



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.090/3
van 11 april 2016

over

een ontwerp van ministerieel
besluit ‘betreffende de exacte
positie van de algemene
waarschuwing en de
informatieve boodschap op
roltabak die in roltabak zakjes
wordt verkocht’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.090/3
du 11 avril 2016

sur

un projet d'arrêté ministériel
‘relatif à l'emplacement exact
de l'avertissement général et
du message d'information sur
le tabac à rouler commercialisé
en pochettes’

Op 10 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de exacte positie van de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap op roltabak die in roltabak zakjes wordt verkocht’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 april 2016.

*

Le 10 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘relatif à l'emplacement exact de l'avertissement général et du message d'information sur le tabac à rouler commercialisé en pochettes’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 7 avril 2016. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 avril 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de positie te regelen van de algemene waarschuwing en van de informatieve boodschap op rechthoekige (artikel 2 en de bijlage, punten 1, 2 en 3, van het ontwerp) en op staande zakjes (artikel 3 en de bijlage, punt 4) roltabak.

Roltabak in zakjes die vóór 20 mei 2018 wordt geproduceerd of vrij in omloop wordt gebracht en die is voorzien van de algemene waarschuwing en van de informatieve boodschap overeenkomstig artikel 2, § 2, mogen tot en met 20 mei 2019 in de handel worden gebracht (artikel 4). Het te nemen besluit treedt in werking op 19 mei 2016¹ (artikel 5).

Met de ontworpen regeling wordt de omzetting beoogd van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1735 van de Commissie van 24 september 2015 ‘betreffende de exacte positie van de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap op shagtabak die in buidels wordt verkocht’.

2.1. De artikelen 2 en 3 van het ontworpen ministerieel besluit vinden rechtsgrond in artikel 7, § 3, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten’. Bij die bepaling wordt de minister bevoegd voor volksgezondheid (hierna: de minister) gemachtigd om de precieze positie te bepalen van de algemene waarschuwing en van de informatieve boodschap op roltabak die in zakjes wordt verkocht, met inachtneming van de diverse vormen van deze zakjes.

2.2. Anders is het voor artikel 4 van het ontworpen ministerieel besluit, dat een overgangsmaatregel betreft met betrekking tot de verkoop van roltabak in zakjes die vóór 20 mei 2018 wordt geproduceerd of vrij in omloop wordt gebracht, ter omzetting van artikel 4 van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1735.

De gemachtigde hield voor dat ook voor deze ontworpen bepaling de rechtsgrond wordt geboden door artikel 7, § 3, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016:

“Ook art. 4 legt de positie van de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap vast voor een bepaalde reeks van producten, nl. die producten die voor 20 mei 2018 worden geproduceerd of in vrije omloop worden gebracht en tot 20 mei in de handel mogen worden gebracht.”

De Raad van State kan zich bij deze zienswijze niet aansluiten. Het werkelijke voorwerp van artikel 4 van het ontworpen ministerieel besluit is niet het regelen van de positie van de algemene waarschuwing en van de informatieve boodschap op de betrokken zakjes roltabak (dat wordt immers geregeld in artikel 2, § 2), maar wel het toelaten dat de betrokken roltabak tot een bepaalde datum in de handel mag worden gebracht. Er kan ook geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, die enkel toekomt aan de Koning en niet aan de minister.

¹ Dit is dezelfde datum als de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten’.

Artikel 4 moet bijgevolg worden weggelaten uit het ontwerp, maar de ontworpen bepaling kan wel door middel van een afzonderlijk koninklijk (en niet ministerieel) besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 worden uitgevaardigd.² De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere produ[c]ten’ (zie ook opmerking 2.3).³

2.3. Artikel 7, § 3, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977. Op grond van die bepaling kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, de maatregelen bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, en in artikel 3, 2°, a), en 3°, c), van die wet toepassen op onder meer producten op basis van tabak en soortgelijke producten. Die maatregelen omvatten het stellen van regels en het voorschrijven van verbodsmaatregelen op de fabricage, de uitvoer en de handel van deze producten, waaronder de mogelijkheid om de samenstelling van tabaksproducten te bepalen en om de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie, alsook het van toepassing maken van deze maatregelen op de voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met tabaksproducten, om het gebruik van deze voorwerpen en stoffen te regelen en te verbieden en om het gebruik en de hygiëne te reglementeren van de recipiënten en de apparaten bestemd om met tabaksproducten in aanraking te worden gebracht.

2.4. De in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen 10, eerste en derde lid, en 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977 betreffen de rechtsgrond voor andere bepalingen van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 die zelf geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen ministerieel besluit. Die wetsbepalingen moeten bijgevolg worden weggelaten uit de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Het eerste lid van de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen in opmerking 2.4 is uiteengezet.

4. In het tweede lid van de aanhef moet de juiste datum van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 (niet: 3 maart 2016) worden vermeld.

² Waarbij de betrokken bepaling bijvoorbeeld wordt ingevoegd als een artikel 19/1 in dat koninklijk besluit, na artikel 19 dat reeds een gelijkaardige overgangsbepaling bevat.

³ Een aldus opgevat ontwerp van koninklijk besluit hoeft niet meer aan de Raad van State te worden voorgelegd indien het enkel de invoeging van de ontworpen bepaling in het koninklijk besluit van 5 februari 2016 regelt. Er moet in de aanhef dan wel worden verwezen naar dit advies.

Artikel 1

5. Indien artikel 4 wordt weggelaten uit het ontwerp en wordt overgeheveld naar het koninklijk besluit van 5 februari 2016, moet in artikel 1 van het ontwerp gewag worden gemaakt van de *gedeeltelijke* omzetting van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1735.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de régler l'emplacement de l'avertissement général et du message d'information sur les pochettes de tabac à rouler rectangulaires (article 2 et annexe, points 1, 2 et 3, du projet) et à fond plat à maintien vertical (article 3 et annexe, point 4).

Le tabac à rouler conditionné dans des pochettes fabriquées ou mises en libre circulation avant le 20 mai 2018 et étiquetées au moyen de l'avertissement général et du message d'information conformément à l'article 2, § 2, peut être mis sur le marché jusqu'au 20 mai 2019 (article 4). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 19 mai 2016 ¹ (article 5).

Le dispositif en projet transpose la décision d'exécution (UE) 2015/1735 de la Commission du 24 septembre 2015 'relative à l'emplacement exact de l'avertissement général et du message d'information sur le tabac à rouler commercialisé en pochettes'.

2.1. Les articles 2 et 3 de l'arrêté ministériel en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 5 février 2016 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits du tabac'. Cette disposition habilite le ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) à déterminer l'emplacement exact de l'avertissement général et du message d'information sur le tabac à rouler commercialisés en pochettes, en tenant compte des différentes formes de celles-ci.

2.2. Il en va autrement de l'article 4 de l'arrêté ministériel en projet, qui concerne une mesure transitoire relative à la vente de tabac à rouler conditionné dans des pochettes fabriquées ou mises en libre circulation avant le 20 mai 2018, en vue de la transposition de l'article 4 de la décision d'exécution (UE) 2015/1735.

Le délégué a soutenu que cette disposition en projet puise également son fondement juridique dans l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 5 février 2016 :

« Ook art. 4 legt de positie van de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap vast voor een bepaalde reeks van producten, nl. die producten die voor 20 mei 2018 worden geproduceerd of in vrije omloop worden gebracht en tot 20 mei in de handel mogen worden gebracht ».

Le Conseil d'État ne peut se rallier à ce point de vue. Le véritable objectif de l'article 4 de l'arrêté ministériel en projet n'est pas de régler l'emplacement de l'avertissement général et du message d'information sur les pochettes de tabac à rouler concernées (que règle en effet l'article 2, § 2, mais d'autoriser la mise sur le marché du tabac à rouler en question jusqu'à une certaine date. On ne peut pas non plus invoquer le pouvoir général d'exécution visé à l'article 108 de la Constitution, qui revient uniquement au Roi et non au ministre.

¹ Il s'agit de la même date que celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 5 février 2016 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits du tabac'.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre l'article 4 du projet, mais la disposition en projet peut néanmoins être adoptée dans un arrêté royal (et non ministériel) distinct modifiant l'arrêté royal du 5 février 2016². Le fondement juridique à cet effet réside dans l'article 6, § 1^{er}, a), 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' (voir observation 2.3)³.

2.3. L'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 5 février 2016 trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, a), de la loi du 24 janvier 1977. En vertu de cette disposition, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, appliquer les mesures visées à l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, et à l'article 3, 2°, a), et 3°, c), de cette loi notamment aux produits à base de tabac et produits similaires. Ces mesures permettent de réglementer et d'interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de ces produits, ce qui comprend la possibilité de déterminer la composition de produits du tabac, de réglementer les indications utiles à l'information, ainsi que de rendre ces mesures applicables aux objets et matières destinés à entrer en contact avec des produits du tabac, de réglementer et d'interdire l'emploi de ces objets et matières et de réglementer l'utilisation et l'hygiène des récipients et appareils destinés à entrer en contact avec des produits du tabac.

2.4. Les articles 10, alinéas 1^{er} et 3, et 18, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, mentionnés dans le premier alinéa du préambule, concernent le fondement juridique d'autres dispositions de l'arrêté royal du 5 février 2016 qui ne procurent pas elles-mêmes de fondement juridique à l'arrêté ministériel en projet. Il convient par conséquent de distraire ces dispositions légales du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Il y a lieu d'adapter le premier alinéa du préambule conformément à l'observation formulée au point 2.4.

4. Au deuxième alinéa du préambule, il convient de mentionner la date exacte de l'arrêté royal du 5 février 2016 (et non : 3 mars 2016).

² La disposition concernée pouvant par exemple être insérée dans cet arrêté royal en tant qu'article 19/1, après l'article 19 qui contient déjà une disposition transitoire similaire.

³ Un projet d'arrêté royal ainsi conçu ne doit plus être soumis au Conseil d'État s'il ne règle que l'insertion de la disposition en projet dans l'arrêté royal du 5 février 2016. Il conviendra toutefois de faire référence au présent avis dans le préambule.

Article 1^{er}

5. Si l'article 4 est omis du projet et est inséré dans l'arrêté royal du 5 février 2016, l'article 1^{er} du projet doit faire état de la transposition *partielle* de la décision d'exécution (UE) 2015/1735.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE