



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.325/1
van 6 juni 2013

avis 53.325/1
du 6 juin 2013

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging 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'

un avant-projet de loi 'modifiant 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'

Op 8 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging 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'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juni 2013.

*

Le 8 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant 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'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 30 mai 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wouter PAS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juin 2013.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in 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’.

De Koning wordt gemachtigd om de regels die hij overeenkomstig het ontworpen artikel 1, § 1, van de wet van 24 februari 1921 kan vaststellen, toe te passen op stoffen “op grond van een generieke classificatie”, die hij vaststelt aan de hand van een aantal “internationale inzichten, aanbevelingen en richtlijnen” (artikel 2, 2°, van het ontwerp).

De “voorbereidende handelingen (...) met het oog op de aanmaak, de verkoop, de levering of de illegale verschaffing van [slaapmiddelen, verdovende middelen of andere psychotrope stoffen die afhankelijkheid kunnen teweegbrengen], of met het oog op de teelt van planten waaruit deze stoffen kunnen geëxtraheerd worden”, worden voortaan ook strafbaar gesteld (artikel 3). Hetzelfde geldt voor de voorbereidende handelingen voor bepaalde misdrijven met betrekking tot drugsprecursoren, zijnde stoffen die veelvuldig gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen (artikel 5). Voorts wordt voorzien in verzwarende omstandigheden voor bepaalde misdrijven met betrekking tot drugsprecursoren, namelijk in geval van deelneming aan de hoofd- of bijkomende bedrijvigheid van een vereniging, al dan niet in de hoedanigheid van leidend persoon (artikel 4).

De Koning wordt gemachtigd om regels uit te vaardigen inzake de mededeling van anonieme gegevens door laboratoria en deskundigen over de samenstelling en het gebruik van de in het ontworpen artikel 1, § 1, bedoelde stoffen (artikel 2, 1°).

Ten slotte voorziet het ontwerp in de mogelijkheid van de vernietiging van illegale stoffen, grondstoffen en het materiaal, gebruikt of bedoeld voor de illegale productie (artikel 6).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

2. Naar luid van artikel 9 van de wet van 24 februari 1921 kan eenieder die de in artikel 2bis, § 1, genoemde stoffen, met het oog op eigen gebruik, op onwettige wijze vervaardigt, verkrijgt of onder zich heeft, in aanmerking komen voor de toepassing van de wet van 29 juli 1964 ‘betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie’, zelfs indien hij niet voldoet aan bepaalde in die wet gestelde voorwaarden met betrekking tot eerder opgelopen veroordelingen. Deze regeling geldt in beginsel ook voor wie, met het oog op eigen gebruik, het gebruik voor anderen heeft vergemakkelijkt, stoffen heeft verkocht of te koop heeft aangeboden.

Het Grondwettelijk Hof stelde over deze wetsbepaling het volgende:

“B.4.1. Artikel 9 van de drugswet [d.i. de wet van 24 februari 1921] werd in die wet ingevoegd bij artikel 9 van de wet van 9 juli 1975. Met deze laatstgenoemde wet had

de wetgever als tweevoudig doel de straffen te verzwaren voor hen die de drugshandel in stand houden en hulp te bieden aan drugsverslaafden – en voornamelijk de jongeren onder hen –, waarbij de drugsgebruiker veeleer als een slachtoffer dan als een dader werd aangezien. Oorspronkelijk werd voorgesteld dat diegenen die drugs in groep gebruiken of die drugs voor eigen gebruik onder zich hebben, gevrijwaard zouden blijven van vervolging en veroordeling op voorwaarde dat ze op kosten van de overheid een ontwenningsskuur ondergaan (*Parl. St.*, Senaat, 1971-1972, nr. 484, pp. 2-4). Onder meer om budgettaire redenen en vanwege het vastgestelde tekort aan infrastructuur, werd dat denkspoor verlaten en werd geopteerd voor een verruiming van de wet van 29 juni 1964 voor bepaalde drugsdelicten, namelijk die waarbij het eigen gebruik centraal staat (*Parl. St.*, Senaat, 1974-1975, nr. 454/2, pp. 3-8).

B.4.2. Bij artikel 14 van de wet van 3 mei 2003 werd het toepassingsgebied van artikel 9 verder verruimd en dit eveneens teneinde « een duidelijk onderscheid te maken tussen misdrijven in verband met verdovende middelen en psychotrope stoffen met het oog op persoonlijk gebruik en misdrijven gepleegd om winstbejag » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1888/001 en 50-1889/001, p. 16). (...)

B.5. (...) Gelet op de doelstelling van de wetgever zoals zij blijkt uit de wetsgeschiedenis van de in het geding zijnde bepaling, namelijk de drugsgebruiker en drugsverslaafde veeleer te helpen dan te bestraffen, is het pertinent dat de wetgever voor de toepassing van de gunstmaatregel van artikel 9 van de drugswet vereist dat het gaat om drugsgebruikers die misdrijven plegen waarbij het eigen gebruik centraal staat en wanneer zij effectief worden vervolgd. Door de rechter de mogelijkheid te geven die personen het voordeel te laten genieten van de wet van 29 juni 1964 zelfs indien zij niet aan de voorwaarden hiervan voldoen, zelfs indien zij in beperkte mate ongeoorloofde handel drijven in drugs en zelfs indien ze gemeenrechtelijke misdrijven plegen die ernstiger zijn dan de gepleegde drugsmisdrijven waarmee ze door eenheid van opzet zijn verbonden, staat de wetgever toe dat die personen in een bepaalde mate van effectieve strafsancities gevrijwaard worden.”¹

In zoverre bij artikel 3 van het ontwerp een nieuwe strafbaarstelling wordt ingevoerd voor voorbereidende handelingen met het oog op het op onwettige wijze vervaardigen, verkrijgen of onder zich hebben van de stoffen bedoeld in artikel 2bis, § 1, van de wet van 24 februari 1921 met het oog op eigen gebruik, ziet de Raad van State, gelet op het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, niet waarom het toepassingsgebied van de gunstmaatregel bedoeld in artikel 9 van deze wet, niet kan worden uitgebreid tot deze nieuwe strafbaarstelling. Het ontwerp moet dan ook worden aangevuld met een bepaling waarbij het toepassingsgebied van artikel 9 van deze wet in de aangegeven zin wordt uitgebreid.

3. Overeenkomstig artikel 2bis, § 5, van de wet van 24 februari 1921 kan een geldboete van 1 000 tot 100 000 euro worden opgelegd “[i]n de gevallen als bedoeld in de §§ 2, 3 en 4”. Aangezien in die paragrafen enkel wordt verwezen naar “[d]e misdrijven bedoeld in § 1”, kan twijfel rijzen of de voormelde geldboete ook kan worden opgelegd voor het misdrijf dat in het ontworpen artikel 2bis, § 6, wordt omschreven. In die ontworpen bepaling wordt weliswaar verwezen naar “de straffen gesteld in dit artikel, en volgens het daarin gemaakte onderscheid”, maar daaruit kan nog niet op ondubbelzinnige wijze worden afgeleid dat de voormelde geldboete ook toepasselijk is.

¹ GwH 21 december 2005, nr. 197/2005.

Die onduidelijkheid zou kunnen worden weggewerkt indien de ontworpen bepaling zou worden omgevormd tot een nieuw derde lid van artikel 2*bis*, § 1, mits de verwijzing naar “§ 1” wordt aangepast tot een verwijzing naar “het eerste lid”.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 2*bis*, § 1, van de wet van 24 februari 1921 wordt gewag gemaakt van “de verbouw van planten waaruit deze stoffen kunnen worden getrokken”. Het verdient dan ook aanbeveling om in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2*bis*, § 6, deze bewoordingen te gebruiken en niet de zinsnede “de teelt van planten waaruit deze stoffen kunnen geëxtraheerd worden”. Indien de steller van het ontwerp daarentegen de voorkeur geeft aan deze laatste formulering, moet de Nederlandse tekst van artikel 2*bis*, § 1, worden aangepast.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 6 van het ontwerp (ontworpen artikel 4, § 7).

Artikelen 4 en 5

5. Aangezien de artikelen 4 en 5 van het ontwerp een wijziging aanbrengen in hetzelfde artikel, dienen ze te worden versmolten tot één artikel.²

6. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het huidige artikel 4 van het ontwerp schrijve men “eerste lid” in plaats van “alinéa 1er”.

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2*quater*, tweede lid (niet: tweede alinea), schrijve men “onder 4° tot 6°” in plaats van “onder 4° en 6°”.

Artikel 6

8. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4, § 7, eerste lid, wordt gewag gemaakt van een bewaring die al dan niet noodzakelijk is “voor de waarheidsvinding”. Het lijkt aangewezen om dienaangaande aan te sluiten op de terminologie van artikel 35 van het Wetboek van Strafvordering, namelijk “alles wat dienen kan om de waarheid aan de dag te brengen”. De ontworpen bepaling vormt immers tot op zekere hoogte een uitzondering op de regeling inzake inbeslagneming bedoeld in de laatstgenoemde wetsbepaling.

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 120 en formule F 4-2-9-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

9. In het ontworpen artikel 4, § 7, tweede lid, schrijve men “In ieder geval” in plaats van “In elke hypothese” en “bedoeld in het eerste lid” in plaats van “bedoeld in voorgaande alinea”.

SLOTOPMERKING

10. Het ontwerp moet worden voorafgegaan door een indieningsbesluit.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à 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’.

Le Roi est habilité à appliquer les règles qu'il peut fixer conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, en projet de la loi du 24 février 1921 aux substances « sur la base d'une classification générique », qu'il fixe à la lumière d'un certain nombre de « connaissances internationales, (...) recommandations et directives » (article 2, 2^o, du projet).

Désormais, les « actes préparatoires en vue de la fabrication, la vente, la livraison ou la fourniture illicite [de substances soporifiques, stupéfiantes et autres substances psychotropes susceptibles d'engendrer une dépendance], ou en vue de la culture des plantes dont peuvent être extraites ces substances » sont aussi punissables pénalement (article 3). Il en va de même pour les actes préparatoires à certaines infractions relatives aux produits précurseurs de drogues, c'est-à-dire ceux qui servent fréquemment à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes (article 5). En outre, l'avant-projet prévoit des circonstances aggravantes pour certaines infractions relatives aux produits précurseurs de drogues, à savoir en cas de participation en qualité de dirigeant ou non à l'activité principale ou accessoire d'une association (article 4).

Le Roi est habilité à édicter des règles relatives à la communication, par les laboratoires et les experts, d'informations anonymes relatives à la composition et à l'usage des substances visées à l'article 1^{er}, § 1^{er} (article 2, 1^o).

Enfin, le projet instaure la possibilité de détruire des substances illégales, des matières premières et du matériel utilisé ou destiné à la production illégale (article 6).

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

2. Aux termes de l'article 9 de la loi du 24 février 1921, les personnes qui ont, en vue de leur consommation personnelle, illégalement fabriqué, acquis ou détenu des substances visées à l'article 2bis, § 1^{er}, peuvent bénéficier des dispositions de la loi du 29 juin 1964 'concernant la suspension, le sursis ou la probation', même si elles ne remplissent pas certaines des conditions prévues dans cette loi relatives aux condamnations antérieures qu'elles auraient subies. En principe, ce régime s'applique également aux personnes qui ont, en vue de leur consommation personnelle, facilité l'usage à autrui, vendu ou offert en vente des substances.

La Cour constitutionnelle a estimé ce qui suit à propos de cette disposition de loi :

« B.4.1. L'article 9 de la loi sur les drogues [i.e. la loi du 24 février 1921] a été inséré dans cette loi par l'article 9 de la loi du 9 juillet 1975. A travers cette loi, le législateur entendait, d'une part, alourdir les peines pour ceux qui alimentent le trafic de drogues et, d'autre part, aider les toxicomanes – et principalement les jeunes toxicomanes –, le consommateur de drogues étant ici considéré comme une victime plutôt que comme auteur. A l'origine, il avait été proposé de ne pas poursuivre ni condamner ceux qui consommaient de la drogue en groupe ou qui détenaient de la drogue pour un usage personnel, à condition qu'ils suivent une cure de désintoxication aux frais de l'autorité (*Doc. parl.*, Sénat, 1971-1972, n° 484, pp. 2-4). Cette piste a été abandonnée, notamment pour des raisons budgétaires et eu égard au manque d'infrastructure qui avait été constaté, et l'on a choisi d'étendre la loi du 29 juin 1964 à certains délits de drogues, à savoir les délits commis dans le cadre d'une consommation personnelle (*Doc. parl.*, Sénat, 1974-1975, n° 454/2, pp. 3-8).

B.4.2. L'article 14 de la loi du 3 mai 2003 a encore élargi le champ d'application de l'article 9, et ceci, également en vue d'« établir une distinction claire entre les infractions liées aux stupéfiants et substances psychotropes commises pour alimenter une consommation personnelle et celles commises dans un but de lucre ». (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1888/001 et 50-1889/001, p. 16). (...)

B.5. (...) Eu égard au but poursuivi par le législateur, tel qu'il ressort de la genèse de la disposition en cause, qui est d'aider le consommateur de drogues et le toxicomane plutôt que de le sanctionner, il est pertinent que le législateur exige, pour l'application de la mesure de faveur de l'article 9 de la loi relative aux drogues, qu'il s'agisse de consommateurs de drogues qui commettent des infractions dans le cadre de leur consommation personnelle et pour lesquelles ils sont effectivement poursuivis. En donnant au juge la possibilité de faire bénéficier ces personnes de la loi du 29 juin 1964 même lorsqu'elles ne remplissent pas les conditions prévues par cette loi, même si elles se livrent dans une mesure limitée au trafic illicite de drogues et même si elles commettent des infractions de droit commun qui sont plus graves que les délits de drogues auxquels ces infractions sont liées par unité d'intention, le législateur permet que ces personnes échappent dans une certaine mesure à des sanctions pénales effectives. »¹

Dans la mesure où l'article 3 du projet introduit une nouvelle incrimination pour les actes préparatoires en vue de la fabrication, de l'acquisition ou de la détention illégale de substances visées à l'article 2bis, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921, dans le cadre de la

¹ C.C., 21 décembre 2005, n° 197/2005.

consommation personnelle, le Conseil d'État n'aperçoit pas, compte tenu du principe constitutionnel d'égalité, pourquoi le champ d'application du régime de faveur visé à l'article 9 de cette loi ne peut être étendu à cette nouvelle incrimination. Le projet doit dès lors être complété par une disposition élargissant le champ d'application de l'article 9 de cette loi dans ce sens.

3. Conformément à l'article 2bis, § 5, de la loi du 24 février 1921, une amende de 1000 à 100 000 euros pourra être prononcée « [d]ans les cas prévus aux §§ 2, 3 et 4 ». Étant donné que ces paragraphes ne font référence qu'aux « infractions visées au § 1 », l'on peut se demander si l'amende susvisée peut aussi être prononcée pour l'infraction définie à l'article 2bis, § 6, en projet. La disposition en projet vise certes les « peines prévues au présent article, et selon les distinctions qui y sont faites », mais cela ne permet pas pour autant de déduire sans équivoque que l'amende précitée est également applicable.

Cette imprécision pourrait être éliminée si la disposition en projet était transformée en un alinéa 3 nouveau, de l'article 2bis, § 1^{er}, moyennant le remplacement de la référence au « § 1^{er} » par une référence à « l'alinéa 1^{er} ».

4. Le texte néerlandais de l'article 2bis, § 1^{er}, de la loi du 24 février 1921 fait état de la « verbouw van planten waaruit deze stoffen kunnen worden getrokken ». Mieux vaut donc également utiliser cette formulation dans le texte néerlandais de l'article 2bis, § 6, en projet, et non les mots « de teelt van planten waaruit deze stoffen kunnen geëxtraheerd worden ». Si, au contraire, l'auteur du projet accorde sa préférence à cette dernière formulation, on adaptera le texte néerlandais de l'article 2bis, § 1^{er}.

Cette observation peut également être formulée à l'égard de l'article 6 du projet (article 4, § 7, en projet).

Articles 4 et 5

5. Étant donné que les articles 4 et 5 du projet apportent une modification dans le même article, il y a lieu de les fusionner ².

6. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 4 actuel du projet, on écrira « eerste lid » au lieu de « alinéa 1^{er} ».

7. Dans le texte néerlandais de l'article 2quater, alinéa 2, en projet (écrire « tweede lid » au lieu de « tweede alinea »), on écrira « onder 4° tot 6° » au lieu de « onder 4° en 6° ».

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 120 et formule F 4-2-9-1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 6

8. Le texte néerlandais de l'article 4, § 7, alinéa 1^{er}, en projet, fait mention d'une conservation qui est nécessaire ou pas « voor de waarheidsvinding » (pour la manifestation de la vérité). Il serait judicieux de s'en tenir à cet égard à la terminologie de l'article 35 du Code d'instruction criminelle, c'est-à-dire à « alles wat dienen kan om de waarheid aan de dag te brengen ». En effet, la disposition en projet constitue dans une certaine mesure une exception au régime relatif à la saisie visé dans cette dernière disposition légale.

9. À l'article 4, § 7, alinéa 2, en projet, on écrira « En tout cas » au lieu de « En toute hypothèse », ainsi que « visées à l'alinéa 1^{er} » et non « visées à l'alinéa précédent ».

OBSERVATION FINALE

10. Le projet doit être précédé d'un arrêté de présentation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME