



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.241/4
du 27 avril 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
du Collège réuni de la
Commission communautaire
commune 'portant assentiment
au Protocole facultatif se
rapportant à la Convention
contre la torture et autres
peines ou traitements cruels,
inhumains ou dégradants,
adopté à New York le
18 décembre 2002'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.241/4
van 27 april 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie van het Verenigd
College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
'houdende instemming met het
Facultatief Protocol bij het
Verdrag tegen foltering en
andere wrede, onmenselijke of
onterende behandeling of
bestrafing, aangenomen te
New York op
18 december 2002'

Le 28 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de la Santé, la Fonction publique, les Finances, le Budget, le Patrimoine et les Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté à New York le 18 décembre 2002'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2017.

*

Op 28 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheid, het Openbaar Ambt, de Financiën, de Begroting, het Patrimonium en de Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen te New York op 18 december 2002'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 april 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2017.

*

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^(*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Conformément à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, chaque ministre et secrétaire d'État établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test gender ».

Pareil test ne figure pas dans le dossier transmis au Conseil d'État.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de porter assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention du 10 décembre 1984 'contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants', adopté par l'assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 2002.

2. L'assentiment à ce Protocole n'a de sens que si la Convention du 10 décembre 1984 est elle-même entrée dans l'ordre juridique de la Commission communautaire commune.

Elle a fait l'objet de la loi d'assentiment du 9 juin 1999. Si la Commission communautaire commune a donné assentiment aux amendements à la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, par une ordonnance du 27 février 2014, elle n'a pas donné assentiment à la Convention elle-même, ainsi que la section de législation du Conseil d'État le relevait dans son avis 53.493/1 du 27 juin 2013 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 février 2014

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

précitée, qui invitait à donner assentiment à la convention de base ¹. Les travaux préparatoires de cette ordonnance ne révèlent pas pourquoi il n'a pas été donné suite à cette invitation ².

L'assentiment au Protocole doit donc être accompagné d'un assentiment à cette Convention ³.

3. Lors du dépôt de l'avant-projet d'ordonnance sur le bureau de l'Assemblée communautaire commune, le Collège réuni veillera à y ajouter les versions française et néerlandaise des traités auxquels il doit être porté assentiment ⁴.

*

¹ *Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2012-2013, n° B-76/1.

² Voir l'exposé des motifs, *Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2012-2013, n° B-76/1 ; le rapport de commission, *Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2013-2014, n° B-76/2, qui renvoie au rapport de commission, *Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2013-2014, n° B-66/2.

³ En ce sens, l'avis 54.183/2 donné le 23 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 27 février 2014 'portant assentiment à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'assemblée générale de l'ONU, le 10 décembre 1984, ainsi que son protocole facultatif adopté par l'assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 2002'. Pour sa part, la Communauté française s'est rangée à cet avis et a étendu la portée du décret en projet afin de porter assentiment à la Convention elle-même. Dans le même sens voir l'avis 54.183/2 donné le 23 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 13 mars 2014 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1984, ainsi que son Protocole facultatif adopté par l'assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 2002' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 949/1, p. 3) et le décret du 13 mars 2014 'portant assentiment à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1984, ainsi que son Protocole facultatif adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 2002' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 950/1, p. 5).

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209.B.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,^(*) de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 16 maart 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ moet iedere minister en staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.

Een dergelijke test bevindt zich echter niet in het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt ertoe instemming te verlenen aan het Facultatief Protocol bij het Verdrag van 10 december 1984 ‘tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing’, aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 18 december 2002.

2. De instemming met dat Protocol heeft enkel zin indien het Verdrag van 10 december 1984 zelf ook deel uitmaakt van de rechtsorde van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Met dat verdrag is ingestemd bij wet van 9 juni 1999. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft weliswaar bij een ordonnantie van 27 februari 2014 ingestemd met de amendementen op het Verdrag van 10 december 1984 ‘tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing’, maar niet met het Verdrag zelf, zoals de afdeling Wetgeving gesteld heeft in advies 53.493/1 van 27 juni 2013 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de voornoemde ordonnantie van 27 februari 2014, in welk advies de

(*) Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Raad van State verzocht heeft instemming te verlenen met het basisverdrag.¹ In de parlementaire voorbereiding van die ordonnantie staat niet waarom aan dat verzoek om instemming te verlenen geen gevolg is gegeven.²

De instemming met het Protocol moet dus gepaard gaan met een instemming met dat Verdrag.³

3. Bij de indiening van het voorontwerp van ordonnantie bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapsvergadering, dient het Verenigd College erop toe te zien dat bij dat ontwerp ook de Nederlandse en de Franse tekst is gevoegd van de verdragen waarmee moet worden ingestemd.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

¹ *Parl.St.* Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 2012-13, nr. B-76/1.

² Zie memorie van toelichting, *Parl.St.* Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 2012-13, nr. B-76/1; het commissieverslag, *Parl.St.* Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 2013-14, nr. B-76/2, waarin verwezen wordt naar het commissieverslag, *Parl.St.* Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 2013-14, nr. B-66/2.

³ Zie in dat verband advies 54.183/2, gegeven op 23 oktober 2013 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2014 ‘houdende instemming met het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 10 december 1984, alsook met het Facultatief Protocol aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 18 december 2002’. De Franse Gemeenschap heeft gevolg gegeven aan dat advies en heeft de draagwijdte van het ontworpen decreet verruimd teneinde instemming te verlenen met het Verdrag zelf. Zie in dezelfde zin advies 54.183/2, gegeven op 23 oktober 2013 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van 13 maart 2014 ‘houdende instemming, wat betreft de materies waarvan de uitoefening door de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest is overgedragen, met het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 10 december 1984, alsook met het Facultatief Protocol aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 18 december 2002’ (*Parl.St.* W. Parl. 2013-14, nr. 949/1, 5) en het decreet van 13 maart 2014 ‘houdende instemming met het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 10 december 1984, alsook met het Facultatief Protocol aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 18 december 2002’ (*Parl.St.* W. Parl., 2013-14, nr. 950/1, 5).

⁴ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 209.B.