

S et de la Région flamande.

L'accord de coopération à l'examen devrait être revu en conséquence, afin d'associer ces entités, selon des modalités qu'il leur appartiendra de déterminer.

b) En ce qui concerne la Région wallonne, il convient d'avoir égard, non seulement aux compétences qu'elle exerce dans les matières régionales, mais aussi à celles dont l'exercice lui a été confié dans la sphère des matières communautaires et qu'elle exerce sur le territoire de la région de langue française ⁴.

Eu égard à cet élément, c'est par deux décrets distincts, et non pas par un seul, comme semblent l'envisager les auteurs de l'avant-projet de décret à l'examen, que la Région wallonne doit donner son assentiment à l'accord de coopération à l'examen, l'un au titre de ses compétences dans les matières régionales, et l'autre au titre de ses compétences dans les matières communautaires ⁵.

(3) Ceci en vertu du livre III de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

La Commission communautaire commune est ainsi compétente pour régler certaines matières essentielles au regard des droits de l'enfant, comme, par exemple, la politique familiale, déjà citée, et la protection de la jeunesse, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(4) Ceci en vertu des décrets précités des 19 et 22 juillet 1993.

Certaines des compétences que la Région wallonne exerce à ce titre portent sur des matières essentielles au regard des droits de l'enfant, telle, par exemple, la politique familiale, déjà citée.

(5) Sur l'obligation, pour la Région wallonne, de prendre deux décrets distincts pour donner son assentiment à un accord de coopération portant aussi bien sur des matières régionales que des matières communautaires, voir notamment l'avis 35.424/VR, donné le 24 juin 2003, sur l'avant-projet devenu les décrets de la Région wallonne du 29 avril 2004, portant approbation de l'accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale visant la

2. Selon l'article 15, alinéa 2, de l'accord de coopération, 20 % du budget de la commission nationale pour les droits des enfants sont "à charge de la Communauté française, de la Communauté germanophone et de la Région wallonne".

L'accord ne précise pas comment se fera la répartition de cette partie du budget de la commission.

collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé (Doc. Parl. wall., sess. 2003-2004, n° 675/1, pp. 12 et 13).

À défaut d'une telle précision, il appartiendrait aux autorités concernées de conclure un autre accord de coopération sur ce point. Un accord en la matière étant de nature à grever ces autorités, il devrait, conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, recevoir l'assentiment des législateurs concernés.

Dans ces conditions, il paraîtrait indiqué que l'accord de coopération à l'examen détermine lui-même la contribution de chacune des parties.

Les chambres réunies étaient composées de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame Monsieur	C. GIGOT, W. Geurts.	greffiers,

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section et W. PAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L.WILLOT-THOMAS