

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.205/3
VAN 18 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 april 2010 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 januari 1998 houdende regeling van sommige psychotrope stoffen en betreffende risicobeperking en therapeutisch advies", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Hoofdstuk II van het koninklijk besluit van 22 januari 1998 houdende regeling van sommige psychotrope stoffen en betreffende risicobeperking en therapeutisch advies onderwerpt de daarin bedoelde psychotrope stoffen (artikel 2) aan het vereiste van een voorafgaande algemene vergunning om die stoffen in te voeren, uit te voeren, te vervaardigen, in bezit te hebben, te verkopen of te koop te stellen, af te leveren of aan te schaffen; deze vergunning is beperkt tot wetenschappelijke en medische doeleinden (artikel 3). Aan de vergunninghouders worden daarenboven allerlei bijzondere verplichtingen opgelegd.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de stof 4-methylmethcathinone of mephedrone toe te voegen aan de lijst van stoffen die vallen onder de toepassing van het genoemde hoofdstuk II. Daartoe wordt artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 22 januari 1998 aangevuld.

.../...

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het gaat om een "designer drug" die speciaal is ontworpen om buiten de bestaande regelgeving te vallen. Met het ontworpen besluit wordt die drug nu ook op de "verboden lijst" geplaatst.

RECHTSGROND

4. Luidens de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 1 van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

Volgens de gemachtigde betreft het een psychotrope stof als bedoeld bij artikel 1, tweede lid, van de genoemde wet, zijnde een andere psychotrope stof dan verdovende middelen en slaapmiddelen, die afhankelijkheid teweeg kan brengen.

Bij artikel 1, tweede lid, van de wet van 24 februari 1921 wordt de Koning gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in het belang van de hygiëne en de openbare gezondheid, de invoer, de uitvoer, de doorvoer, de vervaardiging, de bewaring, dit is de opslag onder de vereiste voorwaarden, de etikettering, het vervoer, het bezit, de makelarij, de verkoop en het te koop stellen, het afleveren of het aanschaffen, tegen betaling of kosteloos, van dergelijke stoffen te regelen en daarover toezicht te houden.

Voor de ontworpen regeling kan inderdaad rechtsgrond gevonden worden in artikel 1, tweede lid, van de wet van 24 februari 1921.

5. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, komt 4-methylmethcathinone of mephedrone niet voor op één van de lijsten gevoegd als bijlage bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen, ondertekend te Wenen op 21 februari 1971. De thans vigerende lijsten van stoffen zijn te vinden in een document genaamd "List of psychotropic substances under international control", bijgehouden door de "International Narcotics Control Board" (Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen). Dat document kan worden geraadpleegd op de website van die instantie ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie <http://www.incb.org/pdf/e/list/green.pdf>.

Artikel 1, vijfde lid, van de wet van 24 februari 1921, waarbij de Koning wordt gemachtigd om in strengere maatregelen van toezicht te voorzien dan die welke vereist zijn bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen, is met betrekking tot de stof 4-methylmethcathinone of mephedrone dan ook niet relevant. Er moet immers aangenomen worden, gelet op de reden waarom die bepaling in de wet van 24 februari 1921 is ingevoegd, dat ze enkel betrekking heeft op het nemen van maatregelen die afwijken van regels die m.b.t. een bepaalde stof in het verdrag zijn bepaald ⁽²⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef verwijze men inzonderheid naar artikel 1, tweede lid, van de wet van 24 februari 1921, vervangen bij de wet van 3 mei 2003 ⁽³⁾.

7. Volgens de richtlijnen inzake wetgevingstechniek is het niet nodig om in de aanhef de betrokken bepaling(en) van een te wijzigen besluit te vermelden. Het is evenmin zinvol om de wijzigingen te vermelden die voorheen zijn aangebracht in de te

⁽²⁾ Artikel 1 van de wet van 24 februari 1921 is bij artikel 21 van de wet van 23 december 2009 houdende diverse bepalingen inzake volksgezondheid aangevuld met een vijfde lid, om tegemoet te komen aan het arrest van de Raad van State van 6 oktober 2009, NV Laboratoires Pharmaceutiques Trenker, nr. 196.675. Bij dat arrest werd geoordeeld dat de regels van het Verdrag inzake psychotrope stoffen directe werking hebben in de Belgische rechtsorde, dat de staten weliswaar, met toepassing van artikel 23 van het verdrag, strengere regels kunnen stellen, maar dat die verdragsbepaling het niet mogelijk maakt om af te wijken van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet. Zonder machtiging door de wetgever kon de Koning dus geen maatregelen aannemen die afweken van het verdrag. In de aan de Raad van State voorgelegde zaak ging het meer bepaald om een koninklijk besluit waarbij een bepaalde stof (amfepramone) werd onderworpen aan een ander regime dan het regime waaronder die stof volgens het verdrag viel.

⁽³⁾ De wijzigingen bij de wetten van 22 december 2008 en 23 december 2009 hebben geen betrekking op het tweede lid van dat artikel.

wijzigen regeling ⁽⁴⁾. Men schrappe derhalve in het tweede lid van de aanhef de zinsnede ", inzonderheid op artikel 2, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 16 november 1999, 30 april 2002, 18 oktober 2004 en de wet van 23 december 2009".

Artikel 1

8. In de inleidende zin van artikel 1 dient aangegeven te worden dat artikel 2, § 2, van het te wijzigen besluit ook is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 22 oktober 2006 en dat het gedeeltelijk is vernietigd bij arrest nr. 196.675 van de Raad van State van 6 oktober 2009.

⁽⁴⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30 en formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.205/3
DU 18 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 30 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

OBSERVATION PRÉALABLE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

PORTÉE DU PROJET

3. Le chapitre II de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 réglementant certaines substances psychotropes, et relatif à la réduction des risques et à l'avis thérapeutique soumet l'importation, l'exportation, la fabrication, la détention, la vente ou l'offre en vente, la délivrance ou l'acquisition des substances psychotropes qu'il vise (article 2) à l'exigence d'une autorisation générale préalable; cette autorisation est limitée à des fins scientifiques et médicales (article 3). En outre, diverses obligations particulières s'imposent aux détenteurs d'autorisation.

.../...

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'ajouter la substance 4-méthylmethcathinone ou méphédrone à la liste des substances soumises à l'application du chapitre II précité. L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 22 janvier 1998 est complété à cet effet.

Il a été communiqué au Conseil d'État qu'il s'agit d'une "designer drug" spécialement mise au point pour échapper à la réglementation existante. L'arrêté en projet proscriit désormais également cette drogue.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Suivant le préambule, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique à l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes.

Selon le délégué, il concerne une substance psychotrope visée à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée, soit une substance psychotrope autre que des substances stupéfiantes et soporifiques, susceptible d'engendrer une dépendance.

L'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 24 février 1921 habilite le Roi à réglementer et surveiller, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, l'importation, l'exportation, le transit, la fabrication, la conservation, c'est-à-dire le stockage dans les conditions requises, l'étiquetage, le transport, la détention, le courtage, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit, de pareilles substances.

Le fondement juridique des dispositions en projet peut en effet être recherché à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 24 février 1921.

5. Comme l'a confirmé le délégué, le 4-méthylmethcathinone ou méphédron ne figure pas sur une des listes annexées à la Convention sur les substances psychotropes, signée à Vienne le 21 février 1971. Les listes de substances actuellement en vigueur figurent dans un document intitulé "Liste des substances psychotropes placées sous contrôle international", tenu à jour par l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants. Ce document est consultable sur le site internet de cet organisme ⁽¹⁾.

L'article 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 24 février 1991 qui habilite le Roi à prévoir des mesures de surveillance plus strictes que celles requises par la Convention sur les substances psychotropes est dès lors sans pertinence s'agissant de la substance 4-méthylmethcathinone ou méphédron. En effet, force est de supposer, vu les raisons pour lesquelles cette disposition a été insérée dans la loi du 24 février 1991, qu'elle ne concerne que l'adoption de mesures dérogeant aux règles prévues par la convention concernant une substance déterminée ⁽²⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, on fera notamment référence à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 24 février 1991, remplacé par la loi du 3 mai 2003 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir <http://www.incb.org/pdf/f/list/verte.pdf>.

⁽²⁾ L'article 21 de la loi du 23 décembre 2009 portant des dispositions diverses en matière de santé publique a complété l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1991 par un alinéa 5 pour se conformer à l'arrêt n° 196.675 du Conseil d'État du 6 octobre 2009, S.A. Laboratoires Pharmaceutiques Trenker. Cet arrêt a considéré que les règles de la Convention sur les substances psychotropes ont un effet direct dans l'ordre juridique belge, que si les États peuvent adopter des règles plus strictes en application de l'article 23 de la convention, cette disposition conventionnelle ne permet toutefois pas de déroger aux articles 105 et 108 de la Constitution. Faute d'habilitation législative, le Roi ne pouvait donc pas adopter de mesures dérogatoires à la convention. Dans l'affaire soumise au Conseil d'État, il s'agissait plus particulièrement d'un arrêté royal soumettant une substance déterminée (l'amfepramone) à un autre régime que celui dont elle relevait en vertu de la convention.

⁽³⁾ Les modifications apportées par les lois des 22 décembre 2008 et 23 décembre 2009 ne concernent pas l'alinéa 2 de cet article.

7. Suivant les directives en matière de légistique, il n'est pas nécessaire de mentionner dans le préambule la disposition concernée (les dispositions concernées) d'un arrêté à modifier. Il n'est pas non plus judicieux de mentionner les modifications subies précédemment par l'acte à modifier ⁽⁴⁾. Au deuxième alinéa du préambule, on supprimera par conséquent le segment de phrase ", notamment l'article 2, modifié par les arrêtés royaux du 16 novembre 1999, 30 avril 2002, 18 octobre 2004 et la loi du 23 décembre 2009".

Article 1^{er}

8. La phrase liminaire de l'article 1^{er} doit indiquer que l'article 2, § 2, de l'arrêté à modifier a également été modifié par l'arrêté royal du 22 octobre 2006 et qu'il a partiellement été annulé par l'arrêt n/ 196.675 du Conseil d'État du 6 octobre 2009.

⁽⁴⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 30 et formule F 3-3, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS