



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 132/2022
van 20 oktober 2022
Rolnummer : 7689**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 2bis, § 6, 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 », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, de rechters T. Giet, J. Moerman, E. Bribosia en W. Verrijdt, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 26 november 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 december 2021, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2bis, § 6 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, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de straf gesteld op deze strafbare gedragingen overeenkomstig artikel 2bis, § 1 tot en met § 5 van voornoemde wet zwaarder is dan deze bepaald in het geval van een poging tot het plegen van de misdaden vervat in artikel 2bis, § 1 tot en met § 5 van voornoemde wet (in toepassing van de artikelen 52, 80 en 81 Strafwetboek), terwijl beide gedragingen gesteld worden voorafgaand aan het voltooide misdrijf van het invoeren, uitvoeren, vervoeren, vervaardigen, produceren, in bezit hebben, verkopen of te koop aanbieden, leveren, afleveren of aanschaffen van middelen of het verbouwen van cannabisplanten, cocoplanten of planten van het geslacht *Papaver somniferum* L (artikel 6 van het koninklijk besluit van 6 september 2017) en de poging in de keten van (al dan niet strafbare)

gedragingen die kunnen leiden tot hogervermeld voltooid misdrijf, gelet op de aard van de door de dader gestelde handelingen, bovendien dichter bij dit beoogde eindresultaat kan worden gesitueerd dan het zelfstandige misdrijf van het stellen van voorbereidende handelingen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Dzevad Lukac en Mirsad Lukac, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Luyckx, advocaat bij de balie van Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. D. Daniels, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Dzevad Lukac;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 29 juni 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 13 juli 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 13 juli 2022 in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

Voor de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen, staan meerdere beklaagden terecht voor onder andere het stellen van voorbereidende handelingen met het oog op de onwettige aanmaak, verkoop, levering of verschaffing van cocaïne in vereniging. Verder moeten enkele beklaagden zich verantwoorden voor feiten van invoer en vervoer van cocaïne in vereniging en poging daartoe. De verdediging van meerdere beklaagden verzoekt de Rechtbank om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof met betrekking tot artikel 2bis, § 6, 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 » (hierna : de wet van 24 februari 1921). De Rechtbank verwerpt dat verzoek met betrekking tot de vraag die is gebaseerd op de bestaanbaarheid van die bepaling met het legaliteitsbeginsel in strafzaken en de vraag die is gebaseerd op de mogelijkheid tot spontane terugtred. De Rechtbank oordeelt voor het overige dat er klaarblijkelijk geen schending voorligt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voor wat betreft het enkele feit dat de wetgever ervoor heeft gekozen voorbereidende handelingen te bestraffen met dezelfde straffen als een ander voltrokken misdrijf omschreven in of krachtens de wet van 24 februari 1921, maar stelt vast dat in een verschillende bestraffing wordt voorzien voor enerzijds de strafbare voorbereidende behandelingen en anderzijds de poging tot het plegen van de misdaden bedoeld in artikel 2bis, §§ 1 tot 5, van de wet van 24 februari 1921. De Rechtbank stelt daarop de voormelde prejudiciële vraag aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Dzevad Lukac en Mirsad Lukac voeren aan dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord. De poging tot het plegen van een drugsmisdrijf wordt minder streng bestraft dan het stellen van een voorbereidende handeling, terwijl die poging op zich dichter staat bij het door beide handelingen beoogde eindresultaat. Bovendien gaat het in beide gevallen om handelingen die aan het voltooid misdrijf voorafgaan. Dat verschil in behandeling wordt volgens hen op geen enkele wijze verklaard in de parlementaire voorbereidingen. Daaruit blijkt volgens hen net dat de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen geconcipieerd werd als een soort « bijna »-poging.

A.2. De Ministerraad voert aan dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord is, doordat de wetgever, door de voorbereidende handelingen te bestraffen, een specifieke industrie wou treffen die zich daarop richt, zonder noodzakelijk handelingen te stellen die kunnen worden beschouwd als een begin van uitvoering van een drugsmisdrijf. In zijn memorie van antwoord voegt de Ministerraad daaraan toe dat uit recente rechtspraak van het Hof van Cassatie en van het verwijzende rechtscollege blijkt dat zij eveneens van oordeel zijn dat er geen sprake is van een schending.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 2*bis*, § 6, 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 » (hierna : de wet van 24 februari 1921). Krachtens die bepaling worden voorbereidende handelingen gesteld met het oog op de aanmaak, de verkoop, de levering of de illegale verschaffing van een in artikel 2*bis*, § 1, bedoelde stof, of met het oog op de verbouw van planten waaruit die stoffen kunnen worden getrokken, bestraft met dezelfde straffen als de straffen gesteld in artikel 2*bis*, §§ 1 tot 5.

B.2.1. Artikel 2*bis* van de wet van 24 februari 1921, zoals van toepassing op het geding ten gronde, bepaalt :

« § 1. Overtreding van de bepalingen van de krachtens deze wet uitgevaardigde koninklijke besluiten met betrekking tot de slaapmiddelen, verdovende middelen en de andere psychotrope stoffen die afhankelijkheid kunnen teweegbrengen en waarvan de lijst door de Koning wordt vastgesteld alsmede met betrekking tot de verbouw van planten waaruit deze stoffen kunnen worden getrokken, wordt gestraft naar gelang van het onderscheid gemaakt in

het tweede lid en van de categorieën vastgesteld door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad, met gevangenisstraf van drie maanden tot vijf jaar en met geldboete van duizend tot honderdduizend EUR.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een onderscheid maken tussen de stoffen opgesomd in de lijst bedoeld in het eerste lid.

§ 2. De misdrijven bedoeld in § 1 worden gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar :

a) indien ze worden gepleegd ten aanzien van een minderjarige boven de volle leeftijd van 16 jaar;

b) indien het gebruik dat van de onder § 1 bepaalde stoffen ten gevolge van de misdrijven is gemaakt, bij een ander hetzij een ongeneeslijk lijkende ziekte, hetzij een ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid van meer dan vier maanden, hetzij het volledig verlies van het gebruik van een orgaan, hetzij een zware verminking heeft veroorzaakt.

§ 3. De misdrijven bedoeld in § 1 worden gestraft met opsluiting van tien tot vijftien jaar :

a) indien ze worden gepleegd ten aanzien van een minderjarige die meer dan volle twaalf jaar en minder dan volle zestien jaar oud is;

b) indien ze daden zijn van deelneming aan de hoofd- of bijkomende bedrijvigheid van een vereniging;

c) indien het gebruik dat ten gevolge van de misdrijven van de in § 1 bepaalde stoffen is gemaakt, de dood heeft veroorzaakt.

§ 4. De misdrijven bedoeld in § 1 worden gestraft met opsluiting van vijftien tot twintig jaar :

a) indien ze worden gepleegd ten aanzien van een kind dat geen volle twaalf jaar oud is;

b) indien ze daden zijn van deelneming aan de hoofd- of bijkomende bedrijvigheid van een vereniging, in de hoedanigheid van leidend persoon.

§ 5. In de in §§ 2, 3, 4 en 6 voorziene gevallen kan bovendien een geldboete van 1 000 tot 100 000 EUR worden opgelegd.

§ 6. Met de in dit artikel gestelde straffen, en volgens het daarin gemaakte onderscheid worden gestraft zij die, onder bezwarende titel of om niet, voorbereidende handelingen stellen met het oog op de aanmaak, de verkoop, de levering of de illegale verschaffing van een in § 1 bedoelde stof, of met het oog op de verbouw van planten waaruit deze stoffen kunnen worden getrokken ».

B.2.2. De artikelen 51 tot 53 van het Strafwetboek bepalen :

« Art. 51. Strafbare poging bestaat, wanneer het voornemen om een misdaad of een wanbedrijf te plegen zich heeft geopenbaard door uitwendige daden die een begin van

uitvoering van die misdaad of van dat wanbedrijf uitmaken en alleen ten gevolge van omstandigheden, van de wil van de dader onafhankelijk, zijn gestaakt of hun uitwerking hebben gemist.

Art. 52. Poging tot misdaad wordt gestraft met de straf die, overeenkomstig de artikelen 80 en 81, onmiddellijk lager is dan die gesteld op de misdaad zelf.

De pogingen tot misdaden die strafbaar zijn met levenslange opsluiting of levenslange hechtenis worden echter respectievelijk gestraft met twintig jaar tot dertig jaar opsluiting of met twintig jaar tot dertig jaar hechtenis.

Art. 53. De wet bepaalt in welke gevallen en met welke straffen poging tot wanbedrijf wordt gestraft ».

B.3. Doordat, enerzijds krachtens artikel *2bis*, § 6, van de wet van 24 februari 1921 de voorbereidende handelingen op dezelfde manier worden bestraft als de drugsmisdrijven die zij beogen voor te bereiden en, anderzijds, artikel 52 van het Strafwetboek bepaalt dat pogingen tot het plegen van een misdaad worden gestraft met de straf die, overeenkomstig de artikelen 80 en 81 van het Strafwetboek, onmiddellijk lager is dan die welke is gesteld op de misdaad zelf, wordt de voorbereidende handeling ten aanzien van een van de in artikel *2bis*, §§ 2 tot 5, bedoelde misdaden strenger bestraft dan de poging om een dergelijke misdaad te plegen.

Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van die regeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. De laakbaarheid van bepaalde feiten, de vaststelling ervan als een misdrijf, de ernst van dat misdrijf en de zwaarwichtigheid waarmee het kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever.

Het Hof zou zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven indien het bij de vraag naar de verantwoording van verschillen in bestraffing telkens een afweging zou maken op grond van een waardeoordeel over de laakbaarheid van de betrokken feiten ten opzichte van andere strafbaar gestelde feiten en zijn onderzoek niet zou beperken tot de gevallen waarin de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling of tot een kennelijk onevenredige straf.

B.6. Artikel *2bis*, § 6, van de wet van 24 februari 1921 werd ingevoerd bij artikel 3 van de wet van 7 februari 2014 « tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van gifstoffen, 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 ». Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, met de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen ten aanzien van de in artikel *2bis*, §§ 1 tot 5, opgesomde drugsmisdrijven, de bedoeling had om te reageren op een nieuwe evolutie in het kader van de drugshandel, waardoor drugsproducenten doeltreffender moesten worden bestreden :

« De illegale drugproductie neemt steeds meer professionele vormen aan. De groeiende betrokkenheid van zeer goed georganiseerde criminele netwerken is aan een en ander niet vreemd. De professionalisering van de drugproductie laat zich sterk voelen in de sector van de synthetische drugs, waaronder de aanmaak van de psychoactieve stoffen zoals bedoeld in artikel 2, 2° van dit voorontwerp, en in de sector van de professionele cannabisteelt. Die professionalisering uit zich, voor beide sectoren, in het gebruikte materiaal en de technieken. Wat het laatste betreft, gaat het om handelingen en methoden die worden gebruikt om de kwaliteit en de kwantiteit van het productieproces of van de teelt op te voeren en de productie zelf maximaal af te schermen van de buitenwereld zodat de kansen op ontdekking van de illegale activiteiten minimaal worden. Het gaat daarbij o.a. om het afschermen van de productieruimtes door gebruik te maken van lawaai- en geurhinder werende bekleding en ander materiaal o.a. afzuiginstallaties, allerhande detectiemateriaal dat moet waarschuwen voor ongewenste bezoekers, het aanbrengen van ‘ *booby traps* ’, het gebruik van speciaal verbouwde voertuigen en aanhangwagens, maar ook het ter beschikking stellen van ruimtes zoals garages, hangars en andere stapelruimtes, het delen van, of het gebruik van volledige, woningen en appartementen en het aanbrengen van materiaal en/of technieken die toelaten om de reguliere elektriciteitstoevoer af te leiden.

De professionalisering van de illegale drugproductie heeft geleid tot het ontstaan van een specifieke industrie die zich concentreert op voorbereidende en faciliterende handelingen. In dit verband kan gewezen worden op de rol die zogenaamde ‘*growshops*’ spelen in de cannabisteelt bij de aanlevering van grondstoffen en materiaal voor de inrichting van een labo gericht op de productie van illegale drugs, op het ter beschikking stellen van locaties en ruimtes die voor de productie van illegale drugs worden aangewend.

In bepaalde gevallen worden deze diensten en goederen geleverd door criminele organisaties, maar ook legale bedrijven en individuen kunnen hier een rol spelen in de aanlevering van deze diensten en goederen. Op die manier wordt het productieproces professioneler, grootschaliger en krijgt het steeds meer innoverende impulsen. Deze voorbereidende handelingen zijn essentieel voor de totstandkoming van de illegale productie van voornoemde drugs. De strafbaarstelling van voorbereidende handelingen is dus ook essentieel om de illegale drugproductie tegen te gaan. [...]

Het gebeurt dat ruimten worden ontdekt met materiaal bestemd voor illegale drugproductie, of waarin sporen worden aangetroffen van eerdere productie of teelt, die zich in verregaande staat van voorbereiding op illegale drugproductie bevinden zonder dat er evenwel stekken of cannabisplanten of grondstoffen voor de aanmaak van synthetische drugs worden aangetroffen.

Het gebeurt dat er nog geen begin van uitvoering is, waardoor een van de constitutieve elementen van de strafbare poging niet aanwezig is. Zelfs het materiaal dat men aantreft kan in dat geval niet in beslag worden genomen niettegenstaande dat dat er weinig twijfel bestaat over de criminele intenties » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3112/001, pp. 9-10).

In het verslag wordt in dat verband gepreciseerd dat de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen ertoe strekt « alle schakels in de georganiseerde drugsmisdaad [te bestrijden] » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3112/002, p. 4).

Antwoordend op een vraag over de ruime formulering van de bepaling heeft de minister in verband met die nieuwe strafbaarstelling gepreciseerd dat zij wordt ingevoegd « in de bovengenoemde wet van 1921, die een strafwet is », zodat « misdadig opzet aanwezig [moet] zijn, voor de toepassing ervan » (*ibid.*, p. 9).

B.7. In het licht van de vaststelling dat er een afzonderlijke criminele industrie is ontstaan, die zich op professionele wijze specialiseert in de voorbereiding en ondersteuning van drugsmisdrijven, zonder dat de betrokkenen steeds zelf deelnemen aan de uitvoering van die drugsmisdrijven, kon de wetgever in redelijkheid oordelen dat het noodzakelijk is dat voorbereidende handelingen even zwaar moeten worden bestraft als de drugsmisdrijven die zij beogen voor te bereiden en te faciliteren, zelfs indien er nog geen sprake is van enig begin van uitvoering van die drugsmisdrijven. In die context is het niet kennelijk onredelijk om aldus de

strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen die met opzet worden verricht met het oog op het plegen van inbreuken op de drugswetgeving, onafhankelijk te maken van de specifieke uitvoering van misdrijven die deze handelingen voorbereiden. Op grond van de voormelde overwegingen is het bijgevolg evenmin kennelijk onredelijk dat de voorbereidende handelingen zwaarder worden bestraft dan de poging om een specifieke drugsmisdrijf te plegen. De overweging, in de prejudiciële vraag, dat de poging chronologisch gezien dichterbij het beoogde eindresultaat moet worden gesitueerd, verandert niets aan die conclusie.

Tot slot blijkt noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit de memories van de partijen, dat wordt aangevoerd dat de straffen die gelden ten aanzien van de voorbereidende handelingen, kennelijk onevenredig zouden zijn.

B.8. Artikel *2bis*, § 6, van de wet van 24 februari 1921 is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de straf gesteld op de voorbereidende handelingen overeenkomstig artikel *2bis*, §§ 1 tot 5, van die wet zwaarder is dan die welke is bepaald in het geval van een poging tot het plegen van de misdaden bedoeld in artikel *2bis*, §§ 1 tot 5, van die wet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel *2bis*, § 6, 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 » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 oktober 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen