Overgemaakt aan de H.

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 2e augustus 1979 door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten", heeft de 19e september 1979 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, le 2 août 1979, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au tabac, aux produits à base de tabac et aux produits similaires" a donné le 19 septembre 1979 l'avis suivant :

Om het onderwerp van het ontwerp juister aan te geven stelle men het opschrift als volgt :

"Koninklijk besluit betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten".

+

Naar luid van artikel 1, § 2, zijn de bepalingen van dit ontwerp-besluit "eveneens van toepassing op de taksvrije winkels, die zich op Belgisch grondgebied, op Belgische vaartuigen of in Belgische vliegtuigen bevinden".

De territoriale gelding van het ontwerp-besluit is gelijk aan die van de wet van 24 januari 1977 waarvan het een uitvoering is. Als coërcitieve wet is deze in de regel van toepassing op het gebied waarover de Belgische Staat het soeverein gezag uitoefent. Wat de werking van de strafwet naar de plaats betreft, is dat beginsel uitgedrukt in artikel 3 van het Strafwetboek, naar luid waarvan de misdrijven die op het grondgebied van het Rijk door Belgen of vreemdelingen zijn gepleegd, overeenkomstig de bepalingen van de Belgische wetten worden gestraft.

Taksvrije winkels die in België worden geëxploiteerd, zijn op Belgisch grondgebied gevestigd. De wet van 24 januari 1977 heeft in geen beperking of uitzondering te hunnen gerieve voorzien. De bepalingen van de wet en van haar uitvoeringsbesluiten

.../...

zijn dan ook integraal op die winkels van toepassing, zonder dat zulks uitdrukkelijk hoeft te worden gesteld.

Belgische vaartuigen en vliegtuigen worden door artikel 73 van de wet van 5 juni 1928, respectievelijk door artikel 36 van de wet van 27 juni 1937, fictief tot het Belgisch grondgebied gerekend. Ook voor deze is een bepaling als die van artikel 1, § 2, overbodig. Bedoelde paragraaf wordt dan ook beter weggelaten. Meteen is er geen noodzaak meer om artikel 1 in paragrafen in te delen.

+

In artikel 2 leze men in § 1, in de inleidende zin : "... op basis van tabak of soortgelijke produkten ..." en, in 1° : "... dan die welke voor ieder produkt in de bijlage van dit besluit toegelaten zijn ; ...".

In § 3 van hetzelfde artikel leze men : "De in §§ 1 en 2 bedoelde produkten worden schadelijk verklaard in de zin van artikel 18 ...". De woorden "en kunnen het voorwerp uitmaken van de procedure bepaald" zijn immers overbodig en ten dele onjuist.

+

In artikel 3, § 1, is de verwijzing naar de fiscale bepalingen overbodig. Zij verzwaart bovendien de lezing.

.../...

Als inleidende zin schrijve men gewoon : "Het is verboden in de handel te brengen : ...".

Voor produkten op basis van tabak in het algemeen wordt door het ontwerp-besluit een keuze gelaten tussen drie vermeldingen omtrent de schadelijkheid van tabak. Die keuze schaadt de soberheid die in een reglementstekst regel hoort te zijn ; zij verzwaart bovendien de leesbaarheid omdat voor elke uitdrukking, zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst van het ontwerp, in een Nederlandse, Franse en Duitse versie dient te worden voorzien.

Voorts leze men in § 1, 6°, a, "de verkoopsbenaming ..." en in § 2, 2°, "De in § 1, 1°, a, en 2° bedoelde vermeldingen ...".

+

Artikel 4 van het ontwerp stelt als regel dat produkten op basis van tabak en tabakssurrogaten niet langs automatische distributie-apparaten mogen worden bedeeld. Die bepaling is evenwel niet van toepassing "op de automatische distributie-apparaten, die geplaatst zijn binnen in de voor de verbruiker toegankelijke plaatsen waar deze produkten in de handel worden gebracht.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou het de bedoeling van de Regering zijn de toegestane afwijking te beperken tot de verkoopplaatsen waar de verkoop tegelijk langs automaten en op de gewone wijze geschiedt. Een exclusieve automatenverkoop zou niet volstaan om van de verbodsbepaling te zijn ontslagen.

Die bedoeling blijkt niet uit de tekst van het ontwerp. Evenmin blijkt uit de tekst voldoende klaar welke plaatsen bedoeld zijn met "de voor de verbruiker toegankelijke plaats waar deze produkten in de handel worden gebracht". Men mag immers niet uit het oog verliezen dat verkoop langs automaten een vorm van "in de handel brengen" is als bepaald in artikel 1, 3°, van de wet van 24 januari 1977, terwijl volgens de rechtspraak verbruiker is eenieder die zich waren of goederen voor eigen gebruik aanschaft (zie Cass. 23 april 1951, Pas. 1951, I, 580). Met andere woorden, een naar de letter genomen interpretatie van het tweede lid zou de toepassing van de verbodsbepaling in het eerste lid bijna volledig uitschakelen.

+

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt de procedure die gevolgd zal worden bij een aanvraag tot wijziging van de lijsten die in bijlage bij het besluit in ontwerp zijn gevoegd. Volgens het bepaalde in § 6 zal over de aanvraag een openbaar onderzoek worden gehouden.

Voorzien in een openbaar onderzoek is in de regel verantwoord, hetzij wanneer de beslissende overheid op grond van eigen bevinding niet bij machte is de belangen, inzonderheid de particuliere belangen, te kennen die bij de te nemen beslissing betrokken zijn, hetzij wanneer ernstige redenen bestaan om de bestuurden in de besluitvorming te doen deelnemen.

De vraag mag worden gesteld of in dit geval een of ander voorhanden is.

Omtrent de beslissing zelf tot wijziging van de betrokken lijsten zwijgt het ontwerp. Het hoeft geen betoog dat bedoelde lijsten slechts bij koninklijk besluit zullen kunnen worden gewijzigd.

In § 3, tweede lid, schrappe men het woord "gepaste".

+

In artikel 6 van het ontwerp schrappe men de woorden, in § 1, "zoals dat besluit tot op heden werd gewijzigd" en, in § 2, "zoals die normen eventueel worden gewijzigd of aangevuld".

+

De bepaling van artikel 10, 2°, van het ontwerp betreft de inwerkingtreding ; zij hoort thuis in artikel 9 dat als volgt kan gesteld worden :

"Artikel 9.-

Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de dertiende maand volgend op die gedurende welke het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, met uitzondering van artikel 2, § 2, en artikel 4, die in werking treden drie jaar

.../...

na de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

De overgangsbepaling onder artikel 10 van het ontwerp moet aan de nieuwe redactie van de inwerkingtredingsbepaling worden aangepast. Bovendien is ook het bepaalde in het oorspronkelijke 1° niet helemaal juist.

Volgens artikel 1, 5°, van het ontwerp zijn sigaretten "produkten op basis van tabak". De bepaling omtrent het in sigaretten toegestane gehalte van teer en nicotine (artikel 2, § 2), zal slechts drie jaar na de bekendmaking in werking treden. In de overgangsbepaling onder artikel 10, 1°, is daarmee blijkbaar onvoldoende rekening gehouden.

Voor artikel 10 wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

"Artikel 10.-

Onverminderd het bepaalde in artikel 9 mogen bij wijze van overgangsmaatregel de produkten op basis van tabak en de tabakssurrogaten die niet voldoen aan de bepalingen van dit besluit maar wel aan die van de wet van 3 april 1975 en het koninklijk besluit van 15 juni 1971, tot vierentwintig maanden na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van dit besluit in de handel blijven".

Il convient, afin d'indiquer l'objet du projet avec plus de précision, d'en rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de tabac, de produits à base de tabac et de produits similaires".

+

Aux termes de l'article 1er, § 2, les dispositions de l'arrêté en projet "sont également d'application aux boutiques franches qui se trouvent sur territoire belge, sur des navires belges ou dans des avions belges".

L'effet territorial de l'arrêté en projet est identique à celui de la loi du 24 janvier 1977 qu'il met en oeuvre. Cette dernière, en tant que loi coercitive, est en règle générale, d'application dans le territoire sur lequel l'Etat belge exerce un pouvoir souverain. En ce qui concerne l'effet territorial de la loi pénale, ce principe est inscrit dans l'article 3 du Code pénal, aux termes duquel l'infraction commise sur le territoire du Royaume, par des Belges ou par des étrangers, est punie conformément aux dispositions des lois belges.

.../...

Les boutiques franches exploitées en Belgique sont établies sur territoire belge. La loi du 24 janvier 1977 n'a prévu aucune restriction ou exception en leur faveur. Les dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution s'appliquent donc intégralement à ces boutiques, sans que cela doive être énoncé explicitement.

Les navires et avions belges sont, en vertu respectivement de l'article 73 de la loi du 5 juin 1928 et de l'article 36 de la loi du 27 juin 1937, compris fictivement dans le territoire belge. Ici aussi, une disposition comme celle de l'article ler, § 2, est superflue. Il vaudrait mieux dès lors supprimer ce paragraphe, de sorte qu'il n'est plus nécessaire, non plus, de diviser l'article ler en paragraphes.

+

A l'article 2, § ler, il convient de lire dans la phrase liminaire " ... à base de tabac ou des produits similaires ..." et au 1° " ... que celles autorisées pour chaque produit à l'annexe du présent arrêté; ...".

Au § 3 du même article, il y a lieu d'écrire : "Les produits visés aux §§ ler et 2 sont déclarés nuisibles au sens de l'article 18 ...". En effet, les mots "et peuvent faire l'objet des procédures prévues à" sont superflus et en partie incorrects.

+

A l'article 3, § ler, la référence aux dispositions fiscales est superflue. En outre, elle complique la lecture. La phrase liminaire sera rédigée, tout simplement, "Il est interdit de mettre dans le commerce : ...".

En ce qui concerne les produits à base de tabac en général, l'arrêté en projet permet de choisir entre trois formules qui soulignent le caractère nocif du tabac. Ce choix compromet la concision qui est de règle dans un texte réglementaire; elle alourdit, en outre, la lisibilité étant donné que pour chacune des expressions, aussi bien le texte français que le texte néerlandais du projet doit prévoir une version française, néerlandaise et allemande.

Par ailleurs, au § ler, 6°, a, il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais "de verkoopsbenaming ..." et au § 2, 2°, "Les mentions prévues au § ler, 1°, a, et 2° ...".

+

L'article 4 du projet pose comme règle que les produits à base de tabac et les succédanés de tabac ne peuvent être distribués au moyen d'appareils automatiques de distribution. Cette disposition n'est, toutefois, pas

.../...

d'application "aux appareils automatiques de distribution placés à l'intérieur des lieux accessibles au consommateur où ces produits sont mis dans le commerce".

Selon le fonctionnaire délégué, le Gouvernement entendrait limiter la dérogation autorisée aux points de vente où la vente se fait simultanément au moyen d'appareils automatiques et de manière traditionnelle. Une vente exclusive au moyen d'appareils automatiques ne suffirait pas pour que l'interdiction soit levée.

Le texte du projet ne fait pas apparaître cette intention. Il ne s'en dégage pas non plus avec suffisamment de clarté ce que l'on entend par les "lieux accessibles au consommateur où ces produits sont mis dans le commerce". Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que la vente au moyen d'appareils automatiques est une forme de "mise dans le commerce" au sens de l'article ler, 3°, de la loi du 24 janvier 1977, tandis que, selon la jurisprudence, le consommateur est celui qui acquiert des denrées ou marchandises pour son propre usage (voir Cass. 23 avril 1951, Pas. 1951, I, 580). En d'autres termes, interpréter l'alinéa 2 au pied de la lettre, équivaudrait à rendre presque entièrement inopérante la disposition d'interdiction de l'alinéa ler.

+

L'article 5 du projet détermine la procédure à suivre pour une demande de modification des listes annexées à l'arrêté en projet. En vertu de la disposition du § 6, la demande fera l'objet d'une enquête publique.

Prévoir une enquête publique se justifie en règle générale soit lorsque l'autorité qui décide n'est pas en mesure de connaître par ses propres moyens les intérêts particuliers notamment concernés par la décision à prendre, soit lorsqu'il y a de sérieux motifs pour faire participer les administrés au processus de décision.

Il est permis de se demander si l'une ou l'autre de ces hypothèses se présente en l'espèce.

Le projet est muet quant à la décision même de modifier les listes en question. Il va sans dire que ces listes ne pourront être modifiées que par arrêté royal.

Au § 3, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le mot "correspondante".

+

A l'article 6 du projet, il y a lieu de supprimer au § ler, les mots "tel que cet arrêté a été modifié" et au § 2 "telles que ces normes seront éventuellement modifiées ou complétées".

+

.../...

La disposition de l'article 10, 2°, du projet concerne l'entrée en vigueur; elle doit être insérée dans l'article 9 qui peut être rédigé comme suit :

"Article 9.-

Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du treizième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge, à l'exception de l'article 2, § 2, et de l'article 4 qui entrent en vigueur trois ans après le jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge".

La disposition transitoire de l'article 10 du projet doit être adaptée à la nouvelle rédaction de la disposition d'entrée en vigueur. En outre, la disposition du 1° initial n'est pas non plus tout à fait correcte.

Selon l'article 1er, 5°, du projet, les cigarettes sont des "produits à base de tabac". La disposition relative à la teneur en goudrons et en nicotine autorisée pour les cigarettes (article 2, § 2) n'entrera en vigueur que trois ans après la publication. Il semble que la disposition transitoire à l'article 10, 1°, n'en a pas assez tenu compte.

Il est suggéré de rédiger l'article 10 comme suit :

"Article 10.-

Sans préjudice de la disposition de l'article 9, les produits à base de tabac et les succédanés de

.../...

tabac qui ne satisfont pas aux dispositions du présent arrêté mais qui satisfont à celles de la loi du 3 avril 1975 et de l'arrêté royal du 15 juin 1971, peuvent, par mesure transitoire, rester dans le commerce jusqu'à vingt-quatre mois après la publication du présent arrêté au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. MAST, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assessoren de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DRUMAUX, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.
Le rapport a été présenté par M. P. DRUMAUX, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. A. MAST.