CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.150/4
du 17 février 2014

sur

un avant-projet de décret 'instaurant la réalisation d'un rapport sur la réalisation des droits reconnus dans la Convention internationale des droits de l'enfant'

Le 23 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'instaurant la réalisation d'un rapport sur la réalisation des droits reconnus dans la Convention internationale des droits de l'enfant'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît CUVELIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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

Dans son avis favorable donné le 20 novembre 2013, l'Inspecteur des Finances précise qu'il recommande « d'acter le principe d'une compensation budgétaire des dépenses nouvelles liées à une augmentation éventuelle de la charge administrative du personnel impliqué dans l'élaboration du rapport visé par l'avant-projet de décret ».

On peut en déduire que l'avant-projet est susceptible d'induire des dépenses nouvelles pour la Communauté française. En application de l'article 33, § 1er, 2°, de l'arrêté du 28 novembre 2013 du Gouvernement de la Communauté française 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire' ; l'accord préalable du ministre qui a le Budget dans ses attributions doit en conséquence être sollicité.

Selon ce texte, cet accord préalable est nécessaire pour les avant-projets de décrets qui sont directement ou indirectement de nature à entraîner des dépenses nouvelles.

Cet accord fait défaut.

OBSERVATION PRÉALABLE

La Communauté française et la Région wallonne ont conclu le 21 novembre 2013 un accord de coopération 'relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant'. L'avant-projet de décret de la Communauté française portant assentiment à cet accord de coopération, ainsi que celui de la Région wallonne, ont fait l'objet de l'avis 52.324/AG/4-52.325/AG/4 donné les 8 et 14 janvier 2013 par la section de législation. Le projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant' est actuellement en discussion devant le Parlement de la Communauté française [1].

L'accord de coopération tend à apporter diverses modifications au décret du 12 mai 2004 'portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la

[1] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 607/1.

Jeunesse' (ci-après le décret du 12 mai 2004). Ainsi, son article 5 tend à modifier l'article 3, 5°, du décret du 12 mai 2004, son article 6 vise à remplacer l'article 6 de ce décret et son article 7 à compléter l'article 9, alinéa 2, de ce décret.

Les dispositions modificatives du décret du 12 mai 2004 que contient l'accord de coopération du 21 novembre 2013 sont affectées par certaines dispositions de l'avant-projet. Ainsi, dans l'article 6 du décret du 12 mai 2004, tel que l'accord de coopération du 21 novembre 2013 entend le remplacer, l'alinéa 3, 2° de la disposition fait référence à « l'article 2 du décret du 24 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale sur les droits de l'enfant », décret que l'article 9 de l'avant-projet de décret vise à abroger.

Il s'impose, dès lors, en tenant compte de l'hypothèse d'une entrée en vigueur de l'accord de coopération du 21 novembre 2013 antérieure à celle des dispositions de l'avant-projet, d'examiner la compatibilité de celles-ci avec les dispositions modificatives du décret du 12 mai 2004 que cet accord de coopération contient.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

Le titre de l'avant-projet de décret gagnerait en cohérence s'il était rédigé comme suit :

« Avant-projet de décret instaurant la réalisation d'un rapport sur la mise en œuvre des droits reconnus dans la Convention relative aux droits de l'enfant ».

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

La mention de la délibération collégiale manque [2].

DISPOSITIF

Article 1er

1. Au 1°, les mots « en application de la loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile » sont inutiles et seront omis.

2. Au 1°, la définition de l'enfant est plus large que celle contenue à l'article 1er de la Convention relative aux droits de l'enfant.

---

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

Il y a lieu dans un souci de cohérence de s'aligner sur la définition relative aux droits de l'enfant.

3. Les 2° et 3° sont inutiles et seront omis car il ne peut en être autrement [3] [dans un avant-projet de la Communauté française].

4. Au 4°, il convient de rectifier une erreur relative à l'entrée en vigueur de la Convention en Belgique il s'agit du 15 janvier 1992 et non du 1er janvier 1992 [4].

5. Au 5° et au 6°, mieux vaut préciser l'intitulé complet du décret du 12 mai 2004 'portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse'.

Article 2

1. La division d'un article en paragraphes est inutile lorsque ceux-ci ne contiennent qu'un seul alinéa [5].

La même observation vaut pour les articles 3 [6], 5, 6 et 8.

2. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), 1°, la Communauté française n'étant pas compétente sur l'ensemble du territoire wallon, il est impératif de remplacer les termes « en Wallonie et à Bruxelles » par les termes « en Communauté française ».

3. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2, 2°), la section de législation se demande pourquoi la disposition en projet ne mentionne pas les suggestions et les observations générales du Comité des droits de l'enfant [7], ni les constatations, éventuellement accompagnées de recommandations, faites par ce Comité, en application de l'article 10, § 5, du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant du 19 décembre 2011 'établissant une procédure de présentation de communications'.

---

[3] Voir dans le même sens l'avis 52.100/4 donné le 22 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 18 avril 2013 'modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 745/1, pp. 15-17).

[4] La Belgique ayant déposé son instrument de ratification le 16 décembre 1991 (voir l'article 49.2 de la Convention). L'exposé des motifs de l'avant-projet précise bien que l'entrée en vigueur est le 15 janvier 1992.

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

[6] L'article 3 en projet ne comporte d'ailleurs qu'un seul paragraphe.

[7] Voir l'article 45, d), de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Article 3

1. Le paragraphe 1er (lire : alinéa 1er) énonce que le rapport du Gouvernement au Parlement sur la réalisation des droits reconnus dans la Convention est déposé et présenté au Parlement tous les 5 ans. Selon l'exposé des motifs, cette nouvelle « temporalité du rapportage » est appelée à se substituer à la règle du rapport triennal prescrite par l'article 2, alinéa 1er, du décret du 28 janvier 2004 'instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant', règle « jugée trop courte par les différents acteurs en présence » et à « synchroniser avec le temps politique […] ».

Pour sa part, l'article 6 du décret du 12 mai 2004, tel que l'article 6 de l'accord de coopération du 21 novembre 2013 entend le remplacer, fait expressément référence, en son alinéa 3, 2°, au « rapport triennal visé par l'article 2 du décret du 24 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale sur les droits de l'enfant ».

L'article 3 de l'avant-projet consacre donc une règle qui aboutira à modifier celle consacrée par l'accord de coopération du 21 novembre 2013.

Une telle modification unilatérale par la Communauté française de l'accord de coopération précité n'est admissible qu'à la condition, exposée dans l'observation 8.2 de l'avis 52.324/AG/4-52.325/AG/4, que la modification ne soit pas incompatible avec le contenu de l'accord de coopération, et ce conformément au principe *pacta sunt servanda*.

La modification en projet affecte, dans l'article 6 du décret du 12 mai 2004, tel que l'accord de coopération du 21 novembre 2013 entend le remplacer, l'alinéa 3, 2°, de la disposition, qui charge le groupe permanent CIDE, créé au sein de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (ci-après : « l'OEJAJ »), de la mission consistant à assurer, notamment, « la préparation de la contribution de la Communauté française à la rédaction […] du rapport triennal visé par l'article 2 du décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant ».

Dès lors que l'article 6, alinéa 3, 2°, précité, concerne la contribution de la seule Communauté française à la rédaction du rapport triennal prévu par le décret du 28 janvier 2004, l'abrogation unilatérale, par le Parlement de la Communauté française, de la règle du rapport triennal et son remplacement par la règle d'un rapport quinquennal, est admissible.

Dans un souci de cohérence, il conviendra, une fois l'accord de coopération du 21 novembre 2013 entré en vigueur, de modifier l'article 6 du décret du 12 mai 2004, afin d'y omettre les mots « et du rapport triennal visé par l'article 2 du décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant », pour y substituer une référence au rapport quinquennal visé par l'article 3 de l'avant-projet de décret.

2. Il serait opportun de préciser dans l'exposé des motifs que si la date-pivot pour le dépôt de l'évaluation (partie 1) et du plan d'actions stratégique (partie 2) est le 20 novembre, c'est dans la mesure où cette date correspond à celle choisie pour la Journée internationale des droits de l'enfant [8].

3. À l'alinéa 2, les mots « avant la fin du mandat électoral confié au gouvernement de la Communauté française » seront remplacés par les mots « avant la date de son renouvellement ».

Article 4

Selon l'exposé des motifs, le « décret révisé poursuit également l'objectif de mieux tenir compte du lien existant entre l'exercice du rapportage communautaire et celui effectué au niveau national ». Il ressort de ce propos, ainsi que des explications fournies par le délégué du gouvernement, que le rapport quinquennal, visé notamment par les articles 2 et 3 de l'avant-projet, est appelé, pour ce qui concerne sa partie 1 relative à l'évaluation, à constituer, en tout cas en substance, la contribution de la Communauté française à la rédaction du rapport national visé à l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Concernant la mise en œuvre (lire « la réalisation » [9]) de la partie 1 du rapport, relative à l'évaluation, l'article 4, § 1er, de l'avant-projet énonce que « […] le Gouvernement mandate l'OEJAJ pour piloter le projet d'évaluation […] ». Le paragraphe 2 précise que « [p]our réaliser le projet d'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'actions, l'OEJAJ s'adjoint le concours des membres du GP CIDE », à savoir le groupe permanent CIDE créé au sein de l'OEJAJ par l'article 6, alinéa 1er, du décret du 12 mai 2004. L'avant-projet confie ainsi à l'OEJAJ la mission de préparer la contribution de la Communauté française à la rédaction du rapport national visé à l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, en attribuant en la matière un rôle de collaboration au groupe permanent CIDE.

Ce dispositif diffère en partie de ce que prescrivent les articles 3, 5°, et 6 du décret du 12 mai 2004, aussi bien dans la version actuellement en vigueur de ces dispositions que dans celle consacrée par l'accord de coopération du 21 novembre 2013. Dans ces deux versions, l'article 3, 5°, du décret du 12 mai 2004 range, certes, parmi les tâches de l'OEJAJ, la mission consistant à « mettre en œuvre », notamment « pour la Communauté française », « les dispositions contenues aux articles 42 et 44 de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant ». L'article 6 du décret du 12 mai 2004 précise toutefois, en ses alinéas 1er et 3, 2°, qu'« [e]n vue de remplir la mission visée à l'article 3, 5° », il appartient au groupe permanent CIDE créé au sein de l'OEJAJ « [d']assure[r] notamment […] la préparation de la contribution de la Communauté française à la rédaction du rapport national visé par l'article 44 de la Convention […] relative aux droits

[8] Comparer avec l'exposé des motifs du décret du 28 janvier 2004 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 442/1, p. 2).

[9] Il s'agit, en effet, ici, de réaliser un rapport d'évaluation et non de mettre en œuvre une « politique ».

de l'enfant […] ». L'articulation des compétences ainsi confiées à l'OEJAJ et au groupe permanent CIDE n'est pas précisée plus avant.

En confiant à l'OEJAJ, agissant avec le concours du groupe permanent CIDE, la responsabilité de préparer la contribution de la Communauté française à la rédaction du rapport national visé à l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'avant-projet contribue à clarifier cette articulation.

Toutefois, une telle clarification affecte, dans l'article 6 du décret du 12 mai 2004, tel que l'accord de coopération du 21 novembre 2013 entend le remplacer, l'alinéa 3, 2°, de la disposition, qui confie notamment au groupe permanent CIDE la tâche d'assurer « la préparation de la contribution de la Communauté française à la rédaction du rapport national visé par l'article 44 de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant […] ».

Une telle clarification, apportée unilatéralement par le Parlement de la Communauté française, n'est admissible qu'à la condition, exposée dans l'observation 8.2 de l'avis 52.324/AG/4-52.325/AG/4, que la modification ne soit pas incompatible avec le contenu de l'accord de coopération, et ce conformément au principe *pacta sunt servanda.*

Dans la mesure où la clarification projetée concerne la préparation de la contribution de la seule Communauté française à la rédaction du rapport national visé par l'article 44 de la Convention, la consécration unilatérale de cette clarification par la Communauté française est admissible.

Article 5

Le paragraphe 1er énonce que « [p]our mettre en œuvre (lire réaliser) la Partie 2 du rapport (soit le Plan d'actions relatif aux droits de l'enfant), le Gouvernement s'adjoint l'expertise et le soutien technique de l'OEJAJ ». Selon le paragraphe 2, « [l']OEJAJ, en concertation avec les membres du GP CIDE, rédige un document préparatoire à l'élaboration du Plan d'actions destiné au Gouvernement ».

La rédaction du dispositif en projet diffère ainsi du prescrit de l'article 6, alinéa 3, 3°, du décret du 12 mai 2004, lequel confie directement au groupe permanent CIDE la responsabilité d'assurer, « notamment l'élaboration d'un plan communautaire d'action relatif aux droits de l'enfant ». Elle diffère également de ce qu'énonce l'article 6 de ce décret, tel que l'accord de coopération du 21 novembre 2013 entend le remplacer, qui, en son alinéa 3, 3°, confie au groupe permanent CIDE la responsabilité d'assurer « notamment l'élaboration d'un plan communautaire et régional d'actions relatif aux droits de l'enfant ».

Une telle modification unilatérale par la Communauté française de l'accord de coopération précité n'est admissible qu'à la condition, exposée dans l'observation 8.2 de l'avis 52.324/AG/4-52.325/AG, que la modification ne soit pas incompatible avec le contenu de l'accord de coopération, et ce conformément au principe *pacta sunt servanda.*

Il découle de l'article 6, alinéa 3, 3°, tel que l'article 6 de l'accord de coopération du 21 novembre 2013 entend le remplacer, que la Communauté française et la Région wallonne se sont engagées à confier au groupe permanent CIDE la responsabilité d'élaborer « un » plan communautaire et régional d'actions relatif aux droits de l'enfant.

Il n'est dès lors pas au pouvoir de la Communauté française de décider unilatéralement que le volet communautaire du plan d'actions sera soumis à un régime d'élaboration distinct de celui valant pour le volet régional. Une telle modification requiert l'adoption d'un nouvel accord de coopération modifiant celui du 21 novembre 2013. Par conséquent, l'article 5 n'est pas admissible.

Article 6

1. Dès lors que l'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'actions (volet communautaire), en vue de la réalisation de la partie 1 du rapport, est confiée à l'OEJAJ (article 4, § 1er), avec « le concours des membres du GP CIDE » (article 4, § 2), il n'est pas cohérent, comme le prévoit l'article 6, § 4 (lire alinéa 4), de limiter l'implication du groupe permanent CIDE à une information fournie par le Gouvernement portant sur « l'état de réalisation du Plan d'actions à mi-terme ». Il convient de rétablir la cohérence entre ces deux dispositifs.

2. Au paragraphe 4 (lire : alinéa 4), il convient de remplacer le mot « réalisation » par l'expression « la mise en œuvre ».

Article 7

Pour une meilleure lisibilité de l'avant-projet, les mots « c'est-à-dire les enfants » peuvent être omis. Il va de soi que les enfants sont les bénéficiaires directs de la Convention.

Article 8

Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), les deux adjectifs possessifs « leur » sont utilisés dans deux sens logiques différents [10] : il s'agit du langage des enfants et de la forme du rapport ; cette erreur de syntaxe sera corrigée.

[10] Le déterminant possessif appartient en effet à la troisième personne et chaque syntagme renvoie à une anaphore différente.

Article 9

1. Concernant l'abrogation du décret du 28 janvier 2004 et la modification de l'article 6 du décret du 12 mai 2004 que cette abrogation appelle, il est renvoyé à l'observation sous l'article 3.

2. Les mots « par le présent décret » sont inutiles et seront omis [11].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[11] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 72, a).