

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

17 DÉCEMBRE 1998

PROPOSITION DE RESOLUTION

**soulevant un conflit de compétence en
matière de publicité pour le tabac (**)**

(Déposée par MM. Thierry Detienne,
Jef Tavernier et Frans Lozie)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En date du 16 décembre 1998, le Conseil régional wallon a adopté une proposition de décret portant sur le parrainage de manifestations se déroulant sur des infrastructures appartenant à la Région wallonne ou subsidiées par elle. Ce texte vise explicitement à autoriser le parrainage portant sur la promotion du tabac ou d'un produit lié au tabac, et ce jusqu'au 1^{er} octobre 2006 au plus tard.

Or, le 9 janvier 1997, la Chambre des représentants a adopté à une large majorité une proposition de loi visant à interdire toute publicité pour le tabac, en ce compris celle réalisée par le biais du parrainage. Au cours de la procédure d'évocation utilisée à l'époque par le Sénat, le Conseil d'État avait d'ailleurs considéré que le législateur fédéral était seul compétent en cette matière. Au sujet d'un amendement visant justement à introduire une période transitoire jusqu'en 2006 pour le parrainage sportif, la section de législation a en effet rendu l'avis suivant (Doc. parl., Sénat, 1996-1997, n° 1-520/10) :

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

(**) Application de l'article 102bis du Règlement de la Chambre des représentants.

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

17 DECEMBER 1998

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**tot opwerping van een bevoegdheids-
conflict inzake tabaksreclame (**)**

(Ingediend door de heren Thierry Detienne,
Jef Tavernier en Frans Lozie)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op 16 december 1998, heeft de Waalse Gewestraad een voorstel van decreet goedgekeurd over de sponsoring van evenementen die plaatsvinden op infrastructuur die toebehoort aan het Waals Gewest of door dat gewest wordt gesubsidieerd. Die tekst strekt ertoe sponsoring door reclame voor tabaksproducten of voor met een tabaksmerk geassocieerde producten uitdrukkelijk toe te staan tot uiterlijk 1 oktober 2006.

Op 9 januari 1997 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers met een ruime meerderheid evenwel een wetsvoorstel goedgekeurd houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten, met inbegrip van reclame die in het raam van sponsoring wordt gevoerd. Tijdens de destijds door de Senaat toegepaste evocatieprocedure, had de Raad van State overigens gesteld dat alleen de federale wetgever terzake bevoegd was. Over een amendement dat er precies toe strekte om voor de sponsoring van sportevenementen tot het jaar 2006 een overgangperiode in te bouwen, heeft de afdeling wetgeving immers het volgende advies uitgebracht (Gedr. St. Senaat, 1996-1997, nr. 1-520/10):

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

(**) Toepassing van artikel 102bis van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers

«1. La question de savoir quelle autorité est compétente pour prendre des mesures en matière de publicité pour les produits du tabac a fait l'objet de bon nombre d'avis du Conseil d'État et d'arrêtés de la Cour d'arbitrage.

Dans un avis L. 15.767/8 du 3 novembre 1983 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif flamand «houdende reclameverbod voor tabakswaren ter bescherming van de volksgezondheid», le Conseil d'État a abouti à la conclusion que la réglementation en matière de denrées alimentaires ne relève pas de la compétence des communautés dans le domaine de l'éducation sanitaire et de l'hygiène préventive. La publicité pour les produits du tabac était donc censée continuer à ressortir à la compétence de l'autorité fédérale. Le même point de vue fut adopté par la suite dans d'autres avis¹; certains de ces avis concluaient à la compétence de l'autorité fédérale, non seulement sur la base de la compétence de celle-ci en matière de santé publique, mais aussi sur la base de sa compétence en matière de pratiques du commerce² et de protection des consommateurs³.

De son côté, la Cour d'arbitrage a rendu un nombre d'arrêtés relatifs aux règles en matière de publicité pour les produits du tabac, édictées par l'autorité fédérale (article 7, § 2, de la loi du 24 janvier 1977) et par la Communauté française (article 13 du décret du 2 décembre 1982 relatif à la lutte contre le tabagisme). A chaque reprise, la Cour a conclu qu'en la matière, l'autorité fédérale est demeurée compétente⁴.

[...]

¹ Avis L. 18.666/1 du 16 février 1989 sur une proposition de loi interdisant la publicité en faveur des produits du tabac, Doc. parl. Chambre, 1988-1989, n° 495-2; avis L. 19.792/8 du 6 avril 1990 sur un projet qui a abouti à l'arrêté royal du 13 août 1990 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de produits à base de tabac et de produits similaires; avis L. 20.083/8 du 12 février 1991 sur un projet qui a abouti au décret de la Communauté flamande du 12 juin 1991 «tot regeling van de reclame en sponsoring op radio en televisie», Doc. parl., Cons. flam., 1990-1991, n° 489-1, (21), pp. 33-35; avis L. 20.538/9 du 18 mars 1991 sur un projet qui a abouti au décret de la Communauté française du 19 juillet 1991 modifiant la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.) et le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, Doc. parl., Cons. comm. fr., 1990-1991, n° 196-1, (50), p. 50.

² Avis L. 20.083/8 et L. 20.583/9, susvisés.

³ Avis L. 20.583/9, susvisé. ⁴ Arrêts des 5 février 1992, n° 6/92; 27 janvier 1993, n° 7/93; 4 mars 1993, n° 17/93.

⁴ Arrêts des 5 février 1992, n° 6/92; 27 janvier 1993, n° 7/93; 4 mars 1993, n° 17/93.

«1. De vraag welke overheid bevoegd is om maatregelen te nemen in verband met de reclame voor tabaksproducten, heeft het voorwerp uitgemaakt van tal van adviezen van de Raad van State en arresten van het Arbitragehof.

In een advies L. 15.767/8 van 3 november 1983 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve «houdende reclameverbod voor tabakswaren ter bescherming van de volksgezondheid» kwam de Raad van State tot de conclusie dat de regeling inzake levensmiddelen niet behoorde tot de bevoegdheid van de gemeenschappen in verband met de gezondheidsopvoeding of de preventieve gezondheidszorg. De reclame voor tabakswaren werd dienvolgens geacht te blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Ditzelfde standpunt werd achteraf gehuldigd in andere adviezen¹; in sommige van die adviezen werd besloten tot de bevoegdheid van de federale overheid, niet enkel op grond van haar bevoegdheid inzake volksgezondheid, maar ook op grond van haar bevoegdheid inzake handelspraktijken² en bescherming van de consumenten³.

Van zijn kant heeft het Arbitragehof een aantal arresten gewezen in verband met de regelingen inzake de reclame voor tabaksproducten, uitgevaardigd door de federale overheid (artikel 7, § 2, van de wet van 24 januari 1977) en door de Franse Gemeenschap (artikel 13 van het decreet van 2 december 1982 «relatif à la lutte contre le tabagisme»). Telkens is het Hof daarin tot de conclusie gekomen dat de bevoegdheid terzake is blijven behoren tot de federale overheid⁴.

[...]

¹ Advies L. 18.666/1 van 16 februari 1989 over een voorstel van wet waarbij reclame voor tabaksproducten wordt verboden, Parl. St. Kamer, 1988-1989, nr. 495-2; advies L. 19.792/8 van 6 april 1990 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en soortgelijke producten; advies L. 20.083/8 van 12 februari 1991 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 12 juni 1991 tot regeling van de reclame en sponsoring op radio en televisie, Parl. St., Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 489-1, (21), blz. 33-35; advies L. 20.538/9 van 18 maart 1991 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1991 «modifiant la loi du février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.) et le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel», Parl. St., Cons. communauté française, 1990-1991, nr. 196-1, (50), blz. 50.

² Adviezen L. 20.083/8 en L. 20.583/9, voornoemd.

³ Advies L. 20.583/9, voornoemd.

⁴ Arresten van 5 februari 1992, nr. 6/92; 27 januari 1993, nr. 7/93; 4 maart 1993, nr. 17/93.

Le Conseil d'État n'aperçoit aucun motif pour revenir sur cette jurisprudence constante. En d'autres termes, l'autorité fédérale doit être réputée compétente pour interdire la publicité en faveur des produits du tabac.

