KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 27 november 1986 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot het verbieden van het roken in bepaalde openbare plaatsen", heeft op 3 december 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Sécrétaire d'Etat à la Santé publique, le 27 novembre 1986, d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant interdiction de fumer dans certains endroits publics", a donné le 3 décembre 1986 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn waarin om advies wordt verzocht, dient de Raad van State zich te beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

+

1. Luidens artikel 7, § 3, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, kan de Koning, op voorstel of na advies van de Hoge Gezondheidsraad, het gebruik van tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten in openbare plaatsen en vervoermiddelen beperken of verbieden.

Krachtens artikel 13, 3°, van dezelfde wet van 24 januari 1977 wordt met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van zesentwintig frank tot driehonderd frank of met één van die straffen alleen ... gestraft ... hij die het bepaalde in de besluiten genomen ter uitvoering van artikel 7, § 3, overtreedt.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe - ter uitvoering van het hiervoren aangehaalde artikel 7, § 3, van de wet van 24 januari 1977 - het roken te verbieden in de voor het publiek toegankelijke lokalen of gedeelten ervan waar, op duidelijk zichtbare wijze, het in bijlage bij het ontwerp omschreven rookverbodsteken is aangebracht (artikel 2). Luidens artikel 3 van het ontwerp zullen overtredingen van dat verbod worden opgespoord, vervolgd en gestraft overeenkomstig de wet van 24 januari 1977.

.../...

2. In het ontwerp wordt niet nader aangegeven in welke openbare lokalen - of gedeelten ervan - het rookverbodsteken moet worden aangebracht. De ontworpen regeling lijkt integendeel de beslissing omtrent het al dan niet opleggen van het rookverbod, voor ieder concreet geval, te willen overlaten aan de vrije appreciatie van hetzij de onderscheiden overheden welke voor de bedoelde lokalen bevoegd zijn, hetzij zelfs van de private eigenaars of uitbaters van bijvoorbeeld drankgelegenheden, restaurants, bioscopen, enz. ...

Een dergelijke regeling lijkt noch te beantwoorden aan de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever van 24 januari 1977, noch in overeenstemming te kunnen worden geacht met het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

De wetgever heeft immers uitsluitend aan de Koning de bevoegdheid gegeven om, met het oog op de bescherming van de gezondheid van de niet-rokers (1), een strafrechtelijk gesanctioneerd verbod tot roken in openbare plaatsen (en vervoermiddelen) op te leggen. Ter inachtneming onder meer

.../...

---

(1) In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 24 januari 1977 geworden is, wordt in dat verband het volgende gesteld :

"Paragraaf 3 geeft de Koning de mogelijkheid het gebruik van tabak te beperken of zelfs te verbieden in openbare plaatsen en vervoermiddelen.

Eenieder moet vrij blijven te beslissen of hij al of niet zal roken en of hij bereid is de eventuele gevolgen hiervan op zijn gezondheid te dragen. Maar in openbare plaatsen en vervoermiddelen vertoeven personen die gekozen hebben niet te roken en die een bescherming van hun gezondheid verwachten vanwege de overheid" (Parl. St., Kamer, 1974-1975, nr. 563/1, blz. 10, in fine).

van het eerdervermelde legaliteitsbeginsel moeten in het ter zake uit te vaardigen koninklijk besluit alle essentiële elementen van de bedoelde verbodsregeling worden opgenomen : daartoe behoort uiteraard de nauwkeurige aanwijzing van de lokalen - of gedeelten ervan - waar het verbod geldt.

Indien het in de bedoeling van de Regering zou liggen - voor bepaalde openbare lokalen, zoals drankgelegenheden, restaurants enz. ..., waar zij het niet opportuun acht het verbod tot roken bij algemene dwingende maatregel op te leggen - niettemin de mogelijkheid open te laten dat, op initiatief van bijvoorbeeld de privé-uitbater, ook in die lokalen het strafrechtelijk gesanctioneerd rookverbod wordt opgelegd, is op zijn minst vereist dat in het ontwerp nader wordt aangegeven voor welke lokalen die facultatieve verbodsregeling zal gelden en dat ter zake een procedure wordt uitgewerkt die de overheid betrekt bij het invoeren van zulk verbod (verplichting de overheid in te lichten over het voornemen het verbodsteken aan te brengen, controle van de overheid, eventuele goedkeuring, enz. ...).

Het ontwerp zou op al deze punten moeten worden aangevuld.

Het verdere advies moet met dat voorbehoud worden gelezen.

3. Het volstaat in het eerste lid van de aanhef inzonderheid te verwijzen naar artikel 7, § 3, van de wet van 24 januari 1977, welke bepaling immers de vereiste rechtsgrond vormt voor het ontwerp-besluit.

.../...

Men schrappe derhalve de verwijzing naar artikel 8 van dezelfde wet - dat ter zake niet dienend is - evenals naar artikel 11, § 1.

4. Aangezien in de Franse tekst van artikel 7, § 3, van de wet van 24 januari 1977, als equivalent van "openbare plaatsen" de term "lieux publics" wordt gebruikt, verdient het de voorkeur ook in het ontwerp-besluit - in artikel 1, 1°, en in artikel 2 - "endroit(s) public(s)" te vervangen door "lieu(x) public(s)".

5. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 1°, vervange men "... al dan niet mits betaling" door "... al dan niet tegen betaling".

Men redigere artikel 1, 3°, als volgt :

"Rookverbodsteken : het in de bijlage opgenomen symbool".

6. In de bijlage zouden de afmetingen van het rookverbodsteken - of althans de minimumafmetingen ervan - moeten worden bepaald.

Vu le bref délai dans lequel son avis a été demandé, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations qui suivent.

+

1. Aux termes de l'article 7, § 3, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, le Roi peut, sur la proposition ou après avis du Conseil supérieur d'hygiène, limiter ou interdire l'usage du tabac, des produits à base de tabac et des produits similaires dans les lieux et transports publics.

L'article 13, 3°, de la même loi du 24 janvier 1977, punit d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à trois cents francs ou de l'une de ces peines seulement ... celui qui enfreint les dispositions des arrêtés pris en exécution de l'article 7, § 3.

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet, en exécution du susdit article 7, § 3, de la loi du 24 janvier 1977, d'établir une interdiction de fumer dans les locaux ou parties de locaux accessibles au public où a été apposé de manière clairement visible (lire : de manière apparente) le signal d'interdiction de fumer décrit à l'annexe du projet (article 2). Aux termes de l'article 3 du projet, les infractions à cette interdiction seront dépistées (lire : recherchées), poursuivies et sanctionnées (lire : punies) conformément à la loi du 24 janvier 1977.

.../...

2. Le projet ne précise pas quels sont les locaux publics - ou parties de locaux publics - où le signal d'interdiction de fumer doit être apposé. Il semble, au contraire, que la réglementation en projet veuille, pour chaque cas concret, laisser la décision d'imposer ou non l'interdiction de fumer à la libre appréciation soit des autorités respectives qui sont compétentes pour les locaux visés, soit même des propriétaires ou exploitants privés, par exemple, de débits de boissons, restaurants, cinémas, etc. ...

Une telle réglementation ne paraît pas répondre à la volonté expresse du législateur du 24 janvier 1977, ni pouvoir être tenue pour conforme au principe de légalité en matière pénale.

En effet, le législateur a exclusivement attribué au Roi le pouvoir d'imposer, en vue de la protection de la santé des non-fumeurs (1), une interdiction de fumer réprimée pénalement dans les lieux (et transports) publics. Afin de respecter notamment le principe de légalité précité, l'arrêté royal

.../...

---

(1) L'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 24 janvier 1977, fait observer à cet égard ce qui suit :
"Le paragraphe 3 autorise le Roi à limiter ou même interdire l'usage du tabac dans les lieux et transports public
La liberté doit demeurer à quiconque de décider s'il fume ou non et s'il est prêt à en supporter les conséquences éventuelles pour sa santé. Mais dans les endroits et les transports publics peuvent se trouver des personnes qui ont choisi de ne pas fumer et qui s'attendent à des mesures de protection pour leur santé de la part des autorités"
(Doc. parl., Chambre, 1974-1975, n° 563/1, p. 10, in fine).

qui sera pris en la matière doit contenir tous les éléments essentiels du régime d'interdiction visé : au nombre de ces éléments figure, de toute évidence, la désignation précise des locaux - ou parties de locaux - où l'interdiction sera applicable.

Si - pour certains locaux publics, tels que débits de boissons, restaurants etc. ..., où il jugerait inopportun d'édicter l'interdiction de fumer par voie de mesure impérative générale - le Gouvernement entendait néanmoins ménager la possibilité que l'interdiction de fumer pénalement réprimée soit également imposée dans ces locaux, par exemple à l'initiative de l'exploitant privé, le projet devrait à tout le moins préciser à quels locaux cette interdiction facultative s'appliquera et mettre au point en la matière une procédure qui associe l'autorité à l'instauration d'une telle interdiction (obligation d'informer l'autorité de l'intention d'apposer le signal d'interdiction, contrôle de l'autorité, approbation éventuelle, etc. ...).

Il conviendrait de compléter le projet sur tous ces points.

La suite de l'avis doit se lire sous cette réserve.

3. A l'alinéa 1er du préambule, il suffit de viser plus spécialement l'article 7, § 3, de la loi du 24 janvier 1977, qui constitue, en effet, le fondement légal de l'arrêté en projet.

.../...

On supprimera donc la référence à l'article 8 de la même loi - qui est sans pertinence en l'espèce - de même que la référence à l'article 11, § 1er.

4. Etant donné que le texte français de l'article 7, § 3, de la loi du 24 janvier 1977 utilise comme équivalent des termes néerlandais "openbare plaatsen" les termes "lieux publics", il est préférable de remplacer dans l'arrêté en projet - notamment à l'article 1er, 1°, et à l'article 2 - les mots "endroit(s) public(s)" par "lieu(x) public(s)".

5. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, 1°, il y a lieu de remplacer "... al dan niet mits betaling" par "... al dan niet tegen betaling".

Il convient de rédiger l'article 1er, 3°, comme suit :

"Signal d'interdiction de fumer : le symbole reproduit en annexe".

6. L'annexe devrait déterminer les dimensions du signal d'interdiction de fumer, ou tout au moins en indiquer les dimensions minimales.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.