Me

ADV.

Raad van State
29 JUN 1964
Coordinatie.

L. 8754/2.

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 27e februari 1964 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de gezondheidspolitie van het internationaal verkeer", heeft de 21e april 1964 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 27 février 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la police sanitaire du trafic international", a donné le 21 avril 1964 l'avis suivant :

C.E. - R.v.S.
30.6.64

Het ontwerp-koninklijk besluit betreffende de gezondheidspolitie van het internationaal verkeer vermeldt als rechtsgrond de gezondheidswet van 1 september 1945.

De gezondheidswet van 18 juli 1831 gaf het Staatshoofd reeds opdracht om door middel van besluiten te bepalen: "1° de landen waarvan de herkomsten gewoonlijk of tijdelijk aan het gezondheidsregiem moeten onderworpen worden ; 2° de maatregelen welke op de kusten, in de havens en reden, in de pesthuizen en andere voorbehouden plaatsen moeten nageleefd worden ; 3° de buitengewone maatregelen welke de inval of de vrees voor een pestziekte op de landgrenzen of in het binnenland zou nodig maken" (artikel 1).

Uit de parlementaire voorbereiding van de gezondheidswet van 1 september 1945 blijkt, dat deze niet in de plaats is gekomen voor de wet van 18 juli 1831, die van kracht blijft.

Het oorspronkelijk ontwerp waaruit de wet van 1 september 1945 is ontstaan, dagtekent van 5 december 1911 (ontwerp BERRYER (1). Na te hebben gewezen op het bestaan van talrijke wetteksten inzake openbare hygiëne, waaronder het decreet van 18 juli 1831 (blz. 2), zette de memorie van toelichting van evengenoemd ontwerp de opzet van de nieuw voorgestelde wetgeving als volgt uiteen :

.../...

---

(1) Gedr.St., Kamer van Volksvertegenwoordigers 1911-1912, nr 25.

"De Regering acht dat het ogenblik daar is om aan de Wetgevende Kamers een ontwerp van gezondheidswet voor te leggen.

Maar 't schijnt haar voorbarig toe een algemene wet op te maken, welke al de bestaande beschikkingen zou omgrijpen en deze in een noodzakelijk uitgebreid geheel zou verwerken.

Voor het ogenblik is het ongetwijfeld beter de heden van kracht zijnde wetgeving te laten bestaan en aan deze wetgeving de nodige aanvullingen toe te brengen, inzonderheid om de rechten en plichten van de verschillende overheden nauwkeurig te bepalen, hun pogingen in overeenstemming te brengen, de macht der Regering te verscherpen, aan particulieren sommige verplichtingen, voorgeschreven door de bekommering om de volksgezondheid, op te leggen, eindelijk in de algemene toepassing der uitgevaardigde maatregelen te voorzien.

Dit is het doel van het wetsontwerp, welk wij de eer hebben aan de Wetgevende Kamers te onderwerpen" (blz. 14).

Verre van de wet van 18 juli 1831 op te heffen, bevatte het ontwerp van de gezondheidswet van 5 december 1911 overigens een artikel 34, om de strafbepalingen aan te passen en om boek I van het Strafwetboek in zijn geheel toepasselijk te verklaren op de misdrijven in die wet bedoeld.

.../...

De commentaar bij genoemd artikel 34 merkte **allereerst op :** "De gezondheidswet van 18 juli 1831 draagt op de bescherming van het land, tegen de zogenaamde pestziekten, inzonderheid tegen cholera, pest en gele koorts", **en verantwoordde** de voorgestelde wijzigingen daarna als volgt :

"Titel II der wet (artikelen 7 tot 16) heeft betrekking op de misdrijven, overtredingen en straffen in zake gezondheid. Deze beschikkingen der wet zijn door een drakonische strengheid gekenmerkt ; zij zijn des te strenger daar zij geen verzachtende omstandigheden aannemen. Het is alsof de wetgever, door deze buitengewoon zware straffen, welke in sommige gevallen tot de doodstraf gaan, het nakomen van de gezondheidsreglementen beter heeft willen verzekeren."Het overwegend kenmerk van een gezondheidswet, zegde de memorie van toelichting der Franse wet van 3 maart 1822, waarvan onze wet van 18 juli 1831 slechts een afdruk is, is haar voorkomend karakter. Om die reden moet zij streng wezen in haar bedreigingen, nauwkeurig in haar voorzieningen, en breed in de rechten, welke zij aan het bestuur verleent.

Voor hetgeen dit aangaat, werden de denkbeelden sedert het reeds verre tijdstip dat de gezondheidswet aangenomen werd, gewijzigd, en het betaamt dat het beloop der straf door de rechter volgens de graad van plichtigheid van de overtreder bepaald worde.

.../...

Het voorleggen van huidig wetsontwerp geeft een gunstige gelegenheid om de straffen van het decreet van 18 juli 1831 door de straffen welke met die van het Strafwetboek overeenstemmen te vervangen.

Dit is het doel van artikel 34.

De straffen welke het ter zake uitvaardigt, waar elke inbreuk gewichtigere gevolgen voor de volksgezondheid kan hebben, zijn groter dan deze welke onder artikel 31 bepaald zijn. Daarenboven worden zij verdubbeld indien de overtreding met verzwarende omstandigheden gebeurt, 't is te zeggen, indien zij 's nachts of in bende of bij middel van valse sleutels geschiedt of met inbraak of beklimming vergezeld gaat.

In geval van tegenstand zouden de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek toegepast worden.

Voor de uitvoering der wet en der reglementen ter uitvoering genomen, is het ook onmisbaar de medehelpers of de medeplichtigen van de inbreuk te treffen.

Het stemt eindelijk nog met ons strafrecht overeen de rechter te machtigen de minderjarigen van min dan 16 jaar en de doofstommen, welke vrijgesproken worden omdat zij zonder onderscheid gehandeld hebben, ter beschikking van de Regering te stellen.

Van de andere kant betaamt het de rechter toe te laten, in geval van verzachtende omstandigheden, beneden de grens van 26 frank geldboete of acht dagen gevangenzitting te gaan.

.../...

Om deze verschillende redenen, maakt het laatste lid van het voorgestelde artikel, titel I van het Strafwetboek in zijn geheel op de inbreuken op de gezondheidswet van 1831 toepasselijk. Dezelfde toepassing werd door vele bijzondere wetten, namelijk door de wet van 5 mei 1888, op het toezicht over de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen, voorzien (blz. 175 vv.)" .

De behandeling van het ontwerp van 5 december 1911 is door de eerste wereldoorlog onderbroken.

Een nieuw ontwerp van gezondheidswet is door de Regering neergelegd in 1939 (1).

De memorie van toelichting verklaarde, dat "de overwegingen in de memorie van toelichting van het in 1911 ingediende ontwerp, ter verantwoording van de artikelen die in het onderhavige ontwerp zijn overgenomen, nog steeds ter zake dienend zijn".

Artikel 1 van het ontwerp van 1939, dat artikel 1 van de gezondheidswet van 1 september 1945 geworden is, herhaalde in hoofdzaak de bepalingen van artikel 1 van het ontwerp van 1911. Daarentegen bracht het geen wijzigingen meer aan in de strafbepalingen van het decreet van 18 juli 1831.

.../...

---

(1) Gedr. St., Kamer, tweede buitengewone zitting, 1939 , nr 13.

Deze ontleding van de parlementaire voorbereiding van de wet van 1 september 1945 toont aan, dat de gezondheidswet van 18 juli 1831, die nog steeds van kracht is, moet worden aangemerkt als rechtsgrond voor het ontwerp-koninklijk besluit betreffende de gezondheidspolitie van het internationaal verkeer.

Dat betekent echter niet, dat de gezondheidswet van 1 september 1945 als rechtsgrond van dat ontwerp moet worden afgewezen. Zij **komt** immers voor als een noodzakelijke aanvulling van de wet van 18 juli 1831.

Krachtens artikel 1 van de wet van 1 september 1945 kunnen immers "de nodige maatregelen van voorbehoeding en assainering, alsook alle inrichtings- en controlemaatregelen" worden voorgeschreven "... om de besmettelijke ziekten te voorkomen of te bestrijden, welke een algemeen gevaar opleveren en waarvan een lijst zal opgemaakt worden, op het eensluidend advies van de Hoge Gezondheidsraad ...". Het begrip "besmettelijke ziekten" dekt ongetwijfeld ook het engere begrip "pestziekten" of "quarantainoziekten".

Krachtens de wet van 1 september 1945 nu, kunnen de daarin voorgeschreven maatregelen om het even waar worden toegepast, dus ook op de territoriale wateren, in het luchtruim, en zelfs zonder enige territoriale beperking op alle schepen of luchtvaartuigen, voor zover zij onder Belgisch recht vallen. De werkingssfeer van de wet van 18 juli 1831 is uit een territoriaal oogpunt enger omschreven.

.../...

Artikel 4 van de wet van 1 september 1945 verleent bovendien aan de gezondheidsinspecteurs een recht van onderzoek, dat zich onder meer tot de schepen uitstrekt. De wet van 18 juli 1831 kende hun dat recht niet toe.

De aanhef moet dus zowel naar de wet van 18 juli 1831 als naar die van 1 september 1945 verwijzen. Daartoe diene een nieuw eerste lid :

"Gelet op de gezondheidswet van 18 juli 1831;".

De Raad van State wenst bovendien de aandacht van de Regering te vestigen op de nadelen van de strafregeling in de wet van 18 juli 1831, die niet aan de evolutie van het strafrecht is aangepast.

Op die nadelen, in verband met de overdreven strengheid van sommige straffen en met de onmogelijkheid, boek I, hoofdstuk VII en artikel 85 van het Strafwetboek toe te passen, is reeds gewezen in de hiervoren aangehaalde passussen uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de gezondheidswet van 5 december 1911 ; het is zaak van de Regering te oordelen, of de gezondheidswetgeving in dat opzicht niet enige aanpassing behoeft.

Die aanpassing lijkt des te meer nodig, daar de gelijktijdige toepassing van beide in de aanhef vermelde wetten, bij overtreding van de voorschriften van het tot stand te brengen koninklijk besluit, in de praktijk ernstige moeilijkheden kan opleveren, omdat het zo ingewikkeld zal zijn het nodige onderscheid te maken.

\+

\+ \+

.../...

Het tweede en het derde lid van de aanhef, die het derde en het vierde zouden worden, leze men onderscheidenlijk als volgt :

"Gelet op het statuut van de Wereldorganisatie voor de gezondheid, de schikking tot oprichting van de interimaire commissie van deze Organisatie en het protocol betreffende de Internationale Dienst voor volksgezondheid, een en ander ondertekend op 22 juli 1946, te New York, en goedgekeurd bij de wet van 3 juni 1948 ;

Gelet op het **internationaal** sanitair reglement van de Wereldgezondheidsorganisatie, ondertekend op 25 mei 1951, te Genève;".

De vermelding van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, in het derde lid van de aanhef, moet in een voetnoot staan.

\+

\+ \+

Het koninklijk besluit van 29 januari 1910 houdende organiek reglement betreffende het personeel van de gezondheidsdienst der zeehavens en der grenzen is opgeheven bij artikel 19 van het koninklijk besluit van 30 december 1925 (Belgisch Staatsblad van 24 januari 1926).

De verwijzing naar dat besluit in het vierde lid van de aanhef en de vermelding ervan bij de teksten welke artikel 70 van het ontwerp opheft, zijn derhalve niet verantwoord en moeten vervallen.

\+

\+ \+

.../...

Aangezien het advies van de Raad van State in laatste instantie wordt gevraagd, nadat alle overige formaliteiten vervuld zijn, moet de verwijzing naar dat advies volgen op de verwijzing naar het advies van de inspecteur van financiën.

Het voorlaatste lid van de aanhef leze men als volgt :

"Gelet op het gunstig advies van de inspecteur van financiën van 24 oktober 1962;".

+

+ +

Ter wille van de overeenstemming met de terminologie van artikel 1 van de Nederlandse vertaling van het internationaal sanitair reglement, gebruike men in artikel 2 en elders waar nodig in het ontwerp de term "sanitaire overheid" in plaats van "gezondheidsautoriteit".

+

+ +

In artikel 3 leze men "Brugge - Zeebrugge" in plaats van "Brugge, Zeebrugge".

+

+ +

.../....

Artikel 8 van het ontwerp bepaalt een aantal maatregelen in verband met de afzondering en de ontsmetting zodra aan boord van een schip iemand aangetast is of verdacht wordt aangetast te zijn door een quarantaineziekte.

Die maatregelen zouden niet alleen worden toegepast op Belgische schepen maar ook op vreemde schepen die naar of vanuit een Belgische aanlegplaats varen.

Artikel 32 van het internationaal sanitair reglement bepaalt echter :

"1. Geen enkele sanitaire maatregel wordt door een Staat opgelegd aan de schepen die door zijn territoriale wateren varen zonder in een haven of aan de kust aan te leggen.

2. Wanneer het schip, om welke reden ook, aanlegt, zijn er de op het grondgebied van kracht zijnde sanitaire wetten en reglementen toepasselijk op zonder dat evenwel de beschikkingen van onderhavig reglement mogen overschreden worden".

Vreemde schepen staan dus niet onder toezicht van de Belgische overheid, tenzij zij in een Belgische haven aanleggen. Zelfs in dat geval kunnen de Belgische sanitaire wetten en verordeningen op hen slechts worden toegepast binnen de grenzen van de territoriale wateren, want in de open zee vallen zij niet onder de rechtsmacht van de Belgische Staat.

.../...

Anderzijds moeten de in artikel 8 bepaalde maatregelen worden genomen zodra de eerste verschijnselen van een quarantaineziekte zich voordoen, hetgeen ongetwijfeld meestal het geval zal zijn tijdens de reis buiten de Belgische territoriale wateren, zodat de voorschriften van artikel 8 praktisch zonder enig nut zouden zijn voor zover zij ook op vreemde schepen zouden slaan.

Die voorschriften lijken evenwel doeltreffend voor schepen die, zelfs in de open zee, onder Belgische vlag varen, want die vallen onder het Belgisch recht.

Men schrappe dus in artikel 8, eerste lid, de woorden "of aan boord van een schip dat naar of vanuit een Belgische aanlegplaats vaart".

+

\+ +

.../...

Volgens de bedoeling van de Regering zijn de verschijnselen die krachtens artikel 9 in het "logboek" van een luchtvaartuig moeten worden ingeschreven, alleen die welke betrekking hebben op quarantaineziekten. De tekst van dat artikel moet bovendien worden verduidelijkt met inachtneming van de werkingssfeer van de politiebevoegdheid welke de Belgische overheid ten opzichte van luchtvaartuigen kan uitoefenen.

Het artikel zou derhalve als volgt moeten worden gelezen :

"Artikel 9.-

Onverminderd de verplichting de algemene verklaring van het luchtvaartuig in te vullen, is de gezagvoerder van een luchtvaartuig van Belgische nationaliteit of dat over Belgisch grondgebied vliegt, verplicht elke quarantaineziekte of verdachte toestand, die tijdens de reis mocht optreden, in het reisdagboek aan te tekenen".

\+

\+ +

In artikel 11 leze men "... alsook van alle feiten ..." (in het Frans : "... ainsi que tout fait se rapportant ...").

Dit artikel telt twee alinea's in de Nederlandse versie en slechts één in de Franse. Overeenstemming is hier geboden.

\+

\+ +

.../...

In artikel 14 vervange men de woorden "Onverminderd de bepalingen van artikel 8" door "Afgezien van de in artikel 8 voorgeschreven maatregelen".

+

+ +

Rekening houdend met de uitleg van de gemachtigde van de Minister, kan artikel 17, eerste lid, beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 17.-

Wordt de toelating tot vrij verkeer ingetrokken, dan moet de gezagvoerder van het schip of van het luchtvaartuig de bevelen van de sanitaire overheid en, naar gelang van het geval, van de zeevaart- of plaatselijke politie of van de luchthavendirectie opvolgen .

+

+ +

In artikel 18, tweede lid, Franse tekst, ware een juistere lezing : "ou en tout autre endroit".

+

+ +

In de Franse tekst van artikel 21 kunnen de woorden "s'applique" gevoeglijk worden vervangen door "s'étend".

+

+ +

.../...

Artikel 25, eerste lid, bepaalt dat het schip of het luchtvaartuig waarvan de gezagvoerder weigert zich aan de voorgeschreven maatregelen te onderwerpen, wordt tot vertrekken gedwongen.

Artikel 44 van het internationaal sanitair reglement bepaalt echter gewoon, dat het de verantwoordelijken voor het schip of het luchtvaartuig vrijstaat onmiddellijk hun reis voort te zetten. Het staat niet toe hen daartoe te dwingen.

Ten einde artikel 25, eerste lid, met het internationaal reglement in overeenstemming te brengen, ware het derhalve verkieslijk dat lid als volgt te lezen :

"Artikel 25.-

De gezagvoerder van het schip of van het luchtvaartuig die bij de aankomst weigert zich te onderwerpen aan de krachtens dit besluit voorgeschreven maatregelen, staat het vrij onmiddellijk zijn reis voort te zetten. Het schip of het luchtvaartuig mag dan, tijdens die reis, geen haven of luchthaven van het land aandoen".

De maatregel tot uitwijzing van passagiers of bemanningsleden die weigeren zich aan de voorschriften van de sanitaire overheid te onderwerpen, zoals hij bepaald is in artikel 25, derde lid, is niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 6, eerste lid.

.../...

Wegens de juridische bezwaren welke met die maatregel kunnen gepaard gaan, indien hij op een Belg wordt toegepast, lijkt het overigens geraden die bepaling uit het ontwerp te weren.

\+

\+ +

In de Franse tekst van artikel 40 vervange men het woord "maintenir" door "réduire".

\+

\+ +

In de Franse tekst van artikel 42, tweede lid, vervange men het woord "endéans" door "dans".

\+

\+ +

De "administratieve controle op de bijzondere sanitaire maatregelen aan land- en riviergrenzen", waarvan sprake is in artikel 64, en die opgedragen is aan ambtenaren van de douane of aan de Rijkswacht, bestaat erin na te gaan of degenen die de grens overschrijden, in het bezit zijn van de vereiste bewijzen, inzonderheid wat de inentingen betreft, en eventueel het overschrijden van de grens te beletten tenzij de betrokkenen zich vooraf in regel stellen.

\+

\+ +

Artikel 66 van het ontwerp bepaalt het tarief van de gezondheidsheffingen.

.../...

Het koninklijk besluit van 13 juli 1843 voorzag reeds, onder artikel 4, in de heffing van een vergoeding voor het onderzoek door de gezondheidsofficier die voor de gezondheidsdienst instond.

Krachtens artikel 7 kon de bewaarder van goederen de voorgeschreven reinigingen op zijn kosten uitvoeren of door de gezondheidsofficier laten uitvoeren volgens het door de Minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde tarief.

Dat tarief is vastgesteld bij ministerieel besluit van 8 augustus 1843 (Staatsblad 10 augustus 1843).

De gezondheidsheffingen zijn vervolgens vastgesteld in artikel 12 van het koninklijk besluit van 8 februari 1897, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 december 1898, 10 juni 1908 en 1 september 1909. Zij werden opnieuw vastgesteld in de artikelen 43 en 45 van het koninklijk besluit van 24 januari 1910, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 januari 1921 en 16 augustus 1926.

Sedert het koninklijk besluit van 13 juli 1843 steunt geheel deze regeling op de gezondheidswet van 18 juli 1831, ofschoon geen bepaling van die wet in dat opzicht enige bevoegdheid aan de Koning verleent.

Daaruit volgt, dat sedert de eerste jaren van 's lands onafhankelijkheid, de wet van 18 juli 1831 steeds is geacht aan de Koning bevoegdheden te verlenen waaronder

.../...

impliciet ook die tot het vaststellen van gezondheidsheffingen (1).

\+

\+ +

Met inachtneming van de opmerkingen die vooraan in dit advies gemaakt zijn, leze men artikel 68 als volgt :

"Artikel 68.-

Overtreding van dit besluit wordt, naar gelang van het onderscheid dat de wetten van 18 juli 1831 en 1 september 1945 maken, gestraft met de straffen in die wetten bepaald".

\+

\+ +

Artikel 70, 1° tot 3°, leze men als volgt :

"Artikel 70.-

Opgeheven worden :

1° het koninklijk besluit van 19 oktober 1908 dat de gezondheidsbewaking der reizigers komende uit besmette streken betreft, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 maart 1930;

.../...

(1) De ontvangsten uit de heffing van gezondheidsrechten komen voor op de Rijksmiddelenbegroting onder artikel 105 - Opbrengsten van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin : 1. Gezondheidspatenten en gezondheidsrechten ... 600.000 frank (zie de wet van 24 december 1963 houdende de Rijksmiddelenbegroting en de begroting van de buitengewone ontvangsten voor het dienstjaar 1964, Staatsblad 25 december 1963, blz. 12.509).

2° ... (zoals in het ontwerp) ...;

3° het koninklijk besluit van 24 januari 1910 dat de gezondheidspolitie van het zeewezen betreft, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 januari 1921, 16 augustus 1926 en 1 maart 1930;

...".

Om de redenen die hiervoren zijn opgegeven, hoort het onder 4° vermelde besluit niet thuis onder de opgeheven bepalingen.

Le projet d'arrêté royal relatif à la police sanitaire du trafic international invoque comme fondement légal la loi sanitaire du 1er septembre 1945.

Or, la loi sanitaire du 18 juillet 1831 chargeait déjà le chef de l'Etat de déterminer par des arrêtés : "1° les pays dont les provenances doivent être habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire; 2° les mesures à observer sur les côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés; 3° les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendrait nécessaire sur les frontières de terre ou dans l'intérieur" (article 1er).

Les travaux préparatoires de la loi sanitaire du 1er septembre 1945 révèlent que celle-ci n'a pas été substituée à la loi du 18 juillet 1831, laquelle demeure en vigueur.

Le projet initial dont est issue la loi du 1er septembre 1945 date du 5 décembre 1911 (projet Berryer) (1). L'exposé des motifs de ce projet, après avoir relevé l'existence de nombreux textes légaux en matière d'hygiène publique, parmi lesquels le décret du 18 juillet 1831 (page 2), énonçait comme suit l'objet de la nouvelle législation proposée :

.../...

---

(1) Doc. Parl. Chambre des Représentants 1911-1912, n°25.

"Le Gouvernement estime que le moment est venu de présenter un projet de loi sanitaire aux Chambres législatives.

Mais il lui paraît prématuré d'élaborer une loi générale qui reprenne en sous-oeuvre toutes les dispositions existantes et les fusionne en un ensemble forcément étendu.

Mieux vaut sans doute, pour le moment, et tout en laissant debout la législation actuellement en vigueur, apporter à celle-ci les compléments les plus nécessaires, en vue notamment de spécifier nettement les droits et les devoirs des diverses autorités, d'harmoniser leurs efforts, de renforcer les pouvoirs du Gouvernement, d'imposer aux particuliers certaines obligations dictées par le souci de la santé de tous, de pourvoir enfin à l'application régulière des mesures édictées.

Tel est le but du projet de loi que nous avons l'honneur de soumettre aux Chambres législatives" (page 14).

Au demeurant, loin d'abroger la loi du 18 juillet 1831, le projet de loi sanitaire du 5 décembre 1911 comportait un article 34 qui tendait à en aménager les dispositions répressives et à rendre le livre 1er du Code pénal applicable en entier aux infractions prévues par cette loi.

.../...

Le commentaire de cet article 34 du projet, après avoir observé que "la loi sanitaire du 18 juillet 1831 a pour objet d'organiser la défense du pays contre les maladies dites pestilentielles, spécialement le choléra, la peste et la fièvre jaune", justifiait comme suit les modifications proposées :

"Le titre II de la loi (articles 7 à 16) a trait aux délits, contraventions et peines en matière sanitaire. Ces dispositions de la loi se distinguent par une sévérité draconienne; elles sont d'autant plus excessives qu'elles n'admettent pas les circonstances atténuantes. Il semble que le législateur ait voulu, par des pénalités énormes, allant dans certains cas jusqu'à la peine de mort, mieux assurer l'observation des règlements sanitaires. "Le caractère dominant d'une loi sanitaire, disait l'exposé des motifs de la loi française du 3 mars 1822, dont notre loi du 18 juillet 1831 n'est que la reproduction, c'est d'être préventive. C'est pour cette raison qu'elle doit être sévère dans ses menaces, minutieuse dans ses prévoyances et facile dans les pouvoirs qu'elle accorde à l'administration ".

A cet égard, les idées se sont modifiées depuis l'époque, déjà lointaine, où la loi sanitaire a été adoptée et il importe de permettre au juge de proportionner le taux de la répression au degré de culpabilité du contrevenant.

La présentation du projet actuel fournit une occasion proprice pour remplacer les peines du décret du 18 juillet 1831 par des pénalités en rapport avec celles du Code pénal.

.../...

Tel est l'objet de l'article 34.

Les peines qu'il édicte en cette matière, où toute infraction peut avoir des conséquences plus considérables pour la santé publique, sont plus fortes que celles fixées par l'article 31. En outre, elles sont doublées si l'infraction est accompagnée de certaines circonstances aggravantes, en d'autres termes si elle a été commise la nuit ou en bande ou au moyen de fausse clef, ou si elle a été accompagnée d'effraction ou d'escalade.

En cas de rébellion, il serait fait application des articles 269 à 274 du Code pénal.

Il est encore indispensable, pour l'exécution de la loi et des règlements pris pour son exécution, d'atteindre les coauteurs et les complices de l'infraction.

Il est enfin conforme à notre droit pénal d'autoriser le juge à mettre à la disposition du Gouvernement les mineurs de moins de 16 ans et les sourds-muets acquittés parce qu'ils ont agi sans discernement.

Par contre, il convient de permettre au juge, en cas de circonstances atténuantes, de descendre en dessous de la limite de 26 francs d'amende ou de huit jours d'emprisonnement.

.../...

Pour ces diverses raisons, le dernier alinéa de l'article proposé rend le titre Ier du Code pénal applicable en entier aux infractions à la loi sanitaire de 1831. La même extension a =été prévue par de nombreuses lois spéciales, par exemple, celle du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes" (pages 175 et suivantes) .

La discussion du projet du 5 décembre 1911 fut interrompue par la première guerre mondiale.

Un nouveau projet de loi sanitaire fut déposé par le Gouvernement en 1939 (1).

L'exposé des motifs précisait que "Les considérations développées dans l'exposé des motifs du projet déposé en 1911 pour la justification des articles qui se trouvent reproduits dans le présent projet, conservent aujourd'hui leur pertinence".

L'article 1er du projet de 1939, devenu l'article 1er de la loi sanitaire du 1er septembre 1945, reprenait en substance les dispositions de l'article 1er du projet de 1911. En revanche, le projet de 1939 ne comportait plus aucune modification des dispositions répressives du décret du 18 juillet 1831.

.../...

(1) Doc. Chambre, 2ème session extraordinaire de 1939, doc. n°13.

Il ressort de cette analyse des travaux préparatoires de la loi du 1er septembre 1945 que la loi sanitaire du 18 juillet 1831, toujours en vigueur, doit être retenue comme base légale du projet d'arrêté royal relatif à la police sanitaire du trafic international.

La loi sanitaire du 1er septembre 1945 ne doit cependant pas, pour autant, être écartée en tant que base légale de ce projet. Cette dernière loi apparaît, en effet, comme un complément nécessaire de la loi du 18 juillet 1831.

L'article 1er de la loi du 1er septembre 1945 permet, en effet, de prescrire "les mesures de prophylaxie et d'assainissement ainsi que toutes mesures d'organisation et de contrôle nécessaires .. pour prévenir ou combattre les maladies transmissibles présentant un danger général, dont la liste aura été dressée sur l'avis conforme du Conseil supérieur d'hygiène publique ... ". La notion de "maladies transmissibles" englobe sans aucun doute celle, plus restrictive, de "maladies pestilentielles" ou "maladies quarantenaires".

Or, la loi du 1er septembre 1945 permet d'appliquer sans distinction de lieu les mesures qu'elle prévoit, de telle sorte que ces mesures peuvent s'étendre aux eaux territoriales, à l'espace aérien, voire même, sans restriction territoriale quelconque, à tout navire ou aéronef, pour autant qu'il soit soumis au droit belge. Le champ d'application de la loi du 18 juillet 1831 est délimité de manière plus restrictive du point de vue territorial.

.../...

De plus, l'article 4 de la loi du 1er septembre 1945 investit les inspecteurs d'hygiène d'un droit de visite, s'étendant notamment aux navires, faculté que ne leur confère pas la loi du 18 juillet 1831.

Il y a donc lieu de viser au préambule tant la loi du 18 juillet 1831 que celle du 1er septembre 1945. Le préambule devrait, dès lors, comporter un alinéa 1er nouveau ainsi libellé :

"Vu la loi sanitaire du 18 juillet 1831;".

Le Conseil d'Etat tient, par ailleurs, à attirer l'attention du Gouvernement sur les inconvénients que comporte le régime répressif, non adapté à l'évolution du droit pénal, que consacre la loi du 18 juillet 1831.

Ces inconvénients, relatifs à l'excessive sévérité de certaines peines et à l'impossibilité d'appliquer le livre Ier, chapitre VII et l'article 85 du Code pénal, ont déjà été mis en lumière dans les passages, reproduits ci-dessus, de l'exposé des motifs du projet de loi sanitaire du 5 décembre 1911 ; il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si la législation sanitaire n'appelle pas, à ce propos, certains aménagements indispensables.

Ces aménagements apparaissent d'autant plus nécessaires que l'application simultanée des deux lois visées au préambule, en cas d'infraction aux prescriptions de l'arrêté royal en projet, risque d'entraîner d'importantes difficultés pratiques, par suite de la complexité des distinctions qui devront être faites.

\+

\+ \+

.../...

Les deuxième et troisième alinéas du préambule, lesquels deviendraient les troisième et quatrième alinéas, devraient être respectivement rédigés comme suit :

"Vu la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, l'arrangement créant la Commission intérimaire de cette Organisation et le protocole relatif à l'Office international d'hygiène publique, signés à New-York le 22 juillet 1946 et approuvés par la loi du 3 juin 1948;

Vu le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé, signé à Genève le 25 mai 1951;".

La mention de la publication au Moniteur belge qui figurait à l'alinéa 3 du préambule, devrait être reprise en note au bas de la page.

\+

\+ +

L'arrêté royal du 29 janvier 1910 contenant le règlement organique relatif au personnel du service sanitaire des ports de mer et des frontières a été abrogé par l'article 19 de l'arrêté royal du 30 décembre 1925 (Moniteur du 24 janvier 1926).

La référence à cet arrêté, au quatrième alinéa du préambule, de même que son inscription parmi les textes qu'abroge l'article 70 du projet ne se justifient donc pas et devraient être omises.

\+

\+ +

.../...

Le Conseil d'Etat étant consulté en dernier lieu, après l'accomplissement de toutes les autres formalités, la référence à l'avis du Conseil d'Etat doit suivre la référence à l'avis de l'inspecteur des Finances.

L'avant-dernier alinéa du préambule devrait être rédigé comme suit :

"Vu l'avis favorable de l'inspecteur des Finances en date du 24 octobre 1962;".

\+

\+ +

Afin de respecter la terminologie adoptée à l'article 1er de la traduction néerlandaise du règlement sanitaire international, il serait préférable d'utiliser l'expression "sanitaire overheid" de préférence au terme "gezondheidsautoriteit", tant à l'article 2 de la version néerlandaise du projet que dans tous les autres articles de celui-ci où il est fait usage de ce terme.

\+

\+ +

A l'article 3, il convient de lire : "Bruges - Zeebrugge" et non "Bruges, Zeebrugge".

\+

\+ +

.../...

L'article 8 du projet prescrit diverses mesures d'isolement et de désinfection dès qu'à bord d'un navire une personne est atteinte, ou suspecte d'être atteinte d'une maladie quarantenaire.

Ces mesures seraient applicables non seulement aux navires belges, mais aussi aux navires étrangers naviguant à destination ou en provenance d'une escale belge.

Or, l'article 32 du règlement sanitaire international dispose :

"1. Aucune mesure sanitaire n'est imposée par un Etat aux navires qui traversent ses eaux territoriales sans faire escale dans un port ou sur la côte.

2. Dans le cas ou, pour un motif quelconque, le navire fait escale, les lois et règlements sanitaires en vigueur dans le territoire lui sont applicables sans toutefois que les dispositions du présent règlement soient outrepassées".

[Les navires étrangers échappent donc au contrôle des autorités belges, sauf lorsqu'ils font escale dans un port belge . Même dans ce cas, les lois et règlements sanitaires belges ne peuvent leur être appliqués que dans les limites des eaux territoriales, car ils ne sont pas soumis, en haute mer, à la juridiction de l'Etat belge.]

D'un autre côté,les mesures prévues à l'article 8 doivent être prises dès qu'apparaissent les premiers symptômes d'une affection quarantenaire, ce qui, très

.../...

généralement, se produira sans doute au cours de voyage en dehors des eaux territoriales belges, de telle sorte que les prescriptions de l'article 8 seraient, en pratique, dépourvues de tout effet utile dans la mesure où elles seraient étendues aux navires étrangers.

Ces prescriptions apparaissent, en revanche, efficaces lorsqu'elles s'appliquent aux navires naviguant, même en haute mer, sous pavillon belge, car les règles du droit belge régissent ces navires.

Dans ces conditions, il y aurait lieu de supprimer, à l'article 8, alinéa 1er, les mots "ou à bord d'un navire naviguant à destination ou en provenance d'une escale belge".

+

\+ +

Selon les intentions du Gouvernement, les symptômes dont l'article 9 impose la mention au livre de bord d'un aéronef, sont ceux qui se rapportent aux seules maladies quarantenaires. Il convient, en outre, de préciser le texte de cet article, compte tenu du champ d'application des pouvoirs de police que les autorités belges peuvent exercer à l'égard des aéronefs.

Cet article devrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"Article 9.-

Sans préjudice de l'obligation de remplir la déclaration générale d'aéronef, le commandant d'un aéronef de nationalité belge ou survolant le territoire belge est tenu de noter au livre de bord toute apparition de maladie quarantenaire ou d'un état suspect qui se manifesteraient durant le voyage".

+

+ +

A l'article 11, il y aurait lieu d'écrire "... ainsi que tout fait se rapportant (texte néerlandais: " ... alsook van elle feiten ... ").

Cet article comporte deux alinéas dans la version néerlandaise et un seul dans la version française. La même présentation devrait être adoptée pour les deux versions.

+

+ +

A l'article 14, les mots "indépendamment des mesures prévues à l'article 8" devraient être substitués aux mots "sans préjudice de l'article 8".

+

+ +

A la suite des explications données par le délégué du Ministre, l'article 17, alinéa 1er, devrait être rédigé comme suit :

.../...

"Article 17.-

En cas de retrait de la libre pratique, le capitaine du navire ou le commandant d'aéronef doit se conformer aux ordres de l'autorité sanitaire, et, selon le cas, à ceux de la police maritime ou locale, ou à ceux de la direction de l'aéroport".

+

\+ +

A l'article 18, alinéa 2, il faudrait , par souci de correction, dire : "ou en tout autre endroit".

+

\+ +

A l'article 21, le mot "s'étend" serait avantageusement substitué au mot "s'applique".

+

\+ +

L'article 25, alinéa 1er, prescrit le refoulement du navire ou de l'aéronef dont le capitaine ou le commandant refuse de se soumettre aux mesures prescrites.

Or, l'article 44 du règlement sanitaire international laisse simplement en ce cas la liberté aux responsables du navire ou de l'aéronef de poursuivre immédiatement leur voyage. Il ne permet pas de les y contraindre.

.../...

Afin de mettre l'article 25, alinéa 1er, en concordance avec le règlement international, il serait, dès lors, préférable de rédiger cet alinéa comme suit :

"Article 25.-

Le capitaine du navire ou le commandant de l'aéronef qui refuse à l'arrivée de se soumettre aux mesures prescrites en vertu du présent arrêté est libre de poursuivre immédiatement son voyage. Le navire ou l'aéronef ne peut alors, au cours de ce voyage, faire escale dans aucun autre port ou aéroport du pays".

La mesure de refoulement du passager ou du membre de l'équipage qui refuse de se soumettre aux dispositions imposées par l'autorité sanitaire, telle qu'elle est prévue par l'article 25, alinéa 3, ne concorde pas avec le prescrit de l'article 6, alinéa 1er.

Compte tenu , par ailleurs, des objections juridiques que pourrait susciter cette mesure de refoulement si elle était appliquée à un Belge, il paraît préférable de ne pas maintenir cette disposition du projet.

\+

\+ +

A l'article 40, le mot "réduire" devrait être substitué au mot "maintenir".

\+

\+ +

.../...

A l'article 42, alinéa 2, le mot "dans" devrait être substitué au mot "endéans".

+

+ +

Le "contrôle administratif des mesures sanitaires spéciales aux frontières terrestres et fluviales", auquel se réfère l'article 64 et qui est confié aux fonctionnaires des douanes ou à la gendarmerie, consiste à vérifier lors du passage de la frontière si les personnes intéressées sont en possession des certificats requis, notamment des certificats de vaccination, et à empêcher éventuellement le franchissement de la frontière, sauf régularisation préalable de la situation.

+

+ +

L'article 66 du projet détermine le tarif des droits sanitaires.

L'arrêté royal du 13 juillet 1843 prévoyait déjà, en son article 4, la perception d'une indemnité pour les visites à effectuer par l'officier de santé préposé au service sanitaire.

L'article 7 laissait, par ailleurs, la faculté au consignatair de marchandises soit de pourvoir à ses frais aux "purifications" ordonnées, soit d'en abandonner l'exécution à l'officier de santé, suivant le tarif établi par le Ministre de l'Intérieur.

.../...

Ce tarif a été fixé par arrêté ministériel du 8 août 1843 (Moniteur du 10 août 1843).

Les droits sanitaires ont ensuite été fixés par l'article 12 de l'arrêté royal du 8 février 1897, modifié par les arrêtés royaux des 15 décembre 1898, 10 juin 1908 et 1er septembre 1909. Ils furent à nouveau déterminés par les articles 43 et 45 de l'arrêté royal du 24 janvier 1910, modifié par les arrêtés royaux des 10 janvier 1921 et 16 août 1926.

Toute cette réglementation, depuis l'arrêté royal du 13 juillet 1843, se fonde sur la loi sanitaire du 18 juillet 1831 bien qu'aucune disposition de cette loi ne donne expressément au Roi des pouvoirs à cet égard.

Il s'ensuit que dès les premières années de l'indépendance nationale, on a toujours considéré que la loi du 18 juillet 1831 conférait au Roi des pouvoirs impliquant celui d'établir des droits sanitaires (1).

\+

\+ \+

.../...

(1) Les recettes provenant des droits sanitaires sont inscrites au budget des voies et moyens à l'article 105 - Produits du Ministère de la Santé publique et de la Famille : 1. Patentes de santé et droits sanitaires ... 600.000 francs (cfr. la loi du 24 décembre 1963 contenant le budget des voies et moyens et le budget des recettes extraordinaires pour l'exercice 1964, Moniteur 25 décembre 1963, p.12.509).

Compte tenu des observations formulées au début de cet avis, il y a lieu de rédiger comme suit l'article 68:

"Article 68.-

Les infractions aux dispositions du présent arrêté sont , suivant les distinctions, établies par les lois des 18 juillet 1831 et 1er septembre 1945, punies des peines que ces lois prévoient".

\+

\+ +

L'article 70, 1° à 3° devrait être rédigé comme suit :

"Article 70.-

Sont abrogés :

1° l'arrêté royal du 19 octobre 1908 qui détermine les mesures de surveillance sanitaire des voyageurs venant des régions contaminées, modifié par l'arrêté royal du 1er mars 1930;

2° ... (comme au projet) ... ;

3° l'arrêté royal du 24 janvier 1910 qui concerne la police sanitaire maritime, modifié par les arrêtés royaux du 10 janvier 1921, du 16 août 1926 et du 1er mars 1930;

... ".

Pour les raisons indiquéés ci-avant, il n'y a pas lieu de reprendre le 4° dans l'énumération des dispositions abrogées.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R. de RYKE, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, 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. HOEFFLER, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

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. HOEFFLER, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.