

KONINKRIJK BELGIË

-----

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

ADVIES 44.773/1  
VAN 18 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

AVIS 44.773/1  
DU 18 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 juni 2008 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 oktober 2008, van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende een algemeen rookverbod in gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook", heeft het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 20 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2008, sur une proposition de loi "relative à une interdiction générale de fumer dans des lieux fermés accessibles au public et à la protection des travailleurs contre la fumée du tabac", a donné l'avis suivant:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond <sup>(1)</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

\*   \*

### STREKKING VAN HET VOORSTEL

1.            Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe, enerzijds, een algemeen rookverbod in te stellen in gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek, en, anderzijds, werknemers te beschermen tegen tabaksrook.

2.            Artikel 2 van het ontwerp definieert een aantal in het voorstel gehanteerde begrippen. Artikel 3 bepaalt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Artikel 4 verbiedt op algemene wijze het roken in gesloten plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn, met dien verstande dat horeca-inrichtingen een rookkamer kunnen installeren (artikel 5). Artikel 6 verleent elke werknemer het recht te beschikken over werkruimten en sociale voorzieningen, vrij van tabaksrook. Artikel 7 legt aan de werkgevers de verplichting op tot het instellen van een rookverbod en het nemen van de nodige maatregelen om ervoor te waken dat derden die zich in de onderneming bevinden, geïnformeerd worden omtrent de maatregelen die zij toepassen overeenkomstig deze wet. In afwijking van het rookverbod bedoeld in artikel 7, biedt artikel 8 de mogelijkheid te voorzien in een rookkamer en bepaalt het de voorschriften voor het inrichten van een rookkamer. Artikel 9 stelt de uitbater, de klant, de werkgever en de werknemer, elkeen wat hem betreft, verantwoordelijk voor de naleving van de bepalingen van de voorgestelde wet en de uitvoeringsbesluiten ervan. Artikel 10 stipuleert dat de voorgestelde wet enkel kan worden gewijzigd na advies van de Hoge Gezondheidsraad. Artikel 11 bestraft overtredingen van de voorgestelde wet of van de uitvoeringsbesluiten ervan met de straf als bedoeld in artikel 13 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen

---

<sup>(1)</sup>    Nu de adviesaanvraag betrekking heeft op een voorstel van wet, wordt daaronder de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

en andere producten. Artikel 12 bepaalt dat de artikelen 11, 11bis, 16, 17, 19 en 20 van de wet van 24 januari 1977 van overeenkomstige toepassing zijn op de voorgestelde wet. Artikel 13 heft een aantal wettelijke en reglementaire bepalingen in verband met een rookverbod op. Artikel 14 ten slotte bepaalt dat de wet in werking treedt op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 1 januari 2010.

3. Zoals ook in de toelichting bij het voorstel wordt uiteengezet, herneemt het voorstel van wet in hoofdzaak de bepalingen die thans zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 19 januari 2005 betreffende de bescherming van de werknemers tegen tabaksrook en het koninklijk besluit van 13 december 2005 tot het verbieden van het roken in openbare plaatsen, met dien verstande dat sommige uitzonderingen waarin in die reglementeringen is voorzien, niet langer worden behouden. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval voor de thans geldende mogelijkheid voor de uitbater van een drankgelegenheid om, bij wijze van uitzondering, te voorzien in een afgebakende zone waar het roken is toegestaan (artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 13 december 2005).

### BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Aangezien het voorstel van wet in hoofdzaak de bepalingen herneemt die zijn opgenomen in de koninklijke besluiten van 19 januari 2005 en 13 december 2005, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, respectievelijk op 18 november 2004 advies 37.764/1 en op 11 oktober 2005 advies 39.108/3 heeft gegeven, kan het, wat het onderzoek van de bevoegdheid van de federale overheid betreft, volstaan te verwijzen naar die adviezen, uit welke overigens - weze het op impliciete wijze - moge blijken dat de federale overheid, voor het aannemen van die besluiten, volkomen bevoegd werd geacht. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, is de federale wetgever dan ook bevoegd voor de in het voorstel van wet geregelde aangelegenheden. Die bevoegdheid dient in hoofdzaak te worden gesitueerd in de federale residuaire bevoegdheid op het vlak van de volksgezondheid, alsook, wat specifiek de bescherming van de werknemers tegen tabaksrook betreft, in de federale bevoegdheid inzake de arbeidsbescherming <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Zie, wat dit laatste betreft, artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. De bevoegdheden van de federale overheid staan er evenwel niet aan in de weg dat ook de gemeenschappen en de gewesten in het raam van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden specifieke maatregelen kunnen nemen op het vlak van de bescherming tegen tabaksrook, zonder daarbij evenwel afbreuk te kunnen doen aan het beschermingsniveau dat voortvloeit uit de federale maatregelen die op dat vlak worden genomen.

Zo kunnen de gewesten bijvoorbeeld, op grond van hun bevoegdheid voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), ten aanzien van de "openbare plaatsen" die aldus onder hun materiële bevoegdheid vallen, in specifieke maatregelen op het vlak van de bescherming tegen tabaksrook voorzien, zonder daarbij weliswaar afbreuk te kunnen doen aan het federale beschermingsniveau op dat vlak.

Artikel 35, 10/, van het koninklijk besluit van 15 september 1976 houdende reglement op de politie van personenvervoer per tram, pre-metro, metro, autobus en autocar dient te worden beschouwd als een dergelijke specifieke maatregel waarvoor de gewesten bevoegd zijn. De federale overheid is derhalve niet bevoegd om die bepaling op te heffen. Artikel 13, 5/, van het voorstel van wet, dat in de opheffing van die bepaling voorziet, dient dan ook uit het voorstel te worden weggelaten.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerkingen

1.1. De stellers van het voorstel hebben ervoor geopteerd om twee onderscheiden aangelegenheden, enerzijds, het instellen van een algemeen rookverbod in gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek, en, anderzijds, het beschermen van de werknemers tegen tabaksrook, die thans elk worden geregeld in een afzonderlijk koninklijk besluit, te regelen in één wettekst, zonder daarbij voorts nog een onderscheid te maken tussen deze aangelegenheden. Dergelijke handelwijze roept vragen op.

1.2.1. Zo wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling enkel bepaald in een arbeidsrechtelijke context (artikel 3 van het voorstel) terwijl de bepalingen van het

.../...

voorstel die betrekking hebben op het instellen van een algemeen rookverbod in openbare plaatsen een algemene draagwijdte hebben die de arbeidsrechtelijke context overstijgen.

1.2.2. Artikel 10 van het voorstel, dat bepaalt dat wijzigingen aan de voorgestelde wet slechts kunnen worden doorgevoerd na het advies van de Hoge Gezondheidsraad te hebben ingewonnen, gaat voorbij aan de adviesbevoegdheid van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, opgericht bij de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, wat betreft het onderdeel van het voorstel dat betrekking heeft op de bescherming van de werknemers.

1.2.3. Uit de artikelen 11 en 12 van het voorstel volgt dat, wat betreft het toezicht op de naleving van de voorgestelde regeling, alsook het opsporen, vervolgen en bestraffen van overtredingen ervan, uitsluitend de desbetreffende regeling opgenomen in de wet van 24 januari 1977 van toepassing is. Op grond van die wet is destijds het koninklijk besluit van 13 december 2005 tot stand gekomen. Zodoende gaan de stellers van het voorstel eraan voorbij dat de regeling op het vlak van de bescherming van de werknemers tegen tabaksrook, thans opgenomen in het koninklijk besluit van 19 januari 2005 en hernomen in het voorliggende voorstel, haar oorsprong vindt in de voornoemde wet van 4 augustus 1996, die een verschillende regeling bevat op het vlak van het toezicht en de opsporing, vervolging en bestraffing van overtredingen.

1.3. De conclusie uit hetgeen voorafgaat is dat de stellers van het voorstel zich grondig dienen te beraden over de voorgestelde werkwijze. Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat, zo ervoor wordt geopteerd om beide aangelegenheden in één wettekst te regelen, best aan beide aangelegenheden een afzonderlijke regeling, opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk, wordt gewijd. Het toepassingsgebied dient dan voor elke regeling afzonderlijk te worden bepaald. Wat de inhoud van elke regeling betreft, dient duidelijk voor ogen te worden gehouden dat beide aangelegenheden, zoals zij thans zijn geregeld bij koninklijk besluit, in een fundamenteel verschillende juridische context moeten worden gesitueerd, waaraan logischerwijs het passende gevolg dient te worden gegeven, nu de stellers van het voorstel er overigens uitdrukkelijk voor opteren de bestaande regelingen over te nemen.

Het voorstel van wet dient in dat opzicht grondig te worden herzien.

.../...

2. Nu de voorgestelde regeling grotendeels inhoudelijk niet fundamenteel afwijkt van de regelingen die thans zijn opgenomen in de koninklijke besluiten van 19 januari 2005 en 13 december 2005, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds respectievelijk de adviezen 37.764/1 en 39.108/3 heeft gegeven, onthoudt de afdeling wetgeving zich van een artikelsgewijs onderzoek van het voorstel.

-----

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique <sup>(3)</sup> et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

\*   \*

### PORTÉE DE LA PROPOSITION

1. La proposition de loi soumise pour avis vise, d'une part, à instaurer une interdiction générale de fumer dans des lieux fermés accessibles au public et, d'autre part, à protéger les travailleurs contre la fumée du tabac.

2. L'article 2 du projet définit un certain nombre de notions utilisées dans la proposition. L'article 3 détermine le champ d'application du régime en projet. L'article 4 interdit, d'une manière générale, de fumer dans les lieux fermés accessibles au public, étant entendu toutefois que les établissements Horeca peuvent installer un fumoir (article 5). L'article 6 accorde à chaque travailleur le droit de disposer d'espaces de travail et d'équipements sociaux exempts de fumée. L'article 7 impose aux employeurs d'instaurer une interdiction de fumer et de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les tiers qui se trouvent dans l'entreprise soient informés des mesures qu'ils appliquent en vertu de cette loi. Par dérogation à l'interdiction de fumer visée à l'article 7, l'article 8 permet de prévoir un fumoir et fixe les modalités d'aménagement de cet espace. L'article 9 rend l'exploitant, le client, l'employeur et le travailleur, chacun en ce qui le concerne, responsables du respect des dispositions de la loi proposée et de ses arrêtés d'exécution. L'article 10 précise que celle-ci ne peut être modifiée qu'après avis du Conseil supérieur de la santé. L'article 11 punit les infractions à la loi proposée ou à ses arrêtés d'exécution de la peine visée à l'article 13 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. L'article 12 prévoit que les articles 11, 11bis, 16, 17, 19 et 20 de la loi du 24 janvier 1977 s'appliquent par analogie à la loi proposée. L'article 13 abroge un certain

---

<sup>(3)</sup> La demande d'avis portant sur une proposition de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

nombre de dispositions légales et réglementaires relatives à une interdiction de fumer. Enfin, l'article 14 dispose que la loi entre en vigueur à une date à fixer par le Roi et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

3. Comme l'indiquent également les développements de la proposition de loi, celle-ci reproduit principalement les dispositions actuelles de l'arrêté royal du 19 janvier 2005 relatif à la protection des travailleurs contre la fumée de tabac et de l'arrêté royal du 13 décembre 2005 portant interdiction de fumer dans les lieux publics, étant entendu que certaines exceptions prévues par ces réglementations ne sont plus maintenues. Tel est le cas, par exemple, de la possibilité qu'a actuellement l'exploitant d'un débit de boissons de prévoir, à titre exceptionnel, une zone clairement délimitée dans laquelle il est permis de fumer (articles 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 13 décembre 2005).

#### COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

1. Dès lors que la proposition de loi emprunte essentiellement les dispositions inscrites dans les arrêtés royaux des 19 janvier 2005 et 13 décembre 2005, sur lesquels le Conseil d'État, section de législation, a rendu, respectivement, l'avis 37.764/1 le 18 novembre 2004 et l'avis 39.108/3 le 11 octobre 2005, il peut suffire, en ce qui concerne l'examen de la compétence de l'autorité fédérale, de se reporter à ces avis, qui d'ailleurs - bien que de manière implicite - font apparaître que l'autorité fédérale a été jugée pleinement compétente pour adopter ces arrêtés. Sous réserve des observations formulées ci-après, le législateur fédéral est dès lors compétent pour les questions réglées dans la proposition de loi. Cette compétence s'inscrit principalement dans le cadre de la compétence fédérale résiduelle en matière de santé publique, ainsi que, en ce qui concerne spécifiquement la protection des travailleurs contre la fumée de tabac, dans la compétence fédérale en matière de protection du travail <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Voir, sur ce dernier point, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 1<sup>er</sup>, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. Les compétences de l'autorité fédérale ne s'opposent toutefois pas à ce que les communautés et les régions puissent prendre, dans le cadre de l'exercice de leurs propres compétences, des mesures spécifiques relatives à la protection contre la fumée du tabac, sans cependant pouvoir porter atteinte au niveau de protection découlant des mesures fédérales prises en la matière.

