KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 2 oktober 1991 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "bevattende maatregelen voor de toepassing van verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad van 13 december 1990 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen", heeft op 8 oktober 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique, le 2 octobre 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les mesures pour l'application du règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil du 13 décembre 1990 relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes", a donné le 8 octobre 1991 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt uitvoering te geven aan verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad van 13 december 1990 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

Daartoe wijzigt het enerzijds (in zijn artikel 7) het koninklijk besluit van 11 juni 1987 betreffende bepaalde toxische stoffen die kunnen worden gebruikt voor de synthese van verdovende middelen of psychotrope stoffen en bevat het anderzijds een aantal autonome bepalingen.

2. Teneinde de toegankelijkheid van de beoogde normering te verhogen is het aangewezen hetzij de ontworpen bepalingen die geen wijzigingen inhouden van het koninklijk besluit van 11 juni 1987 in dat besluit in te voegen, hetzij dat besluit, de wijzigingen ervan en de nieuw ontworpen autonome bepalingen samen te brengen in een nieuw koninklijk besluit dat het koninklijk besluit van 11 juni 1987 zou vervangen.

3. Luidens zijn eerste aanhefverwijzing vindt het ontwerp zijn rechtsgrond in de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmidde-

len en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, inzonderheid in artikel 1 van die wet.

Dit artikel machtigt de Regering onder meer tot het regelen van de invoer, de uitvoer, de vervaardiging, het vervoer, het bezit, de verkoop en het te koop stellen, het afleveren of het aanschaffen van zulke stoffen.

Voor twee artikelen van het ontwerp blijkt deze wetsbepaling echter geen voldoende rechtsgrond te bieden.

3.1. Artikel 6 van het ontwerp wijst in zijn eerste lid de ambtenaren aan die toezien niet alleen op de toepassing van het ontworpen besluit, maar ook op de naleving van de E.E.G.-verordening.

In het tweede lid van dit artikel worden aan deze ambtenaren de bevoegdheden inzake het opsporen en het vaststellen van overtredingen toegewezen die artikel 7 van de wet van 24 februari 1921 geeft aan de ambtenaren die toezicht houden op deze wet en haar uitvoeringsbesluiten.

Dit artikel 7 bepaalt echter geenszins dat deze ambtenaren zulke bevoegdheden ook kunnen uitoefenen om toezicht te houden op de toepassing van E.E.G.-verordeningen.

Evenmin wordt in artikel 7 van de wet van 24 februari 1921 de Koning gemachtigd om met dat oogmerk aan ambtenaren zulke bevoegdheden toe te wijzen.

Voor het tweede lid van artikel 6 van het ontwerp zou slechts een rechtsgrond voorhanden zijn wanneer een wet de Koning bevoegd zou maken om alle maatregelen te treffen nodig om, binnen het toepassingsgebied van de wet van 24 februari 1921, verdragen en krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten uit te voeren.

3.2. In artikel 8 van het ontwerp worden "de straffen bepaald in de wet van 24 februari 1921" ook van toepassing verklaard op het overtreden niet alleen van het ontworpen besluit, maar ook van de verordening.

De wet van 24 februari 1921 stelt alleen de overtredingen strafbaar van de "krachtens deze wet uitgevaardigde koninklijke besluiten met betrekking tot slaapmiddelen, verdovende middelen alsook tot andere psychotrope stoffen die afhankelijkheid kunnen teweegbrengen en waarvan de lijst door de Koning wordt vastgesteld".

Die strafbaarstelling geldt niet voor overtredingen van andere normen, inzonderheid niet voor overtredingen van E.E.G.-verordeningen.

BESPREKING VAN DE TEKST.

Aanhef.

Het vijfde lid van de aanhef is nietszeggend en wordt bijgevolg beter geschrapt.

Artikel 1.

Dit artikel heeft geen normatief karakter en dient derhalve te worden weggelaten.

De overige artikelen van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden vernummerd.

Artikel 2.

1. Rekening houdend met het wegvallen van artikel 1, wordt volgende tekst aanbevolen :

"Worden aangemerkt als gedetailleerde registers in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad van 13 december 1990 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen :

- hetzij een afzonderlijke klassering (niet : klassement) van de bij artikel 2, lid 1, van de verordening bedoelde handelsdocumenten of afschriften ervan;

- hetzij een lijst, al dan niet gehouden volgens een geautomatiseerd systeem, die verwijst naar de algemene klassering van de handelsdocumenten".

2. In de Nederlandse tekst, na het tweede streepje, ontbreekt de tegenhanger van "clairement". Al naargelang

de bedoeling van de stellers van het ontwerp, schrappe men in de Franse tekst "clairement" of voege men aan de Nederlandse tekst het woord "duidelijk" toe.

Artikel 3.

1. In zoverre luidens paragraaf 1 "de uitvoer bedoeld bij artikel 4, lid 4, van de verordening ... slechts (zal) worden toegestaan op vertoon van een uitvoervergunning", is dit artikel in strijd met de bepaling van artikel 4, lid 4, van de verordening, luidens welke uitvoer ook is toegestaan :

> "indien binnen (de) termijn (van vijftien dagen) geen besluit is genomen over verlenging van deze termijn, geen verzoeken om nadere inlichtingen zijn ontvangen of geen schriftelijke kennisgeving als bedoeld in lid 3 is uitgevaardigd".

2. Paragraaf 1 van artikel 4 van het ontwerp kan men beter in paragraaf 1 van artikel 3 opnemen door "artikel 4, lid 4, en artikel 5 van de verordening" te schrijven in plaats van zich te beperken tot "artikel 4, lid 4, van de verordening".

3. De zinsnede in paragraaf 1 "vergezeld van het dossier bedoeld onder leden 1 en 2 van ditzelfde artikel 4" en paragraaf 2 zijn overbodig, aangezien het daarin bepaalde reeds door artikel 4, leden 1, 2 en 4, van de verordening is voorgeschreven.

4. Rekening houdend met deze opmerkingen, kan voor artikel 3 de volgende tekst worden voorgesteld :

"Art. 3. De vergunningen voor de uitvoer bedoeld in artikel 4, lid 4, en artikel 5 van de verordening worden afgegeven (niet : afgeleverd) door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft volgens het model dat hij bepaalt. Daartoe richt de deelnemer aan het handelsverkeer een aanvraag tot de Algemene Farmaceutische Inspectie, Dienst der verdovende middelen".

Artikel 4.

Gelet op de hiervoren met betrekking tot artikel 3 voorgestelde redactie, dient paragraaf 1 te worden weggelaten.

De resterende tekst wordt aldus een enkele volzin, beginnend als volgt :

"De Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, maakt in het Belgisch Staatsblad de lijst bekend van de landen ...".

Artikel 5.

1. Handelaars die reeds stoffen verhandelen die geregistreerd zijn, kunnen zich niet "voorafgaandelijk aan de eerste transactie" bekendmaken.

Paragraaf 1 zou, in een meer beknopte redactie, die door het gebruik van het enkelvoud "deelnemer" dichter zou aansluiten bij de verordening, als volgt kunnen luiden :

"§ 1. De deelnemer aan het handelsverkeer zoals bedoeld in artikel 1 van de verordening maakt zich per aangetekende brief als zodanig bekend bij de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, en dit voorafgaandelijk aan de eerste transactie na het van kracht worden van dit besluit".

In paragraaf 2 schrijve men dan :

"§ 2. Daartoe deelt hij volgende ...".

2. In paragraaf 2 dienen na het eerste streepje de woorden "van de aanvrager" te worden geschrapt omdat de zich bekendmakende deelnemer aan het handelsverkeer op dat ogenblik nog geen aanvrager is.

In dezelfde paragraaf schrijve men na het tweede streepje : "naam en voornaam van de persoon ... verplichtingen opgelegd bij de verordening".

3. Het lijkt aangewezen ook in paragraaf 3 een mededeling "bij aangetekende brief" op te leggen, naar analogie met het voorschrift van artikel 5, § 1.

4. In paragraaf 4 dient, ter uitvoering van de verordening, nader te worden bepaald welke "de bevoegde autoriteiten" zijn.

Men late de bepaling van die paragraaf als volgt aanvangen :

"De deelnemer aan het handelsverkeer stelt onverwijld ...".

Artikel 6.

Het tweede lid van dit artikel dient te worden weggelaten om de reden uiteengezet in de algemene opmerking 3.1.

Artikel 7.

In paragraaf 2 van het ontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst "documenten" in plaats van "dokumenten" en "stoffen" in plaats van "stof(fen)". In de Franse tekst schrijve men "les substances visées".

Artikel 8.

Om de reden uiteengezet in de algemene opmerking 3.2., moeten de woorden "van voornoemde verordening en" worden geschrapt.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet soumis pour avis vise à mettre en oeuvre le règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil du 13 décembre 1990 relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes.

Pour ce faire, il modifie (en son article 7) l'arrêté royal du 11 juin 1987 concernant certaines substances toxiques pouvant être utilisées pour la synthèse de substances stupéfiantes ou psychotropes, d'une part, et comporte, d'autre part, certaines dispositions autonomes.

2. Afin d'améliorer l'accessibilité de la réglementation envisagée, il est recommandé, soit d'insérer dans l'arrêté royal du 11 juin 1987 les dispositions en projet ne modifiant pas ce dernier, soit de rassembler dans un nouvel arrêté royal qui remplacerait l'arrêté royal du 11 juin 1987, le texte de cet arrêté, ses modifications et les nouvelles dispositions autonomes en projet.

3. Aux termes de l'alinéa 1er du préambule, le projet puise son fondement légal dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, notamment en l'article 1er de cette loi.

Cet article autorise le Gouvernement notamment à réglementer l'importation, l'exportation, la fabrication, le

transport, la détention, la vente et l'offre en vente, la délivrance ou l'acquisition de telles substances.

Toutefois, cette disposition légale s'avère ne pas procurer de fondement légal suffisant pour deux articles du projet.

3.1. L'article 6 du projet désigne en son alinéa 1er les fonctionnaires qui surveillent non seulement l'application de l'arrêté en projet mais aussi le respect du règlement CEE.

L'alinéa 2 de cet article attribue à ces fonctionnaires les pouvoirs en matière de recherches et de constatations des infractions dont l'article 7 de la loi du 24 février 1921 investit les fonctionnaires qui surveillent l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution.

Toutefois, cet article 7 ne prévoit nullement que ces fonctionnaires peuvent également exercer de tels pouvoirs pour surveiller l'application des règlements CEE.

L'article 7 de la loi du 24 février 1921 n'habilite pas davantage le Roi à conférer, dans ce but, de tels pouvoirs à des fonctionnaires.

L'alinéa 2 de l'article 6 du projet n'aurait de fondement légal que si une loi habilitait le Roi à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution, dans le cadre de la loi du 24 février 1921, de conventions et d'actes internationaux établis en vertu de ces conventions.

3.2. A l’article 8 du projet, les "peines prévues par la loi du 24 février 1921" sont également déclarées applicables aux infractions non seulement à l’arrêté en projet mais aussi au règlement.

La loi du 24 février 1921 réprime uniquement les infractions aux "arrêtés royaux pris en exécution de la présente loi, (qui) concernent les substances soporifiques, stupéfiantes, ainsi que les autres substances psychotropes susceptibles d’engendrer une dépendance et dont la liste est arrêtée par le Roi".

Ces sanctions ne s’appliquent pas aux infractions à d’autres normes, notamment à des infractions à des règlements CEE.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

L’alinéa 5 du préambule étant sans réelle signification, mieux vaudrait, par conséquent, le supprimer.

Article 1er.

Cet article n’a aucun caractère normatif et doit dès lors être omis.

Les autres articles du projet doivent par conséquent faire l’objet d’une nouvelle numérotation.

Article 2.

1. Compte tenu de l'omission de l'article 1er, le texte suivant est proposé :

"Sont considérés comme registres détaillés au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil du 13 décembre 1990 relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes :

- soit un classement séparé des documents commerciaux visés à l'article 2, paragraphe 1, du règlement ou des copies de ces documents;

- soit une liste, tenue par un système automatisé ou non, qui se réfère au classement général des documents commerciaux".

2. Dans le texte néerlandais du second tiret, l'équivalent du mot "clairement" figurant dans le texte français fait défaut. Selon l'intention des auteurs du projet, il conviendra de supprimer le mot "clairement" dans le texte français ou d'ajouter le mot "duidelijk" dans le texte néerlandais.

Article 3.

1. Dans la mesure où aux termes du paragraphe 1er "l'exportation visée à l'article 4, point 4, du règlement ne

sera autorisée que sur présentation d'une autorisation d'exportation ...", cet article est contraire à l'article 4, paragraphe 4, du règlement aux termes duquel l'exportation est également autorisée :

> "en l'absence, dans (le) délai (de quinze jours), de décision de prorogation de ce dernier, de demandes de précisions complémentaires ou de notification en application du paragraphe 3".

2. Il serait préférable d'inclure le paragraphe 1er de l'article 4 du projet dans le paragraphe 1er de l'article 3 en écrivant "l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 5 du règlement" au lieu de se limiter à "l'article 4, point 4, du règlement".

3. Le segment de phrase du paragraphe 1er "accompagnée du dossier visé aux points 1 et 2 de ce même article 4" et le paragraphe 2 sont superflus, les prescriptions qu'ils énoncent l'étant déjà à l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, du règlement.

4. Compte tenu de ces observations, le texte suivant peut être proposé pour l'article 3 :

"Art 3. Les autorisations d'exportation visées à l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 5 du règlement sont délivrées par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions selon le modèle qu'il détermine. A cette fin, l'opérateur introduit une demande à l'Inspection générale de la Pharmacie, Service des Stupéfiants".

Article 4.

Vu la proposition de rédaction formulée ci-dessus en ce qui concerne l'article 3, le paragraphe 1er doit être omis.

La suite du texte devient donc une seule phrase commençant comme suit :

"Le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions publie au Moniteur belge la liste ...".

Article 5.

1. Les opérateurs qui font déjà le commerce de substances classifiées ne peuvent pas se faire connaître "avant la première transaction".

Rédigé comme suit, le paragraphe 1er serait plus concis et, par l'emploi du mot "opération" au singulier, se rapprocherait davantage du règlement :

"§ 1er. L'opérateur visé à l'article 1er du règlement se fait connaître en tant que tel par lettre recommandée au Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, et ce avant la première transaction qui suit l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Au paragraphe 2, on écrira alors :

"§ 2. Il communique à cette fin ...".

2. Dans le paragraphe 2, il convient, après le premier tiret, de supprimer les mots "du demandeur", l'opérateur qui se fait connaître n'étant pas encore demandeur à ce moment-là.

Dans le même paragraphe, il convient d'écrire après le second tiret : "les nom et prénom de la personne ... obligations imposées par le règlement".

3. Il semble recommandé d'imposer également au paragraphe 3 une communication "par lettre recommandée", par analogie avec la prescription de l'article 5, § 1er.

4. Au paragraphe 4, il convient de préciser, pour exécuter le règlement, qui sont "les autorités compétentes".

La disposition de ce paragraphe pourrait commencer comme suit :

"L'opérateur notifie immédiatement ...".

Article 6.

L’alinéa 2 de cet article doit être omis pour le motif exposé dans l’observation générale, sous 3.1.

Article 7.

Au paragraphe 2 du projet, il convient d’écrire dans le texte néerlandais "documenten" au lieu de "dokumenten" et "stoffen" au lieu de "stof(fen)". Dans le texte français, on écrira "les substances visées".

Article 8.

Pour le motif exposé dans l’observation générale, sous 3.2., les mots "règlement susvisé et au" doivent être supprimés.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

W. DEROOVER, staatsraden,
D. VERBIEST, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.