



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.030/VR
du 27 septembre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
aux concours fondés sur l'apparence destinés aux enfants'

Le 17 août 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif aux concours fondés sur l'apparence destinés aux enfants'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 27 septembre 2016. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Rein THIELEMANS, premier auditeur, Stéphane TELLIER, auditeur et Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2016.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 84bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ¹, 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.

LA PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet à l'examen tend à permettre au délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant de remettre un avis, d'initiative ou à la demande de toute personne intéressée, sur la tenue de « concours fondés en tout ou en partie sur l'apparence » des enfants, c'est-à-dire les « compétition[s] comportant une ou plusieurs sélections, ayant pour objet de sélectionner parmi les concurrents [mineurs] dont la participation présente un caractère non professionnel, un ou plusieurs gagnants en fonction, en tout ou en partie, de leur apparence et de leur attribuer un prix » ².

L'article 3 de l'avant-projet énonce ce qui suit :

« Sans préjudice de l'article 6 du décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté aux droits de l'enfant ³, l'avis est rendu en tenant compte des principes suivants :

1° Nul concours ne peut être organisé pour les enfants de moins de douze ans.

2° Les modalités d'organisation et de mise en œuvre d'un concours s'adressant à des enfants âgés entre douze et [...] seize ans révolus garantissent l'intérêt supérieur de l'enfant et sa dignité. À cet effet, le concours répond aux conditions suivantes :

a) Il ne peut tendre à une mise en scène à caractère érotique ou dégradant d'enfants ou les autoriser à porter des vêtements, accessoires ou maquillage portant atteinte à leur intérêt et leur dignité ;

b) Il est réalisé en dehors des heures scolaires ;

c) L'organisateur s'engage à recueillir l'accord des enfants et de leurs représentants légaux sur la participation au concours et sur les conditions d'utilisation de leur image ;

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Article 1^{er}, 1°, de l'avant-projet.

³ L'article 6 du décret du 20 juin 2002 'instituant un délégué général de la Communauté aux droits de l'enfant' énonce ce qui suit :

« Le délégué général est placé sous l'autorité du Gouvernement. Il bénéficie de la liberté d'action et d'expression nécessaire à l'exercice de sa mission et est tenu au devoir de réserve que lui impose celui-ci.

À ce titre, il agit en toute indépendance et ne peut être relevé de sa charge en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de sa mission ».

d) Le ou les prix attribués ne peuvent être manifestement disproportionnés avec l'objet de la compétition ;

e) Le concours présente des conditions de sécurité suffisantes pour les enfants ;

f) L'organisateur est assuré au titre de ce concours.

g) L'organisateur diffuse des documents visant à la sensibilisation sur les dangers de l'hypersexualisation, mis à disposition par la Communauté française, lors du concours ».

L'avant-projet ne précise pas à quels organismes ou personnes cet avis doit être remis. Le commentaire de l'article 2 précise toutefois qu'une demande d'avis

« pourrait par exemple émaner d'une autre autorité publique, d'un membre du gouvernement ou du parlement de la Communauté française, d'une association de défense des droits de l'enfant ou même d'un particulier démontrant un intérêt ».

Aux termes de l'article 4 de l'avant-projet,

« Lorsqu'il remet un avis en application du présent décret, le délégué général aux droits de l'enfant en informe les organisateurs et, le cas échéant, l'autorité compétente pour autoriser ou interdire la manifestation sur son territoire. Il informe également le Gouvernement de la Communauté française ».

Selon le commentaire de cette disposition, les « autorités compétentes » ainsi concernées seraient le ministre fédéral ayant l'Emploi dans ses attributions, sur la base de ses compétences déduites de la loi du 16 mars 1971 'sur le travail' et de son arrêté d'exécution du 11 mars 1993, et le bourgmestre de la commune dans laquelle se tient le concours, qui pourrait l'interdire en vertu de ses pouvoirs de police.

LA COMPÉTENCE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

2. Selon la note au Gouvernement,

« la Fédération Wallonie-Bruxelles n'est pas habilitée à interdire par décret ce genre de concours. Il s'agit en effet d'une compétence résiduaire de l'autorité fédérale.

C'est pourquoi le texte en projet est structuré dans une logique de prévention et de sensibilisation aux droits de l'enfant et aux droits des femmes, qui peuvent se traduire par la transmission de recommandations tendant à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et sa dignité vers les organisateurs de concours et les autorités compétentes pour, le cas échéant, procéder à leur interdiction ».

3. Il convient dans un premier temps d'examiner si la Communauté française est compétente pour émettre des normes de droit matériel fixant des limites à la possibilité d'organiser des « concours fondés en tout ou en partie sur l'apparence » des enfants au sens de l'avant-projet (A) et, dans un deuxième temps, en cas de réponse négative à cette question, si le fait que l'avant-projet se limite à confier une mission à caractère consultatif au délégué

général de la Communauté française aux droits de l'enfant est de nature à respecter malgré tout les compétences de cette Communauté (B).

A. L'incompétence de principe de la Communauté française

4. Dans son avis 20.658/1 donné le 11 avril 1991 sur un avant-projet devenu la loi du 5 août 1992 'concernant le travail des enfants', qui contenait des dispositions appelées à se substituer à celles prévues par les articles 6 et 7 de la loi du 16 mars 1971 'sur le travail' ⁴, parmi lesquelles la réglementation d'activités « totalement étrangères au domaine du droit du travail », en ce compris celle de « concours de beauté pour bébés » ⁵, la section de législation du Conseil d'État a considéré que ce type de réglementation ne relevait pas de la compétence de l'autorité fédérale au titre du « droit du travail », tel qu'elle lui est conférée par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', mais devait être considérée comme relevant de la « protection de la jeunesse » attribuée aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la même loi spéciale.

Dans son avis 20.837/1 donné le 30 mai 1991 sur une nouvelle version de cet avant-projet, le Conseil d'État a estimé que celui-ci relevait bien du droit du travail et donc de la compétence de l'autorité fédérale ⁶. Il s'est fondé, pour conclure ainsi, sur le fait que cette nouvelle version se limitait à la réglementation de l'exercice d'un « travail » et d'une « activité » entrant, l'un comme l'autre, dans le contexte de prestations fournies dans le cadre d'un contrat de travail, la notion de « travail » s'entendant comme « une activité professionnelle régulière et systématique » et celle d'« activité » comme « une prestation occasionnelle et sporadique, mais fournie elle aussi dans le cadre d'un contrat de travail » ⁷.

5. L'approche déduite de l'avis 20.658/1 précité a toutefois été démentie par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 42.187/AG du 6 mars 2007 ⁸.

Cet avis portait sur une proposition de loi 'modifiant l'article 5, § 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui tendait, par le remplacement des mots « la protection sociale et la protection judiciaire », au sein de l'article 5, § 1^{er}, 6°, de la loi spéciale, par les mots « la protection sociale, la protection judiciaire et le contrôle des

⁴ Selon l'avant-projet soumis au Conseil d'État, les textes en projet devaient figurer dans une réglementation distincte et autonome de celle de la loi du 16 mars 1971. La loi du 5 août 1992 finalement adoptée a logé les dispositions concernées au sein de cette loi du 16 mars 1971.

⁵ Avis 20.658/1, point II, observation n° 1.

⁶ Avis 20.837/1 donné le 30 mai 1991 sur un avant-projet devenu la loi précitée du 5 août 1992, *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1733/001, pp. 21 à 28.

⁷ Avis 20.837/1, observation générale n° I, *loc. cit.*, p. 21.

⁸ Avis donné le 6 mars 2007 sur une proposition de loi 'modifiant l'article 5, § 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1716/002.

supports de données culturelles », à élargir la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse.

Il a considéré que « le contrôle des supports de données culturelles », en ce compris le contrôle des films, ne pouvait s'inscrire dans le cadre de la notion de « protection de la jeunesse », matière personnalisable au titre de l'aide aux personnes, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 : se fondant sur l'arrêt n° 72/96 du 11 décembre 1996 de la Cour constitutionnelle, cet avis expose ce qui suit :

« la protection de la jeunesse est une forme d'assistance aux personnes qui apporte aux jeunes en difficulté une aide spécifique ; elle tend à agir sur les conditions dans lesquelles les jeunes en difficulté sont éduqués, soit par des mesures d'accompagnement, soit par une intervention correctrice⁹.

Suivant cette interprétation, l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 vise actuellement l'assistance dite spéciale à la jeunesse', qui fait partie de la matière plus large de l'aide aux personnes'. Il s'agit, en d'autres termes, d'une intervention au moyen de mesures et d'infrastructures spéciales destinées à une catégorie spécifique de jeunes qui, d'une façon générale, ne sont pas suffisamment protégés par les structures sociales et familiales. En revanche, cette disposition n'a pas pour objet la protection de la jeunesse en général¹⁰. La circonstance qu'il faut interpréter au sens large les compétences des communautés en matière de protection de la jeunesse¹¹, n'enlève évidemment rien à cette limitation »¹².

L'avis se conclut en indiquant que l'extension de compétence envisagée par la proposition de loi à l'examen ne pouvait se situer dans le cadre de « la protection de la jeunesse » mais qu'elle nécessitait son inscription dans une nouvelle subdivision de l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ou, le cas échéant, de l'article 4, de la même loi spéciale¹³.

La proposition de loi faisant l'objet de cet avis n'a pas été adoptée mais le législateur spécial a donné suite à l'avis en confirmant l'enseignement puisque la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' a inséré « [l]e contrôle des films, en vue de l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique » dans un chiffre romain V nouveau de l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, à savoir dans une rubrique séparée de celle consacrée à la protection de la jeunesse. Les développements de

⁹ Note 3 de l'avis cité : Cour d'arbitrage, n° 72/96, 11 décembre 1996, B.7.5.

¹⁰ Note 4 de l'avis cité : Avis 36.416/VR du 17 février 2004 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 1^{er} septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans', Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n° 665/002 ; avis 36.852/VR du 22 avril 2004 sur un avant-projet de décret 'tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende keuring van films die gezien mogen worden door minderjarigen van minder dan zestien jaar' ; C.E., arrêt n° 137 262, 18 novembre 2004, S.A. Cinéart et consorts.

¹¹ Note 5 de l'avis cité : Cour d'arbitrage, n° 66, 30 juin 1988, 2.B ; Cour d'arbitrage, n° 67, 9 novembre 1988, 4.B ; Cour d'arbitrage, n° 166/2003, 17 décembre 2003, B.3.2.

¹² Avis 42.187/AG du 6 mars 2007, § 2, loc. cit., p. 2.

¹³ Ibid., §§ 2 et 3, pp. 2 et 3.

la proposition devenue cette loi spéciale du 6 janvier 2014 se réfèrent au demeurant sur ce point à l'avis 42.187/AG précité ¹⁴.

Il se confirme ainsi que, selon la loi spéciale, un dispositif ayant en vue la jeunesse en général, et non la « catégorie spécifique de jeunes qui, d'une façon générale, ne sont pas suffisamment protégés par les structures sociales et familiales », ne peut être qualifiée comme relevant de la protection de la jeunesse attribuée par l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 aux communautés.

Dès lors que l'avant-projet fixe des conditions auxquelles il estime que des « concours fondés en tout ou en partie sur l'apparence » des enfants pourraient être autorisés, il présente le même degré de généralité, quant au public pouvant potentiellement être concerné, que celui qui a fait l'objet de l'avis critique n° 42.187/AG précité.

L'avant-projet ne peut donc être considéré comme réglant la protection de la jeunesse au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

6. La question peut se poser de savoir si la législation envisagée par l'avant-projet ne peut entrer dans le cadre de « la politique de la jeunesse », matière culturelle au sens de l'article 4, 7°, de la même loi spéciale.

Cette attribution de compétence a trouvé sa source dans l'article 2, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 21 juillet 1971 'relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise'.

Selon les travaux préparatoires de cette disposition, qui n'ont pas été démentis lors de l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inchangée elle-même sur ce point depuis son adoption, la politique de la jeunesse

« englobe toutes les formes d'éducation tant organisée que non organisée de la jeunesse. En sont évidemment exclues la législation relative à la protection de la jeunesse, la législation pénale, la législation sociale et civile » ¹⁵.

¹⁴ Proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État', commentaire de l'article 13, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 5-2232/001. On peut y lire notamment ce qui suit :

« Dans un avis du 26 janvier 2007, l'assemblée générale de la section législation du Conseil d'État a estimé qu'il valait mieux ne pas transférer la compétence relative au contrôle des supports de données culturelles aux communautés en tant qu'élément de la matière 'protection de la jeunesse' ou, plus largement, comme une matière relevant de l'aide aux personnes [...].

C'est pourquoi la présente proposition de loi spéciale insère une nouvelle subdivision dans l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » (*loc. cit.*, pp. 76 et 77).

¹⁵ Déclaration du Ministre des Relations communautaires consignée dans le rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution sur la « Révision du Titre I de la Constitution par l'insertion d'un article 3bis, relatif aux régions linguistiques » et sur la « Révision de l'article 6 de la Constitution par l'adjonction d'un troisième alinéa visant à éviter toute discrimination », *Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 402, p. 28.

Cet éclairage, non contredit au cours des discussions parlementaires, a été confirmé et précisé dans les termes suivants par l'exposé des motifs relatif au projet devenu la loi du 21 juillet 1971 :

« La 'politique de la jeunesse' ne concerne pas l'enseignement mais bien l'éducation de la jeunesse organisée ou non, à l'exclusion toutefois de législation sur la protection de la jeunesse (législation pénale, sociale et civile) ; elle comprend la fixation des conditions d'octroi de subventions pour l'éducation socio-culturelle de la jeunesse, d'indemnités de promotion sociale des jeunes, etc. »¹⁶.

Même si l'énoncé de l'objet de la compétence communautaire en matière de politique de la jeunesse a été présenté au cours de ces travaux préparatoires comme exemplatif¹⁷, il n'en reste pas moins que cette attribution a été conçue comme portant essentiellement sur des mesures positives d'éducation, de promotion, de développement, de subventionnement, etc., et non comme autorisant des mesures axées fondamentalement sur des restrictions d'activités justifiées par la nécessité de protéger la jeunesse en général contre des dérives dont elle pourrait être la victime.

L'avant-projet à l'examen ne peut donc être considéré comme relevant de la politique de la jeunesse.

En décider autrement reviendrait à faire de cette attribution une catégorie subsidiaire et résiduelle de titre de compétence pouvant être exercée par les communautés chaque fois que la législation ou la réglementation envisagées concerne la jeunesse dans une optique pouvant être qualifiée de culturelle. Or, aucun élément des travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 ne permet d'aller en ce sens.

7. Ceci ne signifie pas que, dans le cadre des politiques qui leur ont été confiées, les communautés ne peuvent pas régler de manière particulière des aspects de celle-ci pouvant concerner la jeunesse.

Tel pourrait être le cas par exemple dans le cadre de leurs compétences en matière de bibliothèques, discothèques et services similaires¹⁸ ou d'éducation physique, de sports et de vie en plein air¹⁹.

¹⁶ Proposition de loi 'portant exécution de l'article 59bis, §§ 1 et 2 de la Constitution', exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 5. Au cours de la discussion en commission de ce projet adopté par le Sénat, le Ministre a confirmé ce qui suit : « la politique de la jeunesse vise notamment les subventions pour activités socio-culturelles mais n'inclut pas la protection civile et pénale de cette jeunesse » (rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 1053/004, p. 8).

¹⁷ Voir spécialement l'exposé des motifs relatif à la proposition de loi 'portant exécution de l'article 59bis, §§ 1 et 2 de la Constitution', devenue la loi précitée du 21 juillet 1971, *Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 4.

¹⁸ Article 4, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

¹⁹ Article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Plus précisément, rien ne devrait s'opposer à ce que, dans le cadre de leurs compétences en matière de « services de médias audiovisuels et sonores »²⁰, les communautés développent des dispositifs limitant la diffusion par ces canaux de « concours fondés en tout ou en partie sur l'apparence » des enfants ou d'autres activités analogues mettant en danger la jeunesse en vue d'

« empêcher des dérives dangereuses pour l'intégrité morale, physique et psychologique des enfants qui prennent part à ces concours, mais aussi dans l'optique d'éviter la banalisation des stéréotypes sexistes et de défendre les principes d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes, en s'attaquant aux inégalités dès le plus jeune âge »,

ainsi que l'énonce l'exposé des motifs de l'avant-projet.

8. Les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État n'aperçoivent pas à quel autre titre de compétence attribuée aux communautés pourraient se rattacher les normes de droit matériel figurant dans l'avant-projet qui fixent des limites à la possibilité d'organiser des « concours fondés en tout ou en partie sur l'apparence » des enfants.

Ces questions relèvent de la compétence de l'autorité fédérale et non de celle de la Communauté française, même si les normes qu'elle édicte sont conçues comme devant servir de support à l'exercice des nouvelles missions d'ordre consultatif du délégué général aux droits de l'enfant.

Il n'est pas nécessaire de rechercher dans le présent avis dans quelle mesure c'est au titre de ses compétences en matière de « droit du travail », qui lui sont expressément reconnues par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou au titre de ses autres compétences résiduelles, que l'autorité fédérale exerce cette compétence²¹.

B. L'incidence éventuelle du caractère consultatif de la mission octroyée au délégué général des droits de l'enfant

9. L'avant-projet n'attribue aucun pouvoir de décision aux autorités de la Communauté française. Il attribue une compétence consultative à son délégué général des droits de l'enfant sur la tenue de « concours fondés en tout ou en partie sur l'apparence » des enfants tout en énonçant les conditions auxquelles, le cas échéant, pareilles manifestations seraient admissibles.

La circonstance que cette mission est ainsi limitée à sa dimension consultative n'autorise pas pour autant la Communauté française à adopter l'avant-projet.

²⁰ Article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

²¹ Voir les articles 6 à 7.14 de la loi du 16 mars 1971 'sur le travail', notamment ces articles 7.1 à 7.3 et 7.7, §§ 3 et 4.

Il est vrai que, selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, il ne doit pas y avoir une identité exacte entre les compétences reconnues aux niveaux de pouvoir et l'objet des missions confiées aux organes consultatifs de ces niveaux de pouvoir.

Par exemple, au sujet d'une proposition devenue le décret de la Communauté et de la Région flamandes du 7 mai 2004 'houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement', les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont considéré ce qui suit :

« Daarnaast wordt, bij artikel 6, § 1, van het voorstel, aan het [Vredesinstituut] een algemene adviestaak toegewezen : het instituut kan, op eigen initiatief of op initiatief van het Vlaams Parlement, algemene of specifieke adviezen formuleren. Nu het gaat om adviezen aan het Vlaams Parlement, mag worden aangenomen dat die adviezen betrekking zullen hebben op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten of althans op de aangelegenheden die, al behoren ze niet tot de eigenlijke bevoegdheid van het Parlement, toch raakvlakken vertonen met die bevoegdheid. Tegen dit laatste rijst geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar : zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er onder meer in het advies 15.197/VR van 6 juli 1983 en in het advies L. 14.766/VR, 14.915/VR en 15.030/VR van 20 juni 1984 heeft op gewezen²², is het niet noodzakelijk dat de bevoegdheid van een adviesraad volledig inpasbaar is binnen de bevoegdheden van de betrokken gemeenschap of van het betrokken gewest²³. Door het verlenen van een advies wordt immers geen normatieve bevoegdheid uitgeoefend, terwijl het voor het uitoefenen van de eigen bevoegdheden nuttig kan zijn om voorgelicht te worden omtrent bepaalde aspecten van aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten niet bevoegd zijn, maar die toch inhoudelijk verband houden met aangelegenheden of aspecten van aangelegenheden waarvoor zij wel bevoegd zijn²⁴ »²⁵.

Cependant, dans l'hypothèse envisagée dans cet avis et ceux qu'il cite, il doit s'agir, d'une part, de cas dans lesquels il existe un lien entre les missions de l'organe consultatif et les compétences du niveau de pouvoir qui l'érige et, d'autre part, ils concernent

²² Note 3 de l'avis cité : Advies 15.197/VR bij een ontwerp van decreet 'relatif à la création du Fonds communautaire d'aide aux artistes', *Parl. St., Fr. Gem. R.*, 1981-82, nr. 13/2; advies 14.766/VR, 14.915/VR en 15.030/VR van 20 juni 1984 over 1° een ontwerp van decreet 'houdende wijziging van de artikelen 37, 66, 67 70 en 71 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming'; 2° een voorontwerp van wet 'betreffende de jeugdbescherming', geamendeerd door de Vice-Eerste Minister de 22^e november 1982; 3° een voorontwerp van decreet 'relatif à l'aide aux jeunes', *Parl. St., Vl. Parl.*, 1984-85, nr. 302/1, (8), 36.

²³ Note 4 de l'avis cité : Zie voor verdere referenties J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, 1999, 270.

²⁴ Note 5 de l'avis cité : In het advies L. 14.766/VR, L. 14.915/VR en 15.030/VR wordt daaraan nog toegevoegd dat "het nuttig kan zijn raad te vragen omtrent maatregelen die ofwel het ondernemen van stappen (door de betrokken overheid) bij de bevoegde overheid, ofwel zelfs het inleiden van een procedure tot regeling van een belangenconflict zouden kunnen verantwoorden" (*Parl. St., Vl. Parl.*, 1984-85, nr. 302/1, 36).

²⁵ Avis 36.627/VR/1/4 donné le 30 mars 2004 sur une proposition devenue le décret de la Communauté et de la Région flamandes du 7 mai 2004 'houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement', « Bevoegdheid van de decreetgever », § 2, *Doc. parl., Parl. fl.*, 2002-2003, n° 1814/2, p. 7.

des dispositifs prévoyant des avis donnés à un organe de ce niveau de pouvoir et non à un organe qui ne relève pas de ses compétences.

Or, ainsi que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a exprimé dans son avis 48.892/AG donné le 7 décembre 2010 sur une proposition de loi 'visant à créer un Centre de promotion de la diversité linguistique', qui tendait à créer auprès du SPF Chancellerie du Premier ministre un Centre de promotion de la diversité linguistique, doté de la personnalité juridique, en vue notamment d'« adresser des avis et recommandations aux pouvoirs publics, en vue de l'amélioration de la réglementation » en matière de diversité linguistique et d'« adresser des recommandations aux pouvoirs publics et aux personnes et institutions privées sur la base des résultats des études et des recherches [nécessaires à l'accomplissement de sa mission] », un organe consultatif doit en principe voir ses missions dirigées vers le niveau de pouvoir qui le crée ou en tout cas vers des personnes et organismes tombant dans son champ de compétences. Cet avis s'exprime en effet comme suit :

« Il n'appartient [...] pas au législateur fédéral de créer et d'organiser une institution ayant vocation à interférer, fût-ce partiellement, dans les compétences des entités fédérées.

La section de législation du Conseil d'État a admis – il est vrai – qu'un niveau de pouvoir peut créer des organes consultatifs ne s'inscrivant pas entièrement dans ses compétences, notamment 'sur des aspects présentant à tout le moins des points de convergence avec la compétence d['autres niveaux de pouvoir]', compte tenu du fait qu'il est alors difficile de faire abstraction de la politique menée par ces niveaux de pouvoir dans ces domaines²⁶ : '[d]onner un avis n'implique en effet pas l'exercice d'une compétence normative, tandis que, pour exercer ses propres compétences, il peut être utile que l'autorité qui a institué l'organe consultatif soit informée sur certains aspects de matières qui, bien que relevant d'autres autorités, se rapportent néanmoins à des matières ou des aspects de celles-ci qui sont effectivement de sa compétence'²⁷.

En l'espèce, le Centre de promotion de la diversité linguistique aurait une compétence bien plus large, tendant à influencer l'exercice des compétences fédérales mais aussi de celles des entités fédérées. Ainsi conçue la proposition porte atteinte à l'autonomie des entités fédérées »²⁸.

Dans l'avant-projet à l'examen, c'est essentiellement à des organismes et des personnes tierces à la Communauté française ou ne relevant pas de ses compétences qu'un avis serait donné par le délégué général aux droits de l'enfant.

²⁶ Note 37 de l'avis cité : Avis portant les n^{os} 39.847/VR et 39.848/VR donné le 8 février 2006 sur des propositions de loi portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors et instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n^o 3-1027/3, n^o 3, p. 2).

²⁷ Note 38 de l'avis cité : *Ibid.*

²⁸ Avis 48.892/AG donné le 7 décembre 2010 sur une proposition de loi 'visant à créer un Centre de promotion de la diversité linguistique', observation n^o 9, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n^o 53-435/002, p. 12. Dans le même sens, cons. l'avis 48.858/AG donné le même jour par l'assemblée générale de la section de législation sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale des droits de l'homme', observation n^o 7, *ibid.*, n^o 53-418/002, p. 10.

Pareil dispositif n'entre pas dans le cadre des compétences de la Communauté française.

C. Conclusion

10. Il ressort de ce qui précède que l'avant-projet, tant dans sa dimension de droit matériel que quant à l'octroi d'une compétence consultative au délégué général aux droits de l'enfant, excède les compétences de la Communauté française.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jo BAERT