coordinatie bureau

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22e September 1952 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit houdende "reglement betreffende de sanitaire politie van de havens, luchthavens en grenzen", heeft ter zitting van 25 September 1952 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 22 septembre 1952, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal portant "règlement relatif à la police sanitaire des ports, des aéroports et frontières terrestres", a donné en sa séance du 25 septembre 1952 l'avis suivant :

Het ontwerp heeft tot doel het internationaal sanitair reglement van de wereldorganisatie voor de gezondheid op 1 October 1952 in werking getreden krachtens het bij de wet van 3 Juni 1948 goedgekeurd en de 25ste derzelfde maand bekrachtigd statuut van deze organisatie, in de interne Belgische wetgeving in te voegen ter vervanging van de thans inzake sanitaire politie van de havens, luchthavens en grenzen geldende reglementering.

Daartoe gaat het ontwerp in artikel 1 het internationaal reglement als zodanig beschouwen als een reglement door de Koning uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 1 van het sanitair decreet van 18 Juli 1831. Voorts bepaalt het in artikel 2 welke straffen op overtredingen worden gesteld en heft het in artikel 3 de thans geldende reglementering op.

Bij deze bepalingen zijn verschillende opmerkingen te maken.

Artikel 1 vertoont niet alleen het bezwaar, dat het zeer delicate wettelijkheidsproblemen doet rijzen in verband met de omvang der macht welke artikel 1 van het decreet aan de Koning verleent; wat meer is, het zou de Belgische wetgeving komen aanvullen met een reglement dat in tal van zijn bepalingen van het intern recht afwijkt, niet met dat doel is uitgewerkt, noch in zijn huidige vorm daarin doelmatig en harmonieus kan worden ingevoegd.

.../...

Tijdens het vluchtig onderzoek van het internationaal reglement waarbij de Raad van State zich wegens de korte termijn waarover hij beschikte heeft moeten beperken, is hem opgevallen dat dit reglement inderdaad bepalingen van zeer verschillende aard behelst. Sommige er van betreffen rechtstreeks de particulieren of bevatten bevelen voor de sanitaire overheden; niets zou zich er tegen verzetten, dat zij bij voorkomend geval in een koninklijk besluit werden opgenomen. Van andere nochtans kan bezwaarlijk aangenomen worden dat zij zouden voorkomen in een reglement genomen ter uitvoering van een bijzondere nationale wet. Bedoeld zijn, onder meer, die waarbij de verplichtingen van de Staat ten aanzien van de wereldorganisatie worden vastgesteld, of die welke hem het nemen van bepaalde maatregelen ontzeggen, evenals die welke de Regering verplichten tot het nemen van maatregelen die een verordenend karakter kunnen bezitten.

Artikel 2 zijnerzijds heeft voor een gedeelte geen rechtsgrond en is voor een gedeelte overbodig.

Het heeft geen rechtsgrond in zover het bepaalt dat de straffen, gesteld bij de wet van 6 Maart 1818 gewijzigd bij de wet van 6 Juni 1934, van toepassing zijn op overtredingen van het nieuw reglement.

.../...

Beide wetten immers, bepalen welke straffen toepasselijk zijn op die overtredingen van koninklijke besluiten waarvoor de wetten geen bijzondere straffen hebben vastgesteld. Welnu, ofwel bezit de Koning krachtens artikel 1 van het decreet van 18 Juli 1831 de macht om de bepalingen van het internationaal reglement tot de zijne te maken en, in zodanig geval, gelden alleen de bij het decreet gestelde straffen ; ofwel is die macht hem bij het decreet niet verleend en is de tussenkomst van de wetgever volstrekt noodzakelijk.

Het artikel is anderzijds overbodig in zover het bepaalt dat de overtredingen van het reglement, welke tevens inbreuk zijn op het sanitair decreet van 1831, gestraft worden met de bij het decreet gestelde straffen.

Zulks wordt, zonder dat het nodig is, voorgeschreven door de volgende bepaling van artikel 2 : "onverminderd de bij titel II van de sanitaire wet van 18 Juli 1831 voorziene strafmaatregelen, waar die wet van toepassing mocht zijn".

Artikel 3 van het ontwerp, waarin de koninklijke besluiten, die thans de sanitaire reglementering vormen, worden opgeheven, houdt er geen rekening mede, dat verschillende bepalingen van het internationaal reglement het bestaan van een nationale reglementering onderstellen, onder meer wat betreft de overheid die in het internationaal reglement met de naam van sanitaire overheid is bestempeld.

.../...

De aanneming van dat reglement als nationaal reglement maakt het dus niet mogelijk de geldende reglementering gans op te heffen. Naar alle waarschijnlijkheid zal zij zelfs moeten worden aangevuld.

Uit al die overwegingen komt de Raad van State tot de conclusie, dat het beter ware van het ontwerp af te zien en in het allernoodzakelijkste te voorzien door voorlopig het internationaal sanitair reglement zonder meer bekend te maken.

Men neemt immers aan dat bij analoge toepassing van artikel 129 van de Grondwet luidens hetwelk geen wet, geen besluit of reglement van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur bindend is dan na te zijn bekendgemaakt op de bij de wet bepaalde wijze, een internationaal verdrag of een reglement, krachtens een zodanig verdrag door een internationaal organisme genomen, de Staatsburgers alleen verbindt mits het te hunner kennis is gebracht.

Wel is waar zouden in zodanig geval aan bepaalde overtredingen van het reglement geen strafrechtelijke sancties verbonden zijn, doch een dergelijke toestand zou minder bezwaren met zich brengen dan een onvolledige aanpassing van de interne wetgeving op een wijze die voor discussie vatbaar is.

Zeker moet de aanpassing van de wetgeving aan de nieuwe verbintenissen, die België op zich heeft genomen, zo spoedig mogelijk plaats vinden.Op een volledige en afdoende wijze kan echter die aanpassing eerst gebeuren, nadat uit een aandachtig onderzoek van de bepalingen van het internationaal reglement en uit een sortering er van, met de nodige juistheid zal gebleken zijn welke wijzigingen in de geldende wetgeving moeten worden aangebracht en welke overheid daartoe bevoegd is.

Le projet a pour objet d'introduire dans la législation interne belge, pour l'y substituer à la réglementation actuellement en vigueur en matière de police sanitaire des ports, aéroports et frontières, le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er octobre 1952 en vertu de la constitution de cette organisation approuvée par la loi du 3 juin 1948 et ratifiée le 25 du même mois.

Pour atteindre ce résultat, le projet vise à l'article 1er à transformer le règlement international tel quel, en un règlement pris par le Roi en exécution de l'article 1er du décret sanitaire du 18 juillet 1831. Il détermine en outre à l'article 2 les peines qui seront applicables aux infractions qui y seront commises et abroge à l'article 3 la réglementation actuellement en vigueur.

Ces dispositions soulèvent plusieurs observations.

L'article 1er offre non seulement l'inconvénient de poser des problèmes fort délicats de légalité quant à l'étendue des pouvoirs que le Roi puise dans l'article 1er du décret, mais aurait de plus pour effet d'introduire dans la législation interne un règlement comportant de nombreuses dispositions étrangères au droit interne, qui n'a pas été rédigé pour cela et qui n'est pas susceptible de s'y insérer tel

.../...

quel efficacement et harmonieusement.

L'examen sommaire du règlement sanitaire international auquel le Conseil d'Etat a dû se borner en raison du bref délai qui lui fut imparti, lui a permis de constater que ce règlement contient en effet des dispositions de nature très diverse. Certaines d'entre elles concernent directement les particuliers ou adressent des injonctions aux autorités sanitaires; rien n'empêcherait qu'elles fassent l'objet, le cas échéant, d'un arrêté royal. Mais il en est d'autres dont on ne conçoit guère qu'elles figurent dans un règlement pris en exécution d'une loi nationale particulière. Ce sont, notamment, celles qui déterminent les obligations de l'Etat envers l'organisation mondiale, ou qui lui interdisent de prendre certaines mesures, de même que celles qui obligent le Gouvernement à prendre des mesures qui peuvent revêtir un caractère réglementaire.

L'article 2, d'autre part, est pour partie dénué de fondement légal, et pour partie inutile.

Il manque de fondement légal dans la mesure où il prévoit l'application aux infractions aux dispositions du nouveau règlement des peines fixées par la loi du 6 mars 1818 modifiée par la loi du 6 juin 1934.

Ces deux lois déterminent, en effet, les peines applicables aux infractions aux arrêtés royaux à l'égard desquelles les lois n'ont pas déterminé de peines particulières. Or, de deux choses l'une: ou bien le Roi puise dans l'article 1er du décret du 18 juillet 1831 le pouvoir de faire siennes les dispositions du règlement international et, dans ce cas,

.../...

sont seules applicables les peines prévues par le décret; ou bien le Roi ne trouve point dans le décret un tel pouvoir et, dans ce cas, l'intervention du législateur est indispensable.

L'article est par ailleurs inutile dans la mesure où il dispose que les infractions aux dispositions du règlement, qui constitueraient concurremment une infraction au décret sanitaire de 1831, seront punies des peines que ce décret prévoit. C'est ce que proclame sans nécessité la partie ci-après de l'article 2, "sans préjudice des sanctions prévues au Titre II de la loi sanitaire du 18 juillet 1831, dans les cas où elle serait applicable".

Quant à l'article 3 du projet, qui prévoit expressément l'abrogation des arrêtés royaux constituant en ce moment la réglementation sanitaire, celui-ci omet de tenir compte de ce que diverses dispositions du règlement international postulent l'existence d'une réglementation nationale, notamment en ce qui concerne ce que le règlement international qualifie d'autorité sanitaire.

L'adoption du règlement comme règlement national ne permettrait donc pas d'abroger toute la réglementation existante. Vraisemblablement faudra-t-il même la compléter.

Ces considérations amènent, dès lors, le Conseil d'Etat à conclure qu'il serait préférable de renoncer au projet et de parer au plus pressé en se bornant provisoirement à publier le règlement sanitaire international.

/

Il est, en effet, admis qu'appliquant par analogie l'article 129 de la Constitution aux termes duquel aucune loi, aucun arrêté, aucun règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi, un traité international ou un règlement pris par un organisme international en vertu d'un tel traité, n'oblige les citoyens qu'à la condition d'avoir été porté à leur connaissance.

Certaines infractions au règlement demeureraient sans doute dans ce cas privées de sanctions pénales, mais une telle situation offrirait moins d'inconvénients qu'une adaptation inadéquate de la législation interne par un procédé sujet à discussion.

L'adaptation de la législation aux nouvelles obligations de la Belgique doit certes se faire au plus tôt. Elle ne peut toutefois être effectuée complètement et efficacement qu'après qu'un examen attentif des dispositions du règlement international et un tri de celles-ci auront permis de déterminer avec l'exactitude requise les modifications qu'il y a lieu d'apporter à la législation existante et l'autorité compétente pour y procéder.

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren :	F.LEPAGE,	raadsheer van State,	voorzitter,
Messieurs :		conseiller d'Etat,	président,
	J.COYETTE,	raadsheren van State,	
	K.MEES,	conseillers d'Etat,	
	R.VANHAECKE,	adjunct-griffier,	griffier.
		greffier adjoint,	greffier.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R.VANHAECKE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister van Volksgezondheid en van het Gezin.
expédition délivrée à M. le Ministre de la Santé publique et de la Famille.

De 1952.

Le 1952.

De Griffier van de Raad van State,

Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.