



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 15/2023
van 2 februari 2023
Rolnummer : 7748**

In zake : het beroep tot vernietiging 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 », ingesteld door Arielle d'Hauterives en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter T. Giet, waarnemend voorzitter, voorzitter L. Lavrysen, en de rechters M. Pâques, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van rechter T. Giet,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 februari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 februari 2022, is beroep tot vernietiging 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 augustus 2021) ingesteld door Arielle d'Hauterives, Baudouin Grandjean, Christophe Piette, Jozef Amkreutz, Georgia Venetakis, Daniel Delatte, Monique Agnus, Martine Fabry, de bv « Amadeus », de bv « Incubate », de bv « Paper Street » en de nv « Bergoens, Vandebroek & Partners », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. M. de Mûelenaere, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de voorzitter van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert en Mr. N. Cariat, advocaten bij de balie te Brussel;

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser, Mr. M. Verdussen en Mr. C. Jadot, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 oktober 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en S. de Bethune 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 9 november 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 9 november 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. Het beroep tot vernietiging werd ingediend door twaalf verzoekende partijen. De eerste acht verzoekende partijen, die natuurlijke personen zijn, voeren aan dat zij doen blijken van een belang om de vernietiging te vorderen 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 » (hierna : de ordonnantie van 22 juli 2021), omdat zij eigenaar zijn van appartementen en van een commerciële ruimte die in de buurt gelegen zijn van de plaats waar het geïntegreerd onthaalcentrum voor druggebruikers zal worden gebouwd op grond van die ordonnantie, zoals op 12 oktober 2021 werd aangekondigd door de voorzitter van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna : de GGC). De vier andere verzoekende partijen zijn rechtspersonen die hun activiteiten in de buurt van die plaats uitoefenen.

Volgens de verzoekende partijen zal de oprichting van het voormelde centrum, die is aangekondigd voor 2026, veel hinder veroorzaken in de wijk, aangezien de ordonnantie van 22 juli 2021 aan dit type van centrum zal toelaten om een consumptiezaal met laag risico te openen waarin druggebruik zal worden toegelaten.

De verzoekende partijen voeren aan dat zij als omwonenden ontegensprekelijk zullen doen blijken van een belang bij het vorderen, voor de Raad van State, van de nietigverklaring van de bestuurshandeling tot uitvoering van de ordonnantie van 22 juli 2021, die leidt tot de opening van het voormelde centrum. Zij stellen dat, in het kader van dat toekomstige beroep, zij de bevoegdheid van de GGC om die ordonnantie aan te nemen zullen betwisten, wat de Raad van State ertoe zal dwingen een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen. Daarom zijn zij van oordeel er belang bij te hebben de bevoegdheid van de GGC nu reeds rechtstreeks voor het Hof te betwisten, hetgeen zal toelaten de rechtszekerheid zo snel mogelijk te verzekeren, zonder de onzekerheid met betrekking tot die bevoegdheid meerdere jaren te verlengen. Volgens hen kan bovendien enkel de ordonnantie van 22 juli 2021 aan de grondslag liggen van de beslissing die erin bestaat het voormelde centrum te bouwen en te openen.

A.2.1. In hoofdorde voert het Verenigd College van de GGC aan dat het beroep onontvankelijk is of dat op zijn minst het voorwerp ervan moet worden beperkt. Volgens dat College geven de verzoekende partijen niet nauwkeurig aan voor welke bepalingen zij de vernietiging vragen, wat het College ertoe dwingt veronderstellingen te formuleren. In de hypothese waarin die onjuist zouden blijken te zijn, zou afbreuk worden gedaan aan het beginsel van de tegenspraak. Het Verenigd College van de GGC veronderstelt evenwel dat het beroep enkel betrekking heeft op de materiële bevoegdheid van de GGC om de ordonnantie van 22 juli 2021 aan te nemen, in zoverre zij inbreuk maakt op die van de federale overheid in strafzaken. Bijgevolg is enkel artikel 4 van die ordonnantie betrokken en moet het voorwerp van het beroep tot die bepaling worden beperkt.

A.2.2. In ondergeschikte orde is het Verenigd College van de GGC van oordeel dat de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang. Het nadeel dat zij aanhalen is hypothetisch, aangezien de oprichting van het voormelde centrum zal voortvloeien, niet uit de ordonnantie van 22 juli 2021, maar wel uit het aannemen van administratieve handelingen die tot op heden niet bestaan. Het beroep is dus voorbarig en leunt aan bij een *actio popularis*. Bovendien tonen de verzoekende partijen hun belang aan via het belang dat ze, in de toekomst, voor de Raad van State zouden kunnen doen blijken om die toekomstige administratieve handelingen te betwisten. Het Verenigd College van de GGC stelt echter vast dat zij momenteel geen partijen zijn in een procedure voor de Raad van State om die handelingen te bestrijden, terwijl het aangevoerde nadeel enkel aan die laatsten zou kunnen worden toegerekend.

Bovendien komt de argumentatie van de verzoekende partijen *de facto* erop neer dat de procedure van de prejudiciële vraag buitenspel wordt gezet, aangezien zij het Hof verzoeken vooruit te lopen op toekomstige rechtspraak van de Raad van State. Die redenering komt ook erop neer dat ervan wordt uitgegaan dat de administratieve overheid een volledig gebonden bevoegdheid zal hebben op het ogenblik waarop de voormelde administratieve handelingen worden aangenomen, wat het beginsel van de scheiding der machten schendt.

Ten slotte zouden de verzoekende partijen, volgens het Verenigd College van de GGC, in de hypothese dat het voormelde centrum effectief gebouwd en geopend zou worden op de plaats die door de verzoekende partijen worden geïdentificeerd, de mogelijkheid zouden behouden klacht in te dienen met burgerlijke partijstelling, wegens inbreuk op artikel 3, § 2, 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). Het zou dan aan de strafrechter toekomen om, in voorkomend geval, aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de bevoegdheid van de GGC.

A.3. De voorzitter van de Verenigde Vergadering van de GGC stelt dat de omvang van het beroep is beperkt tot de bepalingen van de ordonnantie van 22 juli 2021 die in het enige middel worden genoemd, namelijk de artikelen 3, § 1, 5° en 6°, 3, § 4, en 4 van die ordonnantie. Voor het overige voert hij aan dat het beroep onontvankelijk is bij gebrek aan belang.

De ordonnantie van 22 juli 2021 concretiseert immers enkel de keuze van de GGC om een overheidsbeleid te voeren voor de risicobeperking inzake drugsverslaving, en vormt de wettelijke basis van het stelstel voor erkenning en financiering van de centra die in het kader van dat beleid moeten optreden. Die ordonnantie berokkent op zich geen enkel bijzonder nadeel aan de verzoekende partijen, die niet aantonen dat zij zich in een specifieke situatie bevinden die hen zou onderscheiden van andere natuurlijke of rechtspersonen. Hun belang verschilt niet van het, algemene, belang dat elke persoon heeft bij de naleving van de wettigheid.

Bovendien is de vestiging van het voormelde centrum in dit stadium nog hypothetisch, gelet op het ontbreken van noodzakelijke werken aan de beoogde inrichtingen, van eventuele vergunningen en van vereiste toelatingen. De vestiging van een consumptiezaal met laag risico in dat centrum is ook hypothetisch, zodat het belang van de verzoekende partijen niet ontstaan noch actueel is. Bovendien, zoals zij het zelf aangeven, impliceert de verwezenlijking van dat project de latere aanneming van handelingen die voor de Raad van State bestreden zullen kunnen worden.

De omstandigheid dat de verzoekende partijen beweren dat zij van het vereiste belang doen blijken om de zaak voor de administratieve rechter te brengen, volstaat niet om aan te tonen dat is voldaan aan de belangvereiste in het kader van het beroep in de voorliggende zaak. De verwijzing naar de bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de prejudiciële vragen kan immers niet ertoe leiden dat de in de bepalingen van die bijzondere wet vastgelegde ontvankelijkheidsvoorwaarden met betrekking tot de beroepen tot vernietiging worden omzeild.

A.4.1. Ook de Ministerraad is van oordeel dat het beroep tot vernietiging onontvankelijk is, daar de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang. Volgens hem tonen zij niet aan dat er een rechtstreeks oorzakelijk verband is tussen de bepalingen van de ordonnantie van 22 juli 2021 en hun persoonlijke situatie. Zij zijn het integendeel ermee eens dat het aangevoerde nadeel rechtstreeks voortvloeit uit het project van het voormelde centrum. Maar het voorwerp van de ordonnantie is niet dat project op te zetten. Bovendien brengen de verzoekende partijen niet het beginsel zelf van de oprichting van de consumptiezalen met laag risico in het geding. Zij erkennen bovendien uitdrukkelijk dat de doelstellingen van de ordonnantiegever lovenswaardig zijn, zodat zij, in de feiten, hun belang bij het beroep tegenspreken. De vrees van de verzoekende partijen gaat in werkelijkheid over de eventuele impact die een administratieve handeling genomen krachtens de ordonnantie van 22 juli 2021 zou kunnen hebben op hun persoonlijke situatie.

Volgens de Ministerraad berust het argument van de verzoekende partijen, volgens hetwelk hun belang moet worden beoordeeld in het licht van het belang om voor de Raad van State in rechte te treden, op geen enkele wettelijke noch jurisprudentiële grondslag. Het belang om in rechte te treden voor het Hof kan in werkelijkheid niet afhangen van de ontvankelijkheid van een beroep dat is ingesteld tegen een andere akte voor een ander rechtscollege. Het Hof is overigens niet bevoegd om de grondwettigheid te toetsen van een akte die is genomen ter uitvoering van een wetgevende bepaling, zodat het evenmin het Hof toekomt om de ontvankelijkheid te beoordelen van een beroep dat tegen een dergelijke akte is ingesteld voor een andere rechter. De argumentatie van de verzoekende partijen is pure speculatie, aangezien zij ervan uitgaat dat naar aanleiding van een later beroep, de Raad van State dat laatste ontvankelijk zal verklaren en dat hij, teneinde uitspraak te doen, geen andere keuze zal hebben dan aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, is het bovendien in het belang van de behoorlijke rechtsbedeling dat de rechtszoekenden zich slechts tot de rechtscolleges kunnen wenden op voorwaarde dat hun belang zeker is.

De Ministerraad stelt ten slotte dat de hinder waar de verzoekende partijen de aandacht op vestigen pure speculatie is en dat niets erop wijst dat zij de intentie hebben om tot in 2026 in de buurt te blijven van de plaats waar het project van het voormelde centrum is gesitueerd.

A.4.2. De Ministerraad merkt op dat de verzoekende partijen de omvang van hun beroep niet preciseren. Volgens hem blijkt uit de verwoording van het enige middel dat dit betrekking heeft op de artikelen 3, § 1, 5° en 6°, en 4 van de ordonnantie van 22 juli 2021. Bijgevolg moet het voorwerp van het beroep tot die bepalingen worden beperkt.

A.5.1. In hun memorie van antwoord preciseren de verzoekende partijen dat het beroep niet de volledige ordonnantie van 22 juli 2021 beoogt, maar enkel de bepalingen die in het enige middel worden genoemd, namelijk de artikelen 3, §1, 5° en 6°, en 4 van die ordonnantie.

A.5.2. Wat de belangvereiste betreft, voeren zij aan dat het belang om in rechte te treden in het kader van een beroep tot vernietiging vereist dat de situatie van de verzoekers rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de bestreden bepalingen. Te dezen kan enkel de ordonnantie van 22 juli 2021 aan de grondslag liggen van de beslissing om de consumptiezaal met laag risico op het Brusselse grondgebied te openen, zoals in de parlementaire voorbereiding van die ordonnantie wordt onderstreept. De door de verzoekende partijen aangevoerde hinder werd overigens in het verleden effectief vastgesteld na de opening van een dergelijke zaal. De verzoekende partijen verwijzen bovendien naar het arrest van het Hof nr. 39/91 van 19 december 1991 (ECLI:BE:GHCC:1991:ARR.039), waarin het Hof heeft geoordeeld dat gehuwde mannen en vaders er een belang bij hadden de wet te bestrijden die abortus gedeeltelijk depenaliseert, zonder dat zij hadden moeten aantonen dat hun echtgenotes de wens hadden uitgedrukt er een beroep op te doen. Op vergelijkbare wijze is het niet vereist dat het voormelde project voor een centrum reeds verwezenlijkt is opdat de verzoekende partijen de ordonnantie van 22 juli 2021, die er de grondslag voor vormt, zouden kunnen betwisten.

A.5.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aangeeft in zijn memorie, voeren de verzoekende partijen aan dat zij niet instemmen met de gegrondheid van het beleid van de GGC inzake consumptiezalen met laag risico, hetgeen precies het voorwerp uitmaakt van het beroep tot vernietiging. Bovendien laat de omstandigheid dat het voormelde project voor een centrum nog niet gerealiseerd is, niet toe te besluiten dat er geen belang is om in rechte te treden, aangezien dat project reeds werd aangekondigd, op basis van plannen en een precieze locatie. Er is bovendien reeds een vzw belast met de verwezenlijking ervan.

A.5.4. De verzoekende partijen zien ten slotte niet in hoe hun argumentatie het mechanisme van de prejudiciële vraag buitenspel zet. Zij zijn van oordeel dat zij, in afwachting dat de uitvoeringsbesluiten van de

ordonnantie van 22 juli 2021 worden aangenomen, de reeds bestaande elementen kunnen gebruiken, in het kader van een beroep tot vernietiging, om aan te tonen dat hun situatie rechtstreeks en ongunstig kan worden geraakt door die ordonnantie. Artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 zou overigens zinloos zijn indien men systematisch zou moeten wachten tot bestuurshandelingen zouden worden genomen op grond van een wetgevende bepaling opdat die de situatie van de natuurlijke en rechtspersonen rechtstreeks zou kunnen raken. De omstandigheid ten slotte dat de verzoekende partijen klacht zullen kunnen indienen tegen de activiteiten van het voormelde centrum op grond van de wet van 24 februari 1921, is geen argument aan de hand waarvan tot de onontvankelijkheid van het beroep kan worden besloten. Niets vereist immers in strafzaken dat men wacht tot een misdrijf wordt gepleegd om daarna de strafrechter ervan te overtuigen een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, veeleer dan de zaak rechtstreeks bij het Hof aanhangig te maken via een beroep tot vernietiging.

A.6.1. In zijn memorie van wederantwoord is het Verenigd College van de GGC van oordeel dat ondanks hetgeen de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord preciseren, het beroep enkel betrekking heeft op het artikel 4 van de ordonnantie van 22 juli 2021, dat de enige bepaling is waartegen de in het enige middel geformuleerde grieven zijn gericht. De omvang van het beroep beperkt zich dus tot die bepaling en beoogt niet artikel 3, § 1, 5° en 6°, van de ordonnantie van 22 juli 2021.

A.6.2. Volgens het Verenigd College van de GGC veroorzaakt de ordonnantie van 22 juli 2021 voor de verzoekende partijen geen bijzondere grieven die zich zouden onderscheiden van die voor elke natuurlijke of rechtspersoon die gedomicilieerd is of die zijn maatschappelijke zetel heeft op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Welnu, de hoedanigheid van persoon die is gevestigd op het grondgebied waarop een wetgevende bepaling betrekking heeft, vormt geen bijzondere band tussen een verzoekende partij en die bepaling. Het beroep leunt dus aan bij een *actio popularis*, die niet is toegelaten. De situatie is verschillend van die bedoeld in het arrest nr. 39/91, want in dat arrest was de bestreden wetgeving rechtstreeks van toepassing op de verzoekende partijen en had zij dus een impact op hun juridische situatie. Wat de thans voorliggende zaak betreft, blijkt uit het verzoekschrift tot vernietiging en uit de memorie van antwoord van de verzoekende partijen dat zij enkel de hypothetische en toekomstige oprichting van het voormelde centrum betwisten en niet de mogelijkheid om consumptiezalen met laag risico te openen op het gehele Brusselse grondgebied, zodat hun eventuele belang zich beperkt tot het feit dat ze omwonenden van dat project zijn. Zij doen dus niet blijken van een belang om de vernietiging van de ordonnantie te vorderen voor het gehele Brusselse grondgebied.

A.6.3. Wat het feit betreft dat ze omwonenden zijn van het voormelde centrum, zou het eventuele nadeel dat eruit zou voortvloeien voor de verzoekende partijen te wijten zijn aan de bestuurshandelingen die zijn genomen op basis van de ordonnantie van 22 juli 2021, die tot op heden niet bestaan en waarvoor, in de hypothese dat zij aangenomen zouden worden, het Hof niet bevoegd zou zijn. Ten slotte begrijpt het Verenigd College van de GGC het argument van de verzoekende partijen met betrekking tot artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 niet en, wat de rechtsmacht van de in zijn memorie aangehaalde strafgerechten betreft, preciseert het dat het om een loutere mogelijkheid gaat die aan de verzoekende partijen wordt gelaten.

A.7. De voorzitter van de Verenigde Vergadering van de GGC voert aan dat de verzoekende partijen, teneinde hun belang aan te tonen, zich baseren op een geïsoleerde bijdrage in de rechtsleer en op een oude rechtspraak van het Hof. De hypothetische feitelijke omstandigheden die zij aanvoeren, vloeien in werkelijkheid niet rechtstreeks voort uit de ordonnantie van 22 juli 2021 en tonen niet aan wat het belang is van het betwisten van het beginsel zelf van het overheidsbeleid dat middels die ordonnantie wordt uitgevoerd. Bovendien vergissen de verzoekende partijen zich, volgens de voorzitter van de Verenigde Vergadering van de GGC, wat betreft de draagwijdte van artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, waaruit geen enkele lering kan worden getrokken die hun belang zou rechtvaardigen.

A.8. In zijn memorie van wederantwoord onderstreept de Ministerraad dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de ordonnantie van 22 juli 2021 en de situatie van de verzoekende partijen, aangezien de oprichting van het vermelde centrum veronderstelt dat toekomstige bestuurshandelingen worden aangenomen. Het beroep lijkt dus op een *actio popularis*. Wat de parallel betreft met het door hen aangehaalde arrest nr. 39/91, merkt de Ministerraad op dat er geen enkel verband bestaat tussen de ordonnantie van 22 juli 2021 en de gedeeltelijke depenalisering van abortus en, bovendien, dat het niet nodig was dat daarvoor latere bestuurshandelingen werden aangenomen. De Ministerraad is bovendien van oordeel dat de verwijzing naar artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 te dezen niet relevant is, aangezien die bepaling geen afwijking op de belangvereiste vormt. Ten slotte kan het belang om de vernietiging van een wetgevende norm te vorderen niet verward worden met het belang om een bestuurshandeling te vernietigen die op basis is aangenomen, zoals de verzoekende partijen pogen voor te stellen. Bijgevolg moet het beroep onontvankelijk worden verklaard, op een wijze die soortgelijk is aan hetgeen het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 201/2005 van 21 december 2005.

*Ten gronde**Wat het eerste onderdeel van het enige middel betreft*

A.9. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 4 van de ordonnantie van 22 juli 2021 een strafuitsluitende verschoningsgrond creëert die geldt met betrekking tot een door de federale wetgever strafbaar gestelde gedraging, namelijk die bedoeld in artikel 3, § 2, van de wet van 24 februari 1921. Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat krachtens artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen op de GGC van toepassing is, laat echter de deelstaten enkel toe dergelijke verschoningsgronden te voorzien voor de inbreuken op de bepalingen die daadwerkelijk onder hun bevoegdheden vallen, wat te dezen niet het geval is. Artikel 4 van de ordonnantie van 22 juli 2021 is dus niet in overeenstemming met artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Wat het tweede onderdeel van het enige middel betreft

A.10. De verzoekende partijen voeren aan dat de ordonnantie van 22 juli 2021 niet gegrond kan zijn op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die van toepassing is op de GGC krachtens artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, want de voorwaarden voor de aanwending van die bepaling zijn hier niet vervuld.

Allereerst is de overschrijding van de bevoegdheid van de federale wetgever niet noodzakelijk om de GGC toe te laten de bevoegdheid inzake « de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, evenals alle initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg », die zij krachtens artikel 5, § 1, 1°, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft, uit te oefenen. In de uitoefening van die bevoegdheid, kan de GGC middelen voorzien voor de beperking van de aan druggebruik verbonden risico's, maar om dat te doen is het niet noodzakelijk om een door de federale wetgever strafbaar gestelde gedraging te depenaliseren. De middelen waarmee de GGC de risico's verbonden aan druggebruik kan voorkomen of beperken, die zijn opgesomd in artikel 3, § 1, van de ordonnantie van 22 juli 2021, volstaan.

Vervolgens leent de aangelegenheid zich niet tot een gedifferentieerde behandeling, aangezien de ordonnantie een gedraging betreft die in principe op het gehele Belgische grondgebied wordt bestraft. Het Brusselse institutionele landschap maakt dat gedifferentieerde stelsel bovendien bijzonder complex, aangezien de ordonnanties van de GGC enkel de instellingen en diensten beogen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als organisaties en diensten die niet uitsluitend onder de bevoegdheid van de ene of de andere gemeenschap vallen. Daaruit volgt dat een organisatie die de activiteit uitoefent die door de ordonnantie van 22 juli 2021 wordt beoogd maar die geen bicommunautair karakter heeft, niet door de voormelde verschoningsgrond is betroffen en het voorwerp kan uitmaken van strafvervolgingen.

Ten slotte is de weerslag van de ordonnantie van 22 juli 2021 op de bevoegdheid van de federale overheid niet marginaal, aangezien het Brusselse grondgebied bijzonder onderhevig is aan de problematiek van het druggebruik. Bovendien heeft de voormelde verschoningsgrond een zeer grote reikwijdte, die de plaats van het druggebruik lijkt te overschrijden en zich lijkt uit te strekken tot de gebruikers die eventueel worden aangehouden op de openbare weg in het bezit van verdovende middelen en die aangeven zich naar die plaats te begeven.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de artikelen 3, § 1, 5° en 6°, en 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 » (hierna : de ordonnantie van 22 juli 2021).

B.1.2. Artikel 3 van de ordonnantie van 22 juli 2021 bepaalt :

« § 1. De dienst die actief is op het vlak van risicobeperking, oefent de volgende activiteiten uit :

1° voorlichting, bewustmaking en opvoeding van druggebruikers, van de bevolking in het algemeen en van de sociosanitaire, psychosociale, onderwijs- en socioculturele actoren op het vlak van de aan druggebruik verbonden risico's en van de middelen om ze te verminderen;

2° doorverwijzing van de druggebruikers naar de welzijnsdiensten en de diensten voor algemene of gespecialiseerde zorg, om een gezondheidstraject uit te stippelen dat aangepast is aan hun specifieke situatie, teneinde de verslaving aan te pakken, hun geestelijke en lichamelijke gezondheid te verbeteren en hun sociale re-integratie te bevorderen;

3° opsporing en promotie van opsporing, in al haar vormen, van infectieziekten (onder meer HIV en hepatitis);

4° promotie en distributie, ook op de openbare weg, van gezondheidsmateriaal en -producten voor risicobeperking;

5° bevordering en supervisie van de gedragingen, handelingen en procedures ter preventie van de risico's op een (al dan niet dodelijke) overdosis, van infecties en andere complicaties die verbonden zijn aan druggebruik, ook in een consumptiezaal met laag risico. De supervisie bestaat erin de gebruikers te waarschuwen voor de risicopraktijken, hen te begeleiden en hun advies te verstrekken over de manieren om psychoactieve substanties of als drugs geclassificeerde substanties te gebruiken, teneinde de risico's op overdracht van infecties en andere gezondheidscomplicaties te voorkomen of te verminderen. De supervisie omvat geen actieve deelname aan de consumptiehandelingen;

6° het beheer van een consumptiezaal met laag risico;

7° deelname aan de analyse, monitoring en voorlichting ten behoeve van de overheden en de gebruikers over de samenstelling, de gewoonten inzake transformatie en consumptie en het gevaarlijke karakter van de geconsumeerde substanties.

Het Verenigd College kan de in het eerste lid opgesomde opdrachten verduidelijken.

§ 2. De dienst die actief is op het vlak van risicobeperking, integreert bij de ontwikkeling van zijn activiteiten de volgende interventieprincipes : het niet banaliseren van druggebruik, het ontmoeten van de gebruikers in hun leefomgeving, de medewerking van de gebruikers, het voortdurend ontwikkelen van een reflectie en evaluatie.

§ 3. De dienst die actief is op het vlak van risicobeperking, zorgt voor een ‘ laagdrempelige ’ toegang, namelijk dat hij voor iedereen onvoorwaardelijk, anoniem en gratis toegankelijk is.

§ 4. De in paragraaf 1, 5° en 6°, opgesomde activiteiten mogen alleen worden uitgevoerd door diensten die actief zijn op het vlak van risicobeperking en erkend zijn volgens de in de artikelen 5 tot 7 bedoelde procedure ».

B.1.3. Artikel 4 van de ordonnantie van 22 juli 2021 bepaalt :

« De handelingen die in het kader van deze ordonnantie worden gesteld door een erkende dienst die actief is op het vlak van risicobeperking of voor rekening van deze dienst in het kader van de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 3, § 1, 5° en 6°, vormen geen strafbaar feit, zoals bedoeld in artikel 3, § 2, 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 gebruikt kunnen worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen ».

B.2. Artikel 2, 2°, van de ordonnantie van 22 juli 2021 definieert de « consumptiezaal met laag risico », bedoeld in de voormelde artikelen, als zijnde « een ambulante dienst die druggebruikers een beschermde omgeving biedt waar ze drugs kunnen gebruiken in optimale sociosanitaire omstandigheden en onder toezicht van een multidisciplinair team, teneinde de risico's voor hun gezondheid, hun omgeving en het milieu te beperken en hun sociale re-integratie te bevorderen ».

Ten aanzien van het belang

B.3. De eerste acht verzoekende partijen, die natuurlijke personen zijn, zijn eigenaars van onroerende goederen die gelegen zijn in de buurt waarin de bouw van een consumptiezaal met laag risico is aangekondigd voor 2026. De vier andere verzoekende partijen, die rechtspersonen zijn, oefenen hun activiteiten uit in de buurt van die plaats. Die twaalf verzoekende partijen zijn van mening dat zij doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van de door hen bestreden ordonnantiebepalingen, aangezien zij, voor de Raad van State, een belang zullen hebben bij het vorderen van de nietigverklaring van de bestuurshandeling die zal worden aangenomen op grond van de ordonnantie van 22 juni 2021 en die zal leiden tot de effectieve opening van een consumptiezaal met laag risico in hun buurt.

B.4. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna : de GGC), de voorzitter van de Verenigde vergadering van de GGC en de Ministerraad betogen dat het beroep niet ontvankelijk is, daar de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang.

B.5. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof 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; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.6.1. Zoals de verzoekende partijen zelf aanvoeren, veronderstelt de oprichting van een consumptiezaal met laag risico in hun buurt dat maatregelen ter uitvoering van de bestreden ordonnantie worden vastgesteld. Daaruit volgt dat hun situatie niet rechtstreeks wordt geraakt door de artikelen 3, § 1, 5° en 6°, en 4 van de ordonnantie van 22 juli 2021.

Bovendien blijkt niet – en de verzoekende partijen tonen evenmin aan – dat die bepalingen van de ordonnantie van 22 juli 2021 het voorwerp hebben uitgemaakt van dergelijke maatregelen, resulterend in de effectieve vestiging van een consumptiezaal met laag risico in hun buurt zodat hun belang, in dat stadium, hypothetisch is. In de veronderstelling dat zij bestaan, is het Hof hoe dan ook niet bevoegd om zich uit te spreken over de wijze waarop aan ordonnantie bepalingen uitvoering wordt gegeven.

B.6.2. Bovendien staat het niet aan het Hof vooruit te lopen op de manier waarop de bestreden bepalingen zullen worden uitgevoerd door de bevoegde administratieve overheid, noch op de manier waarop de Raad van State waarbij eventueel een beroep tegen die uitvoeringsmaatregelen is ingesteld, uitspraak zou doen wat betreft het belang van de verzoekende partijen in het kader van dat hypothetische contentieux.

B.7. Uit wat voorafgaat volgt dat het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepalingen te hypothetisch en te onrechtstreeks is om in aanmerking te kunnen worden genomen. De hoedanigheid van potentieel omwonende van een consumptiezaal met laag risico volstaat te dezen niet om van het vereiste belang te doen blijken.

B.8. Het beroep is onontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 2 februari 2023.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

F. Meersschaut

T. Giet