2. L'amendement soumis pour avis tend à prévoir une exception à une telle interdiction. Il est vrai que cette exception est relative aux événements sportifs mécaniques et culturels, qui peuvent, en tant que tels être réglementés par les communautés, dans l'exercice de leur compétence dans les matières culturelles (article 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution et article 4, 8^o et 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Toutefois, l'amendement ne tend pas à réglementer les événements visés eux-mêmes, mais uniquement la publicité faite à l'occasion de tels événements. En d'autres termes, il s'agit d'une réglementation exclusivement destinée à ceux qui font de la publicité en faveur de produits du tabac⁵.

Le fait que l'amendement se rapporte de manière indirecte à des matières pour lesquelles les communautés sont compétentes n'empêche donc pas qu'il a trait primordialement à une matière pour laquelle l'autorité fédérale est restée compétente.».

Il ressort dès lors clairement de cet avis qu'en adoptant sa proposition de décret portant sur le parrainage de manifestations se déroulant sur des infrastructures appartenant à la Région wallonne ou subsidiées par elle, le législateur wallon empiète sur les compétences fédérales en matière de publicité pour le tabac. Il incombe donc au législateur fédéral, et à la Chambre des représentants en particulier, de faire respecter la plénitude de son champ de compétences en introduisant un recours en annulation de ce décret auprès de la Cour d'arbitrage.

En vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, un tel recours peut être introduit par le président de la Chambre des représentants à la demande des deux tiers de ses membres, soit 100 députés sur 150. La présente résolution a pour objet de réunir cette majorité qualifiée pour obtenir l'annulation du décret régional wallon. Ce recours devra être assorti d'une demande de suspension afin qu'en attendant que la Cour statue sur le fonds, l'exécution du décret ne vienne pas annihiler la loi interdisant toute publicité pour le tabac, laquelle entrera justement en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

De Raad van State ziet geen reden om op deze vaste jurisprudentie terug te komen. De federale overheid moet met andere woorden bevoegd geacht worden om de reclame voor tabaksproducten te verbieden.

2. Het voor advies voorgelegde amendement strekt ertoe te voorzien in een uitzondering op een dergelijk verbod. Weliswaar houdt die uitzondering verband met auto- en motorsportevenementen en culturele evenementen, welke op zichzelf door de gemeenschappen geregeld kunnen worden, in de uitoefening van hun bevoegdheid inzake culturele aangelegenheden (artikel 127, § 1, 1^o, van de Grondwet en artikel 4, 8^o en 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Het amendement beoogt echter niet de bedoelde evenementen zelf te regelen, doch enkel de reclame die naar aanleiding van dergelijke evenementen gevoerd wordt. Het gaat met andere woorden om een regeling die uitsluitend bestemd is voor degenen die reclame maken voor tabaksproducten⁵.

Het feit dat het amendement onrechtstreeks te maken heeft met aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, neemt derhalve niet weg dat het primair een aangelegenheid betreft waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.».

Uit dat advies blijkt dus duidelijk dat de Waalse wetgever, door zijn voorstel van decreet goed te keuren over de sponsoring van evenementen die plaatsvinden op infrastructuur die toebehoort aan het Waals Gewest of door dat gewest wordt gesubsidieerd, inbreuk maakt op de federale bevoegdheden inzake tabaksreclame. Het komt dus de federale wetgever, en meer bepaald de Kamer van volksvertegenwoordigers toe, haar bevoegdheidssfeer ten volle te doen eerbiedigen, door bij het Arbitragehof een vordering tot nietigverklaring van dat decreet in te stellen.

Op grond van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof kan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers een dergelijke vordering instellen als twee derde van de Kamerleden, dus 100 volksvertegenwoordigers op 150, hem daarom verzoeken. Deze resolutie heeft tot doel die gekwalificeerde meerderheid bijeen te brengen om de nietigverklaring van het decreet van het Waals Gewest te verkrijgen. Bij die vordering zal een verzoek tot opschorting moeten worden gevoegd, om te voorkomen dat de toepassing van het decreet, in afwachting dat het Hof zich over de grond van de zaak uitspreekt, de wet vernietigt die iedere reclame voor tabaksproducten verbiedt, en die precies op 1 januari 1999 in werking treedt.

⁵ Cf. Cour d'arbitrage, 5 février 1992, n^o 6/92, cons. B.6; Cour d'arbitrage, 27 janvier 1993, n^o 7/93, cons. B.4.3.

⁵ Vgl. Arbitragehof, 5 februari 1992, nr. 6/92, overw. B.6; Arbitragehof, 27 januari 1993, nr. 7/93 overw. B.4.3.

L'introduction d'une exception pour le parrainage sportif en Région wallonne occasionnerait en effet immanquablement un report d'une bonne part des crédits publicitaires sur ce seul créneau. Le parrainage étant couplé à des campagnes publicitaires qui utilisent l'événement sportif comme support, une telle exception reviendrait à libérer à nouveau la publicité, ce qui réduirait à néant l'impact escompté par le législateur fédéral. Le préjudice subi serait évidemment très grave et irrécupérable pour la santé de la population, et des jeunes en particulier vers lesquels la publicité pour le tabac est principalement dirigée, ainsi que pour les finances de la sécurité sociale qui sont lourdement mises à contribution en termes de congés de maladie et de soins médicaux donnés aux consommateurs de tabac.

Pour rappel, l'objectif premier de la loi susmentionnée est en effet de lutter contre la progression du tabagisme qui est identifié actuellement comme la cause de 15.000 décès par an dans notre pays. Les programmes de l'OMS recommandent aux pays membres de ramener la proportion de fumeurs à 20% d'ici l'an 2000, alors que, selon les données disponibles, cette proportion atteint encore près de 30% dans notre pays. Il importe dès lors qu'aucune piste permettant de réduire le nombre de fumeurs ne soit négligée et que plus aucun retard ne soit pris à cet égard.

TH. DETIENNE
J. TAVERNIER
F. LOZIE

De instelling van een uitzondering voor de sponsoring van sportevenementen in het Waals Gewest zou immers onvermijdelijk tot gevolg hebben dat een groot deel van de reclamegelden opnieuw naar die ene niche zal gaan. Aangezien de sponsoring samen gaat met reclamecampagnes die het sportevenement als vehikel gebruiken, zou zo'n uitzondering erop neerkomen dat opnieuw volop reclame voor tabaksproducten kan worden gemaakt, wat de door de federale wetgever verhoopde impact compleet zal tenietdoen. De geleden schade zou uiteraard zeer aanzienlijk zijn en onomkeerbaar voor de gezondheid van de bevolking, en meer bepaald van de jongeren, de doelgroep die de tabaksreclame vooral wil aanspreken, alsmede voor de financiën van de sociale zekerheid, die moeten opdraaien voor de kosten van het ziekteverlof en van de aan rokers te verstrekken gezondheidszorg.

Pro memorie: de eerste doelstelling van voormelde wet is de strijd aan te binden met het zich uitbreidende rookgedrag, waarvan thans bekend is dat het in ons land jaarlijks 15.000 levens kost. De programma's van de WGO bevelen de landen die er lid van zijn aan het aantal rokers tussen dit en het jaar 2000 tot 20% van de bevolking terug te dringen, terwijl uit de beschikbare gegevens blijkt dat dit percentage in ons land verhoudingsgewijs tot 30% oploopt. Het is dan ook van belang dat men niets onverlet laat om het aantal rokers te doen afnemen en dat terzake geen enkele vertraging meer wordt opgelopen.

PROPOSITION DE RESOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

Vu le décret régional wallon approuvé le 16 décembre 1998 portant sur le parrainage de manifestations se déroulant sur des infrastructures appartenant à la Région wallonne ou subsidiées par elle;

Vu l'article 142 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, notamment son article 2;

Vu la loi du 10 décembre 1997 interdisant la publicité pour les produits du tabac;

Vu les arrêts de la Cour d'arbitrage des 5 février 1992 (n° 6/92), 27 janvier 1993 (n° 7/93) et 4 mars 1993 (n° 17/93);

Vu l'article 102*bis* du Règlement de la Chambre des représentants;

Considérant que le décret susvisé a pour objet de permettre le parrainage, notamment par la publicité pour les produits du tabac, sur le territoire de la Région wallonne;

Considérant que la Cour d'arbitrage a plusieurs fois confirmé la compétence exclusive du législateur fédéral en matière de publicité pour les produits du tabac;

Considérant en outre que l'exécution immédiate de ce décret aura pour effet d'introduire une brèche, même temporaire, dans l'interdiction générale de la publicité en faveur du tabac;

Considérant que cette interdiction générale de la publicité pour les produits du tabac constitue une des conditions du succès d'une politique efficace de lutte contre la progression du tabagisme;

Considérant qu'une telle politique représente à la fois un objectif de santé publique et un facteur de limitation du coût de la sécurité sociale et de sa branche maladie-invalidité en particulier;

Considérant dès lors que la brèche introduite par ce décret risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable à la santé de la population et, par voie de conséquence, aux finances de la sécurité sociale;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

Gelet op het op 16 december 1998 goedgekeurde decreet van het Waals Gewest met betrekking tot de sponsoring van evenementen die plaatsvinden op infrastructuur die aan het Waals Gewest toebehoort of door dat gewest wordt gesubsidieerd;

Gelet op artikel 142 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, en meer bepaald op artikel 2 van die wet;

Gelet op de wet van 10 december 1997 houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten;

Gelet op de arresten van het Arbitragehof van 5 februari 1992 (nr. 6/92), 27 januari 1993 (nr. 7/93) en 4 maart 1993 (nr. 17/93);

Gelet op artikel 102*bis* van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers;

Overwegende dat voormeld decreet tot doel heeft om - met name door reclame voor tabaksproducten - sponsoring mogelijk te maken op het grondgebied van het Waals Gewest;

Overwegende dat het Arbitragehof meermaals de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever inzake de reclame voor tabaksproducten heeft bevestigd;

Overwegende bovendien dat de onmiddellijke toepassing van dit decreet tot gevolg zou hebben dat het algemeen verbod op tabaksreclame - zij het tijdelijk - wordt tenietgedaan;

Overwegende dat dit algemeen reclameverbod voor tabaksproducten een van de voorwaarden is om een efficiënt beleid te kunnen voeren waarmee de uitbreiding van het verbruik van tabaksproducten wordt ingedijkt;

Overwegende dat zo'n beleid de volksgezondheid wil bevorderen en terzelfder tijd een factor kan zijn om de kosten inzake de sociale zekerheid, meer bepaald de tak ziekte en invaliditeit, te drukken;

Overwegende derhalve dat dit decreet voorstelt de wet van 10 december 1997 uit te hollen en daardoor het risico inhoudt op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voor de gezondheid van de bevolking en bijgevolg voor de financiën van de sociale zekerheid;

A) Estime que les articles 3 et 4 du décret régional wallon portant sur le parrainage de manifestations se déroulant sur des infrastructures appartenant à la Région wallonne ou subsidiées par elle, contiennent des dispositions susceptibles de constituer un conflit de compétence entre l'État fédéral et la Région wallonne;

B) Demande par conséquent au président de la Chambre d'introduire auprès de la Cour d'arbitrage, un recours en annulation des dispositions décrétales susmentionnées pour cause de violation des règles qui sont établies par ou en vertu de la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions;

C) Invite le président de la Chambre à assortir ce recours en annulation, d'une demande de suspension des mêmes dispositions décrétales, en ce que leur exécution immédiate risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable, notamment en termes de santé publique et de coût pour la sécurité sociale.

8 décembre 1998

TH. DETIENNE
J. TAVERNIER
F. LOZIE

A) Is van mening dat de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Waals Gewest over de sponsoring van evenementen die plaatsvinden op infrastructuur die toebehoort aan het Waals Gewest of door dat gewest wordt gesubsidieerd, bepalingen bevatten die tot een bevoegdheidsconflict tussen de federale Staat en het Waals Gewest kunnen leiden;

B) Verzoekt diensgevolge de voorzitter van de Kamer bij het Arbitragehof een vordering tot nietigverklaring van voormelde decretale bepalingen in te stellen wegens schending van de regels die door of op grond van de Grondwet zijn ingesteld om de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten vast te stellen;

C) Verzoekt de voorzitter van de Kamer bij deze vordering tot nietigverklaring een verzoek tot opschorting van diezelfde decretale bepalingen te voegen, aangezien de onmiddellijke toepassing ervan het risico inhoudt dat meer bepaald op het stuk van de volksgezondheid en de socialezekerheidskosten een moeilijk te herstellen ernstig nadeel wordt berokkend.

8 december 1998