L. 10.666/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 7e maart 1969 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica", heeft de 17e april 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 7 mars 1969, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques", a donné le 17 avril 1969 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

Op 27 juni 1967 stelde de Raad van de Europese Economische Gemeenschap een richtlijn vast betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (Publikatieblad nr. 196 van 16 augustus 1967).

Deze richtlijn is gesteund op de volgende overwegingen :

"Overwegende dat elke regeling betreffende het op de markt brengen van gevaarlijke stoffen en preparaten de bescherming van de bevolking, in het bijzonder van de werknemers die ermede omgaan, tot doelstelling moet hebben ;

Overwegende dat de verschillen tussen de nationale bepalingen van de zes Lid-Staten betreffende de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen en preparaten tot gevolg hebben dat de handel in deze stoffen en preparaten binnen de Gemeenschap wordt belemmerd en daardoor rechtstreeks van invloed zijn op de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt ;

Overwegende dat het derhalve van belang is deze belemmeringen op te heffen en dat, om deze doelstelling te verwezenlijken, een aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken noodzakelijk is ;

.../...

Overwegende dat het wegens de nog te verrichten voorbereidende werkzaamheden noodzakelijk is de aanpassing van de bepalingen betreffende gevaarlijke preparaten bij latere richtlijnen te regelen en de onderhavige richtlijn derhalve te beperken tot de bepalingen betreffende gevaarlijke stoffen ;

Overwegende dat het, gezien de uitgestrektheid van dit gebied en het grote aantal afzonderlijke maatregelen die voor de aanpassing van alle bepalingen betreffende gevaarlijke stoffen vereist zijn, dienstig lijkt te beginnen met de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, en de aanpassing van de bepalingen betreffende het gebruik van deze gevaarlijke stoffen en preparaten bij latere richtlijnen te regelen, indien wordt erkend dat de verschillen tussen deze bepalingen rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt;".

Artikel 1 van de richtlijn bepaalt :

"Artikel 1.-

1. Deze richtlijn heeft betrekking op de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten betreffende :

- de indeling
- de verpakking en
- het kenmerken

van gevaarlijke stoffen, wanneer deze in de Lid-Staten van de Gemeenschap op de markt worden gebracht.

.../...

2. Deze richtlijn heeft geen betrekking op de bepalingen betreffende :

a) geneesmiddelen, verdovende middelen en radio-actieve stoffen ;
b) het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, over de weg, per schip of door de lucht ;
c) munitie en voorwerpen welke ontplofbare stoffen bevatten als ontsteker of als brandstof.

3. Deze richtlijn is niet van toepassing op gevaarlijke stoffen, wanneer deze naar derde landen worden uitgevoerd.

4. De artikelen 5 tot en met 7 zijn niet van toepassing op houders die samengeperste, vloeibaar gemaakte en onder druk opgeloste gassen bevatten".

Uit het opschrift alsmede uit de overwegingen van de richtlijn, meer bepaald uit de vierde overweging, zou kunnen worden besloten dat de richtlijn zich beperkt tot het vaststellen van regelen betreffende de gevaarlijke stoffen, en dat latere richtlijnen voor de gevaarlijke preparaten een regeling zullen uitwerken.

Artikel 2 van de richtlijn geeft echter zowel van de stoffen als van de preparaten een omschrijving en bepaalt verder : "Gevaarlijk in de zin van deze richtlijn zijn de volgende stoffen en preparaten :...".

Volgens de gemachtigde ambtenaar was de aanvankelijke bedoeling alleen een richtlijn te maken voor de gevaarlijke stoffen die als grondstoffen in de industrie worden gebruikt.

.../...

Men kwam echter vrij vlug tot de vaststelling dat sommige preparaten insgelijks als grondstof in de industrie worden benuttigd. Hierdoor komt het dat deze preparaten ook in de richtlijn worden opgenomen.

Latere richtlijnen zullen evenwel regelen stellen voor de preparaten die meer rechtstreeks bestemd zijn voor de laatste gebruiker, dit wil zeggen degene die deze preparaten zal benuttigen (verven en vernissen, fytofarmaceutische produkten, pesticiden, mengsels van oplosmiddelen, verpakkingsstoffen (plastic), enz.).

Het ontwerp van wet heeft als eerste doel een wettelijke grondslag te bezorgen aan de reglementering die in het kader van de huidige richtlijn is bepaald, alsmede aan de regelingen die in de latere richtlijnen vervat zullen zijn.

Het tweede doel wordt in de memorie van toelichting als volgt omschreven :

"In het belang van de hygiëne en de gezondheid van de bevolking, in het bijzonder van de werknemers, moet men bovendien over een wettelijke grondslag beschikken, die het mogelijk maakt, zelfs bij gebrek aan richtlijnen van de gemeenschap, op nationaal vlak regelen te stellen op bepaalde stoffen en preparaten, waarvan het normale gebruik gevaren voor de gezondheid van de afnemer met zich brengt".

Aan deze doelstelling beantwoordt het tweede lid van het nieuwe artikel 1 (artikel 2 van het ontwerp).

.../...

Op grond van deze bepaling zal de Koning gemachtigd zijn lijsten op te stellen, waarin :

1° de "gevaarlijke stoffen en preparaten" worden vermeld die in de richtlijn voorkomen alsmede die welke hierin niet werden opgenomen, maar waarvoor men op nationaal vlak regelen wil stellen ;

2° onder meer de aanduidingen en symbolen van de gevaren verbonden aan het gebruik van de stof zullen voorkomen (artikel 6, 2, van de richtlijn) (deze symbolen zijn afgebeeld in het Publikatieblad nr. 196, p. 81) ;

3° het gebruik van bedoelde stoffen en preparaten alsmede de voorzorgsmaatregelen die in acht moeten worden genomen, worden bepaald.

Daar de reglementering die men wil tot stand brengen, volgens de overwegingen van de huidige richtlijn,"de bescherming van de bevolking, in het bijzonder van de werknemers die er mede omgaan, tot doelstelling moet hebben", zijn zowel de Minister van Tewerkstelling en Arbeid als de Minister van Volksgezondheid bij de uitvoering van bedoelde richtlijn betrokken.

De richtlijn van 27 juni 1967 bestempelt als "gevaarlijk" de volgende stoffen en preparaten :

a) ontplofbaar ;
b) oxyderend ;
c) licht ontvlambaar ;
d) ontvlambaar ;
e) vergiftig ;
f) schadelijk ;
g) corrosief ;
h) irriterend.

.../...

De omschrijving die van deze begrippen in de memorie van toelichting wordt gegeven, stemt overeen met die welke in de richtlijn voorkomt.

Vermits de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica onder meer van toepassing is op de "giftstoffen" of toxische stoffen en deze een van de categorieën uitmaakt van de door de richtlijn bestempelde "gevaarlijke stoffen", hebben de betrokken ministeriële departementen geoordeeld dat het verkieslijk was de bestaande wet van 24 februari 1921 aan te vullen, veeleer dan het Parlement een nieuwe wet voor te leggen.

Aan het opnemen van de "gevaarlijke stoffen en preparaten" in de wet van 24 februari 1921, zijn echter ernstige bezwaren verbonden.

Het toepassingsgebied van die wet zou hierdoor in een zodanige mate verruimd worden dat haar oorspronkelijk karakter gans verloren gaat.

De wet van 1921 was inderdaad opgevat als een uitvoering in ons rechtsstelsel van het internationaal opiumverdrag, te 's-Gravenhage op 23 januari 1912 afgesloten en bekrachtigd bij de wet van 15 maart 1914, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 16 juli 1919 (Memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, 1920-1921, nr. 41).

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding van bedoelde wet blijkt duidelijk dat de voornaamste doelstelling van de wetgever was een afdoende regeling tot stand te brengen om de misbruiken inzake verdovingsmiddelen te bestrijden.

In de memorie van toelichting lezen wij inderdaad :

"In de huidige stand onzer wetgeving beschikt de Regering over de nodige macht niet, reglementhoudende maatregelen voor te schrijven welke passend beantwoorden aan de verplichtingen die haar door de hoger genoemde internationale overeenkomst zijn opgelegd. Die leemte valt des te meer te betreuren daar de Regering bijna gans ontwapend is tegenover de verwoestingen aangericht in al de klassen der bevolking door het noodlottig misbruik van verdovende middelen. Dit misbruik dient zonder verwijl te keer gegaan" (Memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, 1920-1921, nr. 41).

.../...

Deze doelstelling komt zeer duidelijk tot uiting in de zware straffen die door het tweede lid van artikel 2 van de wet werden gesteld op overtreding van de bepalingen van de koninklijke besluiten betreffende de slaap- en verdovingsmiddelen, alsmede in de bepalingen van de artikelen 3 en 4, tweede lid.

De machtiging die door de wetgever van 1921 aan de Regering werd gegeven om tevens op andere domeinen op te treden, namelijk ter zake van ontsmettingsstoffen en antiseptica, moet als bijkomstig worden beschouwd. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat de wetgever een reglementering wou mogelijk maken die de goede kwaliteit van bedoelde produkten in de hand zou werken (Memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, 1920-1921, nr.41).

Vastgesteld moet bovendien worden, dat de wijzigingen die aan de wet van 1921 zijn aangebracht, namelijk bij de wet van 11 maart 1958 (artikel 1) en bij de wet van 14 april 1965 (artikel 7), het oorspronkelijk karakter van deze wet niet hebben aangetast.

Hoewel bedoelde wet niet verouderd aandoet en voor zeer recente wetten, onder meer de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen en de wet van 20 juni 1964 betreffende het toezicht op voedingswaren of -stoffen en andere produkten, tot leidraad heeft gediend, mag uit wat voorafgaat worden besloten dat zij aan een andere opzet beantwoordt dan het onderhavige ontwerp.

.../...

Al worden er ogenschijnlijk door dit laatste slechts enkele woorden of bepalingen ingevoegd of vervangen, bij nader toezien komt men tot de vaststelling dat er zich in werkelijkheid een grondige verschuiving in de opzet voltrekt.

Wat van hoofdzakelijk belang wordt in het ontwerp is de machtiging tot reglementeren ten opzichte van alle stoffen die gevaarlijk zijn voor de volksgezondheid in het algemeen en de gezondheid der werknemers in het bijzonder.

De voorzieningen in verband met de verdovende middelen behouden ongetwijfeld hun belang, maar komen voortaan verhoudingsgewijs toch maar op de tweede plaats.

Uit de verschuiving van de doelstelling past het bepaalde gevolgtrekkingen te halen.

Allereerst blijkt het niet wenselijk te zijn het door de Regering nagestreefde doel te verwezenlijken via een paar wijzigingen in de wet van 24 februari 1921. In deze werkwijze schuilt namelijk een gevaar voor verwarring.

Een nieuwe kaderwet waarin het oogmerk duidelijk wordt omschreven, valt in dit geval eerder aan te prijzen.

Vermits de voor de volksgezondheid gevaarlijke stoffen de kerngedachte vormen van de nieuwe wet, dient deze in het opschrift zo bondig mogelijk tot uiting te komen. Daarom wordt als opschrift voorgesteld :

"Ontwerp van wet op voor de volksgezondheid gevaarlijke stoffen".

.../...

Verder blijkt de wet als volgt te kunnen worden uitgebouwd.

Artikel 1 zou de voorschriften met algemene strekking inhouden.

In een eerste paragraaf zou de machtiging van de Regering voorkomen om, in het belang van de hygiëne en de volksgezondheid, regelen te stellen, verbodsbepalingen uit te vaardigen en toezicht te houden op alle verrichtingen ter zake van gevaarlijke stoffen en preparaten.

Vervolgens zou bepaald worden wat als gevaarlijk wordt aangemerkt.

Hieronder zou begrepen worden :

- wat als het ware vanzelfsprekend voor de volksgezondheid gevaarlijk is : de verdovende, slaapverwekkende, ontsmettende en bederfwerende stoffen en preparaten ;
- wat met hetzelfde doel door de Koning als gevaarlijk kan worden verklaard : de stoffen en preparaten die in de meergenoemde richtlijn van 27 juni 1967 worden bedoeld of in latere richtlijnen zullen voorkomen, alsmede die welke, bij ontstentenis van richtlijnen, op nationaal vlak een reglementering behoeven.

Voor deze categorie bepaalt het ontwerp dat de Koning het advies van de Hoge Gezondheidsraad dient in te winnen.

.../...

Gelet op de bijzondere omvang van de machtiging die ter zake aan de Regering wordt gegeven en op het uiterst technische van de beoordeling, kan men zich afvragen of het niet wenselijk ware een "eensluidend" advies van de Hoge Gezondheidsraad verplicht te stellen.

In dit verband kan verwezen worden naar artikel 7 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen.

Een tweede paragraaf zou de omschrijving inhouden die door voornoemde richtlijn wordt gegeven van de begrippen "stoffen" en "preparaten", maar die in het ontwerp niet voorkomt.

Artikel 2 zou de sancties bevatten die thans in het eerste lid van artikel 2 van de wet van 24 februari 1921 ter zake van ontsmettingsstoffen en antiseptica zijn gesteld en deze uitbreiden tot de door de Koning gevaarlijk verklaarde stoffen en preparaten.

Artikel 3 zou in een eerste paragraaf de sancties overnemen, gesteld door het tweede lid van artikel 2 van dezelfde wet ter zake van slaap- en verdovingsmiddelen die, overeenkomstig de nieuwe terminologie, "slaapverwekkende en verdovende stoffen en preparaten" zullen worden genoemd.

De volgende twee paragrafen zouden de bepalingen groeperen die in voormelde wet verspreid werden over de artikelen 3 en 4, maar betrekking hebben op de slaapverwekkende en verdovende stoffen en preparaten.

.../...

De verdere artikelen nemen in een aangepaste versie de overige bepalingen van bedoelde wet over.

Het laatste artikel heft de wet van 24 februari 1921 op en bevat tevens een overgangsmaatregel voor de ter uitvoering van die wet genomen besluiten.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Vermits in de memorie van toelichting verklaard wordt dat het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid bij de uitvoering van de richtlijn en bijgevolg van de wet betrokken is, dient de voordracht en de inleiding van het ontwerp hiermede rekening te houden.

Het ontwerp zou tevens door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid medeondertekend moeten worden.

*
* *

In het nieuwe artikel 1 zou in § 1 "het verpakken en kenmerken" moeten worden vermeld.

De woorden "het aanwezig hebben" (artikel 2 van het ontwerp) dienen vervangen te worden door de woorden "het onder zich houden", die trouwens in artikel 6, eerste lid, van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voorkomen.

In overeenstemming met hetzelfde artikel van deze wet blijkt het geraden ook "het bewaren" te vermelden.

*
* *

.../...

Artikel 5 van het ontwerp beperkt zich ertoe in artikel 4 van de wet van 24 februari 1921 de volgende woorden te schrappen : "en verzonden onder het bijzonder toezicht der politie gelijkvormig artikel 35 van het Strafwetboek".

Ook de woorden "gedurende een tijdperk van twee tot vijf jaar" moeten vervallen.

*
* *

In het nieuwe artikel 6, dat artikel 7 van de wet van 24 februari 1921 overneemt, blijkt het wenselijk in § 3 nog melding te maken van de lokalen waar de gevaarlijke stoffen en preparaten worden verpakt of gekenmerkt.

*
* *

Het nieuwe artikel 7, waarin de bepaling werd opgenomen van artikel 8 van de wet van 24 februari 1921, werd in overeenstemming gebracht met artikel 16, § 5, van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen.

*
* *

Met inachtneming van de hiervoren gemaakte opmerkingen zou het nieuwe ontwerp van wet als volgt luiden :

.../...

ONTWERP VAN WET OP VOOR DE VOLKSGEZONDHEID GEVAARLIJKE STOFFEN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid en van Onze Minister van Tewerkstelling en Arbeid,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Volksgezondheid en Onze Minister van Tewerkstelling en Arbeid zijn gelast, in Onze naam, bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.-

§ 1. In het belang van de hygiëne en van de volksgezondheid is de Koning gemachtigd om regelen te stellen, verbodsbepalingen uit te vaardigen en toezicht te houden op de invoer, de uitvoer, de fabricage, het verpakken en kenmerken, het vervoer, het onder zich houden, het bewaren, het verkopen en het te koop aanbieden, het afleveren, het verkrijgen onder een bezwarende titel of om niet en het gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten, alsook op het kweken van planten waaraan die stoffen kunnen worden onttrokken.

Als gevaarlijk worden aangemerkt : verdovende, slaapverwekkende, ontsmettende en bederfwerende stoffen en preparaten.

./.

Met hetzelfde doel en onverminderd de toepassing van andere wets- of verordeningsbepalingen betreffende bepaalde produkten, kan de Koning bovendien andere stoffen en preparaten gevaarlijk verklaren, na het (eensluidend) advies van de Hoge Gezondheidsraad te hebben ingewonnen over de gevaren die het normale gebruik ervan met zich brengt.

§ 2. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

- stoffen : chemische elementen en hun verbindingen zoals deze in natuurlijke toestand voorkomen of bij de produktie ontstaan;
- preparaten : vermengingen, mengsels of oplossingen die bestaan uit twee of meer stoffen.

Artikel 2.-

Met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van honderd frank tot drieduizend frank, of met een van die straffen alleen wordt gestraft hij die de bepalingen van de ter uitvoering van deze wet vastgestelde besluiten inzake ontsmettende, bederfwerende of door de Koning overeenkomstig artikel 1, § 1, laatste lid, gevaarlijk verklaarde stoffen en preparaten overtreedt.

Artikel 3.-

§ 1. Met gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar en met geldboete van duizend frank tot tienduizend frank, of met een van die straffen alleen wordt gestraft hij die de bepalingen van de ter uitvoering van deze wet vastgestelde besluiten inzake slaapverwekkende en verdovende stoffen en preparaten overtreedt.

./.

§ 2. Met de straffen bepaald in § 1 van dit artikel wordt gestraft hij die in gezelschap gebruik heeft gemaakt van stoffen en preparaten bedoeld in artikel 1, § 1, tweede lid, of aan anderen, tegen betaling of om niet, het gebruik ervan heeft vergemakkelijkt, hetzij door met dit doel een lokaal te verschaffen, hetzij op enig andere wijze.

§ 3. De daders van een misdrijf omschreven in de §§ 1 en 2 van dit artikel kunnen, overeenkomstig artikel 33 van het Strafwetboek, tot de ontzetting worden veroordeeld.

Indien zij een tak van de geneeskunst uitoefenen, kan de rechter bij wie de zaak aanhangig is, hun tijdelijk of definitief die uitoefening verbieden. Zij die tijdens de duur van dit verbod de uitoefening van de geneeskunst voortzetten, worden gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot zes maanden.

Artikel 4.-

In geval van herhaling binnen twee jaar na een veroordeling wegens overtreding van deze wet of van haar uitvoeringsbesluiten kan de straf worden verdubbeld.

Artikel 5.-

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn op de bij deze wet bedoelde overtredingen toepasselijk.

Artikel 6.-

§ 1. Onverminderd de bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie ... (zoals het huidig artikel 7 van de wet van 24 februari 1921, gewijzigd bij de wet van 14 april 1965).

.../...

§ 2. Deze officieren ... op de aflevering van de in deze wet bedoelde stoffen en preparaten, betreden ...

Gedurende dezelfde uren ...

§ 3. Zij mogen te allen tijde de lokalen betreden welke dienen voor het fabriceren, bereiden, bewaren, opslaan, (verpakken of kenmerken) van die stoffen en preparaten.

Hetzelfde geldt voor de lokalen waar in gezelschap verdovende en slaapverwekkende stoffen en preparaten worden gebruikt.

§ 4. ... (zoals het huidig artikel 7) ....

§ 5. ... (idem) ....

Artikel 7.-

Onverminderd de toepassing van de straffen bepaald in de artikelen 269 en 274 van het Strafwetboek, wordt gestraft met geldboete van vijftig frank tot tweehonderd frank, hij die weigert huiszoekingen, inspecties of monsterneming te laten verrichten door de ambtenaren of agenten die gemachtigd zijn overtreding van deze wet of van de besluiten tot uitvoering ervan vast te stellen of zich daartegen verzet.

In geval van herhaling binnen twee jaar na de laatste veroordeling wegens de overtreding omschreven in het eerste lid van dit artikel, kan de rechter de geldboete verhogen tot vijfhonderd frank en een gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden uitspreken.

.../...

Artikel 8.-

De wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, gewijzigd bij de wetten van 11 maart 1958 en 14 april 1965, wordt opgeheven.

De besluiten genomen ter uitvoering van voormelde wet blijven van kracht tot zij uitdrukkelijk worden opgeheven.

Gegeven te , de

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Volksgezondheid,

De Minister van Tewerkstelling en Arbeid,

I. OBSERVATIONS GENERALES.

Le Conseil de la Communauté économique européenne a arrêté le 27 juin 1967 une directive concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (Journal officiel n° 196 du 16 août 1967).

Cette directive est fondée sur les considérations suivantes :

"Considérant que toute réglementation concernant la mise sur le marché des substances et préparations dangereuses doit avoir comme objectif la sauvegarde de la population, notamment des travailleurs qui les emploient;

Considérant que les disparités entre les dispositions nationales des six Etats membres, concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances et préparations dangereuses ont pour effet d'entraver les échanges de ces substances et préparations dans la Communauté et constituent de ce fait une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun;

Considérant qu'il importe, par conséquent, d'éliminer ces entraves et que, pour atteindre cet objectif, un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage est nécessaire;

Considérant qu'il est nécessaire de réserver, en raison des travaux préparatoires qui doivent encore être effectués, à des directives ultérieures le rapprochement

.../...

des dispositions relatives aux préparations dangereuses et de limiter, dès lors, la présente directive au rapprochement des dispositions relatives aux substances dangereuses;

Considérant qu'étant donné l'étendue de ce domaine et des nombreuses mesures détaillées qui seront nécessaires pour le rapprochement de l'ensemble des dispositions relatives aux substances dangereuses, il semble utile de viser d'abord le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses, en laissant à des directives ultérieures le rapprochement des dispositions relatives à l'utilisation desdites substances et préparations dangereuses , s'il est reconnu que les disparités entre ces dispositions ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun;".

L'article 1er de la directive dispose :

"Article 1er.-

1. La présente directive vise au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant :

- la classification,
- l'emballage et
- l'étiquetage

des substances dangereuses lorsque celles-ci sont mises sur le marché dans les Etats membres de la Communauté.

.../...

2. La présente directive n'affecte pas les dispositions relatives :

a) aux médicaments, aux stupéfiants et aux substances radioactives;
b) au transport de substances dangereuses par chemin de fer, par voies routière , fluviale, maritime ou aérienne;
c) aux munitions et aux objets qui contiennent des matières explosibles en tant qu'inflammateurs ou carburants.

3. La présente directive n'est pas applicable aux substances dangereuses quand elles sont exportées vers des pays tiers.

4. Les articles 5 à 7 de la présente directive ne sont pas applicables aux récipients qui contiennent des gaz comprimés, liquéfiés et dissous sous pression".

L'on pourrait déduire de l'intitulé et des considérants de la directive, plus spécialement du quatrième considérant, que celle-ci se borne à fixer des règles concernant les substances dangereuses et qu'une réglementation relative aux préparations dangereuses fera l'objet de directives ultérieures.

L'article 2 de la directive donne cependant une définition tant des substances que des préparations et précise ensuite : "Sont dangereuses au sens de la présente directive les substances et préparations : ... ".

.../...

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention initiale était de n'établir qu'une directive pour les substances dangereuses qui sont utilisées dans l'industrie comme matières premières.

Très vite on s'est aperçu toutefois que certaines préparations sont aussi employées comme matières premières dans l'industrie, ce qui explique qu'elles sont incluses dans la directive.

Des directives futures élaboreront une réglementation pour les préparations qui sont destinées plus directement au dernier utilisateur, c'est-à-dire celui qui mettra ces préparations en oeuvre (couleurs et vernis, produits phytopharmaceutiques,pesticides,mélanges de produits solvants, matières d'emballage (plastic), etc ...).

Le projet de loi a pour objet de pourvoir d'une base légale la réglementation à prendre dans le cadre de la présente directive et des directives ultérieures.

Le second objet est défini comme suit dans l'exposé des motifs :

"D'autre part, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé de la population, notamment des travailleurs, il est nécessaire de disposer d'une base légale qui permette de réglementer sur le plan national, même en l'absence de directives communautaires, certaines substances et préparations dont l'emploi normal comporte des risques pour la santé de l'utilisateur".

L'alinéa 2 du nouvel article 1er (article 2 du projet) répond à cette préoccupation.

.../...

Cette disposition habilite le Roi à dresser des listes :

1° précisant les "substances et préparations dangereuses" mentionnées dans la directive, ainsi que celles qui n'y figurent pas, mais à l'égard desquelles on entend réglementer sur le plan national;

2° mentionnant les symboles et indications des dangers inhérents à l'emploi de la substance (article 6, 2. de la directive) (ces symboles sont reproduits dans le Journal officiel n° 196 , p. 81);

3° déterminant l'emploi desdites substances et préparations, de même que les précautions qui doivent entourer cet emploi.

Comme la réglementation envisagée doit, aux termes des considérants de la présente directive, avoir pour but "la sauvegarde de la population, notamment des travailleurs qui les (les substances et préparations dangereuses) emploient", aussi bien le Ministre de l'Emploi et du Travail que le Ministre de la Santé publique seront intéressés à l'exécution de la directive visée.

La directive du 27 juin 1967 qualifie de "dangereuses" les substances et préparations :

a) explosives;
b) comburantes;
c) facilement inflammables;
d) inflammables;
e) toxiques;
f) nocives;
g) corrosives;
h) irritantes.

La définition que l'exposé des motifs donne de ces notions correspond à celle de la directive.

.../...

Considérant que la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques est applicable, notamment, aux "substances vénéneuses" ou toxiques et que ces dernières constituent une des catégories de substances qualifiées de "dangereuses" par la directive, les départements ministériels intéressés ont estimé qu il était préférable de compléter l'actuelle loi du 24 février 1921 plutôt que de proposer une nouvelle loi aux Chambres législatives.

L'extension de ladite loi aux "substances et préparations dangereuses" présente toutefois de sérieux inconvénients puisque le champ d'application de celle-ci serait à ce point élargi qu'elle en perdrait entièrement son caractère initial.

La loi de 1921 était en effet conçue comme la mise à exécution dans notre système de droit de la convention internationale de l'opium conclue à La Haye le 23 janvier 1912, approuvée par la loi du 15 mars 1914, publiée au Moniteur belge du 16 juillet 1919 (Exposé des motifs, Doc. Chambre, 1920-1921, n° 41).

Les travaux préparatoires de cette loi montrent clairement que le souci principal du législateur était de créer une réglementation permettant de lutter efficacement contre les abus des stupéfiants.

"Dans l'état actuel de notre législation, le Gouvernement ne possède pas les pouvoirs nécessaires pour édicter des mesures réglementaires qui répondent adéquatement aux obligations qui lui sont imposées par la convention internationale précitée.Cette lacune est

.../...

d'autant plus regrettable que le Gouvernement se trouve presque entièrement désarmé devant les ravages que produisent au sein de toutes les classes de notre population, les abus funestes des stupéfiants; il y a lieu de réprimer ces abus sans aucun retard." Tels sont les termes de l'exposé des motifs (Doc. Chambre, 1920-1921, n° 41).

Ce souci se traduit nettement dans les peines sévères dont l'alinéa 2 de l'article 2 frappe les infractions aux dispositions des arrêtés royaux relatifs aux substances soporifiques et stupéfiantes, ainsi que dans les dispositions des articles 3 et 4, alinéa 2.

Le pouvoir de réglementer, notamment dans le domaine des substances désinfectantes et antiseptiques, conféré au Gouvernement par le législateur de 1921 , doit être considéré comme accessoire. Selon les travaux préparatoires, le législateur se préoccupait avant tout de permettre l'élaboration d'une réglementation qui garantirait la bonne qualité de ces produits (Exposé des motifs, Doc. Chambre, 1920-1921, n° 41).

Il importe en outre de relever que les modifications qui ont été apportées à la loi de 1921, notamment par la loi du 11 mars 1958 (article 1er) et par la loi du 14 avril 1965 (article 7), n'en ont pas affecté le caractère initial.

Encore que cette loi n'apparaisse nullement comme vétuste et que des lois récentes, en l'occurrence la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments et la loi du 20 juin 1964 sur le contrôle des denrées et substances alimentaires et autres produits, s'en soient inspirées, il y a

.../...

lieu de conclure de ce qui précède qu'elle répondait à des préoccupations autres que celles poursuivies par le présent projet.

Si celui-ci se borne apparemment à insérer ou à remplacer certains mots ou certaines dispositions, force est de constater , à y regarder de plus près, la profonde altération qu'il apporte à l'économie de la loi.

Ce qui, dans le projet, devient primordial est l'autorisation de réglementer à l'égard de toutes substances dangereuses pour la santé publique en général et pour la santé des travailleurs en particulier.

Sans doute les dispositions ayant trait aux stupéfiants conservent-elles toute leur importance, mais elles passent désormais au second rang.

Cette modification n'est pas sans certaines conséquences.

Tout d'abord, il n'est pas souhaitable de réaliser les objectifs que s'assigne le Gouvernement au moyen de quelques modifications de la loi du 24 février 1921. Cette façon de procéder comporte un danger de confusion.

Une nouvelle loi cadre définissant avec précision les buts poursuivis est, en l'espèce, de loin préférable.

Puisque les substances dangereuses pour la santé publique constituent la préoccupation essentielle de la nouvelle loi, celle-ci devrait se traduire aussi succinctement que possible dans l'intitulé . Le Conseil d'Etat propose dès lors :

.../...

"Projet de loi concernant les substances dangereuses pour la santé publique".

La dispositif pourrait ensuite être rédigé selon le schéma suivant.

L'article ler contiendrait les dispositions de caractère général.

Au § ler, le Gouvernement serait habilité, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, à réglementer, en matière de substances et de préparations dangereuses, à énoncer des interdictions et à organiser une surveillance en ces matières.

Il serait ensuite précisé ce qui est réputé dangereux.

Cette qualification s'appliquerait :

- à ce qui est, de par sa nature même, dangereux pour la santé publique : les substances et préparations stupéfiantes, soporifiques, désinfectantes et antiseptiques;
- à ce que le Roi peut, aux mêmes fins, déclarer dangereux: les substances et préparations citées dans la directive du 27 juin 1967 ou qui seront mentionnées dans les directives ultérieures ainsi que celles pour lesquelles, en l'absence de directives, une réglementation s'impose sur le plan national.

Pour cette catégorie de substances et préparations le projet prévoit l'avis du Conseil supérieur de l'hygiène publique.

.../...

En raison de l'étendue considérable de l'habilitation qui est donnée en l'occurrence au Gouvernement et de la nature extrêmement technique de l'appréciation, l'on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable d'exiger l'avis "conforme" dudit Conseil.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat renvoie à l'article 7 de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments.

Un § 2 reproduirait la définition que la directive citée ci-avant donne des notions de "substances" et de "préparations", mais que le projet ne reprend pas.

L'article 2 reprendrait les peines prévues actuellement à l'alinéa 1er de l'article 2 de la loi du 24 février 1921 relativement aux substances désinfectantes et antiseptiques et les étendrait aux substances et préparations déclarées dangereuses par le Roi.

L'article 3 reprendrait en un § 1er la disposition pénale relative aux substances soporifiques et stupéfiantes qui fait l'objet de l'alinéa 2 de l'article 2 de la même loi.

Dans les deux paragraphes suivants seraient groupées les dispositions que l'on retrouve actuellement dans les articles 3 et 4 de ladite loi, mais qui ont trait aux substances et préparations soporifiques et stupéfiantes.

Les articles suivants reproduiraient dans une version adaptée les autres dispositions de la loi du 24 février 1921.

.../...

Le dernier article porterait abrogation de la loi de 1921 et comporterait en outre une disposition transitoire concernant les arrêtés pris en exécution de la même loi.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Le Ministère de l'Emploi et du Travail étant, aux termes de l'exposé des motifs, intéressé à l'exécution de la directive et, partant, de la loi, il y a lieu d'en tenir compte dans la formule de présentation et dans le préambule du projet.

Le projet doit, de plus, être contresigné par le Ministre de l'Emploi et du Travail.

*

* *

Au § 1er du nouvel article 1er, mention devrait aussi être faite de "l'emballage et de l'étiquetage".

Dans la version néerlandaise de l'article 2 du projet, il convient de remplacer les mots "het aanwezig hebben" par les mots "het onder zich houden", qui sont d'ailleurs ceux qu'emploie l'article 6, alinéa 1er, de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments.

Il apparaît, en outre, utile de mentionner également "la conservation", comme le fait cet article.

*

* *

.../...

En plus des mots "et être renvoyés sous la surveillance spéciale de la police conformément à l'article 35 du Code pénal" dont l'article 5 du projet prévoit la suppression à l'article 4 de la loi du 24 février 1921, il y a lieu de supprimer les mots "pendant une période de deux à cinq ans".

*
* *

Le nouvel article 6 qui reprend l'article 7 de la loi du 24 février 1921 devrait également viser en son § 3 les locaux où les substances et préparations dangereuses sont emballées ou étiquetées.

*
* *

Le nouvel article 7 qui reproduit la disposition de l'article 8 de la loi du 24 février 1921 a été mis en concordance avec l'article 16, § 5, de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments.

*
* *

Compte tenu des observations formulées ci-dessus le nouveau projet de loi se présenterait comme suit :

.../...

PROJET DE LOI CONCERNANT LES SUBSTANCES DANGEREUSES POUR LA SANTE PUBLIQUE.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique et de Notre Ministre de l'Emploi et du Travail,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Notre Ministre de la Santé publique et Notre Ministre de l'Emploi et du Travail sont chargés de présenter en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article ler.-

§ ler. Dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, le Roi peut réglementer, interdire et surveiller l'importation, l'exportation, la fabrication , l'emballage et l'étiquetage, le transport, la détention, la conservation, la vente et l'offre en vente, la délivrance, l'acquisition à titre onéreux ou à titre gratuit et l'emploi des substances et préparations dangereuses , ainsi que la culture des plantes dont ces substances peuvent être extraites.

Sont réputées dangereuses: les substances et préparations stupéfiantes, soporifiques, désinfectantes et antiseptiques.

.../...

Aux mêmes fins et sans préjudice de l'application d'autres dispositions légales ou réglementaires relatives à des produits déterminés, le Roi peut en outre déclarer dangereuses d'autres substances et préparations, le Conseil supérieur d'hygiène publique entendu en son avis (conforme) quant aux risques que leur utilisation normale comporte.

§ 2. Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

- substances : les éléments chimiques et leurs composés tels qu'ils se présentent à l'état naturel ou tels qu'ils sont produits par l'industrie;
- préparations : les mélanges ou solutions qui sont composés de deux ou plusieurs substances.

Article 2.-

Est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de cent à trois mille francs ou de l'une de ces peines seulement, celui qui contrevient aux dispositions des arrêtés pris en exécution de la présente loi, relativement aux substances et préparations désinfectantes, antiseptiques ou déclarées dangereuses par le Roi conformément à l'article 1er, § 1er, dernier alinéa.

Article 3.-

§ 1er. Est puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de mille à dix mille francs ou de l'une de ces peines seulement, celui qui contrevient aux dispositions des arrêtés pris en exécution de la présente loi, relativement aux substances et préparations soporifiques et stupéfiantes.

.../...

§ 2. Est puni des peines prévues au § 1er du présent article, celui qui use en société des substances et préparations visées à l'article 1er, § 1er, alinéa 2, ou en aura facilité à autrui l'usage à titre onéreux ou à titre gratuit, soit en procurant à cet effet un local, soit par tout autre moyen.

§ 3. Les auteurs des infractions prévues aux §§ 1er et 2 du présent article peuvent être condamnés à l'interdiction conformément à l'article 33 du Code pénal.

S'ils exercent une branche de l'art de guérir le juge saisi peut leur interdire temporairement ou définitivement l'exercice de leur art. Ceux qui continueraient l'exercice de l'art de guérir pendant la durée de cette interdiction, encourront une peine d'emprisonnement de quinze jours à six mois.

Article 4.-

En cas de récidive dans le délai de deux ans après une condamnation du chef d'une infraction à la présente loi ou aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, la peine peut être portée au double

Article 5.-

Les dispositions du livre Ier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi.

Article 6.-

§ 1er. Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire ... (la suite comme à l'article 7 de la loi du 24 février 1921, modifié par la loi du 14 avril 1965).

.../...

§ 2. Ces officiers ... à la délivrance des substances et préparations visées par la présente loi ....

Ils peuvent pénétrer aussi ...

§ 3. Ils peuvent, à toute heure, pénétrer dans les locaux qui servent à la fabrication, à la préparation, à la conservation, à l'entreposage, (à l'emballage ou à l'étiquetage) de ces substances et préparations.

Ils sont investis du même pouvoir ... de substances et préparations soporifiques ou stupéfiantes.

§ 4. ... (comme à l'actuel article 7) ....

§ 5. ... (idem) ...

Article 7.-

Sans préjudice de l'application des peines prévues aux articles 269 et 274 du Code pénal, est puni d'une amende de cinquante à deux cents francs, celui qui se refuse ou s'oppose aux visites, aux inspections ou à la prise d'échantillons par les fonctionnaires ou agents habilités à constater les infractions à la présente loi ou aux arrêtés pris en exécution de celle-ci.

En cas de récidive dans les deux ans de la dernière condamnation pour l'infraction prévue à l'alinéa 1er du présent article, le juge peut élever l'amende jusqu'à cinq cents francs et prononcer un emprisonnement de huit jours à deux mois .

.../...

Article 8.-

La loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, modifiée par les lois des 11 mars 1958 et 14 avril 1965, est abrogée.

Les arrêtés pris en exécution de ladite loi demeurent en vigueur jusqu'à leur abrogation expresse.

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre de la Santé publique,

Le Ministre de l'Emploi et du Travail,

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	voorzitter van de Raad van State,	président du Conseil d'Etat,
	P. VERMEULEN,	staatsraden,	
	G. BAETEMAN,	conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	assesseurs de la section de législation,
	M. VERSCHELDEN,		
	M. JACQUEMIJN,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, substituut-auditeur-generaal.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN.

(get.) F. LEPAGE.