

# **Avant-projet de décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne instituant un Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne**

**Le Gouvernement de la Région wallonne,**

Sur la proposition du Ministre-Président et de la Vice-présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des Chances et des Droits des femmes,

Après délibération,

## **ARRÊTE :**

Le Ministre Président et la Vice-présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des Chances et des Droits des femmes sont chargés de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

## **CHAPITRE PREMIER – DEFINITIONS**

### **Article premier**

Au sens du présent décret conjoint, il faut entendre par :

1° Parlements : le Parlement de la Communauté française et le Parlement de la Région wallonne ;

2° Gouvernements : le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement de la Région wallonne ;

3° Entités concernées : la Communauté française et la Région wallonne ;

4° Enfant : la personne âgée de moins de dix-huit ans, ainsi que la personne âgée de moins de vingt ans pour laquelle une aide a été sollicitée avant l'âge de dix-huit ans, en application du Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse.

Dans le présent décret conjoint, l'emploi des noms masculins pour les titres et fonctions est épïcène, en vue d'assurer la lisibilité du texte, nonobstant les dispositions du décret de la Communauté française du 21 juin 1993 relatif à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre.

## **CHAPITRE II – DEFENSEUR DES ENFANTS**

### **Art. 2**

Il est institué un Défenseur des enfants auprès des Gouvernements.

## **CHAPITRE III – MISSIONS DU DEFENSEUR DES ENFANTS**

### **Art. 3**

Le Défenseur des enfants a pour mission de veiller à la sauvegarde des droits et intérêts des

enfants.

Les Parlements établissent pour chaque mandat une liste non exhaustive des domaines prioritaires dans lesquels le Défenseur des enfants exerce cette mission.

Dans l'exercice de sa mission, le Défenseur des enfants :

- 1° assure la promotion des droits et intérêts de l'enfant et organise des actions d'information sur ces droits et intérêts et leur respect effectif ;
- 2° informe les personnes privées, physiques ou morales et les personnes de droit public des droits et intérêts des enfants ;
- 3° vérifie l'application correcte des lois, décrets, ordonnances et arrêtés qui concernent les enfants ;
- 4° soumet aux Gouvernements, aux Parlements et à toute autorité compétente à l'égard des enfants, toute proposition visant à adapter la réglementation en vigueur, en vue d'une protection plus complète et plus efficace des droits des enfants et fait en ces matières toute recommandation nécessaire ;
- 5° reçoit, de toute personne physique ou morale intéressée, les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des enfants ;
- 6° mène, à la demande des Parlements, toutes les investigations sur le fonctionnement des services administratifs des entités concernées par cette mission.

Les Gouvernements peuvent, conjointement ou séparément, attribuer des missions supplémentaires au Défenseur des enfants.

#### **Art. 4**

Le Défenseur des enfants adresse aux autorités fédérales, aux autorités des régions et des communautés, ainsi qu'aux autorités des provinces et des communes ou à toute institution dépendant de ces autorités, les interpellations et demandes d'investigation nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Dans les limites fixées par la Constitution, les lois, les décrets, les ordonnances et les arrêtés et dans celles de sa mission, le Défenseur des enfants a accès librement durant les heures normales d'activité à tous les bâtiments des services publics des entités concernées ou aux bâtiments d'institutions privées bénéficiant d'un subside de l'une ou des deux entités concernées.

Les responsables et les membres du personnel des services et institutions visés à l'alinéa 2 sont tenus de communiquer au Défenseur des enfants les pièces et informations nécessaires à l'exercice de sa mission, à l'exception de celles qui sont couvertes par le secret médical ou dont ils ont pris connaissance en leur qualité de confident nécessaire.

Le Défenseur des enfants peut prévoir des délais impératifs de réponse dûment motivés aux personnes visées à l'alinéa 3.

À défaut de réponse à la demande du Défenseur des enfants dans les délais impartis ou en cas de refus motivé, le Défenseur des enfants dispose d'un recours auprès du Gouvernement dont dépend le service ou la subvention allouée à l'institution. Le Gouvernement est tenu de statuer

dans le mois ou, en cas d'urgence spécialement motivée, lors de sa prochaine séance.

Durant le déroulement de cette procédure, les parties sont tenues à assurer la confidentialité de celle-ci.

#### **CHAPITRE IV – DESIGNATIONS ET INCOMPATIBILITES**

##### **Art. 5**

§ 1<sup>er</sup>. Avant toute désignation à la fonction de Défenseur des enfants, les Parlements entendent les candidats dans le cadre d'une commission interparlementaire. Ils remettent un avis conjoint sur les candidatures et le transmettent aux Gouvernements dans les trois mois de la communication de ces candidatures aux Parlements.

Le Défenseur des enfants est désigné par les Gouvernements pour une période de six ans, renouvelable une fois.

Le renouvellement du mandat est soumis aux mêmes modalités que celles prévues pour sa désignation.

§ 2. Les Gouvernements ne peuvent mettre fin au mandat du Défenseur des enfants avant son terme qu'après avis des Parlements.

§ 3. Le Défenseur des enfants ne peut exercer aucune autre activité professionnelle pendant la durée de son mandat.

En outre, pendant la durée du mandat, la fonction de Défenseur des enfants est incompatible avec :

1° une candidature à un mandat électif ou l'exercice d'un tel mandat au sein d'un conseil communal, d'un conseil de centre public d'action sociale, d'un conseil provincial, d'un Parlement régional ou communautaire, de la Chambre des représentants, du Sénat et du Parlement européen ;

2° la fonction de membre d'un Gouvernement régional, communautaire, fédéral ou la fonction de commissaire européen ;

3° la fonction de bourgmestre, d'échevin, de président d'un centre public d'action sociale ou de membre d'un collège provincial ;

4° la fonction de gouverneur de province ou de haut fonctionnaire de la Région de Bruxelles-Capitale ;

5° toute fonction qui puisse compromettre le bon exercice de sa mission ou porter atteinte à son indépendance, son impartialité ou la dignité de ses fonctions.

Pendant la durée de son mandat, le Défenseur des enfants ne peut accepter aucun autre mandat, même à titre gracieux.

Ne peut être désigné Défenseur des enfants, le candidat qui, dans la période d'un an précédant le dépôt de sa candidature, a exercé un mandat électif au sein d'un Parlement régional ou communautaire, de la Chambre des Représentants, du Sénat, du Parlement européen ou qui a

assumé, pendant cette même période, une fonction de membre d'un Gouvernement régional, communautaire, fédéral, ou la fonction de commissaire européen.

## **CHAPITRE V – GARANTIES D'INDEPENDANCE**

### **Art. 6**

Le Défenseur des enfants est placé sous la tutelle administrative des Gouvernements. Il bénéficie de la liberté d'action et d'expression nécessaire à l'exercice de sa mission.

Le Défenseur des enfants ne reçoit d'injonction d'aucun Gouvernement. À ce titre, il agit en toute indépendance et ne peut être relevé de sa charge en raison d'actes accomplis ou de propos tenus dans le cadre de sa mission.

## **CHAPITRE VI – RAPPORTAGE**

### **Art. 7**

Le 20 novembre de chaque année, à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant, le Défenseur des enfants adresse simultanément aux Gouvernements et aux Parlements, un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité.

Ce rapport contient les recommandations qu'il juge utiles et expose les éventuelles difficultés rencontrées dans l'exercice de ses fonctions.

L'identité d'un réclamant et de membres du personnel des autorités administratives ne peut y être mentionnée.

Le rapport est accessible au public et est consultable sur le site Internet du Défenseur des enfants.

Le Défenseur des enfants peut à tout moment être entendu par les Gouvernements ou les Parlements.

## **CHAPITRE VII – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

### **Art. 8**

Dans le but d'assurer la continuité des services, les missions et actions en cours du délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant résultant du décret de la Communauté française du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant sont assurées par le Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne.

Le personnel du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, tel qu'institué par le décret de la Communauté française du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant est intégré au sein du personnel du Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne.

### **Art. 9**

Les Gouvernements mettent à la disposition du Défenseur des enfants le personnel nécessaire à la réalisation de ses missions.

Le cadre des services du Défenseur des enfants est fixé conjointement par les Gouvernements.

#### **Art. 10**

Les Gouvernements arrêtent conjointement les modalités du financement des missions du Défenseur des enfants.

#### **Art. 11**

Les Gouvernements des entités concernées arrêtent les modalités d'exécution du présent décret conjoint via des arrêtés d'exécution conjoints.

#### **Art. 12**

Le décret de la Communauté française du 20 juin 2002 instituant un Délégué général aux droits de l'enfant est abrogé.

#### **Art. 13**

À l'article 6, 2°, du décret de la Communauté française du 12 mai 2004 portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse, tel que modifié par l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant auquel assentiment a été donné par le décret du 27 février 2014, le mot « triennal » est supprimé.

#### **Art. 14**

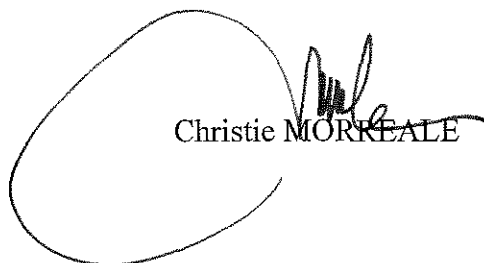
Le présent décret conjoint entre en vigueur au terme du mandat actuel du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant.

Fait à Namur, le

Le Ministre-Président,

Elio Di Rupo

La Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes

  
Christie MORREALE

# **Avant-projet de décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne instituant un Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne**

## **Exposé des motifs**

### **1. Considérations générales**

En 2019, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), texte de référence en matière de droits de l'enfant fêtait son 30<sup>ème</sup> anniversaire. Cette année a également célébré les 28 ans du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (fonction créée par arrêté du Gouvernement de la Communauté française le 10 juillet 1991) et les 17 ans du décret de la Communauté française du 20 juin 2002 instituant un Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant.

La Belgique francophone a été parmi les toutes premières régions à se doter d'une telle institution, après la Norvège où la fonction d'ombudsman spécialisé pour les enfants est apparue en 1981, avant même l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant en 1989. Il faudra attendre 1997 pour que la Communauté flamande emboîte le pas et crée à son tour une institution de défense des droits de l'enfant qui prendra le nom de Commissaire aux droits de l'enfant. En revanche, il n'existe toujours aucune fonction de ce type au niveau fédéral, en Région bruxelloise ou en Communauté germanophone. Et, alors que les compétences du « Kinderrechtencommissariaat » s'étendent aux matières communautaires et régionales, celles du Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE) restent officiellement limitées aux seules compétences communautaires.

En 28 ans, à la suite des pionniers qui ont suscité les premières initiatives parlementaires et lui ont donné vie, l'institution du DGDE s'est considérablement développée et est désormais reconnue et respectée. Acteur incontournable au sein de réseaux internationaux (AOMF) et européens (ENOC) et source d'inspiration pour nombre d'instances homologues, le Délégué général aux droits de l'enfant s'est peu à peu imposé comme une institution de référence sans toutefois être toujours entendue dans ses interpellations à l'échelle nationale. Ses recommandations, à défaut d'être toujours suivies d'effets immédiats, servent régulièrement d'aiguillons aux responsables politiques et administratifs pour mener des politiques en faveur des enfants et du respect de leurs droits.

Rien dans la Convention n'oblige les Etats parties à se doter de pareille institution. Pourtant son utilité s'est avérée au fil des années poussant le Comité des droits de l'enfant à définir et à délimiter les contours de pareille instance. Dans son Observation Générale N° 2, le Comité met ainsi en avant quatre garanties principales qui se soutiennent mutuellement et doivent donc se lire de manière combinée et interdépendante. La première est bien sûr l'indépendance qui représente l'une des garanties essentielles dont doit jouir une ombudspersonne et ce, vis-à-vis de tout pouvoir public ou privé, des médias et de toute personne ou institution à l'égard de laquelle l'ombudspersonne pourrait avoir à intervenir.

En ce sens, il est essentiel d'interdire le cumul de la fonction avec un autre mandat, de quelque nature qu'il soit. Il est le « poil à gratter » des décideurs, le rappel constant des engagements pris et à prendre en faveur de l'amélioration permanente de la situation des enfants et le porte-voix, lorsque nécessaire, de leurs avis et de leurs souhaits.

