

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 november 1998 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de amendementen nrs. 3 en 4 op het wetsvoorstel "tot aanvulling van artikel 7, § 2bis, 2°, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, ingevoegd door de wet van ... houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten" (Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-811/5), heeft op 17 november 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 10 novembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les amendements n°s 3 et 4 à la proposition de loi "complétant l'article 7, § 2bis, 2°, 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, inséré par la loi du ... interdisant la publicité pour les produits du tabac" (Doc. parl., Sénat, 1998-99, n° 1-811/5), a donné le 17 novembre 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De Commissie voor de Sociale Aangelegenheden wenst de behandeling van het ... wetsvoorstel met de grootste spoed te kunnen beëindigen.".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

1. Bij de wet van 10 december 1997 houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten werd in artikel 7 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten een paragraaf 2bis ingevoegd. Volgens die paragraaf is het in beginsel verboden reclame te voeren voor tabaksproducten (1°); op dat beginsel bestaan een aantal uitzonderingen (2°). De bepalingen van paragraaf 2bis treden in werking op 1 januari 1999.

Het wetsvoorstel van de heer Ph. Charlier strekt ertoe de lijst van de uitzonderingen aan te vullen. Daardoor zou het mogelijk worden om reclame voor tabaksproducten te blijven voeren in Belgische kranten en tijdschriften, tot 30 september 2002, in het kader van sponsoring, tot 30 september 2003, en in het kader van sponsoring van evenementen of activiteiten georganiseerd op mondiaal niveau, tot 30 september 2006 (1)

2. De amendementen nrs. 3 en 4 van de heren Happart en Foret beogen de tekst van het voornoemde wetsvoorstel te vervangen door een aantal bepalingen die, aldus de verantwoording ervan, tot doel hebben "tijdelijk te ... voorzien in uitzonderingen op de toepassing van de Belgische wet om te komen tot een toenadering van de wetten en verordeningen

(1) Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 1-811/1.

van de lidstaten inzake reclame en sponsoring ten gunste van tabaksproducten" (1).

2.1. Het amendement nr. 3 beoogt artikel 7, § 2bis, 2°, van de voornoemde wet van 24 januari 1977 aan te vullen met een tweede en een derde lid, waarbij de verplichting wordt opgelegd om alle reclame voor tabaksproducten vergezeld te doen gaan van een boodschap inzake gezondheid, onder de voorwaarden vastgesteld door de Minister van Volksgezondheid.

2.2. Het amendement nr. 4 strekt ertoe artikel 7, § 2bis, van dezelfde wet aan te vullen met een regeling die de mogelijkheid biedt om - bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit - "tijdelijke afwijkingen" toe te staan van het principiële verbod op reclame voor tabaksproducten "om redenen die verband houden met evenementen van culturele, sportieve, agrarische of toeristische aard".

(1) In de verantwoording van de amendementen, en overigens ook in het wetsvoorstel zelf, worden data vermeld waarop het verbod om reclame te maken voor tabaksproducten zou moeten ingaan. Er moet opgemerkt worden dat die data niet overeenstemmen met artikel 6 van richtlijn 98/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van reclame en sponsoring voor tabaksproducten - welke richtlijn uiterlijk op 30 juli 2001 moet worden omgezet. Volgens dat artikel 6, lid 3, kan de toepassing van het reclameverbod voor tabaksproducten door de lidstaten worden uitgesteld tot 30 juli 2002 voor wat betreft reclame in de geschreven pers, tot 30 juli 2003 voor wat betreft sponsoring, en tot 1 oktober 2006 voor wat betreft bestaande sponsoring van op mondiaal niveau georganiseerde evenementen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De amendementen en het wetsvoorstel waarop ze betrekking hebben, beogen wijzigingen aan te brengen in de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, met name in de bepalingen die werden ingevoegd door de wet van 10 december 1997 houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten. De artikelen 2, 3, 5 en 6 van deze laatste wet werden aangevochten voor het Arbitragehof wegens schending van het gelijkheidsbeginsel (1). De annulatieberoepen zijn nog steeds hangende.

De twee amendementen worden dan ook besproken onder voorbehoud van wat het Arbitragehof zal beslissen over de aangehaalde wetsbepalingen, en inzonderheid over artikel 3 van de voornoemde wet van 10 december 1997, welke bepaling een paragraaf 2bis heeft ingevoegd in artikel 7 van de wet van 24 januari 1977.

2. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt roept de in de amendementen nrs. 3 en 4 gevolgde werkwijze problemen op. Zoals het amendement nr. 3 is geredigeerd, zal het daarin bedoelde voorschrift betreffende de boodschap inzake gezondheid niet toegepast kunnen worden op de in het amendement nr. 4 bedoelde tijdelijke afwijkingen, doch enkel op de in artikel 7, § 2bis, 2°, bedoelde uitzonderingen.

(1) Rolnrs. 1321 en 1332; zie de berichten in het Belgisch Staatsblad van 24 april 1998 en 20 mei 1998.

Nochtans kan uit de verantwoording bij de amendementen worden afgeleid dat het de bedoeling is om ook de reclame in verband met culturele, sportieve, agrarische en toeristische evenementen, waarvoor een tijdelijke afwijking is verkregen, te onderwerpen aan de verplichting m.b.t. de vermelding van een boodschap inzake gezondheid.

Om elke onduidelijkheid over de precieze draagwijdte van het voorschrift bedoeld in het amendement nr. 3 uit de wereld te helpen, verdient het aanbeveling de ontworpen bepaling bedoeld in het amendement nr. 4, als een 2°bis in te voegen in artikel 7, § 2bis, van de wet van 24 januari 1977, en de ontworpen bepaling die het voorwerp is van het amendement nr. 3 als een 2°ter in dezelfde paragraaf in te voegen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Amendement nr. 3

1. In het ontworpen tweede lid van artikel 7, § 2bis, 2°, wordt een delegatie verleend aan de minister om de voorwaarden vast te stellen met betrekking tot de in die bepaling bedoelde boodschap inzake gezondheid.

Deze machtiging moet, gelet op de zeer algemene en vage formulering ervan, en mede gelet op de strafbepalingen die vervat zijn in de wet van 24 januari 1977, als te breed worden gekwalificeerd. Nog daargelaten het feit dat een werkwijze, die erin bestaat dat de wetgever rechtstreeks een

.../...

machtiging verleent aan een lid van de regering, ongezonder is (1), dient de ontworpen bepaling in elk geval nader gepreciseerd te worden, derwijze dat de bedoelde machtiging door de wetgever duidelijk begrensd wordt.

2. In het ontworpen artikel 7, § 2bis, 2°, derde lid, wordt verwezen naar "de datum van afkondiging van deze wet, zijnde op 1 januari 1999". Kennelijk wordt niet de datum van afkondiging van de wet van 24 januari 1977 bedoeld, maar wel de datum waarop de wijzigende wet van 10 december 1997 in werking zal treden.

Men schrijve eenvoudig :

"Deze bepaling is van toepassing op de overeenkomsten die van kracht zijn op 1 januari 1999."

Amendement nr. 4

Luidens het ontworpen 4° van artikel 7, § 2bis, van de voornoemde wet van 24 januari 1977, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit tijdelijke afwijkingen toestaan op het in paragraaf 2bis, 1°, bedoelde reclameverbod om redenen die verband houden met evenementen van culturele, sportieve, agrarische of toeristische aard.

(1) Zie H. Coremans en M. Van Damme, "Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving", Die Keure, 1994, p. 56, nr. 94.

Een dergelijke delegatie is in strijd met richtlijn 98/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van reclame en sponsoring voor tabaksproducten, en dit op twee punten :

- vooreerst strookt de aan de Koning in de tijd onbeperkte machtiging (1) niet met artikel 6 van de voornoemde richtlijn, waarin voor de in lid 3 genoemde gevallen steeds een bepaalde termijn voor het mogelijk uitstellen van het reclameverbod wordt bepaald (2);
- het amendement heeft een veel bredere draagwijdte dan het voorwerp van de uitzonderingen die door artikel 6 van de voornoemde richtlijn worden toegestaan : de tijdelijke afwijkingen, bedoeld in het amendement, blijken immers betrekking te kunnen hebben op evenementen van culturele, sportieve, agrarische of toeristische aard, terwijl volgens artikel 6, lid 3, van de richtlijn de uitzonderingen uitsluitend betrekking mogen hebben ofwel op de geschreven pers, ofwel op de sponsoring, ofwel, onder bepaalde voorwaarden, op de bestaande sponsoring van op mondiaal niveau georganiseerde evenementen of activiteiten.

(1) Weliswaar moet worden vastgesteld dat uit de verantwoording bij de amendementen blijkt dat de indieners ervan de termijnen van uitstel op het oog hebben, zoals die bepaald zijn in richtlijn 98/43/EG.

(2) Zie de voetnoot bij de beschrijving van de strekking van de amendementen, nr. 2.

Dat richtlijn 98/43/EG slechts uiterlijk op 30 juli 2001 moet worden omgezet (artikel 6, lid 1, van de richtlijn), doet aan de hierboven gemaakte opmerking niets af.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

"(moeten) tijdens de omzettingstermijn door de Lid-Staten de nodige maatregelen ... worden vastgesteld ter verzekering dat het door de richtlijn voorgeschreven resultaat bij het verstrijken van deze termijn zal worden bereikt.

Hoewel op de Lid-Staten geen verplichting rust om deze maatregelen vast te stellen vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, volgt uit de toepassing van artikel 5, tweede alinea, in samenhang met artikel 189, derde alinea, van het Verdrag en met de richtlijn zelf, dat zij zich gedurende deze termijn dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen." (1).

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat de wetgever, door het verlenen van een algemene en in de tijd onbeperkte machtiging aan de uitvoerende macht, zoals bedoeld in amendement nr. 4, niet in de nodige waarborgen voorziet opdat de Koning bij de aanwending van deze machtiging noodzakelijk binnen de grenzen van richtlijn 98/43/EG zou blijven.

(1) H.v.J., nr. C-129/96 van 18 december 1997.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"De Commissie voor de Sociale Aangelegenheden wenst de behandeling van het ... wetsvoorstel met de grootste spoed te kunnen beëindigen.".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DES AMENDEMENTS

1. La loi du 10 décembre 1997 interdisant la publicité pour les produits du tabac a inséré un paragraphe 2bis dans l'article 7 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. Selon ce paragraphe, il est interdit, en principe, de faire de la publicité pour les produits de tabac (1°); ce principe est assorti de quelques exceptions (2°). Les dispositions du paragraphe 2bis entrent en vigueur le 1er janvier 1999.

La proposition de loi de M. Ph. Charlier a pour objet de compléter la liste des exceptions. On pourrait ainsi continuer à faire de la publicité pour les produits du tabac dans les journaux et périodiques belges jusqu'au 30 septembre 2002, dans le cadre du parrainage jusqu'au 30 septembre 2003 et dans le cadre du parrainage d'événements ou activités organisés au niveau mondial jusqu'au 30 septembre 2006 (1).

2. Les amendements n^{os} 3 et 4 de MM. Happart et Foret visent à remplacer le texte de la proposition de loi précitée par un certain nombre de dispositions qui, ainsi que l'indique leur justification, ont pour but de "prévoir des dérogations (temporaires) à l'application de la loi belge et ce afin de tendre à un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des

(1) Doc. parl., Sénat, 1997-98, n° 1-811/1.

Etats membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac" (1).

2.1. L'amendement n° 3 entend compléter l'article 7, § 2bis, 2°, de la loi précitée du 24 janvier 1977 par un alinéa 2 et un alinéa 3, imposant l'obligation d'assortir toute publicité en faveur des produits du tabac d'un message de caractère sanitaire dans les conditions fixées par le Ministre de la Santé publique.

2.2. L'amendement n° 4 vise à compléter l'article 7, § 2bis, de la même loi par une règle ménageant la possibilité d'accorder - par arrêté délibéré en Conseil des ministres - des "dérogations temporaires" à l'interdiction de principe de faire de la publicité pour les produits du tabac, "pour des raisons liées à des événements de caractère culturel, sportif, agricole ou touristique".

(1) La justification des amendements et, du reste, aussi la proposition de loi même mentionnent des dates auxquelles devrait prendre cours l'interdiction de faire de la publicité pour les produits du tabac. Force est de relever que ces dates ne coïncident pas avec l'article 6 de la directive 98/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité en faveur des produits du tabac - directive qui doit être transposée le 30 juillet 2001 au plus tard. Selon cet article 6, paragraphe 3, l'application de l'interdiction de faire de la publicité pour les produits du tabac peut être différée jusqu'au 30 juillet 2002 en ce qui concerne la publicité dans la presse, jusqu'au 30 juillet 2003 en ce qui concerne le parrainage et jusqu'au 1er octobre 2006 en ce qui concerne le parrainage existant d'événements organisés au niveau mondial.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Les amendements et la proposition de loi à laquelle ils se rapportent, ont pour objet d'apporter des modifications à 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 aux dispositions insérées par la loi du 10 décembre 1997 interdisant la publicité pour les produits du tabac. Les articles 2, 3, 5 et 6 de cette dernière loi ont été attaqués devant la Cour d'arbitrage pour cause de violation du principe d'égalité (1). Les recours en annulation sont toujours en instance.

Les deux amendements sont dès lors examinés sous réserve de ce que la Cour d'arbitrage décidera à propos des dispositions législatives précitées et notamment de l'article 3 de la loi susvisée du 10 décembre 1997, disposition qui a inséré un paragraphe 2bis dans l'article 7 de la loi du 24 janvier 1977.

2. Du point de vue de la technique législative, la méthode utilisée dans les amendements n°s 3 et 4 soulève des problèmes. Tel que l'amendement n° 3 est rédigé, la règle qu'il édicte en ce qui concerne le message de caractère sanitaire ne pourra être appliquée aux dérogations temporaires visées à l'amendement n° 4, mais vaudra uniquement pour les exceptions prévues à l'article 7, § 2bis, 2°. La justification relative aux amendements permet toutefois de

(1) Numéros du rôle 1321 et 1332; voir les avis publiés au Moniteur belge des 24 avril 1998 et 20 mai 1998.

déduire qu'il s'agit également de soumettre la publicité en rapport avec des événements culturels, sportifs, agricoles et touristiques, pour lesquels une dérogation temporaire a été obtenue, à l'obligation concernant la mention d'un message de caractère sanitaire.

Afin d'éliminer toute ambiguïté quant à la portée exacte de la règle énoncée dans l'amendement n° 3, il est recommandé d'insérer la disposition en projet prévue par l'amendement n° 4, sous la forme d'un 2°bis, dans l'article 7, § 2bis, de la loi du 24 janvier 1977, et d'insérer la disposition en projet qui fait l'objet de l'amendement n° 3, sous la forme d'un 2°ter, dans le même paragraphe.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Amendement n° 3

1. L'alinéa 2 en projet de l'article 7, § 2bis, 2°, confère au ministre le pouvoir de fixer les conditions relatives au message de caractère sanitaire prévu par cette disposition.

Eu égard à son énoncé extrêmement général et imprécis et compte tenu, notamment, des dispositions pénales que renferme la loi du 24 janvier 1977, cette habilitation doit être qualifiée de trop étendue. Par ailleurs, outre le fait qu'un procédé permettant au législateur de conférer directement une habilitation à un membre du gouvernement,

.../...

soit malsain (1), la disposition en projet doit en tout cas être précisée de telle sorte que l'habilitation visée soit clairement délimitée par le législateur.

2. L'article 7, § 2bis, 2°, alinéa 3, en projet, fait référence à "la date de promulgation de la présente loi, soit au 1er janvier 1999". De toute évidence, ce n'est pas de la date de promulgation de la loi du 24 janvier 1977 qu'il s'agit, mais bien de la date à laquelle la loi modificative du 10 décembre 1997 entrera en vigueur.

On écrira simplement :

"Cette disposition s'applique aux contrats en cours le 1er janvier 1999."

Amendement n° 4

Selon l'amendement n° 4 en projet de l'article 7, § 2bis, de la loi précitée du 24 janvier 1977, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, accorder des dérogations temporaires à l'interdiction de faire de la publicité visée au paragraphe 2bis, 1°, pour des raisons liées à des événements de caractère culturel, sportif, agricole ou touristique.

(1) Voir H. Coremans et M. Van Damme, "Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving", Die Keure, 1994, p. 56, n° 94.

Une pareille délégation est contraire à la directive 98/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac, et ce sur deux points :

- tout d'abord, l'habilitation illimitée dans le temps qui est conférée au Roi (1) ne répond pas à l'article 6 de la directive précitée qui prévoit toujours, en ce qui concerne les cas mentionnés au paragraphe 3, un délai déterminé pour différer éventuellement l'interdiction de faire de la publicité (2);
- l'amendement a une portée beaucoup plus étendue que l'objet des exceptions autorisées par l'article 6 de la directive précitée : en effet, les dérogations temporaires, prévues par l'amendement, s'avèrent pouvoir se rapporter à des événements de caractère culturel, sportif, agricole ou touristique, alors que, selon l'article 6, paragraphe 3, de la directive, les exceptions peuvent uniquement porter soit sur la presse, soit sur le parrainage, soit, sous certaines conditions, sur le parrainage existant d'événements ou activités organisés au niveau mondial.

(1) Il y a lieu de constater, certes, qu'il ressort de la justification relative aux amendements que les auteurs de ces derniers songent aux délais d'ajournement qui sont fixés par la directive 98/43/CE.

(2) Voir la note de bas de page se rapportant à la définition de la portée des amendements, point 2.

Le fait que cette directive 98/43/CE ne doive être transposée que le 30 juillet 2001 au plus tard (article 6, paragraphe 1, de la directive) n'affecte en rien l'observation formulée ci-dessus.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes,

"c'est pendant le délai de transposition qu'il incombe aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que le résultat prescrit par la directive sera atteint à l'expiration de ce délai.

Si les États membres ne sont pas tenus d'adopter ces mesures avant l'expiration du délai de transposition, il résulte de l'application combinée des articles 5, deuxième alinéa, et 189, troisième alinéa, du traité et de la directive elle-même que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive." (1).

Il y a lieu, dès lors, de conclure de ce qui précède qu'en conférant au pouvoir exécutif une habilitation générale et non limitée dans le temps, ainsi que le prévoit l'amendement n° 4, le législateur ne crée pas les garanties requises pour que le Roi, lorsqu'il met en oeuvre cette habilitation, demeure nécessairement dans les limites de la directive 98/43/CE.

(1) CJCE, n° C-129/96 du 18 décembre 1997.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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 de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER