

N° 5579¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL**

**relatif à la surveillance du commerce des précurseurs de
drogues et déterminant les modalités d'application et sanctions
des dispositions:**

- 1. du règlement (CE) No 273/2004 du Parlement européen et
du Conseil du 11 février 2004 relatif aux précurseurs de
drogues;**
- 2. du règlement (CE) No 111/2005 du Conseil du 22 décembre
2004 fixant des règles pour la surveillance du commerce des
précurseurs des drogues entre la Communauté et les pays
tiers;**
- 3. du règlement (CE) No 1277/2005 de la Commission du
27 juillet 2005 établissant les modalités d'application du
règlement (CE) No 273/2004 du Parlement européen et du
Conseil relatif aux précurseurs de drogues et du règlement
(CE) No 111/2005 du Conseil fixant des règles pour la
surveillance du commerce des précurseurs des drogues
entre la Communauté et les pays tiers**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(20.6.2006)

Par dépêche en date du 17 mai 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Au texte du projet de règlement grand-ducal, élaboré par le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, étaient joints un exposé des motifs, le commentaire des articles, l'avis du Collège médical ainsi que l'avis de la Chambre de commerce.

Le règlement grand-ducal en projet se propose d'abroger le règlement grand-ducal modifié du 2 février 1995 relatif à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ainsi que le règlement grand-ducal du 7 juin 1996 déterminant les mesures d'application et de sanction du règlement CEE modifié No 3677/90 du Conseil relatif au commerce de précurseurs de drogues entre la Communauté et les pays tiers. Les règlements grand-ducaux précités des 2 février 1995 et 7 juin 1996 se réfèrent à des textes communautaires actuellement abrogés: la directive 92/109/CEE relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, telle que modifiée, que le règlement grand-ducal du 2 février 1995 transposait en droit national, a été abrogée et remplacée par le règlement (CE) No 273/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relatif aux précurseurs de drogues; le règlement (modifié) CEE No 3677/90 du Conseil du 13 décembre 1990 relatif au commerce de précurseurs de drogues entre la Communauté et les pays tiers, dont le règlement grand-ducal du 7 juin 1996 déterminait les mesures d'application et de sanction, a été abrogé, avec effet au 18 août 2005, et remplacé par le règlement

(CE) No 111/2005 du Conseil fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs de drogues entre la Communauté et les pays tiers.

Le règlement grand-ducal en projet invoque comme fondements légaux la loi modifiée du 17 mars 1992 portant: 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle, d'une part, la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, d'autre part.

Aux termes de l'article 4 de la loi modifiée du 17 mars 1992 précitée, la commercialisation, l'importation et l'exportation des substances inscrites aux tableaux I et II figurant à l'Annexe de la Convention du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (qui aux termes de l'article 12 de la Convention sont des substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes), sont soumis à la surveillance du ministre de la Santé et du ministre de la Justice. Un règlement grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, arrête les modalités de cette surveillance. Un règlement grand-ducal, pris dans les mêmes formes, peut étendre l'application de l'article 4 à d'autres substances, suite à une modification en ce sens de l'Annexe de la Convention ou suite à l'adoption d'un règlement ou d'une directive en ce sens arrêté ou adopté au sein des Communautés européennes.

Le Conseil d'Etat est à s'interroger s'il est nécessaire de maintenir le visa de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Ni le règlement grand-ducal du 2 février 1995, ni le règlement grand-ducal du 7 juin 1996, précités, n'invoquaient comme fondement légal la loi modifiée du 19 février 1973. L'exposé des motifs du projet sous avis indique d'ailleurs que c'est la loi du 17 mars 1992 qui sert de base au projet de règlement grand-ducal. Il reste que „les précurseurs de drogues“ sont définis comme visant les substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes.

Au titre du règlement (CE) No 273/2004, les Etats membres, outre qu'ils sont tenus de désigner l'autorité ou les autorités compétentes pour assurer l'application de la réglementation communautaire (article 11), sont en particulier tenus d'adopter des mesures en vertu des articles 10 (pouvoirs et obligations des autorités compétentes) et 12 (sanctions) du règlement communautaire. Le règlement (CE) No 111/2005 implique les mêmes mesures d'application (articles 26 et 31). Le règlement (CE) No 1277/2005 de la Commission, qui établit lui-même déjà les modalités d'application des règlements communautaires ci-dessus mentionnés, ne comprend pas à vrai dire d'autres mesures d'application nationales. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent toutefois mettre à charge des opérateurs l'obligation de tenir un registre, afin de faciliter la mise en oeuvre pratique de l'obligation visée aux articles 17 et 18 du règlement 1277/2005. C'est dès lors à bon droit que l'intitulé du projet de règlement grand-ducal fait état de la détermination des modalités d'application des 3 règlements communautaires en cause.

Pour ce qui est du visa relatif à l'avis du Conseil d'Etat et à l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, il est à scinder en deux visas distincts libellés comme suit:

„Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés;“

L'article 1er ne donne pas lieu à observation.

L'article 2 du projet sous avis reprend la solution déjà retenue par l'article 3 du règlement grand-ducal ci-dessus cité du 2 février 1995. Cette désignation des autorités compétentes vaut tant pour l'application du règlement (CE) No 273/2004 que pour l'application du règlement (CE) 111/2005, et *a fortiori* pour le règlement (CE) No 1277/2005 établissant les modalités d'application des règlements communautaires 273/2004 et 111/2005.

Le deuxième alinéa du paragraphe 1er de l'article 2 pourrait être supprimé: d'une part, les autorités compétentes tiennent leurs pouvoirs de la loi modifiée du 17 mars 1992 précitée, sans qu'il soit besoin de le rappeler. D'autre part, il n'est pas non plus nécessaire de réserver expressément les pouvoirs reconnus directement à ces autorités par les textes communautaires, d'application directe et immédiate.

La seule remarque qu'il y aurait lieu de faire concerne les pouvoirs que la loi nationale reconnaît aux autorités nationales. La loi modifiée du 17 mars 1992 n'est peut-être plus en phase avec des textes plus récents, notamment pour ce qui est du droit de pénétrer dans les lieux où sont fabriquées, manipulées, entreposées ou vendues les substances entrant en lice. Il peut être renvoyé à titre d'exemple à la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence. Au besoin, les pouvoirs de contrôle seraient à affiner dans le cadre d'une révision de la loi du 17 mars 1992, compte tenu par ailleurs de ce que les règlements communautaires insistent sur le droit d'accès aux locaux professionnels (article 10, règlement 273/2004; article 26, règlement 111/2005) ou commerciaux (article 28, règlement 1277/2005).

Le paragraphe 2 de l'article sous examen devrait, de l'avis du Conseil d'Etat, être formulé de façon plus précise. Il y aurait lieu de s'en tenir au texte de l'article 8, paragraphe 1er du règlement 273/2004, repris également au niveau de l'article 9, paragraphe 1er du règlement 111/2005 (voir à ce sujet l'article 5 du règlement grand-ducal du 2 février 1995).

L'article 3 confie compétence au ministre de la Santé pour l'agrément prévu au titre de l'article 3, paragraphe 2 du règlement (CE) No 273/2004, et pour l'agrément et l'enregistrement prévus par l'article 6, paragraphe 1er du règlement (CE) No 111/2005. Dans la mesure où il s'agit de la surveillance de la commercialisation, de l'importation et de l'exportation des précurseurs de drogues, le règlement grand-ducal en projet reste dans les limites tracées par l'article 4 de la loi modifiée du 17 mars 1992.

L'article 4 règle l'importation à partir et l'exportation à destination de pays tiers. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis proposent de confier à la Direction de la Santé, Division de la Pharmacie et des Médicaments, l'instruction des demandes concernant les opérations d'exportation et d'importation et l'émission des autorisations afférentes. Même s'il s'agit essentiellement d'une procédure administrative technique, le Conseil d'Etat préconise le maintien de l'intervention, au niveau décisionnel, du ministre de la Santé. Le ministre aura toutefois la possibilité de procéder à une délégation de signature s'il l'estime opportun. Cette solution aurait l'avantage de pouvoir se réclamer de l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement. Le renvoi „aux règlements communautaires visés à l'article premier“ est quelque peu malencontreux, le règlement 273/2004 n'étant pas concerné par l'article 4. Le Conseil d'Etat propose d'écrire simplement:

„La Direction de la Santé, Division de la Pharmacie et des Médicaments instruit, pour compte du ministre, les demandes d'exportation et d'importation avec les pays tiers. Elle procède aux notifications préalables et aux notifications simplifiées préalables.“

L'article 5 est une mesure d'application des articles 17 et 18 du règlement communautaire 1277/2005, dictée par des considérations d'ordre pratique.

Pour ce qui est de l'article 6, le Conseil d'Etat retient que l'article 9, paragraphe 2 du règlement communautaire 273/2004, de même que l'article 10, paragraphe 2 du règlement communautaire 111/2005 disposent que les „lignes directrices fournissent notamment ... b) une liste régulièrement mise à jour des substances non classifiées, afin de permettre à l'industrie de contrôler volontairement le commerce de ces substances“. Les autorités compétentes veillent à ce que les lignes directrices soient régulièrement diffusées (paragraphe 3 des articles précités des règlements communautaires). Le Conseil d'Etat considère qu'il est satisfait aux règlements communautaires, si l'article sous examen précise que les autorités nationales compétentes tiennent à disposition des opérateurs et de l'industrie chimique une version actualisée des lignes directrices communautaires „y compris la liste des produits non classifiés“, et qu'il y a dès lors lieu d'omettre les termes „soumis à contrôle volontaire“. De même y a-t-il lieu d'écrire au deuxième alinéa de l'article sous examen „... ou de la liste des produits non classifiés, la Division de la Pharmacie et des Médicaments et l'Administration des Douanes veillent à en informer les opérateurs concernés“.

L'article 7 entend régler la communication à la Commission européenne et l'échange d'informations en particulier entre autorités compétentes. Le règlement grand-ducal du 2 février 1995 ci-dessus mentionné disposait en son article 6 que les dispositions du règlement (CEE) No 1468/81 étaient applicables *mutatis mutandis*. Ledit règlement communautaire a été abrogé par le règlement (CE) No 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats

membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole. Les règlements communautaires 273/2004 et 111/2005 renvoient d'ailleurs au règlement (CE) No 515/97 dans leurs dispositions relatives à la coopération entre les Etats membres et la Commission (article 11 du règlement 273/2004; article 27 du règlement 111/2005). Le Conseil d'Etat est à s'interroger s'il n'y a pas lieu de reformuler l'article sous examen, à l'effet de dire:

„Pour l'échange des informations au titre de la coopération administrative entre les autorités nationales compétentes, d'une part, la Commission européenne et les autorités compétentes des autres Etats membres, d'autre part, les dispositions du règlement (CE) No 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole sont applicables par analogie.“

Le Conseil d'Etat estime opportun d'ancrer dans la disposition sous rubrique la notion de „coopération administrative“ (figurant dans l'intitulé du chapitre IV du règlement communautaire 111/2005), dans la mesure où les compétences notamment de l'Administration des Douanes vont bien au-delà de celles qui incombent à une autorité administrative (voir les compétences que certains agents de cette administration ont en matière de lutte contre la toxicomanie au titre de l'article 3 de la loi modifiée du 19 février 1973).

Il est à signaler que le règlement (CE) No 515/97 prévoit l'échange d'informations dans le cadre du système d'information douanier (SID). Le Conseil d'Etat ignore si en particulier la Division de la Pharmacie et des Médicaments de la Direction de la Santé peut avoir directement accès au SID. Le Conseil d'Etat ignore pareillement quels errements ont été suivis jusqu'ici en matière de protection des données à caractère personnel.

L'article 8 prévoit les sanctions pénales applicables aux dispositions de surveillance des précurseurs de drogues. Ainsi que le relèvent les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, les incriminations sont le fait du législateur communautaire, et non du pouvoir exécutif luxembourgeois. Les sanctions applicables sont celles prévues par la loi modifiée du 17 mars 1992 précitée, qui en son article 4, paragraphe 5 dispose que „sous réserve de l'application de peines plus graves prévues par d'autres lois répressives, les infractions aux dispositions des règlements grand-ducaux pris en exécution du présent article sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq mois et d'une amende de 251 euros à 125.000 euros, ou d'une de ces peines seulement“.

D'après le commentaire de l'article, en vertu d'une décision-cadre 2004/757/JAI concernant l'établissement de dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogues, des sanctions plus dissuasives que celles prévues actuellement par la législation nationale en la matière seraient requises. Les dispositions pénales actuelles devraient dès lors être revues au niveau de la loi, car elles ne seraient pas conformes au minimum requis par le droit communautaire.

Si cette décision-cadre impose à chaque Etat membre de prendre les mesures nécessaires pour que soient punis les comportements intentionnels, dont la fabrication, le transport, la distribution de précurseurs, dont celui qui s'y livre sait qu'ils doivent être utilisés dans ou pour la production ou la fabrication illicites de drogues (avec un échelonnement du maximum de la peine privative de liberté encourue), il reste que les règles de la participation criminelle permettent de sanctionner bien plus lourdement, au titre des pénalités prévues par la loi modifiée du 19 février 1973, ceux qui se livreraient à ce genre d'activités. La loi du 17 mars 1992 réserve d'ailleurs expressément les peines plus graves prévues par d'autres lois répressives. Une adaptation de l'arsenal législatif luxembourgeois semble davantage nécessaire pour ce qui est de la responsabilité pénale des personnes morales.

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen s'efforce de tenir compte du principe de la précision des incriminations qui découle du principe de la légalité des incriminations. Il y a lieu d'admettre que ce sont essentiellement les opérateurs qui sont visés par les dispositions sous examen. L'incrimination de base reste celle de „tout manquement aux dispositions de surveillance des précurseurs de drogues instauré (il y aurait lieu d'écrire *instaurées*) par le présent règlement et les règlements communautaires visés à l'article premier“, les précisions fournies n'étant qu'exemplatives des manquements susceptibles d'être sanctionnés pénalement. Il y a lieu de relever que la façon de procéder est doublement exemplative, alors que pour les „déclarations et notifications prévues par les règlements communautaires“, le texte fournit une deuxième liste d'exemples destinés à illustrer ce type de man-

quements qui n'est lui-même indiqué qu'à titre non exhaustif. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que cette façon de procéder tienne la route. Il donne à considérer s'il n'y aurait pas lieu d'opter en l'espèce pour une liste exhaustive des manquements. Il est permis de s'interroger s'il est effectivement nécessaire de sanctionner pénalement tout manquement. N'est-il pas satisfait aux prescrits des règlements communautaires en sanctionnant pénalement les dispositions les plus importantes? Il n'y a pas non plus lieu de perdre de vue que les sanctions seront susceptibles d'être encourues en cas de manquement, c'est-à-dire en cas de méconnaissance, qu'elle soit intentionnelle ou qu'elle résulte d'une négligence, des dispositions en cause. Le texte pourrait être libellé comme suit:

„Est puni des peines prévues à l'article 4, paragraphe 5 de la loi du 17 mars 1992 précitée, s'il a lieu en violation des dispositions de surveillance des précurseurs de drogues instaurées par le présent règlement et les règlements communautaires visés à l'article 1er

- le fait de mettre sur le marché des substances classifiées,
- le fait de détenir, de tenter de se procurer, ou de fournir à une personne physique ou morale non spécialement agréée, une substance classifiée,
- le fait par un opérateur de ne pas procéder aux déclarations et notifications, notamment en ce qui concerne les locaux de fabrication, la notification d'une personne responsable, la déclaration de fourniture de substances classifiées et la déclaration de leur usage, la notification aux autorités compétentes des commandes ou transactions inhabituelles,
- le défaut de procéder au marquage ou à l'étiquetage des substances classifiées ou l'inobservation des obligations de documentation requises,
- le fait, par un opérateur qui procède à une opération d'importation, d'exportation, ou à une activité intermédiaire du commerce avec un pays tiers, de ne pas faire accompagner les substances classifiées des documents douaniers et commerciaux requis,
- le défaut de veiller à la protection des locaux contre l'enlèvement de substances classifiées au titre de la catégorie 1 de l'annexe I du règlement (CE) No 273/2004 ou de la catégorie 1 de l'annexe du règlement (CE) No 111/2005 visés à l'article 1er.“

Les *articles 9 et 10* n'appellent pas d'observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 juin 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

