

GAM.

- 1 -

L. 18.666/1.

28-02-1989

Sandemeulebroeck

Transmis à M.

Donné en ex. 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, op 15 juli 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "waarbij reclame voor tabaksprodukten wordt verboden", heeft op 16 februari 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 15 juillet 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "interdisant la publicité en faveur des produits du tabac", a donné le 16 février 1989 l'avis suivant :

1. Overeenkomstig de adviesaanvraag beperkt dit advies zich tot de vraag of de in het wetsvoorstel opgenomen regels al dan niet tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

2. Het wetsvoorstel strekt ertoe als regel te stellen dat reclame voor tabaksprodukten verboden is, ongeacht de manier waarop de reclame wordt gevoerd en het medium dat daarbij wordt aangewend. De afwijkingen op de regel worden streng beperkt. Voor de overtreding van de regel wordt in hogere straffen voorzien.

3. De reclame voor tabaksprodukten maakt thans het onderwerp uit inzonderheid van het koninklijk besluit van 28 december 1979 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten, en van het koninklijk besluit van 20 december 1982 betreffende de reclame voor tabak, voor produkten op basis van tabak en voor soortgelijke produkten.

Op 15 september 1988 bracht de Raad van State, afdeling wetgeving, op vraag van de Staatssecretaris voor Volksgezondheid onder nr. L. 18.727/1/V een advies uit over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het zoëven genoemde koninklijk besluit van 20 december 1982.

De daarin vervatte wijzigingen liggen in dezelfde lijn als de bepalingen van het thans voor advies voorgelegde voorstel van wet.

De genoemde koninklijke besluiten zijn alle een uitvoering 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, inzonderheid van het bepaalde in artikel 7, § 2, naar luid waarvan de Koning, in het belang van de volksgezondheid, regels kan stellen en algehele of gedeeltelijke verbodsmaatregelen kan voorschrijven in verband met de reclame omtrent tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten.

4. De Toelichting doet duidelijk ervan blijken dat het voorstel bij uitsluiting de bescherming van de volksgezondheid beoogt. Meteen rijst de vraag of de voorgestelde regels nog tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

Krachtens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren, wat het gezondheidsbeleid betreft, "de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxies" als persoonsgebonden aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

De draagwijdte van die bevoegdheidsverdelende bepaling - met name van de woorden "activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg" - is minder algemeen dan op het eerste gezicht kan lijken.

De definitieve redactie van de bewuste bepaling was het resultaat van een door de Regering op het oorspronkelijke ontwerp ingediend amendement (Gedr. St., Senaat, 434, (1979-1980) nr. 2, blz. 120).

De Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu heeft die bepaling tijdens de openbare bespreking van het ontwerp in de Senaat als volgt toegelicht :

"La communauté est compétente pour l'information et l'éducation sanitaire sous quelque forme que ce soit, la protection sanitaire de la population, notamment par prévention de la tuberculose et du cancer, et la protection sanitaire de la mère et de l'enfant; l'inspection médicale scolaire organisée par la loi du 21 mars 1964; le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à l'exercice de certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif, l'amélioration de l'état sanitaire de la population soit dans le cadre de l'éducation sanitaire soit par d'autres moyens appropriés; le dépistage et la lutte contre les maladies transmissibles et sociales; le contrôle de la médecine du travail chargé d'agréer les services interentreprises de médecine du travail, et de veiller au respect du règlement général sur la protection du travail.

La communauté n'est pas compétente en ce qui concerne la protection des populations contre les radiations ionisantes, quoi qu'en ait dit tout à l'heure M. Cerf.

.../...

La communauté n'est pas compétente non plus en ce qui concerne la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, pour la réglementation des médicaments, pour la réglementation relative aux denrées alimentaires et les activités annexes : information, prévention et répression" (Handelingen Senaat, 20 juli 1980, blz. 2319).

Diezelfde minister verklaarde in de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen wat volgt :

"In verband met het beleid van preventieve verzorging en de gezondheidsopvoeding, is de Gemeenschap bevoegd voor :

1. Gezondheidsvoorlichting en -opvoeding.
2. Vrijwaring van de volksgezondheid, met name door het voorkomen van tuberculose en kanker, en de vrijwaring van de gezondheid van moeder en kind.
3. Medisch schooltoezicht, georganiseerd door de wet van 21 maart 1954.
4. Medische sportcontrole, die verplicht wordt gesteld door de reglementering betreffende de beoefening van bepaalde sporttakken (boksen, wielrennen) en de facultatieve controle.
5. De verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking, hetzij in het kader van de gezondheidsopvoeding, of door andere passende middelen (de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke en sociale ziekten).
6. De arbeidsgeneeskundige controle, die belast is met de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en met de controle op de naleving van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming.

De Gemeenschap is evenwel niet bevoegd inzake de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralingen.

Ten slotte is de Gemeenschap niet bevoegd voor de regeling van de uitoefening van de geneeskunst en de paramedische beroepen, noch voor een reglementering inzake geneesmiddelen, levensmiddelen en aanverwante activiteiten (informatie, preventie, repressie)" (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 627 (1979-1980) nr. 10, blz. 52).

De vorenstaande verduidelijkingen zijn in het verder verloop van de parlementaire besprekingen nimmer tegengesproken.

+

Uit de aangehaalde passages van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt duidelijk dat de bijzondere wetgever onder meer de levensmiddelenregeling heeft uitgesloten van de lijst van aan de persoon gebonden aangelegenheden waarvoor een gedifferentieerde regeling mogelijk is al naar de Gemeenschap waartoe de persoon behoort. Daaruit mag worden geconcludeerd dat de bijzondere wetgever niet heeft gewild dat de levensmiddelenregeling over verscheidene overheden zou worden gesplitst.

Aangezien voorts, zoals hierboven is aangetoond, de reglementering van de reclame voor tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten, deel uitmaakt van de levensmiddelenwetgeving, moet dan ook worden aangenomen dat de nationale wetgever bevoegd is gebleven om de in het voorgelegde wetsvoorstel vervatte regeling vast te stellen.

1. Conformément à la demande d'avis, le présent avis se limite à la question de savoir si les règles prévues dans la proposition de loi relèvent ou non de la compétence du législateur national.

2. La proposition de loi entend poser comme règle qu'il est interdit de faire de la publicité pour les produits du tabac, de quelque manière que ce soit et quel que soit le support utilisé à cet effet. Les dérogations à cette règle sont strictement limitées. Des peines majeures sont prévues en cas d'infraction à la règle.

3. La publicité pour les produits du tabac fait actuellement l'objet notamment de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de tabac, de produits à base de tabac et de produits similaires et de l'arrêté royal du 20 décembre 1982 relatif à la publicité pour le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires.

Le 15 septembre 1988, le Conseil d'Etat, section de législation, a donné, à la demande du Secrétaire d'Etat à la Santé publique, sous le n° L. 18.727/1/V, un avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal précité du 20 décembre 1982. Les modifications prévues par ce projet s'inscrivent dans la même ligne que les dispositions de la proposition de loi présentement soumise à l'avis du Conseil d'Etat.

Les arrêtés royaux précités sont tous une exécution 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, notamment de l'article 7, § 2, aux termes duquel le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire en tout ou en partie, la publicité concernant le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires.

4. Les Développements font apparaître clairement que la proposition a uniquement en vue la protection de la santé publique. Ainsi se pose d'emblée la question de savoir si les règles proposées relèvent encore de la compétence du législateur national.

En vertu de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la politique de santé, "l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales" relèvent, en tant que matières personnalisables, de la compétence des Communautés.

.../...

La portée de la disposition répartitive de compétences - notamment la portée des termes "activités et services de médecine préventive" - est moins générale qu'il n'y paraît à première vue.

La rédaction définitive de la disposition en question est issue d'un amendement au projet original présenté par le Gouvernement (Doc., Sénat, 434, (1979-1980) n° 2, p. 120).

Lors de la discussion du projet en séance publique du Sénat, le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement a commenté cette disposition comme suit :

"La communauté est compétente pour l'information et l'éducation sanitaire sous quelque forme que ce soit, la protection sanitaire de la population, notamment par prévention de la tuberculose et du cancer, et la protection sanitaire de la mère et de l'enfant; l'inspection médicale scolaire organisée par la loi du 21 mars 1964; le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à l'exercice de certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif, l'amélioration de l'état sanitaire de la population soit dans le cadre de l'éducation sanitaire soit par d'autres moyens appropriés; le dépistage et la lutte contre les maladies transmissibles et sociales; le contrôle de la médecine du travail chargé d'agréeer les services interentreprises de médecine du travail, et de veiller au respect du règlement général sur la protection du travail.

La communauté n'est pas compétente en ce qui concerne la protection des populations contre les radiations ionisantes, quoi qu'en ait dit tout à l'heure M. Cerf.

.../...

La communauté n'est pas compétente non plus en ce qui concerne la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, pour la réglementation des médicaments, pour la réglementation relative aux denrées alimentaires et les activités annexes : information, prévention et répression" (Annales Sénat, 20 juillet 1980, p. 2319).

Le même Ministre a déclaré en Commission de la Chambre de la réforme de la Constitution et des réformes institutionnelles :

"En ce qui concerne la politique de santé par la médecine préventive et l'éducation sanitaire, la Communauté est compétente pour :

1. L'information et l'éducation sanitaire.
2. La protection sanitaire de la population, notamment la prévention de la tuberculose et du cancer et la protection sanitaire de la mère et de l'enfant.
3. L'inspection médicale scolaire organisée par la loi du 21 mars 1954.
4. Le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à l'exercice de certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif.
5. L'amélioration de l'état sanitaire de la population soit dans le cadre de l'éducation sanitaire, soit par d'autres moyens appropriés (le dépistage et la lutte contre les maladies transmissibles et sociales).
6. Le contrôle de la médecine du travail, chargé d'agréer les services interentreprises de médecine du travail et de veiller au respect du règlement général sur la protection du travail.

Cependant, la Communauté n'est pas compétente en ce qui concerne la protection des populations contre les radiations ionisantes.

.../...

Enfin, la Communauté n'est pas compétente pour la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, pour la réglementation des médicaments, pour la réglementation relative aux denrées alimentaires et les activités annexes (information, prévention, répression)" (Doc., Chambre des Représentants, 627 (1979-1980) n° 10, p. 52).

Dans la suite des débats parlementaires, les précisions ci-dessus n'ont à aucun moment été contredites.

+

Il apparaît clairement des passages reproduits ci-dessus, des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, que le législateur spécial a exclu notamment la réglementation relative aux denrées alimentaires de la liste des matières liées à la personne, pour lesquelles une réglementation différenciée est possible selon la Communauté dont la personne relève. Il peut en être conclu que le législateur spécial n'a pas voulu que la réglementation relative aux denrées alimentaires soit répartie entre plusieurs autorités.

Par ailleurs, comme la réglementation de la publicité pour le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires fait partie de la législation sur les denrées alimentaires, ainsi qu'il a été montré ci-avant, il faut admettre que le législateur national est resté compétent pour établir la réglementation contenue dans la proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
Mevr. S. VANDERHAEGEN.

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

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.