



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.538/3
van 21 december 2022

avis 72.538/3
du 21 décembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
4 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 16 november 2022 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 4 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 derde kamer onderzocht op 13 december 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2022.

*

Le 16 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 troisième chambre le 13 décembre 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 2022.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Artikel 3, § 2, eerste lid, 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’ voorziet in een strafbaarstelling voor wie, onder bezwarende titel of om niet, voor een ander het gebruik van de in artikel 2bis, § 1, van dezelfde wet genoemde stoffen² gemakkelijker maakt door het verschaffen daartoe van een lokaal of door enig ander middel, of tot dit gebruik aanzet. Artikel 3, § 2, tweede lid, van dezelfde wet bevat een uitzondering op deze strafbaarstelling voor het te koop aanbieden, de detailverkoop en de terhandstelling, zelfs kosteloos, bedoeld in (thans) artikel 6, § 2, 5°, van de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015.³

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet voegt aan artikel 3, § 2, van de wet van 24 februari 1921 een derde lid toe, dat eveneens voorziet in een uitzondering op de voormelde strafbaarstelling voor diegenen die in specifieke risicobeperkende gebruiksruimtes die door de bevoegde overheid zijn erkend voor een ander het gebruik van de voormelde stoffen faciliteren met als doel profylaxe tegen besmettelijke ziekten, of, meer in het algemeen, het verminderen van de gezondheids- en veiligheidsrisico's die zijn verbonden aan dat gebruik.⁴

De aan te nemen wet treedt in werking op de eerste dag van de zesde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Dit zijn slaapmiddelen, verdovende middelen en de andere psychotrope stoffen die afhankelijkheid kunnen teweegbrengen en waarvan de lijst door de Koning wordt vastgesteld.

³ Die uitzondering betreft de zogenaamde spuitenruil. Daarnaast geldt ook een uitzondering op de strafbaarstelling overeenkomstig artikel 3, § 4, van de wet van 24 februari 1921 voor de behandeling met vervangingsmiddelen door een beoefenaar van de geneeskunde.

⁴ Een vergelijkbare uitzondering werd reeds ingevoerd bij artikel 4 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 22 juli 2021 ‘betreffende de erkenning en subsidiëring van de diensten die actief zijn op het vlak van de beperking van de aan druggebruik verbonden risico's’, blijkbaar met een beroep op de impliciete bevoegdheden. Het voorstel dat tot die ordonnantie heeft geleid werd niet om advies voorgelegd aan de Raad van State. In een eerder advies over een inhoudelijk vergelijkbare uitzondering meende de Raad van State dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor het beroep op impliciete bevoegdheden (adv.RvS 61.472/3 van 4 juli 2018 over een voorstel van ordonnantie ‘betreffende de beperking van de risico's van drugsverslaving’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61472/ontwerp> en <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61472.pdf>).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. In de Nederlandse tekst van het opschrift moet worden verwezen naar de wet van 24 (niet: 4) februari 1921.

Artikel 2

4. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp schrijve men in de inleidende zin “de wet van 24 februari 1921” in plaats van “de wet wijziging van de wet van 4 februari 1921”.

5. In het ontworpen artikel 3, § 2, derde lid, wordt gewag gemaakt van “*specifieke* risicobeperkende gebruiksruimtes”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“‘spécifique’ est utilisé pour préciser qu’il s’agit d’espaces dédiés en particulier à la consommation à moindre risque. Ces espaces disposent donc d’un cadre adapté, propre à la problématique (spécifique).”

Het woord “specifieke” brengt weinig bij en kan beter worden weggelaten.

6. De gemachtigde verklaarde dat met de term “de bevoegde overheid” wordt verwezen naar “les entités fédérées ou les autorités locales en attendant ou en exécution d’un cadre réglementaire des entités fédérées”.

Met die term wordt in de regel verwezen naar de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten, naargelang wie ter zake bevoegd is. In dit geval moet de verwijzing worden begrepen als een verwijzing naar de gemeenschappen, die bevoegd zijn voor de erkenning van risicobeperkende ruimtes op grond van hun bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg.⁵

Indien het de bedoeling is om daarbovenop ook te verwijzen naar een erkenning door lokale besturen (bijvoorbeeld in het kader van medebewind, wanneer die individuele erkenningsbevoegdheid aan hen is opgedragen door de gemeenschappen), wordt dat beter uitdrukkelijk vermeld en kan worden geschreven “de bevoegde overheid of het bevoegde lokale bestuur”.

7. In de Franse tekst van de ontworpen bepaling schrijve men “facilitent” in plaats van “auront facilité”.

⁵ Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

8. In de ontworpen bepaling wordt ook gewag gemaakt van “gezondheids- of veiligheidsrisico’s”. Op de vraag wat daarmee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dans le cadre d’une politique de santé publique, ces espaces permettent de consommer dans des conditions socio-sanitaires optimales et sous la supervision d’une équipe qualifiée. Cela permet de réduire les dommages liés à l’utilisation des drogues, de diminuer les risques pour la santé des usagers, de réduire les risques de transmission de maladies lors de la consommation de drogues, mais également de sécuriser l’usage de drogues pour l’usager comme pour la société (réduction de la consommation de drogues dans les espaces publics).”

Het is raadzaam om de notie “veiligheidsrisico’s” te verduidelijken, minstens in de memorie van toelichting.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'article 3, § 2, alinéa 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' sanctionne celui qui aura facilité à autrui l'usage à titre onéreux ou à titre gratuit des substances spécifiées ² à l'article 2bis, § 1^{er}, de cette même loi, soit en procurant à cet effet un local, soit par tout autre moyen, ou qui aura incité à cet usage. L'article 3, § 2, alinéa 2, de cette même loi prévoit une exception à cette incrimination pour l'offre en vente, la vente au détail et la délivrance, même à titre gratuit, visées à l'article 6, § 2, 5°, (actuel), de la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015 ³.

L'avant-projet de loi soumis pour avis complète l'article 3, § 2, de la loi du 24 février 1921 par un alinéa 3, qui prévoit également une exception à l'incrimination précitée pour ceux qui, dans des espaces spécifiques de consommation à moindre risque reconnus par le pouvoir public compétent auront facilité l'usage à autrui de substances précitées dans un but de prophylaxie contre les maladies contagieuses ou plus généralement de réduction des risques sanitaires ou sécuritaires liés à cet usage ⁴.

La loi envisagée entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Il s'agit des substances soporifiques, stupéfiantes et autres substances psychotropes susceptibles d'engendrer une dépendance et dont la liste est fixée par le Roi.

³ Cette exception concerne ce qu'il est convenu d'appeler l'échange de seringues. Par ailleurs, conformément à l'article 3, § 4, de la loi du 24 février 1921, une exception à l'incrimination s'applique également au traitement par des médicaments de substitution, administré par un praticien de l'art de guérir.

⁴ Une exception comparable a déjà été introduite par l'article 4 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 juillet 2021 'relative à l'agrément et au subventionnement des services actifs en matière de réduction des risques liés aux usages de drogues', manifestement sur la base des compétences implicites. La proposition devenue cette ordonnance n'a pas été soumise pour avis au Conseil d'État. Dans un avis antérieur sur une exception dont la teneur est comparable, le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas satisfait aux conditions permettant d'invoquer les compétences implicites (avis C.E. 61.472/3 du 4 juillet 2018 sur une proposition d'ordonnance 'relative à la réduction des risques liés à la toxicomanie', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61472/projet> en <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/advis/61472.pdf>).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

3. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, il y a lieu de viser la loi du 24 (et non : 4) février 1921.

Article 2

4. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira dans la phrase liminaire « de wet van 24 februari 1921 » au lieu de « de wet wijziging van de wet van 4 februari 1921 ».

5. L'article 3, § 2, alinéa 3, en projet, fait état d'« espaces *spécifiques* de consommation à moindre risque ». À ce sujet, la déléguée a déclaré ce qui suit :

« 'spécifique' est utilisé pour préciser qu'il s'agit d'espaces dédiés en particulier à la consommation à moindre risque. Ces espaces disposent donc d'un cadre adapté, propre à la problématique (spécifique) ».

Le mot « spécifiques » n'a guère d'utilité et mieux vaudrait l'omettre.

6. La déléguée a déclaré que le terme « le pouvoir public compétent » vise « les entités fédérées ou les autorités locales en attendant ou en exécution d'un cadre réglementaire des entités fédérées ».

Ce terme se réfère en règle générale à l'autorité fédérale, aux communautés ou aux régions, selon l'entité compétente en la matière. En l'espèce, la référence doit être comprise comme une référence aux communautés, qui sont compétentes pour la reconnaissance des espaces à moindre risque sur la base de leur compétence en matière de médecine préventive ⁵.

Si l'intention est en outre de se référer également à une reconnaissance par les pouvoirs locaux (par exemple dans le cadre du pouvoir associé, lorsque ce pouvoir d'agrément individuel leur a été confié par les communautés), mieux vaudrait en faire mention en termes exprès et on peut écrire « le pouvoir public ou le pouvoir local compétent ».

7. Dans le texte français de la disposition en projet, on écrira « facilitent » au lieu de « auront facilité ».

⁵ Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

8. La disposition en projet fait également état de « risques sanitaires ou sécuritaires ». Interrogée sur la portée de cette notion, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Dans le cadre d'une politique de santé publique, ces espaces permettent de consommer dans des conditions socio-sanitaires optimales et sous la supervision d'une équipe qualifiée. Cela permet de réduire les dommages liés à l'utilisation des drogues, de diminuer les risques pour la santé des usagers, de réduire les risques de transmission de maladies lors de la consommation de drogues, mais également de sécuriser l'usage de drogues pour l'utilisateur comme pour la société (réduction de la consommation de drogues dans les espaces publics) ».

Il est conseillé de préciser la notion de « risques sécuritaires », à tout le moins dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE