



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.370/2
du 27 octobre 2021

advies 70.370/2
van 27 oktober 2021

sur

over

un avant-projet 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 Défenseur des
enfants commun'

een voorontwerp van
gezamenlijk decreet en
ordonnantie van de Franse
Gemeenschap, het Waalse
Gewest, het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest, de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
en de Franse
Gemeenschapscommissie
'tot instelling van een
gemeenschappelijke
kinderrechtenverdediger'

Le 25 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la coordination de la politique du Collège réuni à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet 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 Défenseur des enfants commun'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 octobre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 octobre 2021.

*

Op 25 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (bevoegd voor de coördinatie van het beleid van het Verenigd College) verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie 'tot instelling van een gemeenschappelijke kinderrechtenverdediger'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 27 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 oktober 2021.

*

RECEVABILITÉ

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'adoption du décret et de l'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 défenseur des enfants commun, adoptés lors du gouvernement conjoint du 11 mars 2021.

Ce texte a été formellement approuvé en seconde lecture en Wallonie et en Communauté française les 17 et 18 mars 2021. Les parlements francophones sont [sur] les *starting blocks* depuis plus de six mois. Il est donc impérativement nécessaire que le projet de texte soit définitivement approuvé en Région Bruxelles-Capitale et en COCOM pour pouvoir réunir une commission interparlementaire en vertu de l'article 92 bis/1 § 2 de la loi spéciale de réforme[s] institutionnelle[s] et adopter le décret-ordonnance conjoints.

Ceci doit être mis en parallèle avec l'expiration du mandat du Délégué général aux droits de l'enfant actuel, Bernard Devos. En effet, son mandat est déjà arrivé à expiration et a déjà été renouvelé à titre exceptionnel en juillet 2021. L'adoption du décret-ordonnance conjoints permettra donc de lancer rapidement les candidatures visant à désigner le futur 'Défenseur des Enfants'.

À ce stade, les autres entités francophones sont donc prêtes depuis plusieurs mois et risquent de devoir avancer sans les entités bruxelloises, avec toutes les conséquences dommageables que cela pourrait engendrer pour les droits des enfants bruxellois ».

La décision de mener une politique nouvelle, à savoir remplacer le délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, 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', par un Défenseur des enfants institué par le décret et ordonnance conjoints faisant l'objet de la présente demande d'avis, ne suffit pas à justifier l'urgence ¹.

Par ailleurs, la déléguée du Ministre a communiqué l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 mai 2021 'portant prolongation du mandat du Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant', qui précise en son article 1^{er} que le mandat est prolongé « jusqu'à la désignation du Défenseur des enfants ». Il en résulte que la continuité du service public est assurée.

¹ Voir en ce sens l'avis 29.904/1 du 24 février 2000 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de la réforme des sanctions administratives' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/29904>).

En outre, invitée à préciser où en est l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ayant le même objet, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne la Région Bruxelles-Capitale, la note relative au projet de Décret et ordonnance conjoints a été adoptée en première lecture.

Le point inscrit en deuxième lecture est quant à lui reporté dans l'attente de la concertation prévue entre le Défenseur des Enfants et le Commissariat aux Droits de l'Enfant de la Communauté flamande.

Cette consultation est prévue pour clarifier la collaboration entre les deux institutions pour les matières relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Communauté flamande à Bruxelles, l'idée étant de garantir une circulation optimale de l'information et un traitement efficace des dossiers. Cette concertation aura lieu ce mercredi 27 octobre. L'impact de cette concertation sera ensuite repris dans les arrêtés d'exécution.

Tenant compte de cet agenda, il est prévu d'inscrire le point à l'ordre du jour du premier Gouvernement suivant le congé de Toussaint, soit le mercredi 10 novembre ».

La justification de l'urgence semble perdre de vue qu'en vertu de l'article 92*bis*/1, § 2, de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles', la commission interparlementaire doit être composée de parlementaires de toutes les entités concernées, ce qui suppose qu'un projet d'ordonnance de la Région bruxelloise ait été déposé ². Il convient de rappeler à cet égard, en tout état de cause, que la seule circonstance que d'autres entités fédérées sont prêtes à entamer la procédure parlementaire d'examen du projet de décret et ordonnance conjoints dont l'avant-projet fait l'objet de la présente demande d'avis, ne suffit pas, en soi, à motiver l'urgence à saisir la section de législation, à défaut d'autres éléments concrets en ce sens.

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable car elle n'explique pas pourquoi il est nécessaire, dans le contexte rappelé ci-dessus, de demander l'avis de la section de législation dans le délai exceptionnel de cinq jours ouvrables plutôt que dans le délai de trente jours prescrit par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

*

² En ce sens, à propos d'un accord de coopération, voir l'avis 52.310/2 du 5 novembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2013 'portant assentiment à : 1° la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, faits à Bruxelles le 7 octobre 2009 ; 2° l'échange de lettres du 30 mai et du 11 juillet 2011' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52310>).

ONTVANKELIJKHEID

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Ce projet s’inscrit dans le cadre de l’adoption du décret et de l’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 défenseur des enfants commun, adoptés lors du gouvernement conjoint du 11 mars 2021.

Ce texte a été formellement approuvé en seconde lecture en Wallonie et en Communauté française les 17 et 18 mars 2021. Les parlements francophones sont [sur] les *starting blocks* depuis plus de six mois. Il est donc impérativement nécessaire que le projet de texte soit définitivement approuvé en Région Bruxelles-Capitale et en COCOM pour pouvoir réunir une commission interparlementaire en vertu de l’article 92 *bis*/1 § 2 de la loi spéciale de réforme[s] institutionnelle[s] et adopter le décret-ordonnance conjoints.

Ceci doit être mis en parallèle avec l’expiration du mandat du Délégué général aux droits de l’enfant actuel, Bernard Devos. En effet, son mandat est déjà arrivé à expiration et a déjà été renouvelé à titre exceptionnel en juillet 2021. L’adoption du décret-ordonnance conjoints permettra donc de lancer rapidement les candidatures visant à désigner le futur ‘Défenseur des Enfants’.

À ce stade, les autres entités francophones sont donc prêtes depuis plusieurs mois et risquent de devoir avancer sans les entités bruxelloises, avec toutes les conséquences dommageables que cela pourrait engendrer pour les droits des enfants bruxellois.”

De beslissing tot het voeren van een nieuw beleid, namelijk het vervangen van de functie van algemeen afgevaardigde van de Franse Gemeenschap voor de rechten van het kind, ingesteld bij het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 juni 2002 ‘tot instelling van een algemeen afgevaardigde van de Franse Gemeenschap voor de rechten van het kind’, door de functie van kinderrechtenverdediger ingesteld bij het gezamenlijk decreet en ordonnantie waarop deze adviesaanvraag betrekking heeft, volstaat niet ter verantwoording van de spoedeisendheid.¹

Bovendien heeft de gemachtigde van de minister het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 6 mei 2021 ‘houdende verlenging van het mandaat van de Algemeen Afgevaardigde van de Franse Gemeenschap voor de Rechten van het Kind’ overgezonden, waarvan artikel 1 bepaalt dat het huidige mandaat verlengd wordt tot de benoeming van de kinderrechtenverdediger. Daaruit volgt dat de continuïteit van de openbare dienst verzekerd is.

¹ Zie in die zin advies 29.904/1 van 24 februari 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de hervorming van de administratieve sancties’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/29904>).

Daarenboven heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord op het verzoek om te verduidelijken hoever het staat met het voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat dezelfde strekking heeft:

“En ce qui concerne la Région Bruxelles-Capitale, la note relative au projet de Décret et ordonnance conjoints a été adoptée en première lecture.

Le point inscrit en deuxième lecture est quant à lui reporté dans l'attente de la concertation prévue entre le Défenseur des Enfants et le Commissariat aux Droits de l'Enfant de la Communauté flamande.

Cette consultation est prévue pour clarifier la collaboration entre les deux institutions pour les matières relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Communauté flamande à Bruxelles, l'idée étant de garantir une circulation optimale de l'information et un traitement efficace des dossiers. Cette concertation aura lieu ce mercredi 27 octobre. L'impact de cette concertation sera ensuite repris dans les arrêtés d'exécution.

Tenant compte de cet agenda, il est prévu d'inscrire le point à l'ordre du jour du premier Gouvernement suivant le congé de Toussaint, soit le mercredi 10 novembre.”

In de verantwoording van de spoedeisendheid wordt blijkbaar uit het oog verloren dat de interparlementaire commissie krachtens artikel 92bis/1, § 2, van de bijzondere wet ‘tot hervorming der instellingen’ moet bestaan uit parlementsleden van elk van de betrokken entiteiten, wat veronderstelt dat reeds een ontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingediend is.² In dit verband dient er hoe dan ook op gewezen te worden dat louter de omstandigheid dat andere gefedereerde entiteiten klaar zijn om de parlementaire procedure aan te vatten voor het onderzoek van het ontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie, waarvan het voorontwerp bij de voorliggende adviesaanvraag is voorgelegd, op zich niet volstaat als motivering van de beweerde dringende noodzakelijkheid om het advies van de afdeling Wetgeving in te winnen, bij ontstentenis van andere concrete gegevens in die zin.

² Zie, in deze zin, in verband met een samenwerkingsovereenkomst, advies 52.310/2 van 5 november 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 2013 ‘houdende instemming met: 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en het Protocol, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009; 2° de briefwisseling van 30 mei en 11 juli 2011’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52310>).

Bijgevolg is deze adviesaanvraag niet-ontvankelijk, aangezien daarin niet uitgelegd wordt waarom het in de hierboven uiteengezette context nodig zou zijn om de afdeling Wetgeving te verzoeken dat ze haar advies uitbrengt binnen de uitzonderlijke termijn van vijf werkdagen in plaats van binnen de termijn van dertig dagen bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT