

Rolnummers 2727 en 2850
Arrest nr. 158/2004 van 20 oktober 2004

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van artikel 16 van de wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, ingesteld door J. Donny en door de v.z.w. Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 23 juni 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 juni 2003, heeft J. Donny, wonende te 3150 Haacht, Bukestraat 21, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 16 van de wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 juni 2003).

De vordering tot schorsing van voormelde wettelijke bepaling, ingediend door de verzoekende partij, is verworpen bij arrest nr. 108/2003 van 22 juli 2003, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 november 2003.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 november 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 december 2003, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 16 van voormelde wet van 3 mei 2003 door de v.z.w. Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1050 Brussel, Voorzittersstraat 55, de v.z.w. Fédération wallonne des institutions pour toxicomanes, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 4000 Luik, rue Saint-Denis 4, de v.z.w. Infor-Drogues, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1000 Brussel, Hamerstraat 19, de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1190 Brussel, Alsembergsesteenweg 303, en de v.z.w. Prospective Jeunesse, waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1050 Brussel, Mercelisstraat 27.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2727 en 2850 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

In de zaak nr. 2727 heeft de Ministerraad twee memories ingediend.

In de zaak nr. 2850 heeft de Ministerraad een memorie ingediend, hebben de verzoekende partijen een memorie van antwoord ingediend en heeft de Ministerraad ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 9 juni 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Nève, advocaat bij de balie te Luik, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 2850;

. Mr. J.-M. Dethy en Mr. A. Vandaele, advocaten bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

*Over de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging*

*Wat de hoedanigheid betreft om in rechte te treden*

A.1.1. De Ministerraad meent dat de eerste verzoekende partij in de zaak nr. 2850 niet over de vereiste hoedanigheid beschikt om in rechte te treden, doordat de beslissing om in rechte te treden niet zou voldoen aan de eisen gesteld door de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, meer bepaald wat het optreden van de raad van bestuur betreft.

Ten aanzien van alle partijen in die zaak werpt de Ministerraad op dat de beslissing om beroep in te stellen niet voldoende nauwkeurig het onderwerp van het beroep aangeeft.

A.1.2. Volgens de verzoekende partijen voldoet hun optreden in rechte aan de eisen gesteld door de wet van 27 juni 1921.

*Wat het belang betreft om in rechte treden*

A.2.1. De verzoekster in de zaak nr. 2727 voert aan dat ze als moeder van acht kinderen, van wie er zeven minderjarig zijn, belang heeft bij de vernietiging van de bestreden bepaling, die de geestelijke en lichamelijke gezondheid van minderjarigen in gevaar kan brengen.

A.2.2. De v.z.w. Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes en de v.z.w. Fédération wallonne des institutions pour toxicomanes hebben tot maatschappelijk doel « de noodzaak te doen kennen en erkennen van het bestaan van structuren voor preventie, hulp en specifieke zorg voor drugsverslaafden en voor personen die verslaafd zijn in de ruime betekenis van het woord » en beogen daarbij « een bevoorrechte gesprekspartner te zijn van de overheid en de media bij het uitwerken van een beleid inzake gezondheid en wetenschappelijk onderzoek op het gebied van toxicomanie in de ruime zin van het woord ». Ze menen dat er een voldoende verband bestaat tussen dat maatschappelijk doel en de door het beroep beoogde wetsbepaling. Ze voeren ook aan dat ze ten onrechte niet betrokken werden in het parlementair debat dat aan de bestreden wetswijziging is voorafgegaan.

A.2.3. De v.z.w. Infor-Drogues heeft tot doel centra te openen met als taken de opvang van jongeren die op zoek zijn naar informatie, hulp aan jongeren in moeilijkheden en de organisatie, indien nodig, van verschillende types van raadplegingen. Ze beoogt eveneens de aanpassing van de wetgeving te bevorderen. Tot staving van haar belang voert ze aan dat de bestreden bepaling haar in een uiterst moeilijke situatie plaatst doordat ze het vanwege de vaagheid van de erin gebruikte bewoordingen, niet mogelijk maakt betrouwbare informatie over drugs aan jongeren te verschaffen.

A.2.4. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme heeft tot doel « het bestrijden van onrecht en van elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap ». Haar maatschappelijk doel zou rechtstreeks in het gedrang worden gebracht doordat de bestreden bepaling, vanwege de vaagheid van haar bewoordingen, fundamentele waarborgen van de rechtsstaat schendt, zoals de gelijkheid voor de wet, de rechtszekerheid en het niet-willekeurig karakter van de gerechtelijke vervolging.

A.2.5. De v.z.w. Prospective Jeunesse ten slotte beoogt volgens haar maatschappelijk doel het informeren en sensibiliseren van een breed publiek voor de leefwereld van jongeren en houdt zich in het bijzonder bezig met de problemen inzake verslaving. Ze meent dat in de bestreden bepaling gebruikte begrippen zo vaag zijn dat ze correcte informatie over drugsgebruik onmogelijk maken.

A.2.6. De Ministerraad voert aan dat de verzoekster in de zaak nr. 2727 geen belang heeft om in rechte treden omdat ze niet aantoonbaar dat ze rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt door de bestreden bepaling, die slechts betrekking heeft op cannabisgebruik door meerderjarigen en niet noodzakelijk tot nadelige gevolgen voor haar kinderen leidt.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 2850 zouden evenmin beschikken over het rechtens vereiste belang nu de bestreden bepaling geen afbreuk doet aan hun maatschappelijk doel.

### *Ten gronde*

A.3. Beide verzoekschriften beogen de gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 16 van de wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica.

A.4.1. Het enige middel in de zaak nr. 2727 is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de internationale verdragen die België binden en in het bijzonder met artikel 33 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Het bezit van een niet nader omschreven kleine hoeveelheid cannabis door meerderjarigen die geen openbare overlast veroorzaken en wier gebruik niet problematisch is, mag volgens de bestreden bepaling niet meer worden gemeld aan het openbaar ministerie. Daardoor ontstaat een niet-gerechvaardigd onderscheid ten aanzien van vergelijkbare gedragingen zoals openbare dronkenschap, verboden kansspelen, overdreven snelheid enz. waarvoor de aangifteplicht aan het parket onverkort blijft gelden en die niet een dergelijke gunstregeling kunnen genieten.

A.4.2. Volgens de Ministerraad zijn de misdrijven die de verzoekster aanhaalt om te besluiten dat de bestreden bepaling een discriminerend karakter heeft, niet vergelijkbaar met de misdrijven waarvan sprake in de bestreden bepaling en kan hoe dan ook geen discriminatie worden afgeleid uit de verschillende strafrechtelijke behandeling van misdrijven.

In tegenstelling tot wat de verzoekster beweert, is er wel een redelijke verantwoording voor het onderscheid in behandeling dat zij aanklaagt. De wetgever heeft rekening gehouden met de internationaalrechtelijke voorschriften met betrekking tot de strafbaarstelling, straftoemeting en strafuitvoering inzake drugsbezit voor persoonlijk gebruik. Het voordeel van de registratie van cannabisgebruik in de plaats van een strafrechtelijke aanpak is dat de betrokkenen kunnen worden begeleid naar een curatieve behandeling die gepaard gaat met een reeks begeleidende maatregelen.

Wat de verwijzing naar de internationale verdragen betreft, merkt de Ministerraad op dat enkel concreet wordt verwezen naar het Verdrag inzake de rechten van het kind, waaraan het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen en dat in elk geval niet geschonden kan zijn nu de bestreden bepaling enkel betrekking heeft op meerderjarigen.

A.5.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2850 leiden een eerste middel, samengesteld uit vier onderdelen, af uit de schending van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, dat gewaarborgd is bij de in het middel beoogde bepalingen, gaat uit van de idee dat de strafwet zodanig moet zijn geformuleerd dat elkeen, op het ogenblik dat hij een gedraging stelt, kan weten of die gedraging strafbaar is. Een delegatie aan de uitvoerende macht kan slechts onder de strikte voorwaarde dat de wet de essentiële principes ter zake vastlegt.

De bestreden bepaling doet in de eerste plaats afbreuk aan dat beginsel doordat ze betrekking heeft op de « vaststelling van het bezit door een meerderjarige van een gebruikershoeveelheid van cannabis » zonder te preciseren wat een dergelijke hoeveelheid inhoudt. De precisering daaromtrent in de ministeriële richtlijn van 16 mei 2003 vindt geen steun in de wet en bevat interne contradicties.

De bestreden bepaling doet eveneens afbreuk aan het legaliteitsbeginsel in strafzaken door het hanteren van het begrip « openbare overlast ». De verwijzing naar het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en naar artikel 135, § 2, 7°, van de Nieuwe Gemeentewet heeft tot gevolg dat die notie zo ruim wordt opgevat dat er geen gedragingen meer zijn die niet onder het begrip « openbare overlast » kunnen vallen. Ten slotte faalt de bestreden bepaling eveneens door de strafbaarstelling te doen afhangen van het al dan niet « problematisch gebruik ». De vaststelling van dat problematisch gebruik door middel van gestandaardiseerde tests, zoals geregeld bij het koninklijk besluit van 16 mei 2003, is geen pertinente methode voor het opsporen van drugsgebruik.

A.5.2. Voorafgaand aan de bespreking van het eerste middel bekritiseert de Ministerraad het feit dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 2850 niet de gehele maar slechts de gedeeltelijke vernietiging van de bestreden bepaling vorderen. Een dergelijke gedeeltelijke vernietiging zou leiden tot een formulering van de bestreden bepaling die een volledige straffeloosheid van het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis inhoudt, wat fundamenteel zou ingaan tegen de bedoeling van de wetgever, maar wat blijkbaar wel het streven is van de verzoekende partijen.

Met betrekking tot het eerste middel beklemtoont de Ministerraad dat de bestreden bepaling niet op zich moet worden beoordeeld, maar samen met de uitvoeringsbepalingen van 16 mei 2003.

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken verhindert niet dat een delegatie wordt verleend aan de uitvoerende macht, op voorwaarde dat de machtiging voldoende duidelijk is omschreven en de essentiële beginselen zijn vastgelegd bij wet. Artikel 151 van de Grondwet verleent bovendien de bevoegde minister de mogelijkheid om bindende richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid uit te vaardigen.

Volgens de Ministerraad voldoet de bestreden bepaling aan de eisen gesteld door het legaliteitsbeginsel in strafzaken. Wat moet worden verstaan onder een « gebruikershoeveelheid » cannabis volgt uit de bestreden bepaling, in samenhang gelezen met de ministeriële richtlijn van 16 mei 2003. Voor de definitie van het begrip « openbare overlast » wordt verwezen naar artikel 135, § 2, 7°, van de Nieuwe Gemeentewet en naar artikel 3.5.g van het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, die in onderlinge samenhang moeten worden gelezen.

Wat het vierde onderdeel van het eerste middel betreft, meent de Ministerraad dat het begrip « problematisch gebruik » voldoende duidelijk in de wet is omschreven. De kritiek van de verzoekende partijen op het gebruik van een testbatterij om het problematisch gebruik te beoordelen, is gericht tegen het koninklijk besluit van 16 mei 2003, waarover het Hof niet kan oordelen.

A.6.1. Het tweede middel voert een schending aan van de artikelen 22 en 23, derde lid, 5°, van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Op grond van de bestreden bepaling wordt in geval van vaststelling van het bezit door een meerderjarige van een gebruikershoeveelheid cannabis, slechts tot registratie door de politie overgegaan indien dat bezit niet gepaard gaat met openbare overlast of met problematisch gebruik. Aldus behoort cannabisgebruik in die omstandigheden tot de privé-sfeer en geniet de gebruiker de bescherming geboden door de mensenrechtenverdragen. Het gebruik door de wetgever van vage en dubbelzinnige begrippen voldoet niet aan de eis dat de wet de gevallen moet bepalen waarin een inmenging in het privé-leven van de rechtsonderhorigen is toegestaan. Alzo tast de wet ook het recht aan op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

A.6.2. De Ministerraad meent dat de wetgever met de bestreden bepaling een evenwicht heeft gezocht tussen, enerzijds, het streven om sommige vormen van drugsgebruik op strafrechtelijk vlak een specifieke behandeling te verlenen en, anderzijds, het streven om voldoende bescherming te bieden tegen de drugsplaa, inzonderheid ten aanzien van minderjarigen.

De vermeende inbreuk op het privé-leven die de verzoekende partijen bekritisieren is niet het gevolg van de bestreden bepaling, maar wel van de bepalingen die drugsbezit strafbaar stellen. Overigens voldoet die strafbaarstelling aan de vereisten gesteld door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Ten slotte meent de Ministerraad dat de bestreden bepaling in overeenstemming is met de artikelen 22 en 23, derde lid, 5°, van de Grondwet omdat ze ernaar streeft de menselijke waardigheid te beschermen, zowel van drugsgebruikers als van de personen in hun omgeving. De kritiek van de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing aantast, is niet betamelijk, nu drugsgebruik de antipode vormt van het ideaal dat de maatschappij haar leden moet trachten te bieden.

A.7.1. In het derde middel betogen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling strijdig is met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, doordat ze vanwege de vaagheid van de erin gebruikte bewoordingen niet toestaat de betrokkenen met juistheid in te lichten omtrent de juridische gevolgen van hun gedragingen, zodat ze afbreuk doet aan het door de Grondwet gewaarborgde recht op juridische bijstand.

A.7.2. De Ministerraad verwijst in zijn antwoord naar de uiteenzetting bij het eerste middel waarbij werd aangetoond dat de bestreden bepaling voldoende precies is geformuleerd en geen afbreuk doet aan het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

A.8.1. Het vierde middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De bestreden bepaling leidt tot een discriminatie tussen twee categorieën van meerderjarige rechtsonderhorigen die in het bezit zijn van een gebruikershoeveelheid cannabis, naargelang dat bezit gepaard gaat met openbare overlast dan wel met problematisch gebruik, nu in het eerste geval strengere straffen gelden dan in het tweede geval, zonder dat voor dat verschil in behandeling een redelijke rechtvaardiging voorhanden is.

De bestreden bepaling leidt eveneens tot een discriminatie tussen twee categorieën van meerderjarige rechtsonderhorigen die in het bezit zijn van een gebruikershoeveelheid cannabis, naargelang, enerzijds, hun gebruik problematisch is of gepaard gaat met openbare overlast, en, anderzijds, dat niet het geval is, doordat in het eerste geval wel en in het tweede geval niet tot vervolging kan worden overgegaan. Voor dat onderscheid in behandeling bestaat geen redelijke rechtvaardiging, doordat het gebaseerd is op vage begrippen die tot een totale verwarring leiden tussen de juridische en medische aspecten van drugsgebruik.

In hun memorie voegen de verzoekende partijen nog een derde onderdeel toe aan het vierde middel, dat gericht is tegen de bestreden bepaling, gelezen in samenhang met de richtlijn van 16 mei 2003.

Daarbij bekritisieren zij het feit dat de richtlijn een bijkomend onderscheid in behandeling invoert doordat wordt bepaald dat in de gevallen waarin is voldaan aan de vereisten van artikel 11 van de wet van 3 mei 2003, toch proces-verbaal wordt opgesteld indien het misdrijf is vastgesteld in een arrondissement waarin de dader van het misdrijf niet is gedomicilieerd.

Aldus maakt de wet een onderscheid dat op geen pertinent criterium is gebaseerd nu de woonplaats van de betrokkene niet bepalend kan zijn om hem al dan niet te vervolgen voor cannabisbezit.

A.8.2. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat het middel niet ontvankelijk is omdat het aangeklaagde verschil in behandeling is gesitueerd op het niveau van de straffen en derhalve regels betreft die niet ter toetsing aan het Hof zijn voorgelegd.

Subsidiar meent de Ministerraad dat het onderscheid in behandeling tussen drugsgebruikers, naargelang hun gebruik problematisch is dan wel openbare overlast veroorzaakt, verantwoord is doordat de verstoring van de openbare orde meer bezwarend is. Het in aanmerking nemen van het verstoren van de openbare orde beoogt vooral de bescherming van minderjarigen.

Het onderscheid tussen drugsgebruikers naargelang een proces-verbaal kan worden opgesteld dan wel enkel tot registratie wordt overgegaan, is eveneens gebaseerd op een objectief criterium van onderscheid, doordat de wetgever beoogt ten aanzien van de meerderjarige gebruikers van cannabis die geen « problematisch gebruik » vertonen en geen openbare overlast veroorzaken, een gedoogbeleid te voeren.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.1.1. De Ministerraad meent dat het beroep ingesteld door de eerste verzoekende partij in de zaak nr. 2850 niet ontvankelijk is, omdat niet voldaan zou zijn aan de vereisten gesteld door de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. Ten aanzien van alle verzoekende partijen in die zaak betwist de Ministerraad de ontvankelijkheid van het beroep omdat de beslissing van het bevoegde orgaan om beroep in te stellen bij het Hof niet voldoende precies het onderwerp van het beroep zou aangeven.

B.1.2. Uit de door de v.z.w. Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes overgelegde stukken blijkt dat de raad van bestuur de beslissing om een beroep in te stellen eerst heeft voorgelegd aan de algemene vergadering.

Na unanieme goedkeuring van dat voorstel door de algemene vergadering, waartoe ook alle leden van de raad van bestuur behoren, neemt de raad van bestuur akte van die beslissing en wijst hij een advocaat aan. Een dergelijke werkwijze doet geen afbreuk aan de geldigheid van het ingediende beroep, nu tevens blijkt dat de raad van bestuur de beslissing heeft genomen overeenkomstig de statuten.

B.1.3. Uit de bij het Hof door alle verzoekende partijen ingediende stukken blijkt dat de beslissing om in rechte te treden met voldoende nauwkeurigheid het onderwerp aangeeft van het beroep tot vernietiging.

B.1.4. De excepties dienen te worden verworpen.

B.2.1. De Ministerraad betwist eveneens het belang van alle verzoekende partijen.

B.2.2. Het bestreden artikel 16 van de wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende

middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, voegt een artikel 11 in 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, dat luidt :

« § 1. In afwijking van het bepaalde in artikel 40 van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992, wordt in geval van de vaststelling van het bezit door een meerderjarige van een gebruikershoeveelheid van cannabis dat niet vergezeld gaat met openbare overlast of met problematisch gebruik, slechts tot registratie door de politie overgegaan.

§ 2. Onder problematisch gebruik wordt verstaan : gebruik dat gepaard gaat met een graad van verslaving die de gebruiker niet langer de mogelijkheid biedt zijn gebruik te controleren en dat zich uit door psychische en lichamelijke symptomen.

§ 3. Onder openbare overlast wordt verstaan : de openbare overlast bedoeld in artikel 135, § 2, 7°, van de nieuwe gemeentewet. Overeenkomstig artikel 3.5.g van het Verdrag van 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen wordt als openbare overlast beschouwd het bezit van cannabis in een strafinrichting, in een opvoedingsinstituut of in het gebouw van een maatschappelijke instelling of in hun onmiddellijke omgeving, of op andere plaatsen waar minderjarigen samenkomen voor onderwijs, sport en andere gezamenlijke bezigheden. »

B.2.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt dat de wetgever zich tot doel stelt het drugsgebruik te verminderen en de drugsgebruikers te beschermen.

In de parlementaire voorbereiding werd ook gesteld dat, hoewel wordt vastgesteld dat elk drugsgebruik en dus ook cannabisgebruik schadelijk kan zijn voor de gebruiker en voor zijn omgeving, gevangenisstraffen moeten worden beschouwd als *ultimum remedium* ter bestraffing van cannabisgebruik en in de eerste plaats moet worden gekozen voor de weg van de hulpverlening (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-1888/001, pp. 4 en 5).

Luidens artikel 2ter van de wet van 24 februari 1921, ingevoegd bij de wet van 4 april 2003, blijft het bezit door een meerderjarige van cannabis voor persoonlijk gebruik strafbaar. Op grond van de bestreden bepaling wordt evenwel geen proces-verbaal opgesteld, maar wordt enkel tot registratie door de politie overgegaan wanneer een meerderjarige persoon in het bezit wordt aangetroffen van een gebruikershoeveelheid cannabis dat niet gepaard gaat met openbare overlast of met problematisch gebruik. Doordat cannabisbezit evenwel strafbaar



blijft, wordt aldus een gedoogbeleid gevoerd ten aanzien van meerderjarige gebruikers die voldoen aan de vermelde vereisten.

B.2.4. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.5. De verzoekster in de zaak nr. 2727 voert aan dat ze als ouder van meerderjarige en minderjarige kinderen doet blijken van een belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling, die de geestelijke of lichamelijke gezondheid van jongeren in gevaar zou brengen.

B.2.6. De eerste, de tweede, de derde en de vijfde verzoekende partij in de zaak nr. 2850 zijn verenigingen zonder winstoogmerk die zich tot doel stellen hulpverlening of informatieverstrekking te bieden inzake drugsgebruik. De vierde verzoekende partij, de v.z.w. Ligue des droits de l'homme heeft tot doel « het bestrijden van onrecht en van elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap ».

B.3.1. De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepaling dat ze door de vaagheid en dubbelzinnigheid van haar bewoordingen, hetzij niet toestaat betrouwbare informatie over drugsgebruik te verschaffen, hetzij fundamentele grondwettelijke beginselen of verdragsbepalingen schendt.

B.3.2. Nu het onderzoek van het belang van de verzoekende partijen samenhangt met de draagwijdte die aan de bestreden bepaling moet worden gegeven, valt dat onderzoek samen met dat van de grond van de zaak.

#### *Ten gronde*

B.4.1. De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepaling dat ze een schending inhoudt van het legaliteitsbeginsel in strafzaken, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, van het recht op eerbiediging van het privé-leven en van het recht op juridische bijstand zoals gewaarborgd door de Grondwet en door internationale verdragen.

B.4.2. Op grond van artikel 2<sup>ter</sup> van de wet van 24 februari 1921 blijft het bezit door een meerderjarige van cannabis voor persoonlijk gebruik strafbaar. Wanneer evenwel dat bezit voor eigen gebruik niet problematisch is en geen openbare overlast veroorzaakt, gaat de politie slechts tot registratie over en stelt ze geen proces-verbaal op zodat het openbaar ministerie niet wordt ingelicht.

Aldus raakt de bestreden bepaling aan het geheel van de rechtsregels betreffende de opsporing, de vervolging en de berechting van personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd.

B.5.1. Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

[...] »

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. »

Artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepalen :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. [...] »

B.5.2. Op grond van artikel 1, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, gewijzigd bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, is het Hof bevoegd om wetgevende normen te vernietigen wegens schending van de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten » en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Wanneer evenwel een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is met die van een of meer van de voormelde grondwetsbepalingen, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen. De schending van een grondrecht houdt overigens *ipso facto* een schending in van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.

Daaruit volgt dat, wanneer een schending wordt aangevoerd van een bepaling van titel II of van de artikelen 170, 172 of 191 van de Grondwet, het Hof, bij zijn onderzoek, rekening houdt met internationaalrechtelijke bepalingen die analoge rechten of vrijheden waarborgen.

B.5.3. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.5.4. Uit de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, alsmede uit artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, vloeit ook voort dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is.

B.5.5. De wetgever beklemtoont in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling dat die in samenhang moet worden gelezen met het koninklijk besluit van 16 mei 2003 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 december 1930 omtrent de handel in slaap- en verdovende middelen alsmede van het koninklijk besluit van 22 januari 1998 tot reglementering van sommige psychotrope stoffen, teneinde daarin bepalingen in te voegen met betrekking tot risicobeperking en therapeutisch advies, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 oktober 1993 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen » en met de ministeriële richtlijn van 16 mei 2003 « betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit en de detailhandel in illegale verdovende middelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-1888/001 en DOC 50-1889/001, p. 10).

B.5.6. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken gaat niet zover dat het de wetgever ertoe zou verplichten elk aspect van de vervolging zelf te regelen, in het bijzonder sinds de wet van 4 maart 1997, die in het Gerechtelijk Wetboek artikel 143*bis* heeft ingevoerd waarbij de bevoegdheid van het college van procureurs-generaal inzake het strafrechtelijk beleid wordt vastgesteld, en sinds de aanneming van artikel 151 van de Grondwet, waarin « het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen » wordt bevestigd. Vereist is evenwel dat de wet de bijzondere eisen ter zake van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid waaraan de strafwetten moeten voldoen, niet miskent. *In casu* klemt die eis des te meer nu de bestreden bepaling in verscheidene opzichten afwijkt van algemene regels van strafrecht, onder meer inzake de bevoegdheid van het openbaar ministerie en de aangifteverplichting van de politiediensten bij de vaststelling van misdrijven.

B.6.1. De kritiek van de verzoekende partijen is in de eerste plaats gericht tegen het feit dat het niet vervolgen bij cannabisbezit door een meerderjarige vereist dat het gaat om het bezit van « een gebruikershoeveelheid ».

B.6.2. De wetgever heeft geoordeeld dat niet exact in de wet moest worden vastgelegd hoeveel gram cannabis men mag bezitten (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-1888/004, pp. 237, 301 en 316; *Parl. St.*, Senaat, nr. 2-1475/3, p. 17). De ministeriële richtlijn van 16 mei 2003 bepaalt dat onder een gebruikershoeveelheid moet worden verstaan « het bezit van een hoeveelheid cannabis die in een enkele keer of binnen maximum 24 uur kan worden gebruikt » en voegt eraan toe : « Gelet op de diverse soorten producten en op de diverse varianten van de concentratie van THC in cannabis, heeft de regering ervoor geopteerd geen plafond te bepalen dat is gegrond op een maximum gewicht. Bij gebrek aan aanwijzingen inzake verkoop of van smokkel, moet het bezit van een hoeveelheid cannabis die de drempel van 3 (drie) gram niet te boven gaat worden beschouwd als bezit voor persoonlijk gebruik ».

Nog volgens de richtlijn hebben de woorden « bezit van cannabis » zowel betrekking op het werkelijke bezit als op de teelt van vrouwelijke cannabisplanten. Onder teelt van cannabisplanten voor persoonlijk gebruik wordt verstaan « het bezit van een hoeveelheid vrouwelijke cannabisplanten die niet kan worden gebruikt voor louter een productie die de

behoefden voor persoonlijk gebruik overstijgt, te weten maximum één plant (en dus niet één zaadje, één plant die wordt geteeld en één plant die werd geoogst) ».

B.6.3. Indien de wet bepaalt dat het bezit van een hoeveelheid cannabis voor persoonlijk gebruik, ondanks het strafbare karakter ervan, onder bepaalde voorwaarden niet wordt gemeld aan het parket, maar enkel wordt geregistreerd door de politie, is vereist dat die hoeveelheid duidelijk wordt bepaald. Enkel op die manier kunnen de optredende politieambtenaren over een objectieve maatstaf beschikken om uit te maken of ze al dan niet een proces-verbaal moeten opmaken.

B.6.4. Hoewel het op zich aannemelijk is dat het bepalen van die hoeveelheid wordt overgelaten aan de uitvoerende macht, dient de opdracht die de wetgever daartoe verleent, ondubbelzinnig ertoe te verplichten een welomschreven hoeveelheid te bepalen.

In zoverre de bestreden bepaling niet aan die vereisten voldoet en toestaat, zoals uit de richtlijn van 16 mei 2003 blijkt, dat het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis onder meer wordt bepaald op basis van subjectieve elementen, heeft zij geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

B.7.1. De kritiek van de verzoekende partijen op de vaagheid van de bestreden bepaling betreft ook het feit dat geen proces-verbaal, maar een anonieme politieregistratie wordt opgesteld wanneer het bezit van cannabis door een meerderjarige niet gepaard gaat met « problematisch gebruik ».

B.7.2. Onder « problematisch gebruik » dient volgens de Nederlandse tekst van de bestreden bepaling te worden verstaan « gebruik dat gepaard gaat met een graad van verslaving die de gebruiker niet langer de mogelijkheid biedt zijn gebruik te controleren en dat zich uit door psychische en lichamelijke symptomen ». De Franse tekst van de wet spreekt van « un usage qui s'accompagne d'un degré de dépendance qui ne permet plus à l'utilisateur de contrôler son usage, et qui s'exprime par des symptômes psychiques ou physiques ».

Aangezien de Nederlandse versie « psychische *en* lichamelijke symptomen » vereist en de Franse versie « des symptômes psychiques *ou* physiques » is die bepaling dubbelzinnig.

B.7.3. Zoals de bestreden bepaling is geformuleerd, wordt het problematisch gedrag niet gemeten aan de invloed die de betrokkene heeft op zijn omgeving, maar wordt enkel gerefereerd aan zijn persoonlijke toestand. Aldus vergt zij dat de politieambtenaren, om te beslissen of zij al dan niet proces-verbaal dienen op te maken en of bijgevolg al dan niet vervolgd zal kunnen worden, de psychologische, medische en sociale toestand van de cannabisgebruiker beoordelen. De interpretatiebevoegdheid die aldus aan de verbalisanten wordt gelaten, is een bron van rechtsonzekerheid en is niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

B.8.1. Ten slotte hebben de verzoekende partijen ook bezwaar tegen het feit dat het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis door een meerderjarige wordt gedoogd voor zover het niet vergezeld gaat met « openbare overlast ».

B.8.2. Volgens de bestreden bepaling moet onder « openbare overlast » worden verstaan :

« de openbare overlast bedoeld in artikel 135, § 2, 7°, van de nieuwe gemeentewet. Overeenkomstig artikel 3.5.g van het Verdrag van [de Verenigde Naties van 20 december] 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen wordt als openbare overlast beschouwd het bezit van cannabis in een strafinrichting, in een opvoedingsinstituut of in het gebouw van een maatschappelijke instelling of in hun onmiddellijke omgeving, of op andere plaatsen waar minderjarigen samenkomen voor onderwijs, sport en andere gezamenlijke bezigheden ».

B.8.3. De bestreden bepaling definieert het begrip openbare overlast onder verwijzing naar twee verschillende normen. Ten aanzien van de verwijzing naar artikel 135, § 2, 7°, van de Nieuwe Gemeentewet dient te worden opgemerkt dat die bepaling stelt dat « aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten [wordt] toevertrouwd : [...] het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast » en dus dat begrip niet definieert.

De stelling van de Ministerraad dat de verwijzing naar de Nieuwe Gemeentewet niet op zich moet worden gelezen maar in samenhang met de verwijzing naar het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, kan niet worden gevolgd. In dat geval zou de verwijzing naar de Nieuwe

Gemeentewet niets toevoegen aan de bestreden bepaling, wat bezwaarlijk kan worden beschouwd als zijnde de bedoeling van de wetgever.

B.8.4. Wat de verwijzing naar het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen betreft, dient te worden opgemerkt dat de wet ten onrechte de indruk wekt dat het Verdrag het begrip « openbare overlast » zou omschrijven op de wijze zoals thans opgenomen in artikel 11, § 3, van de wet van 24 februari 1921, zoals gewijzigd bij de bestreden bepaling. Dat is evenwel niet het geval, nu het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen in artikel 3.5.g de verdragspartijen opdraagt ervoor te zorgen dat de gerechtelijke instanties en andere bevoegde overheden rekening zouden houden met bepaalde bezwarende omstandigheden bij drugsbezit uit winstbejag. De notie « openbare overlast » komt in het Verdrag derhalve niet voor.

B.8.5. De omschrijving van « openbare overlast » door de wet verwijst in de eerste plaats naar het bezit van cannabis in bepaalde gebouwen of hun onmiddellijke omgeving. In dat verband is moeilijk af te bakenen wat moet worden verstaan onder « een gebouw van een maatschappelijke instelling » of onder de « onmiddellijke omgeving ».

Voorts wordt cannabisbezit geacht openbare overlast te veroorzaken op « plaatsen waar minderjarigen samenkomen voor onderwijs, sport en andere gezamenlijke bezigheden ». Die omschrijving van openbare overlast is dermate ruim dat voor elk gebruik van cannabis door een meerderjarige, op een plaats die toegankelijk is voor minderjarigen, proces-verbaal moet worden opgesteld. Hoewel die interpretatie werd voorgestaan door de Minister van Justitie en zij ook terug te vinden is in de richtlijn van 16 mei 2003, werd ze tegengesproken door de Minister van Volksgezondheid, volgens wie de aanwezigheid van minderjarigen op zich niet impliceert dat het om overlast gaat (*Parl. St.*, Senaat, 2002-2003, nr. 2-1475/3, pp. 31 en 32).

B.8.6. Uit het bovenstaande blijkt dat ook het begrip « openbare overlast » door zijn ambigu karakter niet voldoet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

B.9. Nu blijkt dat verscheidene begrippen gebruikt in de bestreden bepaling dermate vaag en onnauwkeurig zijn dat de juiste draagwijdte ervan niet kan worden vastgesteld, voldoet die bepaling niet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel in strafzaken, en dient zij te worden vernietigd.

B.10. Nu de andere middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

B.11. Ten einde te voorkomen dat een verweermiddel wordt ontnomen aan de personen die het voorwerp zouden hebben uitgemaakt van een proces-verbaal gemeld aan het parket in strijd met de vernietigde bepaling, dienen, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, de gevolgen van de vernietigde bepaling te worden gehandhaafd tot op de datum van de publicatie van dit arrest in het *Belgisch Staatsblad*.



Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 16 van de wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling tot op de datum van de publicatie van dit arrest in het *Belgisch Staatsblad*.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 20 oktober 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts