CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.944/VR/V
57.946/VR/V
du 8 septembre 2015

sur

- une proposition de décret et ordonnance conjoints de la Région flamande, de la Communauté flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune 'instituant un commissaire aux droits de l'enfant commun à la Flandre, à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. comm. comm., 2014-2015, n° B-19/1) (57.944/VR/V) ;

- une proposition de décret et ordonnance conjoints de la Région flamande, de la Communauté flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune 'instituant un commissaire aux droits de l'enfant commun à la Flandre, à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n° A-129/1) (57.946/VR/V)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

Advies 57.944/VR/V
57.946/VR/V
van 8 september 2015

over

- een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Vlaams Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'tot invoering van een gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris voor Vlaanderen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemenschapscommissie' (*Parl.St.*, Ver. Verg. Gem. Gem. Comm., 2014-15, nr B-19/1) (57.944/VR/V) ;

- een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Vlaams Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'tot invoering van een gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris voor Vlaanderen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemenschapscommissie' (*Parl.St.*, Br. H. Parl., 2014-15, nr. A-129/1) (57.946/VR/V)

Le 22 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit (*) jusqu'au 7 septembre 2015 et prorogé jusqu'au 22 septembre 2015 (**), sur :

- une proposition de décret et ordonnance conjoints de la Région flamande, de la Communauté flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune 'instituant un commissaire aux droits de l'enfant commun à la Flandre, à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune' (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2014-2015, n° B-19/1) (57.944/VR/V) ; et

- une proposition de décret et ordonnance conjoints de la Région flamande, de la Communauté flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune 'instituant un commissaire aux droits de l'enfant commun à la Flandre, à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n° A-129/1) (57.946/VR/V).

La proposition a été examinée par les chambres réunies des vacations le 8 septembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 septembre 2015.

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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*.

*

Op 22 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van Brusselse Hoofdstedelijke Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege (*) verlengd tot 7 september 2015 en verlengd tot 22 september 2015 (**), een advies te verstrekken over :

- een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Vlaams Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'tot invoering van een gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris voor Vlaanderen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemenschapscommissie' (*Parl.St.*, Ver. Verg. Gem. Gem. Comm., 2014-15, nr B-19/1) (57.944/VR/V) ; en

- een voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Vlaams Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'tot invoering van een gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris voor Vlaanderen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemenschapscommissie' (*Parl.St.*, Br. H. Parl., 2014-15, nr. A-129/1) (57.946/VR/V).

Het voorstel is door de verenigde vakantiekamers onderzocht op 8 september 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH en Luc DETROUX, staatsraden, en Bernadette VIGNERON en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2015.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 85*bis*.

*

PORTÉE DES PROPOSITIONS

Les deux propositions d'ordonnance et de décret conjoints de la Région flamande, de la Communauté flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune visent à instituer la fonction d'un commissaire aux droits de l'enfant commun à la Communauté flamande, à la Région flamande, à la Région de Bruxelles-capitale et à la Commission communautaire commune (article 2, alinéa 1er).

Ces propositions règlent essentiellement les missions du commissaire aux droits de l'enfant commun (articles 3 à 5, 12 et 16), sa désignation (article 6 [1]), un certain nombre d'incompatibilités (article 7), un certain nombre d'éléments du statut du commissaire aux droits de l'enfant commun (articles 8 et 9 [2]) et du personnel du Commissariat aux droits de l'enfant (article 2, alinéas 2 et 3), les modalités selon lesquelles le commissaire recueille ses informations et fait rapport (articles 10, 11 et 14), ainsi que le principe de la collaboration entre le Commissariat aux droit de l'enfant et les parlements des entités concernées (article 17).

Le budget et les comptes du Commissariat aux droits de l'enfant sont, chaque année, approuvés par les parlements des entités concernées, qui le soumettent à un audit interne (article 15).

Les deux propositions comportent des mesures transitoires qui, d'une part, donnent notamment pouvoir aux gouvernements de mettre du personnel à disposition et, d'autre part, assurent la continuité des services du commissaire flamand aux droits de l'enfant et garantissent l'intégration du personnel du Commissariat flamand aux droits de l'enfant (chapitre 5).

Pour tous les aspects du dispositif, d'importantes missions sont attribuées aux parlements de toutes les entités fédérées concernées par le décret et l'ordonnance conjoints. C'est ainsi que le commissaire aux droits de l'enfant commun (et son commissariat) sont conçus de la même manière que le Commissaire flamand aux droits de l'enfant. Les propositions s'inspirent toutes les deux du décret 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'. Le texte des propositions présente peu de différences avec celui du décret du 5 juillet 1997.

---

[1] Sans doute faut-il d'ailleurs lire – et adapter en ce sens – le paragraphe 1er, deuxième phrase de la disposition en tant qu'il vise « les parlements des entités concernées » et non « les entités concernées ».

[2] L'article 8 étant commun aux propositions de décret et d'ordonnance conjoints, il n'est pas correct de se référer, dans la version néerlandaise de l'article 9, au « présent décret » et, dans la version française, au « présent décret et ordonnance conjoints ». Puisqu'aucune autre disposition des propositions à l'examen ne comporte une précision de cette nature, ces mots seront omis, les articles auxquels il est renvoyé étant nécessairement ceux des « présents décret et ordonnance conjoints ». En tout état de cause, il y a lieu, à l'alinéa 2, *in fine*, de l'article 9, de renvoyer à l'article 6, § 1er, alinéa 2, de la proposition plutôt qu'à son article 8.

EXAMEN DES PROPOSITIONS

OBSERVATION PRÉALABLE

Les propositions de décret et ordonnance conjoints faisant l'objet du présent avis sont identiques et ont été déposées respectivement auprès du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et auprès de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Comme l'indique son intitulé, le texte ainsi proposé est envisagé comme devant constituer un décret et ordonnance conjoints non seulement de ces deux entités, mais également de la Communauté flamande et de la Région flamande.

Il va de soi que la proposition de décret et ordonnance conjoints ne pourra être soumise à la procédure d'examen et d'adoption prévue notamment par l'article 92*bis*/1, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' [3] que si, conformément à l'alinéa 3 de cette disposition, une proposition rigoureusement identique est prise en considération par le Parlement flamand [4].

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le 22 juin 2015, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, saisie de propositions de décret et ordonnance conjoints déposées devant respectivement l'Assemblée de la Commission communautaire française et le Parlement de la Région wallonne, qui sont comparables à celles faisant l'objet du présent avis, a donné l'avis suivant, portant les numéros 57.456/AG et 57.670/AG :

> « 1. L'article 1er, 5°, de la 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 française, définit le délégué général comme suit :
>
> 'le 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, sans préjudice de l'exercice conjoint de ses missions, pour les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, avec l'autorité désignée par la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune'.
>
> Selon les développements de la proposition,
>
> 's'il s'agit, à ce stade, d'un décret et ordonnance conjoints, adopté par la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, les auteurs espèrent qu'un dispositif analogue pourra être conclu entre Région bruxelloise, la

[3] Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune par respectivement les articles 42 et 62 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

[4] La section de législation n'a pas connaissance qu'une telle proposition ait été déposée devant le Parlement flamand.

Commission communautaire commune et l'autorité flamande, de sorte que le délégué général aux droits de l'enfant puisse agir, sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale, conjointement avec le Commissaire flamand aux Droits de l'Enfant'.

Le commentaire de l'article 1er précise encore :

'comme indiqué dans les développements, la consécration d'un délégué général aux droits de l'enfant commun aux entités partenaires ne contrarie en rien, le cas échéant, l'exercice conjoint de missions, pour les compétences de la Région de Bruxelles-capitale et de la Commission communautaire commune, avec le Commissaire flamand aux droits de l'enfant. Pour ce faire, il conviendra que la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune concluent avec l'autorité flamande un décret et ordonnance conjoints (quasi) similaire au présent texte. Tel est en tout cas le vœu des auteurs de la présente proposition'.

La proposition n'envisage donc la création concomitante d'un délégué général aux droits de l'enfant et d'un commissaire flamand et, *a fortiori*, l'exercice conjoint de leurs compétences, que comme une simple hypothèse. Aucune disposition de la proposition ne subordonne son entrée en vigueur à l'entrée en vigueur d'une proposition parallèle et qui serait conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune, la Communauté flamande et la Région flamande.

2. Deux cas de figure peuvent donc se présenter : soit seule la présente proposition est adoptée conjointement par la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française. Dans cette hypothèse, le délégué général aux droits de l'enfant ainsi institué exercera seul la mission de veiller à la sauvegarde des droits et intérêts des enfants dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune.

Soit la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune instituent, conjointement avec la Communauté flamande et la Région flamande, un autre 'délégué général' ou 'commissaire' qui aura également pour mission de veiller à la sauvegarde des droits et intérêts de l'enfant dans les matières qui relèvent de leur compétence.

3. En principe, rien ne s'oppose à ce que la Région de Bruxelles-Capitale ou la Commission communautaire commune créent, sur la base de l'article 92*bis* ou de l'article 92*bis*/1, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', une institution commune avec une autre communauté ou une autre région, pour l'exercice d'une ou de plusieurs de leurs compétences, sans qu'y soient associées les autres communautés ou les autres régions à qui ont été attribuées les mêmes compétences matérielles.

De même, rien ne s'oppose en principe à ce que la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune créent, pour veiller à la sauvegarde des droits et intérêts des enfants, deux institutions distinctes, dont l'une serait commune avec la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, et l'autre serait créée conjointement avec la Communauté flamande et la Région flamande.

Il reste que, dans les deux cas de figure, il y a lieu de veiller au respect des règles applicables en matière d'emploi des langues, d'une part, et du principe d'égalité, d'autre part.

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 [5].

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 le nombre d'agents le justifient, les services peuvent être groupés en directions ou divisions, bureaux et sections français et néerlandais [6], 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.

[5] *Note de bas de page 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.

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

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.

5. Au regard du principe d'égalité, la création par la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune d'un seul service, conjoint avec la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, pour la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants ne soulève pas d'objection dans la mesure où ce service est organisé de manière à garantir que tous les administrés bruxellois bénéficient du même service, quelle que soit la langue, française ou néerlandaise, dont ils font usage. La création par la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune de deux services distincts pour assurer la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants, dont l'un serait commun avec la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française et l'autre serait commun avec la Communauté flamande et la Région flamande, et qui, pour ce motif, présenteraient des différences quant au service rendu, ne soulève pas d'objection, pour autant que tous les administrés bruxellois puissent, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune, faire appel aussi bien à l'un et à l'autre de ces deux services, sans discrimination, quelle que soit la langue, française ou néerlandaise, dont ils font usage.

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' [7].

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

[7] *Note de bas de page 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.

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.

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' [8].

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 [9].

---

[8] *Note de bas de page 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).

[9] *Note de bas de page 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

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 [10] ».

Cet avis vaut *mutatis mutandis* pour les propositions de décret et ordonnance conjoints faisant l'objet du présent avis.

Spécialement en ses paragraphes 3 et 5, il contient notamment la réponse à la question posée par le Président de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune et du Parlement bruxellois dans sa lettre de demande d'avis [11], qui s'y réfère, outre aux deux propositions faisant l'objet du présent avis, aux propositions 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 française' déposées devant l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune [12] et le Parlement bruxellois [13].

Vu les observations qui précèdent, la section de législation ne juge pas utile de formuler des observations particulières étant entendu que l'attention des auteurs est attirée sur le fait que l'article 21 des deux propositions constituent une transposition inadéquate de l'article 10 des propositions 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 la

---

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).

[10] *Note de bas de page 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).

[11] Cette question est formulée comme suit :
« Si ces propositions devaient toutes être adoptées, cela impliquerait que les institutions bruxelloises seraient dotées de deux délégués aux droits de l'enfant, l'un francophone et l'autre néerlandophone. Or, ces deux personnes seraient soumises à des conditions de nomination différentes et leurs missions ne seraient pas définies identiquement, puisque la proposition portant sur délégué francophone est inspirée du décret de la Communauté française du 20 juin 2002, tandis que la proposition portant sur le délégué néerlandophone est inspirée du décret flamand du 15 juillet 1997. À titre d'exemple, le 'délégué' francophone serait nommé par le gouvernement (article 5 des propositions A-122/1 et B-17/1), alors que le 'commissaire' néerlandophone serait nommé par le parlement (article 6 de la proposition A-129/1 et B-19/1). On peut se demander si la nomination de deux fonctionnaires, chargés tous deux de la défense des droits de l'enfant pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, mais soumis à des régimes légaux différents, ne contrevient pas aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) ».

[12] Selon la demande d'avis, cette proposition porte la référence suivante : B-17/1-2014/2015.

[13] Selon la demande d'avis, cette proposition porte la référence suivante : A-122/1-2014/2015. Ces deux propositions ont fait l'objet, le 2 septembre 2015, d'un avis portant les numéros 57.943/2/V et 57.945/2/V.

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 française' [14] : si une telle disposition se conçoit lorsque, comme dans ces deux dernières propositions, la fonction de délégué général aux droits de l'enfant est instituée auprès des gouvernements des entités concernées, elle n'est en revanche pas admissible en l'espèce, où le commissaire aux droits de l'enfant est nommé par les parlements des entités concernées et en relève donc directement ainsi que son personnel [15].

Il est enfin rappelé que les propositions à l'examen et le présent avis devront faire l'objet d'une publication dans la collection des documents parlementaires des deux assemblées [16].

*

[14] Voir les deux notes précédentes.

[15] L'article 21, § 1er, en tant qu'il confie l'adoption du cadre des services du commissaire aux droits de l'enfant aux gouvernements des entités concernées n'est au demeurant pas compatible avec l'article 2, alinéa 2, qui habilite les parlements, sur proposition du commissaire, sur ce même objet.

[16] Voir l'article 77, § 11, du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

De twee voorstellen van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Vlaams Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekken tot instelling van het ambt van een gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris van de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 2, eerste lid).

Die voorstellen strekken in essentie tot regeling van de opdrachten van de gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris (artikelen 3 tot 5, 12 en 16), zijn aanstelling (artikel 6[1]), een aantal onverenigbaarheden (artikel 7), een aantal elementen van de rechtspositieregeling van de gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris (artikelen 8 en 9[2]) en van de personeelsleden van het Kinderrechtencommissariaat (artikel 2, tweede en derde lid), de wijze waarop de commissaris zijn informatie verzamelt en rapporteert (artikelen 10, 11 en 14) evenals het beginsel van de samenwerking tussen het Kinderrechtencommissariaat en de parlementen van de betrokken entiteiten (artikel 17).

De begroting en de rekeningen van het Kinderrechtencommissariaat worden elk jaar goedgekeurd door de parlementen van de betrokken entiteiten die het aan een interne audit onderwerpen (artikel 15).

De twee voorstellen bevatten een aantal overgangsmaatregelen waarbij enerzijds aan de regeringen van de betrokken entiteiten onder meer de bevoegdheid wordt toegekend om personeel ter beschikking te stellen en anderzijds de continuïteit wordt verzekerd van de diensten van de Vlaamse Kinderrechtencommissaris en de integratie van de personeelsleden van het Vlaams Kinderrechtencommissariaat wordt gewaarborgd (hoofdstuk 5).

Ten aanzien van alle aspecten van de regeling worden belangrijke opdrachten toegewezen aan de parlementen van alle bij het gezamenlijk decreet en ordonnantie betrokken deelgebieden. Aldus wordt de gemeenschappelijke kinderrechtencommissaris (en zijn commissariaat) geconcipieerd op dezelfde wijze als de Vlaamse kinderrechtencommissaris. De voorstellen zijn beide gebaseerd op het decreet van 15 juli 1997 'houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris'. De tekst van de voorstellen vertoont nauwelijks verschillen met deze van het decreet van 15 juli 1997.

---

[1] Allicht moet de tweede zin van paragraaf 1 van de bepaling trouwens in deze zin gelezen – en aangepast – worden dat wordt verwezen naar "de parlementen van de betrokken entiteiten" en niet naar "de betrokken entiteiten".

[2] Aangezien artikel 8 gemeenschappelijk is voor de voorstellen van gezamenlijk decreet en ordonnantie, is het niet correct in de Nederlandse tekst van artikel 9 te verwijzen naar "dit decreet" en in de Franse tekst naar "présent décret et ordonnance conjoints". Aangezien geen enkele andere bepaling van de voorliggende voorstellen een soortgelijke precisering bevat, moeten die woorden worden weggelaten. De artikelen waarnaar wordt verwezen zijn immers vanzelfsprekend de artikelen van "dit gezamenlijk decreet en ordonnantie". In het tweede lid, *in fine*, van artikel 9 dient hoe dan ook te worden verwezen naar artikel 6, § 1, tweede lid, van het voorstel, in plaats van naar artikel 8 ervan".

ONDERZOEK VAN DE VOORSTELLEN

VOORAFGAANDE OPMERKING

De voorstellen van gezamenlijk decreet en ordonnantie die onderzocht worden in dit advies zijn identiek en zijn respectievelijk bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en bij de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ingediend. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, is de aldus voorgestelde tekst zodanig opgevat dat hij niet alleen een gezamenlijk decreet en ordonnantie van die twee entiteiten moet vormen, maar ook van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaams Gewest.

Het voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie zal uiteraard maar kunnen worden behandeld en aangenomen volgens de procedure waarin meer bepaald is voorzien in artikel 92*bis*/1, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'[3], wanneer, overeenkomstig het derde lid van die bepaling, een volledig identiek voorstel in overweging is genomen door het Vlaams Parlement.[4]

ALGEMENE OPMERKINGEN

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 22 juni 2015 het volgende advies met nummers 57.456/AV en 57.670/AV uitgebracht over voorstellen van gezamenlijk decreet en ordonnantie, ingediend respectievelijk bij de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie en bij het Waals Parlement, die vergelijkbaar zijn met de voorstellen waarover het voorliggende advies wordt gegeven:

(VERTALING)

> "1. In artikel 1, 5°, van het voorstel van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie tot aanwijzing van een algemeen afgevaardigde voor de kinderrechten voor de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie wordt van de algemeen afgevaardigde de volgende definitie gegeven:
>
> 'de gemeenschappelijke algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind bij de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, onverminderd de gezamenlijke uitoefening van zijn opdrachten – voor de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie – met de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aangestelde overheid'.
>
> In de toelichting van het voorstel wordt het volgende aangegeven:

[3] Toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie respectievelijk bij de artikelen 42 en 62 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'.

[4] De afdeling Wetgeving heeft er geen kennis van dat een dergelijk voorstel is ingediend bij het Vlaams Parlement.

'In dit stadium […] gaat het over een gezamenlijk decreet en ordonnantie, dat wordt aangenomen door de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, maar de indieners hopen dat er een analoge regeling kan worden opgezet tussen het Brussels Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vlaamse overheid, zodat de algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind samen met de Vlaamse kinderrechtencommissaris kan optreden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.'

In de bespreking van artikel 1 wordt voorts het volgende gepreciseerd:

'Zoals vermeld in de toelichting, staat de aanwijzing van een voor de partnerentiteiten gemeenschappelijke algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind er in voorkomend geval helemaal niet aan in de weg dat opdrachten die onder de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen, samen met de Vlaamse Kinderrechtencommissaris worden uitgevoerd. Daartoe moeten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vlaamse overheid (nagenoeg) hetzelfde gezamenlijk decreet en ordonnantie aannemen als deze tekst. Dat is alleszins de wens van de indieners van dit voorstel'.

In het voorstel wordt de gelijktijdige instelling van een algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind en van een Vlaamse commissaris, en *a fortiori* de gezamenlijke uitoefening van hun bevoegdheden, dus slechts als een loutere hypothese beschouwd. Het voorstel bevat geen enkele bepaling waarbij de inwerkingtreding van dit dispositief afhankelijk wordt gemaakt van de inwerkingtreding van een overeenkomstig dispositief dat van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest zou uitgaan.

2. Er zijn dus twee mogelijkheden: ofwel wordt alleen het voorliggende voorstel door de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie samen aangenomen. In dat geval oefent de aldus ingestelde algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind als enige de opdracht uit die erin bestaat te zorgen voor de vrijwaring van de rechten en de behartiging van de belangen van kinderen in de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen.

Ofwel stellen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie samen met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest een andere 'algemeen afgevaardigde' of 'commissaris' in, die eveneens als opdracht heeft te zorgen voor de vrijwaring van de rechten en de behartiging van de belangen van het kind in de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen.

3. In principe staat niets eraan in de weg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op basis van artikel 92*bis* of van artikel 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' samen met een andere gemeenschap of een ander gewest een gemeenschappelijke instelling oprichten voor de uitoefening van een of meer van hun bevoegdheden, zonder dat de overige gemeenschappen of gewesten, waaraan dezelfde materiële bevoegdheden opgedragen zijn, daarbij betrokken zijn.

Evenzo staat er in principe niets aan in de weg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie twee aparte instellingen oprichten om te zorgen voor de vrijwaring van de rechten en de behartiging van de belangen van de kinderen: de ene samen met de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest

en de Franse Gemeenschapscommissie, en de andere samen met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest.

Desalniettemin moet er in beide gevallen op worden toegezien dat de toepasselijke regels inzake het gebruik van de talen enerzijds en inzake het gelijkheidsbeginsel anderzijds in acht worden genomen.

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.[5]

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 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

[5] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies:* Zie in die zin advies 54.669/VR, dat op 14 januari 2014 is gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het 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.

personeelsleden het rechtvaardigen, de diensten kunnen worden ingedeeld in Nederlandse[6] en Franse directies en onderafdelingen, bureaus en secties, 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 moet[en] voldoen aan dezelfde tweetaligheidsvereisten.

5. In het licht van het gelijkheidsbeginsel geeft de oprichting door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van een enkele dienst, die ze gemeen zouden hebben met de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, om te zorgen voor de vrijwaring van de rechten en de behartiging van de belangen van de kinderen geen aanleiding tot bezwaren voor zover die dienst dusdanig georganiseerd is dat alle inwoners van Brussel verzekerd zijn van dezelfde dienstverlening, ongeacht de taal, Frans of Nederlands, die ze gebruiken. De oprichting door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van twee afzonderlijke diensten om te zorgen voor de vrijwaring van de rechten en de behartiging van belangen van de kinderen, waarbij ze de ene dienst gemeen zouden hebben met het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie en de andere gemeen zouden hebben met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, en die om die reden zouden verschillen in dienstverlening, geeft geen aanleiding tot bezwaren, in zoverre alle inwoners van Brussel, voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoren, zowel op de ene als op de andere dienst een beroep kunnen doen, ongeacht de taal, Frans of Nederlands, die ze gebruiken.

6. Volgens de toelichting bij het voorstel moet werk worden gemaakt 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

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

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'.[7]

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'.[8]

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.

---

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

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

> 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 met betrekking tot de rol van de onafhankelijke nationale mensenrechteninstituties bij de bescherming en de bevordering van de rechten van het kind.[9]
>
> 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."[10]

Dat advies geldt *mutatis mutandis* voor de voorstellen van gezamenlijk decreet en ordonnantie die in dit advies worden onderzocht.

[9] *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 voor de rechten van het kind, algemene opmerking nr. 2 (2002) van 15 november 2002, CRC/GC/2002/2, nr. 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.*, nr. 13).

[10] *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, op 7 december 2010 verstrekt over een wetsvoorstel 'tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie' (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-418/2); advies 52.675/VR, op 5 februari 2013 verstrekt 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).

Meer bepaald in de paragrafen 3 en 5 van dat advies kan het antwoord worden gevonden op de vraag die de Voorzitter van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het Brussels Parlement heeft gesteld in zijn brief met de adviesaanvraag[11], waarin hij niet alleen verwijst naar de twee voorstellen die in dit advies worden onderzocht, maar ook naar de voorstellen van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'tot aanwijzing van een algemeen afgevaardigde voor de kinderrechten voor de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie' ingediend bij de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie[12] en het Brussels Parlement.[13]

Gelet op de voorgaande opmerkingen acht de afdeling Wetgeving het niet nuttig bijzondere opmerkingen te formuleren, behalve dat de stellers erop worden gewezen dat artikel 21 van beide voorstellen een inadequate omzetting is van artikel 10 van de voorstellen van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'tot aanwijzing van een algemeen afgevaardigde voor de kinderrechten voor de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie'[14]: een dergelijke bepaling is aannemelijk, wanneer, zoals in die laatste twee voorstellen, het ambt van algemeen afgevaardigde voor de kinderrechten wordt ingesteld bij de regeringen van de betrokken entiteiten, maar zij is niet aanvaardbaar in dit geval, waarin de kinderrechtencommissaris wordt benoemd door de parlementen van de betrokken entiteiten, waardoor hij en zijn personeel dus rechtstreeks onder de bevoegdheid van die parlementen vallen.[15]

---

[11] Die vraag is geformuleerd als volgt:

"Indien die voorstellen allemaal worden aangenomen, zou dat impliceren dat de Brusselse instellingen twee afgevaardigden voor de rechten van het kind mogen aanwijzen, één Nederlandstalige en één Franstalige. Voor die twee personen, zouden verschillende benoemingsvoorwaarden gelden en hun opdrachten zouden niet op gelijke wijze worden omschreven, aangezien het voorstel betreffende de Franstalige afgevaardigde gebaseerd is op het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 juni 2002, terwijl het voorstel betreffende de Nederlandstalige afgevaardigde gestoeld is op het Vlaams decreet van 15 juli 1997. De Franstalige "afgevaardigde" zou, bijvoorbeeld, benoemd worden door de regering (artikel 5 van het voorstel A-122/1 en B-17/1), terwijl de Nederlandstalige "commissaris" zou benoemd worden door het Parlement (artikel 6 van voorstel A-129/1 en B-19/1). Men kan zich afvragen of de benoeming van twee ambtenaren, die beiden, in opdracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, belast zijn met de verdediging van de rechten van het kind, maar die onderworpen zijn aan verschillende wettelijke stelsels, niet strijdig is met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie (artikel 10 en 11 van de Grondwet)".

[12] Volgens de adviesaanvraag draagt dat voorstel het volgende nummer: B-17/1-2014/2015.

[13] Volgens de adviesaanvraag draagt dat voorstel het volgende nummer: A-122/1-2014/2015. Die twee voorstellen zijn op 2 september 2015 onderzocht in een advies met de nummers 57.943/2/V en 57.945/2/V.

[14] Zie de twee vorige voetnoten.

[15] Voor zover bij artikel 21, § 1, aan de regeringen van de betrokken entiteiten de bevoegdheid wordt verleend om het kader vast te leggen van de diensten van de kinderrechtencommissaris is dit artikel overigens niet verenigbaar met artikel 2, tweede lid, waarbij de parlementen, op voorstel van de commissaris, hier eveneens toe gemachtigd worden.

Er wordt ten slotte op gewezen dat de voorliggende voorstellen en dit advies dienen te worden bekendgemaakt in de verzameling van de parlementaire stukken van beide assemblees.[16]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT

[16] Zie artikel 77, § 11, van het reglement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.