Plus encore que son indépendance, c'est le champ de compétence du Délégué général qui provoque aujourd'hui le plus d'inquiétudes. S'il y a vingt-huit ans les contours, encore mal dessinés, de la nouvelle Belgique fédérale ne pouvaient laisser entrevoir précisément l'évolution des responsabilités attribuées à chaque entité, force est de constater aujourd'hui que nombre de situations défavorables aux enfants et à leurs droits dépendent directement de niveaux de pouvoir vis-à-vis desquels l'institution du Délégué général n'est pas officiellement compétente. Malgré plusieurs travaux entamés sous la précédente législature en vue d'étendre son champ d'action, le Délégué général n'exerce formellement ses compétences que sur les matières communautaires.

Le présent texte concerne les matières relevant de la Wallonie exercées, tant en vertu de l'article 39 que de l'article 138 de la Constitution. Dans un second temps, il y aurait lieu d'étendre la réflexion aux institutions bruxelloises. À cet égard, on rappellera utilement que le Comité des droits de l'enfant s'est, à plusieurs reprises, inquiété de l'absence d'un mécanisme de défense des droits de l'enfant qui coordonne de manière transversale l'ensemble des niveaux de pouvoir, du fédéral aux collectivités locales.

## **2. Objectifs du décret conjoint**

La nécessité de renforcer l'effectivité et l'indépendance d'une instance de défense des droits de l'enfant n'a jamais été aussi impérieuse. La réalité institutionnelle, politique, culturelle et socio-économique de la Belgique a sensiblement évolué ces dernières années. Certaines mutations ont contribué à éroder les libertés individuelles et à brider la parole des publics les plus précarisés et vulnérables.

Il est donc impératif d'accroître les garanties d'indépendance du Délégué général, tout en lui procurant les moyens et les leviers d'action permettant de poursuivre ses missions avec un maximum d'efficacité.

Le présent avant-projet a vocation à remplacer le titre de « Délégué général aux droits de l'enfant » par celui de « Défenseur des enfants ». Il s'agit d'éviter les amalgames et confusions autour des rôles de chaque acteur travaillant au contact des enfants et des jeunes, à commencer par les délégués SAI et SPJ avec lesquels il est régulièrement confondu par certains jeunes.

Ce texte a également pour objet l'élargissement des compétences du désormais Défenseur des enfants à la Région wallonne.

À l'instar des autres instruments consacrant des droits en faveur des enfants, la Convention internationale des droits de l'enfant est indivisible, dépassant donc les logiques qui prévalent aux délimitations institutionnelles imposées par la structure de l'Etat. C'est un texte fondamental qui porte sur l'ensemble des activités et facettes de la vie des enfants. La vocation de ce texte est par nature transversale et universelle, c'est-à-dire que les droits de l'enfant ne visent pas uniquement les politiques de l'enfance mais l'ensemble des politiques publiques qui peuvent avoir un impact, de quelque sorte que ce soit, sur l'enfant. Pour le formuler autrement, en citant la section de législation du Conseil d'Etat : « du point de vue de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les

communautés et les régions, les droits de l'enfant sont, non pas une matière en soi, mais des principes que chaque autorité doit respecter et concrétiser lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes » (avis n° 37.437/VR du 6 juillet 2004). Il convient de renforcer la transversalité des politiques en faveur des droits de l'enfant afin d'en assurer une cohérence au service du bien-être et du développement des enfants et au nom de leur intérêt supérieur.

Par ailleurs, élargir les compétences du Défenseur des enfants à la Wallonie revient à donner un cadre légal à des pratiques déjà ancrées. Le Délégué général a, depuis toujours, été saisi sur des questions de santé mentale, de mobilité ou encore de logement. Tant de matières régionalisées et de pans de compétence qui présentent des enjeux fondamentaux en matière de respect, de protection et de mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants au quotidien.

Le Délégué général aux droits de l'enfant demande un tel élargissement de ses compétences depuis 16 ans déjà. Il rappelle dans son rapport annuel 2017-2018 que « concrétiser ce dossier c'est se conformer aux observations et recommandations du Comité des droits de l'enfant adressées à la Belgique en 2010 ».

La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État a transféré une série de compétences vers la Communauté française mais aussi vers la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission Communautaire Commune. Ces différentes entités sont désormais en charge de compétences supplémentaires qui peuvent également être directement en lien avec les droits de l'enfant. Il en va notamment ainsi de la matière des allocations familiales. Il en est de même de compétences qui étaient déjà exercées par les Régions avant la réforme de l'État, comme le logement, l'aménagement de l'espace public, la mobilité ou les politiques de cohésion sociale.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel, aux yeux des auteurs du présent avant-projet, d'adapter la mission du Défenseur des enfants à cette réalité et de lui permettre d'étendre son champ d'action pour garantir un respect toujours plus grand des droits de l'enfant et la cohérence de l'action publique en la matière.

Le Défenseur des enfants commun succède aux droits et obligations du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant.

# **Avant-projet de décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne instituant un Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne**

## **Commentaire des articles**

En ce qui concerne le commentaire des articles en général, les auteurs du présent avant-projet de décret conjoint renvoient aux travaux préparatoires du décret de la Communauté française du 20 juin 2002 instituant un Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, ainsi qu'aux travaux préparatoires du décret de la Communauté française du 7 décembre 2007 modifiant le décret du 20 juin 2002 instituant un Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant en vue de renforcer l'indépendance et l'impartialité de ce dernier, à la pratique administrative et à la jurisprudence.

Le commentaire des articles doit donc être appréhendé comme un ajout aux références susmentionnées, qu'il complète et auquel il ne vise nullement à se substituer.

### **Article premier**

Cet article définit les notions utilisées dans le présent avant-projet de décret conjoint.

### **Art. 2**

Cet article consacre la nouvelle appellation du Délégué général aux droits de l'enfant qui devient le Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne.

### **Art. 3 à 8**

Ces articles reprennent, avec quelques adaptations, les articles 3 à 8 du décret de la Communauté française du 20 juin 2002 instituant un Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant modifié par le décret de la Communauté française du 7 décembre 2007.

À l'article 5, il est expressément prévu que les Parlements entendent les candidats via une commission interparlementaire au sens de l'article 92 bis/1 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

À l'article 6 sont reprises les garanties d'indépendance nécessaires à la réalisation des missions du Défenseur des enfants. Le contenu du décret du 20 juin 2002 instituant un Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant est modifié, afin d'accroître l'indépendance du Défenseur des enfants. Ainsi, l'article 6 dispose dans son alinéa 2 que « le Défenseur des enfants ne reçoit d'injonction d'aucun Gouvernement ».

## **Art. 8**

Cet article assure et organise la transition et la continuité des services, des missions et des actions en cours du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant.

Il assure par ailleurs l'intégration du personnel actuel du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant au sein du personnel du Défenseur des enfants commun à la Communauté française et à la Région wallonne.

## **Art. 9 à 11**

Cet article prévoit plusieurs habilitations aux Gouvernements sous la forme d'arrêtés d'exécution conjoints, sans préjudice, comme le précise l'article 92bis/1, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles de la possibilité dont dispose chaque Gouvernement d'exécuter séparément, pour ce qui les concerne, le décret conjoint

## **Art. 12**

Comme le permet l'article 92bis/1, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cet article abroge le décret du 20 juin 2002 instituant un Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant.

## **Art. 13**

Cet article vise à permettre à la Communauté française d'aligner la temporalité du plan d'actions relatif aux droits de l'enfant adopté sur celle de la législature. Dans son avis n° 55.150/4 du 17 février 2014, le Conseil d'État a estimé qu'un tel alignement, qui suppose une modification de l'article 2 du décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant, ne pouvait être décidé unilatéralement par la Communauté française en ce qu'un accord de coopération du 21 novembre 2013 fait référence à un rapport « triennal ». Il s'agit dès lors, comme le permet l'article 92bis/1, § 4, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de modifier l'accord de coopération en supprimant cet adjectif, afin de rendre à la Communauté française l'autonomie de décider de la temporalité de son plan d'actions sur les droits de l'enfant.

## **Art. 14**

Cet article précise les modalités d'entrée en vigueur.