Ainsi, par exemple, les régions peuvent prévoir, sur la base de leur compétence en matière de transport en commun urbain et vicinal (article 6, § 1<sup>er</sup>, X, alinéa 1<sup>er</sup>, 8/, de la loi spéciale du 8 août 1980), à l'égard des "lieux publics" relevant ainsi de leur compétence matérielle, des mesures spécifiques en matière de protection contre la fumée du tabac, sans toutefois pouvoir porter atteinte au niveau de protection fédéral existant en la matière.

L'article 35, 10/, de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar doit être regardé comme une telle mesure spécifique de la compétence des régions. En conséquence, l'autorité fédérale n'est pas compétente pour abroger cette disposition. L'article 13, 5/, de la proposition de loi, qui prévoit d'abroger cette disposition, devra, dès lors, être omis de la proposition.

## EXAMEN DU TEXTE

### Observations générales

1.1. Les auteurs du projet ont choisi de régler dans un seul texte législatif, deux matières différentes, d'une part, l'instauration d'une interdiction générale de fumer dans des lieux fermés accessibles au public et, d'autre part, la protection des travailleurs contre la fumée du tabac, qui sont actuellement réglées par des arrêtés royaux distincts, et sans encore faire de distinction par ailleurs, entre ces matières. Une telle méthode soulève un certain nombre de questions.

1.2.1. Ainsi, le champ d'application du régime en projet n'est défini que dans le cadre du droit du travail (article 3 de la proposition) alors que les dispositions de la proposition, relatives à l'instauration d'une interdiction générale de fumer dans les lieux publics, ont une portée générale dépassant ce cadre.

1.2.2. L'article 10 de la proposition, qui dispose que la proposition de loi ne peut être modifiée qu'après avoir recueilli l'avis du Conseil supérieur de la santé, ne tient pas compte, en ce qui concerne les dispositions de la proposition relatives à la protection des travailleurs, de la compétence consultative du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail, créé par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

1.2.3. Il résulte des articles 11 et 12 de la proposition qu'en ce qui concerne le contrôle du respect du régime proposé, ainsi que la recherche, la poursuite et la répression des infractions à celui-ci, seules sont applicables le régime prévu par la loi du 24 janvier 1977. À l'époque, l'arrêté royal du 13 décembre 2005 a été adopté sur la base de cette loi. Ce faisant, les auteurs de la proposition ne tiennent pas compte du fait que les dispositions en matière de protection des travailleurs contre la fumée du tabac, inscrites actuellement dans l'arrêté royal du 19 janvier 2005 et empruntées dans la présente proposition, trouvent leur origine dans la loi précitée du 4 août 1996, qui règle de manière différente le contrôle, la recherche, la poursuite et la répression des infractions.

1.3. Il s'impose de conclure de ce qui précède que les auteurs de la proposition devront réexaminer fondamentalement la méthode proposée. Il apparaît au Conseil d'État, section de législation que s'ils choisissent de régler les deux matières dans un seul texte législatif, ils gagneraient à consacrer à ces deux matières un régime spécifique inscrit dans un chapitre distinct. Il faudra alors déterminer le champ d'application pour chaque régime séparément. En ce qui concerne leur contenu, il est évident qu'il ne faut pas perdre de vue que les deux matières, telles qu'elles sont actuellement réglées par arrêté royal, doivent se situer dans un contexte juridique fondamentalement différent auquel il faudra logiquement réserver la suite appropriée, puisque les auteurs de la proposition choisissent, d'ailleurs expressément, de s'inspirer des réglementations existantes.

Sur ce point, la proposition de loi devra être fondamentalement revue.

2. Dès lors que pour la majeure partie de son contenu, la loi proposée ne s'écarte pas substantiellement des dispositions actuellement prévues par les arrêtés royaux des 19 janvier 2005 et 13 décembre 2005, sur lesquels le Conseil d'État, section de législation, a déjà rendu, respectivement, les avis 37.764/1 et 39.108/3, la section de législation s'abstient de procéder à un examen article par article de la proposition.

-----

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren  
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,  
président de chambre,

J. BAERT,  
W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,  
conseillers d'État,

M. RIGAUX,  
M. TISON,

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

Mevrouw  
Madame

G. VERBERCKMOES,

griffier,  
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door  
Mevr. K. BAMS, auditeur.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS,  
auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse  
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht  
van de H. W. VAN VAERENBERGH.

La concordance entre la version néerlandaise  
et la version française a été vérifiée sous le  
contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME