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 12 augustus 1991 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica", heeft op 22 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 12 août 1991, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques", a donné le 22 octobre 1991 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting strekken de wijzigingen welke het ontwerp beoogt aan te brengen in de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica ertoe :

- de in deze wet vastgestelde straffen beter aan te passen aan de aard van de misdrijven (artikel 1);

- een nieuwe classificatie met geëigende straffen te bepalen (artikel 2);

- een bepaald misdrijf nauwkeuriger te omschrijven (artikel 3);

- en de mogelijkheid tot verbeurdverklaring uit te breiden (artikel 4).

Het ontwerp geeft tevens de Koning de bevoegdheid, binnen het toepassingsgebied van de voormelde wet, alle maatregelen te treffen om internationaalrechtelijke normen uit te voeren en voor overtredingen daarvan straffen vast te stellen (artikel 5).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

1. Dit artikel strekt ertoe in artikel 1, eerste lid, van de wet de woorden "bewaring, etikettering", in te voegen.

.../...

Die invoeging komt er inzonderheid op neer dat de Regering - die krachtens de thans geldende tekst van artikel 1 van de wet reeds het "bezit" van de in dat artikel bedoelde stoffen kan regelen en daarover toezicht houden - nu ook dezelfde bevoegdheden krijgt toegewezen ten aanzien van de "bewaring" van die stoffen.

Het ontworpen artikel 2, § 2, van de wet strekt ertoe het overtreden van de door de Regering vastgestelde besluiten met betrekking tot de bewaring van giftstoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica minder zwaar te bestraffen dan het overtreden van de besluiten met betrekking tot het bezit van die stoffen.

Gelet op die strafregeling is het onderscheid tussen "bewaring" en "bezit" van essentieel belang.

Noch uit het gangbare taalgebruik, noch uit de tekst van de artikelen 1 en 2 van het ontwerp valt met zekerheid op te maken waarin dat onderscheid precies gelegen is.

De memorie van toelichting stelt dat het 1° van de ontworpen strafbepaling van artikel 2, § 2, "betrekking heeft op de bewaring of op de aflevering, dit wil zeggen de verkoop of de overhandiging in detail door de beroepsmensen uit de gezondheidssector die hiertoe gemachtigd zijn", terwijl in het 2° bedoeld is "het onwettig verhandelen" waarin meer bepaald begrepen is "(het) bezit".

Indien uit die passus moet worden afgeleid dat, naar de opvatting van de stellers van de tekst, "bewaring"

betrekking heeft op het onder zich houden van de bedoelde stoffen door "beroepsmensen", terwijl "bezit" zou slaan op het onder zich houden van die stoffen door "niet-beroepsmensen", dan dient die verduidelijking uitdrukkelijk in de tekst van het ontwerp te worden opgenomen.

2. Aangezien de ontworpen wijziging alleen betrekking heeft op artikel 1, eerste lid, van de wet van 24 februari 1921 en dat lid enkel gewijzigd werd bij de wet van 11 maart 1958, verbetere men de redactie van artikel 1 als volgt :

"Artikel 1. In artikel 1, eerste lid, van de wet van 24 februari 1921 (opschrift), gewijzigd bij de wet van 11 maart 1958, worden ... ingevoegd".

Artikel 2.

1. Volgens de gemachtigde beoogt het ontworpen artikel 2, § 1, de overtredingen te bestraffen zowel van de etiketteringsregels uitgevaardigd op grond van artikel 1 van de wet van 24 februari 1921, als van de regels vastgesteld op grond van artikel 1bis van die wet.

Aangezien paragraaf 1 van het ontworpen artikel 2, in tegenstelling tot paragraaf 2, alle stoffen betreft bedoeld in artikel 1 van de wet, verdient het aanbeveling de ontworpen paragraaf 1 in een afzonderlijk artikel op te nemen, bijvoorbeeld in een artikel 1ter.

Artikel 2 van het ontwerp kan dan worden :

"Art. 2. In dezelfde wet wordt een artikel 1ter ingevoegd dat luidt als volgt :

"Art. 1ter. De overtredingen van de bepalingen die in de krachtens deze wet uitgevaardigde koninklijke besluiten de etikettering betreffen, alsmede van de regelen vastgesteld op grond van artikel 1bis, worden gestraft met ...".

2. Het ontworpen artikel 2, § 2, zou dan kunnen worden opgenomen in een artikel 3, dat als volgt kan worden gesteld :

"Art. 3. Artikel 2 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 9 juli 1975, wordt vervangen door de volgende bepalingen :

"Art. 2. De overtredingen van de bepalingen van de koninklijke besluiten ... :

1° ...
2° ...".

Artikel 3 (dat artikel 4 wordt).

1. Met de ontworpen paragraaf 6 wordt blijkbaar bedoeld te verduidelijken dat ook de overtredingen van de koninklijke besluiten inzake het verbouwen van planten waaruit de bedoelde stoffen kunnen worden getrokken, worden gestraft met de in artikel 2bis, § 1, van de wet vastgestelde straffen.

Door deze regeling op te nemen in een afzonderlijke paragraaf 6, sluit men de toepassing van de paragrafen 2 tot 5 van artikel 2bis op deze overtreding uit.

Indien zulks niet overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, kan het beoogde doel worden bereikt door een aanvulling van paragraaf 1 van artikel 2bis.

2. Men schrijve alleszins :

"Art. 4. ... artikel 2bis van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 9 juli 1975, wordt ...".

Artikel 4 (dat artikel 5 wordt).

1. Ingeval het ontworpen artikel 2, § 1, een afzonderlijk artikel in het ontwerp wordt, zoals de Raad van State voorstelt, dient de verwijzing naar artikel 2 dienovereenkomstig te worden aangepast.

2. Men schrijve ook :

"Art. 5. In artikel 4 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 9 juli 1975, wordt ...".

Artikel 5 (dat artikel 6 wordt).

1. De ontworpen bepaling kan beter een nieuw artikel 10 van de wet worden, in plaats van een artikel 8bis.

2. In de Nederlandse tekst van de ontworpen paragraaf 1 dient "internationale akten" vervangen te worden door "internationale handelingen".

3. Paragraaf 2 van het ontworpen artikel delegeert aan de Koning het bepalen van de straffen op de overtredingen van de bepalingen vastgesteld krachtens paragraaf 1 en waarvoor in de wet van 24 februari 1921 geen bestraffing is opgenomen.

Dergelijke werkwijze kan moeilijk worden overeengebracht met de ter zake geldende grondwets- en verdragsbepalingen, inzonderheid met artikel 9 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en met sommige algemene rechtsbeginselen. Ter voldoening daaraan dient de wetgever zelf de gedragingen aan te wijzen welke strafbaar worden gesteld en de straffen te bepalen die kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen.

De aangehaalde bepaling van het ontwerp voldoet kennelijk niet aan die fundamentele vereisten doordat zij de overtreding van niet nader bepaalde besluiten tot uitvoering van het ontwerp van wet als een misdrijf kwalificeert en voor al die misdrijven aan de Koning een uiterst ruime discretionaire bevoegdheid toekent om de strafmaat vast te stellen.

Indien de wetgever zijn bevoegdheid inzake de strafbaarstelling van overtredingen van de gebods- en verbodsbepalingen, uit te vaardigen krachtens paragraaf 1, aan de Koning wenst over te dragen, dan hoort die opdracht op zijn minst geformuleerd te worden zoals bijvoorbeeld in artikel 20, § 3, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, welke bepaling de Koning oplegt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de overtredingen nader te omschrijven en de straffen te bepalen die op elk daarvan toepasselijk zijn, daarbij wel te verstaan zijnde dat in de wet de minimum- en de maximumgrenzen van de straf worden aangegeven.

PORTEE DU PROJET.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, les modifications que le projet envisage d'apporter à la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, tendent :

- à permettre de mieux adapter à la nature des infractions les sanctions prévues par cette loi (article 1er);

- à établir une nouvelle classification prévoyant des sanctions appropriées (article 2);

- à définir de façon plus précise une infraction particulière (article 3);

- et à étendre la possibilité de confiscation (article 4).

Le projet habilite par ailleurs le Roi à prendre, dans le cadre de l'application de la loi précitée, toutes les mesures devant procurer exécution à des normes de droit international et à frapper leur violation de peines (article 5).

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

1. Cet article vise à insérer dans l'article 1er, alinéa 1er, de la loi les mots "la conservation, l'étiquetage".

Il résulte en particulier de cette insertion que le Gouvernement - qui, en vertu du texte actuellement en vigueur de l'article 1er de la loi, peut déjà réglementer et surveiller la "détention" des substances visées à cet article - se voit attribuer à présent ces mêmes compétences en ce qui concerne la "conservation" de ces substances.

L'article 2, § 2, en projet de la loi vise à sanctionner moins lourdement la violation des arrêtés pris par le Gouvernement concernant la conservation de substances toxiques, désinfectantes ou antiseptiques par rapport à la violation des arrêtés relatifs à la détention de ces substances.

Eu égard à ce régime de sanction, la distinction entre "conservation" et "détention" revêt une importance capitale.

Ni la langue usuelle, ni le texte des articles 1er et 2 du projet ne permettent de déterminer avec certitude en quoi consiste précisément cette distinction.

L'exposé des motifs indique que le 1° de la disposition pénale en projet de l'article 2, § 2, "concerne la conservation ou la délivrance, c'est-à-dire la vente ou la remise au détail par les professionnels de la santé qui y sont autorisés", tandis que le 2° porte sur "le trafic illicite", en ce compris notamment la "détention".

S'il faut inférer de ce passage que, dans l'esprit des auteurs du projet, la "conservation" consiste, dans le chef de "professionnels", à garder par-devers soi les

substances visées, tandis que dans le cas de la "détention", il s'agirait de "non-professionnels", il y a lieu d'introduire expressément cette précision dans le texte du projet.

2. La modification en projet n'ayant trait qu'à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 février 1921 et cet alinéa ayant uniquement été modifié par la loi du 11 mars 1958, il conviendrait de rectifier la rédaction de l'article 1er de la manière suivante :

"Article 1er. Dans l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 24 février 1921 (intitulé), modifié par la loi du 11 mars 1958, les mots ...".

Article 2.

1. Selon le délégué, l'article 2, § 1er, en projet a pour objet de réprimer la violation tant des règles en matière d'étiquetage édictées en vertu de l'article 1er de la loi du 24 février 1921 que des règles arrêtées en exécution de l'article 1er bis de cette loi.

Le paragraphe 1er de l'article 2 en projet ayant trait, à l'inverse du paragraphe 2, à toutes les substances visées à l'article 1er de la loi, il est recommandé que le paragraphe 1er en projet fasse l'objet d'un article distinct, par exemple un article 1er ter.

L'article 2 du projet pourrait dès lors se présenter de la manière suivante :

"Art. 2. Dans la même loi, il est inséré un article 1er ter rédigé comme suit :

"Art. 1er ter. Les infractions aux dispositions qui, dans les arrêtés royaux pris en vertu de la présente loi, concernent l'étiquetage, ainsi qu'aux règles édictées en exécution de l'article 1er bis, sont punies d'une amende ...".

2. L'article 2, § 2, en projet pourrait alors être inséré dans un article 3, qui serait rédigé de la manière suivante :

"Art. 3. L'article 2 de la même loi, modifié par la loi du 9 juillet 1975, est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 2. Les infractions aux dispositions des arrêtés royaux ... :

1° ...
2° ...".

Article 3 (qui devient l’article 4).

1. Le paragraphe 6 en projet vise manifestement à préciser que les infractions aux arrêtés royaux relatifs à la culture de plantes dont peuvent être extraites les substances visées, sont également punies des peines prévues à l’article 2bis, § 1er, de la loi.

En consacrant à cette règle un paragraphe 6 distinct, on exclut l’application des paragraphes 2 à 5 de l’article 2bis à cette infraction.

Si telle n’est pas l’intention des auteurs du projet, l’objectif visé peut être atteint en complétant le paragraphe 1er de l’article 2bis.

2. On écrira en tout cas :

"Art. 4. L’article 2bis de la même loi, inséré par la loi du 9 juillet 1975, est ...".

Article 4 (qui devient l’article 5).

1. Au cas où l’article 2, § 1er, en projet, ainsi que le propose le Conseil d’Etat, deviendrait un article distinct dans le projet, il conviendrait d’adapter en conséquence la référence à l’article 2.

2. On écrira en outre :

"Art. 5. Dans l'article 4 de la même loi, modifié par la loi du 9 juillet 1975, le § 6 ...".

Article 5 (devenant l'article 6).

1. Il serait préférable que la disposition en projet prît la forme d'un nouvel article 10 de la loi, au lieu d'un article 8bis.

2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er en projet, il convient de remplacer "internationale akten" par "internationale handelingen".

3. Le paragraphe 2 de l'article en projet délègue au Roi le pouvoir de déterminer les sanctions des infractions aux dispositions arrêtées en exécution du paragraphe 1er et pour lesquelles la loi du 24 février 1921 n'a pas prévu de sanctions.

Ce procédé est difficilement conciliable avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles, régissant la matière, notamment avec l'article 9 de la Constitution et l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et avec certains principes généraux du droit. Afin de satisfaire aux dispositions et principes précités, il incombe au législateur lui-même d'indiquer les comportements

qui seront sanctionnés et de déterminer les peines qui pourront être infligées en cas d'infraction à chacune des injonctions ou interdictions ainsi désignées.

La disposition visée du projet ne satisfait manifestement pas à ces exigences fondamentales, en ce qu'elle qualifie de délit l'infraction à des arrêtés d'exécution du projet de loi, qui ne sont pas autrement définis, et en ce qu'elle attribue au Roi, en ce qui concerne tous les délits de cette espèce, un pouvoir discrétionnaire extrêmement large pour fixer le quantum de la peine.

Si le législateur entend déléguer au Roi son pouvoir en matière de pénalisation d'infractions à des injonctions et interdictions, à édicter en vertu du paragraphe 1er, cette délégation devrait pour le moins être formulée comme elle l'est par exemple à l'article 20, § 3, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, disposition qui impose au Roi de préciser, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les infractions et les peines applicables à chacune de celles-ci, étant entendu au surplus que la loi indique les taux minimum et maximum de la peine.

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. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. VAN VAERENBERGH, 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. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. VAN VAERENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.