

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.351/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.351/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 april 2003 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het informeren van het Belgisch Focal Point van het Europees Informatienetwerk over Drugs en Drugsverslaving (REITOX)", heeft op 20 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 14 avril 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la transmission d'informations au Point Focal belge du Réseau Européen d'Information sur les Drogues et les Toxicomanies (REITOX)", a donné le 20 mai 2003 l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe elk medisch en toxicologisch laboratorium te verplichten dagelijks de resultaten van positieve analyses voor illegale drugs (andere dan cannabis) te bezorgen aan het Belgisch Focal Point van het Europees Informatienetwerk over Drugs en Drugsverslaving (REITOX), zijnde een dienst gevestigd in het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid - Louis Pasteur.

Het Belgisch REITOX Focal Point wordt bovendien belast met het opstellen van een gedocumenteerde lijst waarop de notificaties van synthetische drugs in België worden vermeld. Deze lijst kan door de medische en toxicologische laboratoria worden geraadpleegd.

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 47, § 1, van de programmawet van 30 december 2001.

Die wetsbepaling kan echter geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling. Het voornoemde artikel 47, § 1, heeft immers betrekking op interne kwaliteitseisen ten aanzien van analyses in laboratoria. De ontworpen regeling daarentegen heeft niets te maken met de kwaliteit van de analyses, maar wel met het meedelen van het resultaat van sommige analyses aan de overheid, in het kader van een drugspreventie- en -bestrijdingsbeleid.

.../...

4. De ontworpen regeling kan evenwel geacht worden rechtsgrond te vinden in de artikelen 1 en 7, § 4, van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica.

Artikel 1 van de wet machtigt de uitvoerende macht om o.m. het bezit, de verkoop en het te koop stellen van verdovende middelen te regelen, en om daarop toezicht te houden. Er kan aangenomen worden dat de in het ontwerp bedoelde meldingsplicht het mogelijk maakt om illegale handel in drugs in kaart te brengen, en dat het ontwerp aldus verband houdt met het regelen van de in artikel 1 bedoelde handelingen.

Artikel 7, § 4, van de wet machtigt de Koning om nadere regels te stellen voor de organisatie en de werkwijze van de laboratoria erkend voor de analyse van monsters die naar aanleiding van een controle zijn genomen. Die wetsbepaling biedt rechtsgrond aan de ontworpen regeling, in zoverre de in het ontwerp bedoelde analyses het voorwerp hebben uitgemaakt van een dergelijke monsterneming,

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt i.v.m. de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient het eerste lid van de aanhef te worden vervangen door een lid waarin verwezen wordt naar de artikelen 1 en 7, § 4, van de wet van 24 februari 1921.

6. Het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het protocolakkoord van 30 mei 2001, is overbodig. Het kan dan ook beter worden weggelaten.

7. De volgorde van het derde tot het zesde lid van de aanhef strookt niet met de regels van de wetgevingstechniek. Eerst zou verwezen moeten worden naar het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dan naar het advies van de inspecteur van financiën, vervolgens naar de beslissing van de Ministerraad om de Raad van State te verzoeken advies te geven binnen een maand, en ten slotte naar dat advies van de Raad van State.

8. Het zevende lid van de aanhef, waarin wordt uiteengezet waarom het ontworpen besluit nodig geacht wordt, is overbodig, zeker indien het ontworpen besluit zal worden voorafgegaan door een verslag aan de Koning. Dat zevende lid kan dan ook beter weggelaten worden.

Artikel 1

9. In het eerste streepje wordt melding gemaakt van het "Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid - Louis Pasteur".

De benaming van dat instituut zal allicht eerlang worden gewijzigd in "Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid" ⁽¹⁾. In voorkomend geval moet het ontwerp aan die gewijzigde benaming worden aangepast.

10. In het tweede streepje wordt een definitie gegeven van het begrip "nieuwe synthetische drug". In de rest van het ontwerp, meer bepaald in artikel 4, wordt echter de uitdrukking "synthetische drugs" gebruikt.

De definitie en artikel 4 dienen op elkaar afgestemd te worden.

⁽¹⁾ Zie in die zin een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 oktober 1996 tot wijziging van de benaming van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, waarover de Raad van State op 3 april 2003 advies 34.880/3 heeft gegeven.

Artikel 3

11. In het vierde lid, laatste streepje, is sprake van een "overdosis".

Aangezien ingeval van een overdosis een welbepaalde, bijkomende verplichting wordt opgelegd aan de laboratoria, is het van belang dat er geen betwisting kan ontstaan over de vraag of een persoon al dan niet het slachtoffer is geworden van een overdosis. De Raad van State vraagt zich daarom af of die term geen nadere omschrijving behoeft.

Artikel 4

12. In dit artikel is sprake van "notificaties" van synthetische drugs.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke notificaties bedoeld worden.

Artikel 6

13. Er lijken geen redenen te zijn om af te wijken van de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten. Artikel 6 kan dan ook beter weggelaten worden.

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à obliger tout laboratoire médical et toxicologique à communiquer quotidiennement les résultats d'analyses positives pour les drogues illégales (autres que le cannabis) au Point focal belge du Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (REITOX), qui est un service établi au sein de l'Institut scientifique de la Santé publique - Louis Pasteur.

En outre, le Point focal REITOX belge est chargé de dresser une liste détaillée mentionnant les notifications des drogues de synthèse en Belgique. Cette liste peut être consultée par des laboratoires médicaux et toxicologiques.

FONDEMENT LEGAL

3. Le préambule du projet mentionne l'article 47, § 1^{er}, de la loi-programme du 30 décembre 2001 comme fondement légal de l'arrêté en projet.

Cette disposition de loi ne peut cependant pas constituer le fondement légal du règlement en projet. En effet, l'article 47, § 1^{er}, précité, porte sur des exigences qualitatives internes applicables aux analyses de laboratoires. Or, le règlement en projet ne concerne pas la qualité des analyses, mais la communication du résultat de certaines analyses à l'autorité, dans le cadre d'une politique de prévention et de lutte contre la drogue.

4. La disposition en projet peut toutefois être réputée trouver un fondement légal dans les articles 1^{er} et 7, § 4, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques.

L'article 1^{er} de la loi habilite le pouvoir exécutif à réglementer et à surveiller notamment la détention, la vente et l'offre en vente de substances stupéfiantes. Il peut être admis que l'obligation de communication visée dans le projet permettra de faire l'inventaire du commerce illégal de la drogue et qu'il y a donc un rapport entre le projet et le règlement des actes visés audit article 1^{er}.

L'article 7, § 4, de la loi habilite le Roi à régler l'organisation et le fonctionnement des laboratoires reconnus pour l'analyse d'échantillons pris à la suite d'un contrôle. Cette disposition procure un fondement légal au règlement en projet, dans la mesure où les analyses visées dans le projet ont fait l'objet d'une telle prise d'échantillons.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Vu l'observation formulée au sujet du fondement légal de l'arrêté en projet, il y a lieu de remplacer le premier alinéa du préambule par un alinéa faisant référence aux articles 1^{er} et 7, § 4, de la loi du 24 février 1921.

6. Le deuxième alinéa du préambule, faisant mention du protocole d'accord du 30 mai 2001, est superflu. Il serait dès lors préférable de l'omettre.

7. L'ordre des alinéas 3 à 6 du préambule n'est pas conforme aux règles de légistique. En premier lieu, il faudrait faire référence à l'avis de la Commission pour la protection de la vie privée, ensuite à l'avis de l'inspecteur des finances, puis à la décision du Conseil des ministres de demander l'avis du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois, et enfin à cet avis du Conseil d'Etat.

.../...

8. Le septième alinéa du préambule, qui indique le motif pour lequel l'arrêté en projet est jugé nécessaire, est superflu, a fortiori si l'arrêté en projet est précédé d'un rapport au Roi. Il serait dès lors préférable d'omettre ce septième alinéa.

Article 1^{er}

9. Au premier tiret, il est fait mention de "l'Institut de la Santé publique - Louis Pasteur" (lire : l'Institut scientifique de la Santé publique - Louis Pasteur).

La dénomination de cet institut sera sans doute modifiée sous peu en "Institut scientifique de santé publique" ⁽²⁾. Il faudra, le cas échéant, adapter le projet à cette nouvelle dénomination.

10. Le deuxième tiret comporte une définition de la notion de "nouvelle drogue de synthèse". Dans la suite du projet, en particulier à l'article 4, il est cependant fait mention de "drogues de synthèse".

Il y a lieu d'harmoniser la définition et l'article 4.

Article 3

11. A l'alinéa 4, dernier tiret, il est question d'"overdose".

Une obligation supplémentaire déterminée étant imposée aux laboratoires en cas d'overdose, il importe d'éviter toute contestation quant à savoir si une personne a ou non été victime d'une overdose. Le Conseil d'Etat se demande dès lors s'il n'y a pas lieu de préciser le sens de ce terme.

⁽²⁾ Voir en ce sens un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 17 octobre 1996 modifiant la dénomination de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie, sur lequel le Conseil d'Etat a donné le 3 avril 2003 l'avis 34.880/3.

Article 4

12. Cet article fait état de "notifications" des drogues de synthèse.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas de quelles notifications il s'agit.

Article 6

13. Rien ne semble justifier une dérogation aux règles habituelles en matière d'entrée en vigueur des arrêtés royaux. Il est dès lors préférable d'omettre l'article 6.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER