



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.873/2
du 11 mars 2013

advies 52.873/2
van 11 maart 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
9 avril 2007 portant le statut du
Président de la Commission
nationale pour les Droits de
l'Enfant'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
9 april 2007 houdende het
statuut van de Voorzitter van
de Nationale Commissie voor
de Rechten van het Kind'

Le 11 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 9 avril 2007 portant le statut du Président de la Commission nationale pour les Droits de l'Enfant'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 mars 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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 11 mars 2013.

*

Op 11 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 april 2007 houdende het statuut van de Voorzitter van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

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 11 maart 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

Dans son avis 42.565/2 du 28 mars 2007 sur le projet devenu l'arrêté royal du 9 avril 2007 'portant le statut du Président de la Commission nationale pour les Droits de l'Enfant', la section de législation du Conseil d'État a notamment relevé, en ce qui concerne la compétence de l'auteur de l'acte et le fondement juridique, que :

« L'accord de coopération du 19 septembre 2005 ¹ crée une Commission nationale pour les droits de l'enfant (article 1^{er}), en définit les missions (article 2) et la composition (article 3).

Il prévoit que le Président de la Commission est désigné par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis des Communautés (article 4, alinéa 1^{er}).

À l'exception de quelques éléments relatifs à sa nomination, à l'exercice de ses fonctions à temps plein, à la durée et au renouvellement de son mandat, l'accord de coopération ne fixe pas le statut du Président de la Commission et ne précise pas davantage quelle autorité fixe ce statut.

L'on peut déduire de la compétence du Roi pour désigner le Président de la Commission sa compétence pour fixer également son statut.

[...]

Il y a lieu d'omettre de l'arrêté en projet toutes les dispositions qui se trouvent déjà dans l'accord de coopération du 19 septembre 2005, précité, à savoir celles selon lesquelles :

1^o le Président est désigné par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis des Communautés;

2^o il est désigné en tenant compte de son intérêt, de sa connaissance et de son expérience acquise dans la matière des droits de l'homme et des droits de l'enfant;

3^o son mandat est d'une durée de cinq ans et il peut être renouvelé;

4^o il exerce sa fonction à temps plein;

5^o les missions et la composition du secrétariat sont précisées ².

[...] La loi du 1^{er} mai 2006 portant approbation de l'accord de coopération entre l'État, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Accord de coopération entre l'État, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone, 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.

² Note de bas de page 2 de l'avis cité : À ce sujet, le Conseil d'État relève d'ailleurs une différence linguistique entre les deux versions de l'article 11.

Région wallonne, la Communauté germanophone, 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, conclu à Bruxelles, le 19 septembre 2005, ne contient aucune habilitation au Roi. Comme il a été relevé dans l'observation relative à la compétence de l'auteur de l'acte, le Roi puise son pouvoir d'adopter l'arrêté en projet dans l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération du 19 septembre 2005, précité. Il y a lieu, dès lors, de rédiger l'alinéa 1^{er} comme suit :

‘Vu l'accord de coopération du 19 septembre 2005 entre l'État, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone, 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, notamment l'article 4, alinéa 1^{er}, approuvé par la loi du 1^{er} mai 2006 portant approbation de l'accord de coopération entre l'État, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone, 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, conclu à Bruxelles, le 19 septembre 2005' ».

L'article 4 de cet accord de coopération du 19 septembre 2005 dispose comme suit :

« Le Roi désigne, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, après avis des communautés, le Président de la Commission.

Le Roi désigne également deux Vice-Présidents parmi les membres de la Commission, sur proposition des communautés.

Le président est bilingue et exerce ses fonctions à temps plein. Il est désigné en tenant compte de son intérêt, de sa connaissance et de son expérience acquise dans la matière des droits de l'homme et des droits de l'enfant.

Les Vice-Présidents sont choisis parmi les membres avec voix consultative, à l'exception de ceux mentionnés au point 2.a) de l'article 3.

Le mandat du Président et des Vice-Présidents est d'une durée de cinq ans, renouvelable ».

L'avis 42.565/2 précité recommandait notamment d'omettre de l'arrêté royal fondé sur l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, approuvé par la loi du 1^{er} mai 2006, toutes les dispositions se trouvant déjà dans ce dernier, entre autres celle selon laquelle la durée du mandat du président est de cinq ans, renouvelable.

A fortiori faut-il éviter d'y insérer l'alinéa en projet – suivant lequel ce mandat pourrait être prolongé une fois pour une période d'un an – parce qu'il est incompatible avec la disposition formant le dernier alinéa de l'article 4 de cet accord de coopération, dans lequel il ne peut par conséquent trouver de fondement juridique. Puisqu'il en est dès lors dépourvu, le projet n'est pas admissible. C'est en effet l'article 4, alinéa 5, de l'accord de coopération lui-même qui devrait être amendé dans le sens envisagé.

*

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

In haar advies 42.565/2 van 28 maart 2007 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 9 april 2007 'houdende het statuut van de Voorzitter van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind', heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met de bevoegdheid van de steller van de handeling en de rechtsgrond inzonderheid het volgende opgemerkt:

“Bij het samenwerkingsakkoord van 19 september 2005¹ wordt een Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind opgericht (artikel 1), en worden de taken (artikel 2) en de samenstelling (artikel 3) ervan gedefinieerd.

Het bepaalt dat de Voorzitter van de Commissie wordt aangewezen door de Koning bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Gemeenschappen (artikel 4, eerste lid).

In het samenwerkingsakkoord wordt het statuut van de Voorzitter van de Commissie niet vastgesteld, met uitzondering van enkele gegevens betreffende zijn benoeming, het vervullen van zijn voltijds ambt, de duur en de vernieuwing van zijn mandaat, en wordt ook niet gepreciseerd welke overheid dat statuut vaststelt.

Uit de bevoegdheid van de Koning om de Voorzitter van de Commissie aan te wijzen kan worden afgeleid dat Hij ook bevoegd is om diens statuut vast te stellen.

[...]

Uit het ontworpen besluit dienen alle bepalingen te worden weggelaten die reeds zijn opgenomen in het voormelde samenwerkingsakkoord van 19 september 2005, te weten die luidens welke :

1° de Koning de voorzitter van de Commissie aanwijst bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Gemeenschappen;

2° bij zijn aanwijzing rekening wordt gehouden met zijn interesse voor, zijn kennis van en ervaring met de materie van de rechten van de mens en van de rechten van het kind;

3° het mandaat van de voorzitter vijf jaar duurt en kan worden verlengd;

4° de voorzitter zijn ambt voltijds uitoefent;

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies : Samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie inzake de oprichting van een Nationale Commissie voor de rechten van het kind.

5° de taken en de samenstelling van het secretariaat worden gepreciseerd.²

[...] De wet van 1 mei 2006 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord houdende oprichting van een Nationale Commissie voor de rechten van het kind, gesloten te Brussel, op 19 september 2005, tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bevat geen enkele aan de Koning verleende machtiging. Zoals erop is gewezen in de opmerking betreffende de bevoegdheid van de steller van de handeling, ontleent de Koning zijn bevoegdheid om het ontworpen besluit goed te keuren, aan het artikel 4, eerste lid, van het voormelde samenwerkingsakkoord van 19 september 2005. Het eerste lid moet bijgevolg geredigeerd worden als volgt :

“Gelet op het Samenwerkingsakkoord van 19 september 2005 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie inzake de oprichting van een Nationale Commissie voor de rechten van het kind, inzonderheid op artikel 4, eerste lid, goedgekeurd bij de wet van 1 mei 2006 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord houdende oprichting van een Nationale Commissie voor de rechten van het kind, gesloten te Brussel, op 19 september 2005, tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie”.

Artikel 4 van dat samenwerkingsakkoord van 19 september 2005 luidt als volgt:

“De Koning wijst bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, na advies van de Gemeenschappen, de voorzitter van de Commissie aan.

Op voorstel van de Gemeenschappen wijst de Koning onder de leden van de Commissie eveneens twee ondervoorzitters aan.

De voorzitter is tweetalig en oefent zijn ambt voltijds uit. Bij zijn aanwijzing wordt rekening gehouden met zijn interesse voor, zijn kennis van en ervaring met de materie van de rechten van de mens en van de rechten van het kind.

De ondervoorzitters worden gekozen uit de leden met raadgevende stem, met uitzondering van de personen vermeld in punt 2. a) van artikel 3.

Het mandaat van de voorzitter en van de ondervoorzitters heeft een duur van vijf jaar en kan worden hernieuwd”.

Het voormelde advies 42.565/2 bevatte inzonderheid de aanbeveling om uit het koninklijk besluit dat zou steunen op artikel 4, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord dat goedgekeurd is bij de wet van 1 mei 2006, alle bepalingen weg te laten die reeds in dat samenwerkingsakkoord zijn opgenomen, onder andere die luidens welke het mandaat van de voorzitter vijf jaar duurt en kan worden verlengd.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies : In dat verband wijst de Raad van State trouwens op een gebrek aan overeenstemming tussen beide versies van artikel 11.

A fortiori behoort te worden vermeden in dat besluit het ontworpen lid op te nemen – naar luid waarvan dat mandaat eenmaal verlengd zou kunnen worden voor een periode van een jaar – omdat dit lid niet samengaat met de bepaling die het laatste lid vormt van artikel 4 van dat samenwerkingsakkoord, waarin daarvoor dan ook geen rechtsgrond kan worden gevonden. Doordat het ontwerp bijgevolg geen rechtsgrond bezit, kan het niet aanvaard worden. Het is immers artikel 4, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord zelf dat in de voorgenomen zin gewijzigd zou moeten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS