

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.386/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.386/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 april 2003 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en het Waalse Gewest over de bestrijding van het tabaksgebruik", heeft op 6 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 16 avril 2003, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment de l'accord de coopération entre l'Etat Fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne en matière de lutte contre le tabagisme", a donné le 6 mai 2003 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de instemming van de federale wetgever met het samenwerkingsakkoord over de bestrijding van het tabaksgebruik, gesloten op 19 maart 2003.

Bij dat samenwerkingsakkoord verbinden de betrokken overheden zich ertoe om een aantal acties te ondernemen of te bestendigen. Tevens wordt een Comité voor de bestrijding van het tabaksgebruik opgericht, belast met het opvolgen van de naleving van de aangegane verbintenissen.

BEVOEGDHEID VAN DE BIJ HET SAMENWERKINGSAKKOORD BETROKKEN OVERHEDEN

2. De onderscheiden contracterende partijen beschikken elk over bevoegdheden binnen de werkingssfeer van het samenwerkingsakkoord.

2.1. Bepaalde aspecten van de bestrijding van het tabaksgebruik vallen binnen de bevoegdheden die artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen opdraagt aan de gemeenschappen, binnen het raam van het gezondheidsbeleid, hetzij als beleid betreffende de zorgverstrekking (artikel 5, § 1, I, 1°), hetzij binnen het raam van "de gezondheidsopvoeding, alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg" (artikel 5, § 1, I, 2°).

Binnen het toepassingsgebied van deze bevoegdheden valt aldus het ontwikkelen van "strategieën (...) die tot doel hebben het tabaksgebruik te verminderen zoals deze gericht op preventie en het stoppen met roken", zoals vermeld in artikel 1, § 2, eerste lid, vierde streepje, van het samenwerkingsakkoord.

2.2. De betrokkenheid van de Franse Gemeenschapscommissie en het Waalse Gewest bij het akkoord wordt verantwoord door het gegeven dat deze overheden het

.../...

merendeel van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake het beleid betreffende de zorgverstrekking uitoefenen ¹.

2.3. De federale overheid harerzijds is eveneens bevoegd voor verschillende aangelegenheden die het bestrijden van tabaksgebruik mogelijk maken.

Dit is bijvoorbeeld het geval, volgens de vaste rechtspraak van het Arbitragehof, met bepalingen die ertoe strekken de reclame voor tabaksproducten of de sponsoring van dergelijke producten te regelen met het doel de volksgezondheid te beschermen, welke aangelegenheid valt onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake de regelgeving betreffende voedingswaren ². Hieruit volgt dat acties die tot doel hebben te informeren over deze regelgeving, de inachtneming ervan te evalueren en te controleren - welke acties worden vermeld in artikel 1, § 2, eerste lid, eerste en tweede streepje, van het samenwerkingsakkoord - behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

3. Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de federale overheid gedurende zes jaar elk jaar een bepaald bedrag ter beschikking stelt van de contracterende partijen om bij te dragen tot de verwezenlijking van de acties ter bestrijding van het tabaksgebruik. Dezelfde bepaling stelt een verdeelsleutel vast met betrekking tot dit bedrag : 25 % is bestemd voor de federale Staat, de rest wordt verdeeld onder de andere contracterende partijen.

1

Artikel 3, 6°, van de decreten van 19 en 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

2

Arresten van het Arbitragehof nr. 6/92 van 5 februari 1992, nr. 7/93 van 27 januari 1993, nr. 17/93 van 4 maart 1993, nr. 102/99 van 30 september 1999, nr. 109/2000 van 31 oktober 2000 en nr. 36/2001 van 13 maart 2001.

Zoals deze bepaling is geredigeerd, is ze niet aanvaardbaar.

In dit verband wordt eraan herinnerd dat de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies, afhankelijk is van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord, verandert hieraan in beginsel niets : een samenwerkingsakkoord mag immers niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ³.

Voorts is overeenkomstig artikel 175, eerste lid, van de Grondwet een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet vereist voor een regeling waarbij financiële middelen van de federale overheid overgeheveld worden naar de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap ⁴.

Voorzover het onderzochte samenwerkingsakkoord voorziet in de toekenning van financiële middelen van de federale overheid aan de deelgebieden die partij zijn bij het akkoord, voor het uitvoeren van acties die tot de exclusieve bevoegdheid

3

Zie, onder meer, advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de N.M.B.S. (Parl. St., Kamer, 2001-02, nr. 50-1463/1, (9), 10-11).

4

Alsook naar het Waalse Gewest en naar de Franse Gemeenschapscommissie, voorzover die bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen.

.../...

van die deelgebieden behoren, strookt het bijgevolg niet met de regels inzake de respectieve bevoegdheid van de federale overheid en de andere partijen bij het akkoord ⁵.

5

Zie advies 32.123/3 van 30 oktober 2001 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations (Parl. St., Senaat, 2002-03, nr. 1473/1, 66).

Daarentegen staat niets eraan in de weg dat de partijen bij het akkoord, door het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden overeenkomstig artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zouden overeenkomen om een voorziening in het leven te roepen met de bedoeling, door een inbreng van middelen van zowel de federale Staat als de andere overheden, acties te financieren die onder die onderscheiden bevoegdheidsniveaus ressorteren ⁶. Concreet betekent dit dan dat niet alleen de federale Staat de middelen moet leveren waarmee die acties kunnen worden gefinancierd, maar dat ook de andere overheden op passende wijze moeten bijdragen in de lasten van de samenwerking ⁷, in het verlengde van de

6

In advies 30.782/VR, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 28 februari 2001 heeft gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de doeleinden van openbaar nut waarvoor een deel van de winst van de Nationale Loterij wordt bestemd, heeft ze erop gewezen dat de federale Staat "een samenwerkingsakkoord zou kunnen sluiten met de deelgebieden om geldmiddelen samen te brengen met het oog op de financiering ofwel van afzonderlijke projecten waarvan de ene vallen onder de bevoegdheid van de federale Staat en de andere onder die van de deelgebieden, ofwel van gemeenschappelijke projecten waarvan bepaalde aspecten vallen onder de bevoegdheid van de federale Staat en andere onder die van de deelgebieden. Maar (de federale Staat) mag met zijn eigen middelen hoe dan ook geen projecten financieren in aangelegenheden die uitsluitend tot de bevoegdheid van de deelgebieden behoren". Zie eveneens, in een analoge zin, advies 31.341/VR van 28 februari 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van de televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (Parl. St., Kamer, 2000-01, nr. 50-774/10).

7

Die bijdrage behoeft niet noodzakelijk alleen de vorm van strikt financiële middelen aan te nemen; ze kan ook bestaan uit het ter beschikking stellen van personeelsleden, infrastructuur, enz., die geacht kunnen worden een bepaalde financiële waarde te vertegenwoordigen.

.../...

bevoegdheden die ze met de andere partijen gezamenlijk willen regelen. Het beheer van die voorziening moet worden toevertrouwd aan een instantie waarin de onderscheiden partijen vertegenwoordigd zijn - zoals het Comité voor de bestrijding van het tabaksgebruik, in de oprichting waarvan het onderzochte samenwerkingsakkoord voorziet.

4. Volgens artikel 8 van het samenwerkingsakkoord worden de geschillen met betrekking tot de interpretatie of de uitvoering van het akkoord, beslecht door een rechtscollege als bedoeld in artikel 92bis, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Overeenkomstig het voormelde artikel 92bis, § 5, vierde en achtste lid, moet het samenwerkingsakkoord bepalen hoe de leden van dat rechtscollege, de voorzitter uitgezonderd, worden aangewezen, en moet het een regeling voor de werkingskosten van dat rechtscollege bevatten.

PORTEE DU PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend conférer l'assentiment du législateur fédéral à l'accord de coopération en matière de lutte contre le tabagisme, conclu le 19 mars 2003.

Par cet accord de coopération, les autorités concernées s'engagent à mettre en oeuvre ou à renforcer un certain nombre d'actions. En outre, il est créé un Comité de lutte contre le tabagisme, chargé du suivi de la réalisation des engagements pris.

COMPETENCE DES AUTORITES CONCERNEES PAR L'ACCORD DE COOPERATION

2. Les diverses parties à l'accord de coopération disposent de compétences dans le domaine que couvre celui-ci.

2.1. Certains aspects de la lutte contre le tabagisme relèvent des compétences que l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux communautés en ce qui concerne la politique de santé, soit au titre de la politique de dispensation de soins (article 5, § 1^{er}, I, 1^o), soit au titre de "l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive" (article 5, § 1^{er}, I, 2^o).

Ainsi, "le développement de stratégies qui ont pour but de diminuer l'usage du tabac, telles que les stratégies de prévention contre le tabagisme ou de sevrage tabagique", que vise l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, quatrième tiret, de l'accord de coopération, entre dans le champ d'application de ces compétences.

2.2. La participation à l'accord de la Commission communautaire française et de la Région wallonne se justifie par le fait que ces autorités exercent l'essentiel des compétences de la Communauté française en matière de politique de dispensation de soins ¹.

2.3. De son côté, l'autorité fédérale est également compétente pour diverses matières permettant d'assurer la lutte contre le tabagisme.

Ainsi en va-t-il par exemple, selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, de dispositions tendant à régler la publicité pour les produits du tabac ou le parrainage par de tels produits dans un but de protection de la santé publique, cette matière relevant de la compétence de l'autorité fédérale dans le domaine de la réglementation relative aux denrées alimentaires ². Il s'ensuit que des actions ayant pour objet l'information quant à ces dispositions, leur évaluation ou le contrôle de leur respect - lesquelles actions sont visées à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, premier et deuxième tirets, de l'accord de coopération - sont de la compétence de l'autorité fédérale.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPERATION

3. L'article 5 de l'accord de coopération prévoit que, pendant six ans, l'Etat fédéral met chaque année une somme déterminée à la disposition des parties contractantes pour contribuer à la réalisation d'actions de lutte contre le tabagisme. La même disposition fixe une clé pour la répartition de ce montant : 25 % sont destinés à l'Etat fédéral; le reste est réparti entre les autres parties contractantes.

Tel qu'il est conçu, ce dispositif ne peut être admis.

1

Article 3, 6°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

²Arrêts de la Cour d'arbitrage n° 6/92 du 5 février 1992, n° 7/93 du 27 janvier 1993, n° 17/93 du 4 mars 1993, n° 102/99 du 30 septembre 1999, n° 109/2000 du 31 octobre 2000 et n° 36/2001 du 13 mars 2001.

Il est rappelé à cet égard que les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence ³.

En outre, conformément à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la Constitution, un système tendant à transférer des moyens financiers fédéraux aux Communautés française et flamande ⁴ doit faire l'objet d'une loi adoptée à la majorité spéciale.

En conséquence, en tant qu'il prévoit l'attribution de moyens financiers fédéraux aux entités fédérées qui sont parties à l'accord en vue de réaliser des actions relevant de la compétence exclusive de celles-ci, l'accord de coopération à l'examen n'est pas conforme aux règles relatives aux compétences respectives de l'autorité fédérale et des autres parties à l'accord ⁵.

3

Voir, entre autres, l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B. (Doc. parl., Chambre, 2001-02, n° 50-1463/1, (9), 10-11).

4

Ainsi qu'à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, en tant qu'elles exercent des compétences de la Communauté française.

5

Cfr. l'avis 32.123/3 du 30 octobre 2001 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région

.../...

Par contre, rien ne s'opposerait à ce que, exerçant conjointement leurs compétences propres conformément à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les parties contractantes conviennent de mettre en place un dispositif tendant à financer, par un apport de moyens provenant à la fois de l'Etat fédéral et des autres autorités, des actions relevant de ces divers niveaux de pouvoirs ⁶. Concrètement, ceci signifie que ce n'est pas uniquement l'Etat fédéral qui doit fournir les moyens permettant de financer ces actions, mais que les autres autorités doivent, elles aussi, contribuer de manière adéquate aux charges de la coopération ⁷, dans le

flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service (Doc. parl., Sénat, 2002-03, n° 1473/1, 66).

6

Dans son avis 30.782/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet d'arrêté royal déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale, la section de législation du Conseil d'Etat a observé que l'Etat fédéral pourrait "conclure avec les collectivités fédérées un accord de coopération visant à la mise en commun de fonds en vue de financer des projets distincts qui les uns ressortissent à la compétence de l'Etat fédéral et les autres, à celle des collectivités fédérées, ou des projets communs qui, par certains de leurs aspects, relèvent de la compétence de l'Etat fédéral et par d'autres, de celle des collectivités fédérées. Mais (l'Etat fédéral) ne peut, en tout cas, financer, au moyen de ses fonds propres, des projets qui interviennent dans les matières qui sont exclusivement de la compétence des collectivités fédérées". Voir aussi, dans un sens analogue, l'avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet devenu la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-capitale (Doc. parl., Chambre, 2000-01, n° 50-774/10).

7

Cette contribution ne doit pas nécessairement se présenter sous la seule forme de moyens strictement financiers; elle peut aussi prendre la forme de la mise à la disposition d'agents, d'infrastructures, etc., évaluables

.../...

prolongement des compétences qu'elles entendent régler en commun avec les autres parties. La gestion de ce dispositif doit être confiée à un organisme où sont représentées les diverses parties - tel le Comité de lutte contre le tabagisme dont l'accord de coopération à l'examen prévoit la création.

4. Selon l'article 8 de l'accord de coopération, les litiges qui s'élèvent au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de celui-ci sont tranchés par une juridiction visée à l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Conformément aux alinéas 4 et 8 de l'article 92bis, § 5, précité, l'accord de coopération doit régler le mode de désignation des membres de la juridiction autres que le président et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, 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. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER