

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.620/VR/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 10 août 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi "portant approbation de l'accord de coopération portant création d'une Commission nationale pour les droits des enfants, conclu à Bruxelles, le 11 juin 2004 entre l'État, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 8 septembre 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, le 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., session 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., session extraordinaire 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, 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 sv., n° 32).

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.

À cet égard, il convient d'observer que 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 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, et de la Région flamande.

En ce qui concerne les institutions bruxelloises, l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment comporte une ambiguïté : il y est fait état de la Région de Bruxelles-capitale, représentée par son Gouvernement, mais les membres de celui-ci qui ont signé l'accord y sont présentés en leur qualité de membres du collège réuni de la Commission communautaire commune ³. Ceci ne peut être admis : en effet, la Région de Bruxelles-capitale et la Commission communautaire commune sont deux institutions distinctes, ayant chacune une personnalité juridique, des compétences et des organes propres. L'une et l'autre disposant de compétences pour assurer le respect

(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.

(3) La version de l'accord de coopération qui est soumise à la section de législation diffère, sur ce point, de celle qui lui avait été soumise pour l'examen de l'avant-projet de décret de la Région wallonne portant approbation du même accord et qui a donné lieu à l'avis 37.437/VR, donné le 6 juillet 2004. Dans cette dernière version, les Ministres compétents ont signé uniquement au nom de la Région de Bruxelles-capitale.

des droits de l'enfant ⁴, il importe que chacune d'elles soit, en tant que telle, partie à l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment, chacune y étant représentée en propre.

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

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.

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.

⁽⁴⁾ En ce qui concerne la Commission communautaire commune, elle est 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.

3. En vertu des articles 5, 2°, et 14, 1°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'avant-projet de loi doit être soumis à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du budget.

Il ne ressort pas du dossier que ces formalités auraient été accomplies.

Il conviendra d'y veiller.

Les chambres réunies des vacances étaient composée de

Messieurs	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	présidents de chambre,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, F. DAOUT, C. ADAMS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, B. GLANSDORFF,	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. VAN DAMME

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.620/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 10 augustus 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord houdende oprichting van een Nationale commissie voor de rechten van het kind, gesloten te Brussel, op 11 juni 2004 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest", heeft op 8 september 2004 het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het samenwerkingsakkoord waarmee men instemming wil betuigen, heeft tot doel een "Nationale Commissie voor de rechten van het kind" op te richten, belast met verschillende coördinatie-, overleg-, studie-, evaluatie-, toezichts- en adviestaken op het gebied van de rechten van het kind.

Die commissie zou onder meer tot taak hebben de redactie te coördineren van het rapport dat België moet opstellen met toepassing van artikel 44 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New York op 20 november 1989, over de genomen maatregelen die uitvoering geven aan de in dit Verdrag erkende rechten, alsmede over de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van het genot van die rechten.

Gezien in het kader van de verdeling van de bevoegdheden over de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, zijn de rechten van het kind geen op zich staande materie, maar beginselen die iedere overheid in acht moet nemen en concretiseren, bij de uitoefening van haar bevoegdheden ¹.

In die context dient, wil de Nationale Commissie voor de rechten van het kind de taken die hieraan zijn toevertrouwd ten volle kunnen waarmaken, inzonderheid de coördinatie van de redactie van het rapport dat België moet opmaken met toepassing van artikel 44 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, elk van de beleidsniveaus die bevoegd zijn om de eerbiediging van de rechten van het kind te waarborgen, partij te zijn bij het samenwerkingsakkoord waarmee men van zins is instemming te betuigen.

Wat dat betreft dient te worden opgemerkt dat verscheidene overheden die bevoegd zijn om de eerbiediging van de rechten van het kind te waarborgen - inzonderheid om de rechten erkend in het Verdrag inzake de rechten van het kind uitwerking te laten hebben - niet de hoedanigheid hebben van partij bij het voorliggende samenwerkingsakkoord.

(1) Zie reeds in die zin advies 26.021/8 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, gegeven op 11 maart 1997, over een voorstel dat het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 15 juli 1997 is geworden houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris (Gedr. St. Vl. Parl., zitting 1996-1997, nr. 510/2). Zie, wat betreft de bevoegdheid van iedere overheid om de eerbiediging van de rechten en de fundamentele vrijheden te waarborgen door daaraan concreet uitvoering te geven bij de uitoefening van haar bevoegdheden, verscheidene andere adviezen van de afdeling wetgeving, onder meer advies 25.131/VR/8, uitgebracht op 18 november 1996 en 13 mei 1997, over een voorstel dat het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 maart 1998 is geworden houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen (Gedr. St. Vl. Parl., buitengewone zitting 1995, nr. 82/2), en de arresten van het Arbitragehof nr. 124/99 van 25 november 1999 en nr. 124/2000 van 29 november 2000. Die regeling in verband met het waarborgen van de bescherming van het recht van ieder kind op de eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit wordt uitdrukkelijk bekrachtigd in artikel 22*bis*, tweede lid, van de Grondwet (lees wat dat betreft, 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 22*bis* de la Constitution garantissant le droit de l'enfant à l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle", A.P.T., 2001, blz. 130 e.v., nr. 32).

Dat geldt namelijk voor de Franse Gemeenschapscommissie, voorzover deze bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ², en voor het Vlaamse Gewest.

Wat de Brusselse instellingen betreft, is het samenwerkingsakkoord waarmee men instemming wil betuigen, onduidelijk : daarin wordt gewag gemaakt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door zijn regering, maar de leden daarvan die het akkoord hebben ondertekend, worden daarin vermeld in hun hoedanigheid van leden van het verenigd college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ³. Dat is onaanvaardbaar : het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn immers twee onderscheiden instellingen, die elk een eigen rechtspersoonlijkheid, eigen bevoegdheden en eigen organen hebben. Aangezien elk van beide instellingen beschikt over bevoegdheden om ervoor te zorgen dat de rechten van het kind geëerbiedigd worden ⁴, moet elk van hen als zodanig partij zijn bij het samenwerkingsakkoord waarmee men instemming beoogt te betuigen, met dien verstande dat elk van beide instellingen bij dat samenwerkingsakkoord door middel van eigen vertegenwoordigers behoort op te treden.

(2) Dit krachtens de decreten van 19 en 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

Sommige van de bevoegdheden die de Franse Gemeenschapscommissie als gevolg daarvan uitoefent, betreffen essentiële materies ten aanzien van de rechten van het kind, zoals bijvoorbeeld het gezinsbeleid, genoemd in artikel 5, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(3) De versie van het samenwerkingsakkoord die voorgelegd is aan de afdeling Wetgeving verschilt wat dat betreft van de versie die haar is voorgelegd naar aanleiding van het onderzoek van het voorontwerp van decreet van het Waals Gewest houdende instemming met hetzelfde akkoord, dat geleid heeft tot advies 37.437/VR, uitgebracht op 6 juli 2004. In laatstgenoemde versie hebben de bevoegde ministers enkel namens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ondertekend.

(4) De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is bevoegd om bepaalde essentiële materies te regelen ten aanzien van de rechten van het kind, zoals bijvoorbeeld het reeds genoemde gezinsbeleid en de jeugdbescherming, genoemd in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord zou dienovereenkomstig herzien moeten worden, zodat elk van de genoemde entiteiten daarbij in haar eigen hoedanigheid betrokken wordt, volgens regels die ze zelf moet vaststellen.

2. Luidens artikel 15, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord, komt 20 % van het budget van de Nationale Commissie voor de rechten van het kind "ten laste van de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en het Waals Gewest".

In het akkoord staat niet hoe dit gedeelte van het budget van de commissie verdeeld zal worden.

Vermits zulks niet nader is bepaald, staat het aan de betrokken overheden om daarover een ander samenwerkingsakkoord te sluiten. Aangezien een akkoord terzake die overheden kan bezwaren, behoeft, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zo'n akkoord de instemming van de desbetreffende wetgevers.

Zo gezien lijkt het geraden dat in het voorliggende samenwerkingsakkoord zelf de bijdrage van elk van de partijen wordt vastgesteld.

3. Krachtens de artikelen 5, 2°, en 14, 1°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, moet het voorontwerp voor advies aan de inspecteur van financiën en ter goedkeuring aan de Minister van Begroting worden voorgelegd.

Uit het dossier blijkt niet dat aan die vormvoorschriften is voldaan.

Daar dient voor gezorgd te worden.

De verenigde vakantiekamers waren samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	kamervoorzitters,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, F. DAOUT, C. ADAMS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, B. GLANSDORFF,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw de Heer	C. GIGOT, W. GEURTS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en W. PAS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M. VAN DAMME