

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 28 november 1995 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica", heeft op 6 februari 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 28 novembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques", a donné le 6 février 1996 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt, door de invoeging van een nieuw artikel 2ter in de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, de strafbaarstelling in te voeren van de overtreding van de voorschriften van de 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, alsmede van de bepalingen van de verordening (EEG) nr. 3769/92 van de Commissie van 21 december 1992 ter uitvoering en tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

Het ontwerp strekt tevens, door de vervanging van artikel 7, § 1, van de bovenvermelde wet, tot de aanwijzing van de ambtenaren die moeten toezien op de toepassing van de genoemde verordeningen en van de ter uitvoering ervan genomen koninklijke besluiten.

2. De genoemde EG-verordeningen regelen het toezicht op de handel, tussen de Gemeenschap en derde landen, in stoffen die vaak gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, de zogenaamde precursoren.

.../...

De verordening (EEG) nr. 3677/90 somt een lijst van "geregistreerde stoffen" op, waarvan de in-, uit- en doorvoer zijn onderworpen aan een systeem van documenten, etikettering en registers. Voor de verhandeling van bepaalde van die stoffen wordt een vergunningsplicht ingesteld. Voor de uitvoer van die stoffen is, onder bepaalde voorwaarden, eveneens een vergunning vereist.

De verordening voorziet voorts in samenwerking tussen de overheden van de Lid-Staten. Ten slotte bepaalt de verordening dat elke Lid-Staat de sancties vaststelt die in geval van inbreuk op de bepalingen ervan toegepast moeten worden.

De genoemde verordening bepaalt dat een aantal toepassingsmaatregelen genomen kunnen worden door de Commissie, op advies van een comité van vertegenwoordigers van de Lid-Staten. Ter uitvoering van die bepaling heeft de Commissie de verordening (EEG) nr. 3769/92 vastgesteld.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Artikel 14, 1^o, a), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole schrijft voor dat alle ontwerpen van koninklijk besluit die aan de Ministerraad worden voorgelegd voor voorafgaand advies aan de inspecteurs van financiën dienen te worden voorgelegd.

.../...

Uit de medegedeelde stukken blijkt niet dat het ontwerp werd voorgelegd aan de inspecteur van financiën en evenmin dat dergelijk advies werd verstrekt. De Raad van State zal evenwel, onder voorbehoud van het alsnog inwinnen van het bedoelde advies, het voorliggende ontwerp toch onderzoeken.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Artikel 10, § 1, van de wet van 24 februari 1921 machtigt de Koning tot het nemen van maatregelen die nodig zijn voor het uitvoeren van verdragen en van krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale handelingen. Daartoe kan hij de bepalingen van de voornoemde wet aanvullen, opheffen of wijzigen. Bij artikel 10, § 2, worden straffen gesteld op de niet-naleving van de bepalingen genomen ter uitvoering van de in paragraaf 1 bedoelde internationale verdragen en handelingen, "die geen overtreding uitmaakt van (de voornoemde) wet"; aan de Koning wordt opdracht gegeven om de overtredingen nader te bepalen en, binnen de in artikel 10, § 2, bepaalde minimum- en maximumgrenzen, de straffen op elk van die overtredingen nader te bepalen.

Gelet op het feit dat artikel 189 van het EG-Verdrag bepaalt dat een verordening een algemene strekking heeft, dat ze verbindend is in al haar onderdelen en dat ze rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat, staat het niet aan de nationale overheden om bepalingen van een verordening "om te zetten" in intern recht. Niettemin zijn

.../...

de Lid-Staten verplicht om passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren (artikel 5 van het EG-Verdrag). Dit kan het opleggen van strafbepalingen impliceren (1). Te dezen bepaalt artikel 8 van de verordening (EEG) nr. 3677/90 bovendien uitdrukkelijk dat de Lid-Staten de sancties vaststellen die in geval van inbreuk op de bepalingen van de verordening toegepast moeten worden.

Artikel 10, § 1, van de wet biedt een rechtsgrond voor het strafbaar stellen van overtredingen van de verordeningen (EEG) nr. 3677/90 en nr. 3769/92. Ook al gaat zulks niet gepaard met het nemen van nationale bepalingen ter omzetting van die verordeningen, toch kan aangenomen worden dat ook de rechtstreekse strafbaarstelling van de bepalingen van die verordeningen onderworpen is aan de voorwaarden bepaald in artikel 10, § 2, d.w.z. dat de Koning de overtredingen nader moet omschrijven en de straffen nader moet bepalen, rekening houdend met de wettelijk bepaalde minima en maxima.

Artikel 10, § 1, van de wet biedt eveneens een rechtsgrond om de ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de voornoemde verordeningen.

(1) Rdpl. H.J., 21 september 1989, Commissie/Griekenland, Jur., 1989, 2979.

Het ontwerp vindt aldus een rechtsgrond in artikel 10, §§ 1 en 2, van de wet (1).

2. Bij het ontworpen artikel 7, § 1, van de wet van 24 februari 1921 (artikel 2 van het ontwerp) wordt onder meer aan ambtenaren van de douane en accijnzen een taak opgedragen.

Het past dan ook dat de Minister van Financiën bij de voordracht en de medeondertekening van het ontwerp en bij de uitvoering van het ontworpen besluit wordt betrokken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. De wijzigingen van de verordeningen, vermeld in het tweede en het derde lid, dienen precies te worden aangegeven. Men schrijve dan ook :

"Gelet op de verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad van 13 december 1990 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de

(1) Overeenkomstig artikel 10, § 3, van de wet van 24 februari 1921 dient het ontworpen besluit door de wetgever bekrachtigd te worden.

illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, gewijzigd bij de verordeningen (EEG) nr. 900/92 van 31 maart 1992 en nr. 3769/92 van 21 december 1992;

Gelet op de verordening (EEG) nr. 3769/90 van de Commissie van 21 december 1992 ter uitvoering en tot wijziging van de verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, gewijzigd bij de verordening (EEG) nr. 2959/93 van 27 oktober 1993;".

2. Gelet op artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole verwijze men naar het advies van de inspecteur van financiën (zie opmerking in verband met de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag).

Artikel 1.

1.1. Het ontworpen artikel 2ter van de wet van 24 februari 1921 strekt tot de bestraffing van de bepalingen met betrekking tot giftstoffen opgenomen in verordening (EEG) nr. 3677/90 van de Raad van 13 december 1990 en in verordening (EEG) nr. 3769/92 van de Commissie van 21 december 1992.

.../...

Ter uitvoering van die verordeningen heeft de Koning reeds een aantal toepassingsmaatregelen vastgesteld. Die zijn vervat in hoofdstuk I van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen. Dat hoofdstuk betreft de "handel met niet-Lid-Statens van de Europese Gemeenschap" (1).

De bepalingen van dat hoofdstuk I geven een nadere uitwerking aan de verplichtingen opgelegd in de genoemde verordeningen. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de bepalingen in verband met het verkrijgen van vergunningen, te verlenen door een Belgische overheid : de verordeningen leggen wel het aanvragen van een vergunning op, doch laten het bepalen van de desbetreffende procedure aan de Lid-Statens over.

Hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 bevat slotbepalingen, die mede relevant zijn voor de aangelegenheden geregeld in hoofdstuk I. Aldus legt artikel 19 verplichtingen op in verband met het bijhouden van documenten en registers. Artikel 20 wijst een aantal ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de

(1) Hoofdstuk II betreft de "handel met Lid-Statens van de Europese Gemeenschap en binnenlandse handel", en bevat bepalingen ter omzetting van een aantal richtlijnen. De bepalingen van dat hoofdstuk kunnen te dezen buiten beschouwing blijven.

toepassing van het genoemde koninklijk besluit. Ten slotte bepaalt artikel 21 dat overtredingen van de bepalingen van dat besluit gestraft worden met de straffen bepaald in de wet van 24 februari 1921.

1.2. Het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 is, blijkens zijn aanhef, genomen op grond van artikel 1 van de wet van 24 februari 1921, dat de regering onder meer machtigt 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 giftstoffen, enz. Hieruit volgt dat de overtredingen van de bepalingen van dat besluit gestraft worden met de straffen bepaald in artikel 2 van de wet (1) of, wat de bepalingen in verband met de etikettering betreft, met de straffen bepaald in artikel 1ter van de wet.

Van hun kant kunnen de overtredingen van de bepalingen van de voornoemde verordeningen bestraft worden, onder de voorwaarden bepaald bij artikel 10 van de wet, met door de Koning te bepalen straffen, waarvan de minima en de maxima vastgesteld zijn in artikel 10, § 2, van de wet.

Deze vaststellingen leiden tot de conclusie dat het risico bestaat dat eenzelfde handeling onder toepassing van twee gebods- of verbodsbepalingen zou kunnen vallen (de voornoemde verordeningen, enerzijds, én hoofdstuk I of artikel 19 van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993,

(1) De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de in de verordeningen bedoelde stoffen "giftstoffen" zijn, in de zin van artikel 2 van de wet.

anderzijds) en mitsdien ook aan twee straftoemetingen onderworpen zou kunnen zijn (die van het ontworpen artikel 2ter, enerzijds, én die van de artikelen 1ter of 2 van de wet, anderzijds). Een dergelijke toestand dient, vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, vermeden te worden.

Rekening houdend met het voorgaande, kan men een onderscheid maken tussen drie soorten overtredingen :

- overtredingen van een bepaling van een van de genoemde verordeningen (of van allebei), die niet terzelfder tijd een overtreding uitmaken van de bepalingen van hoofdstuk I of van artikel 19 van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 : kunnen geregeld worden in het ontworpen besluit;
- overtredingen van een bepaling van een van de genoemde verordeningen (of van allebei) die terzelfder tijd een overtreding uitmaken van de bepalingen van hoofdstuk I of van artikel 19 van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 : kunnen slechts gestraft worden, hetzij volgens het stelsel van de artikelen 1ter en 2 van de wet, hetzij overeenkomstig artikel 10, § 2, van de wet; gelet op het aanvullend karakter van de in artikel 10, § 2, aan de Koning opgedragen bevoegdheid ("die geen overtreding uitmaakt van deze wet"), beschikt de Koning terzake echter over geen keuzevrijheid, en geniet het stelsel van de artikelen 1ter en 2 van de wet noodzakelijk de voorkeur;

.../...

- overtredingen van een bepaling van hoofdstuk I of van artikel 19 van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993, die niet terzelfder tijd een overtreding uitmaken van de genoemde verordeningen : blijven geregeld, zoals bepaald in artikel 21 van het koninklijk besluit, door de artikelen 1ter of 2 van de wet.

1.3. Opdat vermeden zou worden dat in het ontworpen artikel 2ter handelingen opgesomd zouden worden die reeds onder toepassing van de artikelen 1ter of 2 vallen - en die dienvolgens de grenzen van de aan de Koning verleende macht te buiten zouden gaan -, dienen de strafbaar gestelde handelingen met een meer dan gebruikelijke nauwkeurigheid te worden omschreven. Handelingen die reeds onder toepassing van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 vallen, mogen in de opsomming van het ontworpen artikel 2ter niet voorkomen.

Overigens is een precieze omschrijving van de strafbaar gestelde handelingen ook vereist op grond van het legaliteitsbeginsel, dat gehuldigd wordt in onder meer artikel 14 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (1).

(1) Zie, onder meer, het advies L. 21.096/8 van 22 oktober 1991 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 juli 1994 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921, Parl. St., Kamer, 1993-94, nr. 1183/1, (6), 8.

Het ontworpen artikel 2ter voldoet niet aan het vereiste van de nauwkeurigheid, zoals dit te dezen gesteld wordt. De bepalingen van dat artikel dienen dan ook grondig herwerkt te worden.

Mochten de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat het niet mogelijk is de opsomming in het ontworpen artikel 2ter te beperken tot de overtredingen van de genoemde verordeningen die nog niet onder toepassing van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 vallen, dan zouden zij ervoor kunnen opteren het geheel van de bepalingen ter uitvoering van die verordeningen, met een eenvormig systeem van strafsancties, op te nemen in een wetsontwerp, en dit aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring voor te leggen.

2. Subsidiair merkt de Raad van State op dat door de vermelding van de wijzigende verordening (EEG) nr. 900/92 van de Raad van 31 maart 1992, in de inleidende zin van het ontworpen artikel 2ter, de verwijzing naar de verordening (EEG) nr. 3677/90 wordt vergrendeld. Volgens de gemachtigde ambtenaar is dit niet de bedoeling.

De bedoelde vermelding dient dan ook weggelaten te worden.

Artikel 2.

1. Men schrijve "... op de naleving van ..." in plaats van "... op de toepassing van ...".

.../...

2. In fine komen de Nederlandse en de Franse tekst niet geheel overeen ("koninklijke besluiten"/"arrêtés").

Artikel 3.

Volgens de gemachtigde ambtenaar bestaat er geen bezwaar tegen de toepassing van de gewone regel in verband met de inwerkingtreding. Dit artikel kan bijgevolg worden weggelaten.

PORTEE DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise, par l'introduction d'un nouvel article 2ter dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, à sanctionner l'infraction aux prescriptions 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, ainsi qu'aux dispositions du règlement (CEE) n° 3769/92 de la Commission du 21 décembre 1992 portant application et modification du règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes.

Le projet tend également, en remplaçant l'article 7, § 1er, de la loi précitée, à désigner les fonctionnaires appelés à surveiller l'application des règlements cités ainsi que des arrêtés qui les exécutent.

2. Les règlements CE cités règlent la surveillance du commerce, entre la Communauté et les pays tiers, de substances souvent utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, c'est-à-dire les précurseurs.

.../...

Le règlement (CEE) n° 3677/90 énumère une liste de "substances classifiées" dont l'importation, l'exportation et le transit sont soumis à un système de documentation, de marquage et de registres. Une autorisation obligatoire est instaurée pour la commercialisation de certaines de ces substances. L'exportation de ces substances est elle aussi, sous certaines conditions, soumise à autorisation.

Le règlement prévoit en outre une coopération entre les autorités des Etats membres. Enfin, le règlement énonce que chaque Etat membre établit les sanctions à appliquer en cas d'infraction à ses dispositions.

Le règlement cité prévoit que la Commission peut prendre un certain nombre de mesures d'application sur l'avis d'un comité de représentants des Etats membres. En exécution de cette disposition, la Commission a arrêté le règlement (CEE) n° 3769/92.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

L'article 14, 1°, a), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, prescrit que tous les projets d'arrêté royal qui sont soumis au Conseil des Ministres, requièrent l'avis préalable des inspecteurs des finances.

Il n'appert pas des pièces communiquées que le projet ait été soumis à l'inspecteur des finances ni que celui-ci ait donné pareil avis. Le Conseil d'Etat examinera néanmoins le présent projet sous réserve de l'obtention dudit avis.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 10, § 1er, de la loi du 24 février 1921 autorise le Roi à prendre les mesures nécessaires à l'exécution des traités et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci. Il peut, à cette fin, compléter, abroger ou modifier les dispositions de la loi précitée. L'article 10, § 2, sanctionne la transgression des dispositions prises en vertu des traités et actes internationaux visés au paragraphe 1er, "et non érigée en infraction par la loi (précitée)"; le Roi est chargé de préciser les infractions ainsi que, dans les limites minimums et maximums prévues à l'article 10, § 2, les peines applicables à chacune de celles-ci.

Eu égard au fait que l'article 189 du Traité CE prévoit qu'un règlement a une portée générale, qu'il est obligatoire dans tous ses éléments et qu'il est directement applicable dans tout Etat membre, il n'appartient pas aux autorités nationales de "transposer" les dispositions d'un règlement en droit interne. Les Etats membres sont néanmoins obligés de prendre les mesures propres à assurer l'application efficace du droit communautaire (article 5 du Traité CE). Cela peut impliquer l'imposition de pénalités (1). En l'espèce, l'article 8 du règlement (CEE) n° 3677/90 prévoit en outre de manière expresse que les Etats membres établissent les sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du règlement.

(1) Consulter C.J., 21 septembre 1989, Commission/Grèce, Jur., 1989, 2979.

L'article 10, § 1er, de la loi procure un fondement légal pour sanctionner les infractions aux règlements (CEE) n° 3677/90 et n° 3769/92. Même s'il ne faut pas, à cet effet, prendre de dispositions nationales pour transposer ces règlements, il peut cependant être admis que la sanction directe des infractions aux dispositions de ces règlements est également soumise aux conditions prévues à l'article 10, § 2, ce qui veut dire que le Roi doit préciser les infractions et les peines, compte tenu des minima et maxima légaux.

L'article 10, § 1er, de la loi offre également le fondement légal pour désigner les fonctionnaires chargés de surveiller l'observation des règlements précités.

Le projet trouve ainsi un fondement légal à l'article 10, §§ 1er et 2, de la loi (1).

2. L'article 7, § 1er, en projet, de la loi du 24 février 1921 (article 2 du projet) investit entre autres les agents des douanes et accises d'une tâche.

Il convient dès lors d'associer le Ministre des Finances à la proposition, au contreseing et à l'exécution de l'arrêté en projet.

(1) Conformément à l'article 10, § 3, de la loi du 24 février 1921, l'arrêté en projet doit être ratifié par le législateur.

EXAMEN DU TEXTE.Préambule.

1. Les modifications des règlements, mentionnées au deuxième et au troisième alinéa, doivent être indiquées avec précision. On écrira par conséquent :

"Vu 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, modifié par les règlements (CEE) n° 900/92 du 31 mars 1992 et n° 3769/92 du 21 décembre 1992;

Vu le règlement (CEE) n° 3769/90 de la Commission du 21 décembre 1992 portant application et modification du règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes, modifié par le règlement (CEE) n° 2959/93 du 27 octobre 1993;"

2. Eu égard à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il convient de viser l'avis de l'inspecteur des finances (voir observation formulée concernant la recevabilité de la demande d'avis).

.../...

Article 1er

1.1. L'article 2ter en projet de la loi du 24 février 1921 vise à réprimer les infractions aux dispositions concernant les substances toxiques prévues dans le règlement (CEE) n° 3677/90 du Conseil du 13 décembre 1990 et le règlement (CEE) n° 3769/92 de la Commission du 21 décembre 1992.

En exécution de ces règlements, le Roi a déjà fixé un certain nombre de mesures d'application. Celles-ci figurent au chapitre Ier de l'arrêté royal du 26 octobre 1993 fixant des mesures afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Ce chapitre concerne le "commerce avec des Etats non membres de la Communauté européenne" (1).

Les dispositions de ce chapitre Ier mettent en oeuvre, d'une manière détaillée, les obligations imposées par les règlements cités. A titre d'exemple, on peut signaler les dispositions concernant l'obtention d'agréments à accorder par une autorité belge : si les règlements imposent de demander un agrément, ils laissent toutefois aux Etats membres le soin de déterminer la procédure à suivre à cet effet.

(1) Le chapitre II concerne le "commerce avec des Etats membres de la Communauté européenne et commerce intérieur", et comprend des dispositions transposant un certain nombre de directives. Les dispositions de ce chapitre sont sans intérêt en l'espèce.

Le chapitre III de l'arrêté royal du 26 octobre 1993 comprend des dispositions finales qui importent également en ce qui concerne les matières réglées au chapitre Ier. Ainsi l'article 19 impose des obligations relatives à la tenue de documents et de registres. L'article 20 désigne un certain nombre de fonctionnaires chargés de surveiller l'application de l'arrêté royal cité. Enfin, l'article 21 dispose que les infractions aux dispositions de cet arrêté sont punies des peines prévues par la loi du 24 février 1921.

1.2. L'arrêté royal du 26 octobre 1993 a été pris, selon son préambule, sur la base de l'article 1er de la loi du 24 février 1921, qui 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 et l'acquisition de substances toxiques, etc. Il s'ensuit que les infractions aux dispositions de cet arrêté sont punies des peines prévues à l'article 2 de la loi (1) ou, en ce qui concerne les dispositions relatives à l'étiquetage, des peines prévues à l'article 1ter de la loi.

Les infractions aux dispositions des règlements précités peuvent, quant à elles, être punies, dans les conditions prévues à l'article 10 de la loi, des peines qui seront fixées par le Roi et dont les taux minima et maxima sont déterminés à l'article 10, § 2, de la loi.

(1) Le fonctionnaire délégué a déclaré que les substances visées par les règlements sont des "substances toxiques" au sens de l'article 2 de la loi.

De ces constatations, il convient de conclure qu'un même acte risque d'être soumis à l'application de deux dispositions injonctives ou prohibitives (les règlements susvisés, d'une part, et le chapitre Ier ou l'article 19 de l'arrêté royal du 26 octobre 1993, d'autre part) et partant aussi, à deux pénalités (celle de l'article 2ter en projet, d'une part, et celle des articles 1er ou 2 de la loi, d'autre part). Pareille situation doit, du point de vue de la sécurité juridique, être évitée.

Compte tenu de ce qui précède, il est possible de distinguer trois types d'infractions :

- les infractions à une disposition de l'un des règlements cités (ou des deux), qui ne constituent pas simultanément une infraction aux dispositions du chapitre Ier ou de l'article 19 de l'arrêté royal du 26 octobre 1993 : celles-ci peuvent être réglées par l'arrêté en projet;
- les infractions à une disposition de l'un des règlements cités (ou des deux) qui constituent simultanément une infraction aux dispositions du chapitre Ier ou de l'article 19 de l'arrêté royal du 26 octobre 1993 : celles-ci peuvent uniquement être réprimées suivant le système des articles 1er et 2 de la loi ou conformément à l'article 10, § 2, de la loi; eu égard au caractère supplétif de la compétence conférée au Roi par l'article 10, § 2 ("et non érigée en infraction par la présente loi"), le Roi ne dispose toutefois d'aucune liberté de choix en l'occurrence et c'est le système

.../...

prévu aux articles 1^{er} et 2 de la loi qui doit nécessairement prévaloir;

- les infractions à une disposition du chapitre I^{er} ou de l'article 19 de l'arrêté royal du 26 octobre 1993, qui ne constituent pas simultanément une infraction aux règlements cités : celles-ci restent réglées par les articles 1^{er} ou 2 de la loi, ainsi que le prévoit l'article 21 de l'arrêté royal.

1.3. Afin d'éviter que l'article 2^{ter} en projet n'énumère des actes qui tombent déjà sous l'application des articles 1^{er} ou 2 - et qui par conséquent n'entreraient pas dans les limites du pouvoir consenti au Roi -, il y a lieu de définir avec plus de précision encore qu'à l'habitude les actes érigés en infraction. Les actes déjà soumis à l'application de l'arrêté royal du 26 octobre 1993 ne peuvent pas figurer dans l'énumération de l'article 2^{ter} en projet.

Une description précise des actes érigés en infraction s'impose au demeurant aussi en vertu du principe de légalité, inscrit notamment à l'article 14 de la Constitution, à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1).

(1) Voir, entre autres, l'avis L. 21.096/8 du 22 octobre 1991 sur un projet d'où est issue la loi du 14 juillet 1994 modifiant la loi du 24 février 1921, Doc. parl., Chambre, 1993-94, n° 1183/1, (6), 8.

L'article 2ter en projet ne satisfait pas à l'exigence de précision prescrite en l'espèce. Les dispositions de cet article doivent dès lors être remaniées à fond.

Si les auteurs du projet devaient estimer qu'il n'est pas possible de limiter l'énumération figurant à l'article 2ter en projet aux infractions aux règlements cités qui ne tombent pas encore sous l'application de l'arrêté royal du 26 octobre 1993, il leur serait loisible d'incorporer l'ensemble des dispositions portant exécution de ces règlements, assorties d'un système uniforme de sanctions pénales, dans un projet de loi et de le soumettre à l'approbation des Chambres législatives.

2. Le Conseil d'Etat observe, subsidiairement, que la référence au règlement modificatif (CEE) n° 900/92 du Conseil du 31 mars 1992, dans la phrase introductive de l'article 2ter en projet, fige la référence au règlement (CEE) n° 3677/90. Selon le fonctionnaire, telle n'est pas l'intention des auteurs du projet.

La mention visée doit par conséquent être omise.

Article 2.

1. On écrira "... surveillent l'observation ..." au lieu de "... surveillent l'application ...".

.../...

2. A la fin de la disposition, les textes français et néerlandais ne concordent pas ("arrêtés"/"koninklijke besluiten").

Article 3.

Selon le fonctionnaire délégué, rien ne s'oppose à l'application de la règle habituelle d'entrée en vigueur. Cet article peut par conséquent être omis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

de Heer : A. ALEN,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.