

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 15e juni 1966 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de inenting tegen poliomyelitis verplicht gesteld wordt", heeft de 23e juni 1966 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 15 juin 1966, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "rendant obligatoire la vaccination antipoliomyélitique", a donné le 23 juin 1966 l'avis suivant :

Het ontwerp-besluit waarbij de inenting tegen poliomyelitis verplicht gesteld wordt, is gesteund op artikel 1-1° van de gezondheidswet van 1 september 1945.

Deze bepaling luidt als volgt :

"Artikel 1.-

De Koning is ertoe gemachtigd om, bij algemene reglementen en na het advies ingewonnen te hebben van de Hoge Gezondheidsraad, de nodige maatregelen van voorbehoeding en assainering alsook alle inrichtings- en controlemaatregelen voor te schrijven :

1° 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".

Op eensluidend advies van de Hoge Gezondheidsraad werd de poliomyelitis gerangschikt onder de besmettelijke ziekten, bij artikel 1-1° van het besluit van de Regent van 6 februari 1946 betreffende de prophylaxe tegen de besmettelijke ziekten.

+

+ +

Krachtens het eerste lid van artikel 4 van het ontwerp dienen de burgemeesters alle voorzieningen te treffen om de kosteloze inenting te doen plaatsvinden binnen de in artikel 1 bepaalde termijnen.

.../...

De hierdoor aan de burgemeesters opgelegde verplichting zal voor de gemeenten noodzakelijkerwijze uitgaven medebrengen.

Gelijkaardige bepalingen komen voor onder de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Regent van 6 februari 1946 waarbij de koepokinenting verplicht gemaakt wordt.

De vraag die in dit verband rijst is of bedoelde uitgaven als verplichte uitgaven dienen te worden beschouwd in de zin van artikel 131 van de gemeentewet.

Op deze vraag dient bevestigend te worden geantwoord. Volgens artikel 131 is de gemeenteraad verplicht elk jaar op de begroting der uitgaven te brengen al de uitgaven welke door de wetten aan de gemeente zijn opgelegd en inzonderheid die welke in 1° tot 19° van bedoeld artikel zijn opgesomd.

In tegenstelling met de uitgaven die voortvloeien uit de "assaineringswerken of werken voor gezondheidsinstallaties", waarvoor artikel 2 van de gezondheidswet uitdrukkelijk bepaalt dat zij ambtshalve op de begroting van de gemeente zullen worden ingeschreven, wordt over de uitgaven in verband met de maatregelen genomen ter uitvoering van artikel 1 door de wet van 1 september 1945 niets bepaald.

De gezondheidswet van 1 september 1945 vindt haar oorsprong in het ontwerp van wet dat door de Minis van Binnenlandse Zaken P.BERRYER op 5 december 1911 bij Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend (Gedr Kamer, 1911-1912, nr 25).

Ten gevolge van de ontbinding der Kamers verviel het ontwerp, maar het werd ongewijzigd opnieuw ingediend op 12 november 1912 (Gedr. St., Kamer, 1912-1913, nr 14).

Door een bijzondere Kamercommissie, onder voorzitterschap van de heer LIEBAERT, werd het grondig onderzocht en de besluiten van de commissie werden samengevat in een verslag opgemaakt door de heer MELOT (Gedr. St., Kamer, 1913-1914, nr 263, d.d. 5 mei 1914).

De eerste wereldoorlog en zijn nasleep waren oorzaak dat het herwerkte ontwerp BERRYER slechts op 5 september 1939 opnieuw bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig werd gemaakt om ten slotte onmiddellijk na de tweede wereldoorlog de gezondheidswet van 1 september 1945 te worden.

De koepokinenting, die op grond van voormelde wet bij besluit van de Regent van 6 februari 1946 verplicht werd gemaakt, was een van de bijzondere doelstellingen die door het ontwerp BERRYER werd nagestreefd.

Gezegd ontwerp beperkte zich niet alleen tot het verplicht stellen van de koepokinenting (artikel 5), maar belastte tevens de gemeenten en de provinciën tot het inrichten van verschillende gezondheidsdiensten (artikelen 23 en 26).

Artikel 23 van meergenoemd ontwerp bepaalde onder meer :

"Artikel 23.-

Elke gemeente is ertoe gehouden kosteloos in t
richten :

1° een koepokinentingsdienst aan huis of ingericht bij middel van openbare zittingen, welke ten minste eenmaal per jaar werkzaam zijn, alsook wanneer de pokken heersen.

De entstof wordt kosteloos ter beschikking gesteld van al de dokters, door de dienst van de Staat tot bereiding van entstof".

In verband met artikel 23 verklaarde de memorie van toelichting bij het ontwerp BERRYER :

"Conformément à ce qui existe actuellement et à ce que prescrit l'article 131 de la loi communale, d'après lequel le Conseil est tenu de porter au budget les dépenses relatives à la salubrité locale, les communes auront à assumer les frais d'organisation du service.

Ces frais ne seront, du reste, pas fort élevés : la matière vaccinale étant mise gratuitement par l'Etat à la disposition du corps médical - l'alinéa 3 de l'article le déclare expressément - les communes n'auront à supporter que la rémunération du médecin et les menues dépenses accessoires du service" (Gedr. St., Kamer, 1911-1912, nr 25, p. 133).

Uit de parlementaire voorbereiding van de gezondheidswet van 1 september 1945 blijkt echter dat de toenmalige Regering de mening was toegedaan dat sommige artikelen van het vroegere ontwerp van wet BERRYER onder meer deze betreffende de vaccinatie en de inrichting der gezondheidsdiensten niet in de wet dienden te worden opgenomen.

In de memorie van toelichting d.d. 5 september 1939 wordt hiervoor de volgende uitleg gegeven :

"Wat betreft de artikelen die niet werden overgenomen en die het voorwerp niet moeten uitmaken van afzonderlijke ontwerpen - (zoals dit namelijk het geval is voor de artikelen handelend over de aangifte van de gevallen van besmettelijke ziekten, over de vaccinatie, de prophylaxe tegen de tuberculose, de inrichting der gezondheidsdiensten) - dit zijn bepalingen die feitelijk niet in de wet hoeven opgenomen, doch bij koninklijk besluit kunnen worden geregeld van het oogenblik af dat het principe, vastgelegd in artikel 1, aangenomen is met al de daarbij vereiste waarborgen" (Gedr: St., Kamer, 2e buitengewone zitting van 1939, nr 13, p. 5).

Voor de uitvoering van de maatregelen die door de Koning worden genomen op grond van artikel 1 van de wet van 1 september 1945, ware het - van uit een strikt juridisch standpunt bekeken - wenselijker geweest de verplichte medewerking der gemeentebesturen en het ten hunne laste vallen van de daaruit voortvloeiende uitgaven uitdrukkelijk in de wet te formuleren.

Het lijdt echter geen twijfel dat deze medewerking door de Regering als onontbeerlijk werd beschouwd, vermits aan de Koning door artikel 1 uitgebreide bevoegdheden werden toegekend om het in gebreke blijven van de gemeenten op sanitair gebied te verhelpen.

Dit wordt duidelijk geïllustreerd door de volgende passus uit het in de Senaat door de heer A.MOULIN namens de Commissie van volksgezondheid uitgebracht verslag van 9 augustus 1945 :

"Deze nieuwe macht die aan de Koning wordt toevertrouwd doet geenszins afbreuk aan de rechten toegekend aan de gemeentelijke overheden. Het zal voorzien hetzij in de cnverschilligheid, hetzij in de inactie van deze laatsten, hetzij in de ontoereikendheid van hun actie. Immers de hygiëne is geen vraagstuk van louter plaatselijk belang" (Gedr. St., Senaat, 1944-1945, nr 68, p. 2).

In dezelfde zin mag verwezen worden naar de memorie van toelichting d.d. 5 september 1939 (Gedr. St., Kamer, 2e buitengewone zitting van 1939, nr 13, p. 2-4).

Wat de uitgaven betreft die aan de gemeenten door het ontwerp worden opgelegd, verklaart ten slotte het verslag voor de Kamer onder meer wat volgt :

"De uitgaven aan de gemeenten opgelegd kunnen zeer hoog zijn. Het zal nochtans niemand ontgaan dat met zekere daarvan niet moet getalmd worden, namelijk met dezé voorzien bij artikel 1 der wet, paragraaf 1, ter voorkoming of bestrijding der besmettelijke ziekten..." (Gedr. St., Kamer, 1944-1945, verslag van 25 april 1945, nr 100, p. 3).

+
+ +

Het ontwerp-besluit is voorafgegaan door een verslag aan de Koning.

.../...

Betreffende dit verslag zij opgemerkt :

1. - dat de verwijzing die voorkomt na het opschrift
"Verslag aan de Koning" dient te worden geschrapt ;
2. - dat er voor de beleefdheidsformule die in fine van
het verslag voorkomt geen overeenstemming is tussen
de Nederlandse en de Franse versie.

+

+ +

Volgens het eerste lid van artikel 4 dienen de
burgemeesters alle voorzieningen te treffen om de kosteloze
inenting te doen plaatsvinden binnen de termijnen bepaald
in artikel 1.

Vermits volgens de gemachtigde ambtenaar de door de
burgemeesters in te richten kosteloze inenting door tussen-
komst van een geneesheer dient te geschieden, vulle men
het eerste lid van gezegd artikel in deze zin aan.

Volgens het tweede lid van hetzelfde artikel kunnen
de in artikel 7 bedoelde personen de in hun bewaring ge-
stelde of onder hun voogdij staande kinderen op hun kosten
door een geneesheer naar keus doen inenten.

Hoewel uit artikel 7 van het ontwerp kan worden
afgeleid dat de in het tweede lid van artikel 4 bedoelde
inenting eveneens binnen dezelfde termijnen als deze vast-
gesteld in artikel 1 dient te gebeuren, ware het duidelijker
dit met zoveel woorden te zeggen.

+

+ +

.../...

Artikel 7 stelle men als volgt :

"Artikel 7.-

Ieder die het recht van bewaring of de voogdij uitoefent over kinderen die aan de verplichte inenting zijn onderworpen, is ...".

+
+ +

In artikel 8 wordt voor de strafbepaling alleen verwezen naar artikel 5 van de wet van 1 september 1945.

Daar de artikelen 6 en 7 dezer wet insgelijks strafbepalingen inhouden, dient de verwijzing naar artikel 5 als onvolledig te worden geschrapt.

+
+ +

Artikel 9 dient te worden gesplitst in twee artikelen, het ene voor het in werking treden van het besluit, het andere voor de uitvoering ervan.

De bepaling betreffende de inwerkingtreding moet verder aangevuld worden met de vermelding van de dag en de maand van 1966 waarop het besluit in werking zal treden. Vanzelfsprekend is echter terugwerkende kracht uitgesloten.

Le projet d'arrêté rendant obligatoire la vaccination antipoliomyélitique est fondé sur l'article 1-1° de la loi sanitaire du 1er septembre 1945.

Cette disposition est ainsi conçue :

"Article 1er.-

Le Roi est autorisé à prescrire, par voie de règlements généraux et après avoir pris l'avis du conseil supérieur d'hygiène publique, les mesures de prophylaxie et d'assainissement ainsi que toutes mesures de contrôle et d'organisation nécessaires :

1° 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; "

De l'avis unanime du conseil supérieur d'hygiène publique, la poliomyélite a été classée au nombre des maladies transmissibles par l'article 1-1° de l'arrêté du Régent du 6 février 1946 relatif à la prophylaxie des maladies transmissibles.

+
+ +

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 4 les bourgmestres doivent prendre toutes dispositions pour assurer la vaccination gratuite dans les délais prescrits à l'article 1er.

.../...

L'obligation ainsi imposée aux bourgmestres entraînera fatalement des dépenses pour les communes.

Des dispositions analogues sont prévues aux articles 3 et 4 de l'arrêté du Régent du 6 février 1946 rendant obligatoire la vaccination antivariolique.

Les dépenses dont il s'agit sont-elles obligatoires au sens de l'article 131 de la loi communale?

Cette question appelle une réponse affirmative. Suivant l'article 131, le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune, et spécialement les dépenses qui sont énumérées dans le 1° usques et y compris le 19° de l'article.

A l'opposé de ce qu'elle fait pour les "travaux d'assainissement ou d'installations sanitaires", dont en son article 2, elle prévoit expressément l'inscription d'office au budget de la commune la loi du 1er septembre 1945 ne dispose rien quant aux dépenses résultant de mesures prises en exécution de l'article 1er.

La loi sanitaire du 1er septembre 1945 trouve son origine dans le projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants par le Ministre de l'Intérieur P. BERRYER le 5 décembre 1911 (doc. Chambre 1911-1912, n° 25).

La dissolution des Chambres l'ayant frappé de caducité, le projet fut toutefois redéposé tel quel le 12 novembre 1912 (doc. Chambre, 1912-1913, n° 14).

.../.

Il fut examiné d'une manière approfondie par une commission spéciale de la Chambre, présidée par M. LIEBAERT et dont les délibérations furent résumées dans un rapport établi par M. MELOT (doc. Chambre 1913-1914, n° 263, du 5 mai 1914).

Du fait de la première guerre mondiale et de ses séquelles le projet BERRYER, remanié cette fois, ne put être resoumis à la Chambre que le 5 septembre 1939; au lendemain de la seconde guerre mondiale, enfin, il devint la loi sanitaire du 1er septembre 1945.

La vaccination antivariolique, rendue obligatoire, en vertu de cette loi, par l'arrêté du Régent du 6 février 1946, était l'un des objectifs principaux du projet BERRYER.

Ce projet ne se bornait pas à rendre obligatoire la vaccination antivariolique (article 5) mais il chargeait les communes et les provinces du soin d'organiser divers services sanitaires (articles 23 et 26).

En son article 23, il disposait notamment ce qui suit :

"Article 23.-

Toute commune est tenue d'établir gratuitement :

- 1° un service de vaccination antivariolique à domicile ou organisé au moyen de séances publiques et fonctionnant au moins une fois l'an, ainsi qu'en temps d'épidémie de variole.

.../...

La lymphe vaccinale est gratuitement mise à la disposition de tous les médecins par l'office vaccinogène de l'Etat".

A propos de l'article 23, l'exposé des motifs du projet BERRYER déclarait ce qui suit :

"Conformément à ce qui existe actuellement et à ce que prescrit l'article 131 de la loi communale, d'après lequel le Conseil est tenu de porter au budget les dépenses relatives à la salubrité locale, les communes auront à assumer les frais d'organisation du service.

Ces frais ne seront, du reste, pas fort élevés : la matière vaccinale étant mise gratuitement par l'Etat à la disposition du corps médical - l'alinéa 3 de l'article le déclare expressément - les communes n'auront à supporter que la rémunération du médecin et les menues dépenses accessoires du service" (doc. Chambre, 1911-1912, n° 25, page 133).

Il ressort toutefois des travaux préparatoires de la loi sanitaire du 1er septembre 1945 que le Gouvernement de l'époque estimait que certains articles du projet BERRYER, plus spécialement ceux qui avaient trait à la vaccination et à l'organisation de services sanitaires ne devaient pas être incorporés à la loi.

.../...

A cet égard, on relève dans l'exposé des motifs du 5 septembre 1939, le passage ci-après :

"Quant aux articles qui n'ont pas été reproduits et qui ne doivent pas faire l'objet de projets particuliers, c'est le cas notamment pour les articles qui avaient trait à l'information des maladies transmissibles, à la vaccination antivariolique, à la prophylaxie de la tuberculose, à l'organisation des services d'hygiène - il s'agit là de dispositions qui strictement ne doivent pas figurer dans la loi mais qui peuvent être édictées par voie d'arrêté royal, du moment que le principe inscrit à l'article 1er est adopté avec toutes les garanties qu'il comporte "

(Doc. Chambre, 2ème session extraordinaire de 1939, n°13, p.5).

Pour l'exécution des mesures qui sont édictées par le Roi en vertu de l'article 1er de la loi du 1er septembre 1945, il eut été préférable - d'un point de vue strictement juridique - que la loi prescrivit expressément le concours obligatoire des administrations communales et l'obligation pour celles-ci de prendre à leur charge les dépenses qui en résultent.

Il est hors de doute cependant que ce concours était considéré comme indispensable par le Gouvernement puisque l'article 1er confère au Roi des pouvoirs étendus pour le mettre en mesure de remédier à la carence des communes dans le domaine sanitaire.

C'est ce qu'illustre clairement le passage ci-après du rapport du 9 août 1945 présenté au Sénat par M. MOULIN au nom de la Commission de la Santé publique :

"Ce pouvoir nouveau confié au Roi ne préjudicie en rien aux droits reconnus aux autorités communales. Il suppléera soit à l'indifférence ou à l'inaction de ces dernières, soit à l'insuffisance de leur action. L'hygiène n'est pas en effet une question d'intérêt purement local" (Doc. Sénat, 1944-45, n°68, p.2).

L'exposé des motifs du 5 septembre 1939 (Doc. Chambre, 2ème session extraordinaire de 1939, n°13, p.2-4) s'exprime dans le même sens.

Concernant les dépenses que le projet met à la charge des communes, le rapport présenté à la Chambre déclare :

"Les dépenses imposées aux communes peuvent être très élevées. Il ne peut, toutefois, échapper à personne que certaines ne peuvent être différées et notamment, celles prévues à l'article 1er de la loi pour prévenir ou combattre les maladies transmissibles ..." (Doc. Chambre, 1944-1945, rapport du 25 avril 1945, n° 100, p.3).

+

+ +

Le projet d'arrêté est précédé d'un rapport au Roi.

Ce rapport appelle les deux observations suivantes :

1. - la référence qui suit l'intitulé "Rapport au Roi" doit être supprimée;
2. - les formules de politesse française et néerlandaise figurant à la fin du rapport, ne sont pas parfaitement concordantes.

+

+ +

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 4 , les bourgmestres doivent prendre toutes dispositions pour assurer la vaccination gratuite dans les délais prescrits à l'article 1er.

La vaccination gratuite organisée par le bourgmestre devant avoir lieu, selon le fonctionnaire délégué, à l'intervention d'un médecin, l'alinéa 1er dudit article devrait être complété dans ce sens.

D'après l'alinéa 2 du même article, les personnes visées à l'article 7 peuvent faire vacciner les enfants dont elles ont la garde ou la tutelle, à leurs frais, par un médecin de leur choix.

.../...

Bien qu'il se laisse déduire de l'article 7 du projet que la vaccination visée à l'alinéa 2 de l'article 4 doit être également pratiquée dans les mêmes délais que ceux qui sont fixés à l'article 1er, il serait préférable de le dire explicitement.

+
+ +

L'article 7 devrait se lire ainsi qu'il suit :

"Article 7.-

Toute personne chargée de l'exercice du droit de garde ou de la tutelle sur des enfants assujettis à la vaccination obligatoire, est ... ".

+
+ +

L'article 8 ne vise comme disposition pénale, que l'article 5 de la loi du 1er septembre 1945.

Les articles 6 et 7 de cette loi prévoyant également des dispositions pénales, il y a lieu de supprimer comme incomplète, la référence à l'article 5.

+
+ +

L'article 9 doit être scindé en deux articles dont l'un concernerait l'entrée en vigueur et l'autre l'exécution de l'arrêté.

La disposition relative à l'entrée en vigueur doit en outre être complétée par la mention du jour et du mois de 1966 où l'arrêté entrera en vigueur . Toute rétroactivité, cela va de soi, est en l'occurrence exclue.

De kamer was samengesteld uit La chambre était composée de

de Heren	:	F. LEPAGE,	staatsraad,	voorzitter,
Messieurs	:		conseiller d'Etat,	président,

H. BUCH,	staatsraden,
G. BAETEMAN,	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. CLAES, substituut.

La concordance entre la ver-
sion 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 GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER.

(get.) F. LEPAGE.