

---

264

Numéros de rôle : 253, 261 à

---

Arrêt n°6/92  
du 5 février 1992

---

**A R R E T**

---

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en matière correctionnelle, par un jugement du 21 novembre 1990 en cause du Ministère public et Xavier Winkel contre David De Courcy-Ireland, Patrick Benoist, Arnold Preneel, Johannes Priem, Jacques Mahieu, la s.a. Philip Morris Belgium, la s.a. RJ Reynolds Tobacco Gosset, la s.a. Cinta, la s.a. Bat Benelux et la s.a. Tabacofina-Vander Elst; les questions préjudicielles posées par quatre arrêts de la Cour d'appel de Liège du 9 janvier 1991, en cause du Ministère public contre David De Courcy-Ireland, Jean-Marie Vandermersch, Jacques Mahieu et Johannes Priem.

La Cour d'arbitrage

composée des présidents I. Pétry et J. Delva et des juges L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior, H. Boel et P. Martens,

assistée par le greffier H. Van der Zwalmen,  
présidée par le président I. Pétry,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*                   \*

I. OBJET

Par un jugement rendu le 21 novembre 1990, le tribunal de première instance de Bruxelles (49ème chambre siégeant en matière correctionnelle) a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle "de savoir si le Conseil de la Communauté française, compte tenu des art. 59bis, § 2bis et 4bis de la Constitution et de l'art. 5, § 1er, de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, avait compétence pour légiférer en la matière".

Par ordonnance du 5 décembre 1991, la Cour a reformulé la question comme suit :

"L'article 13 du décret du 2 décembre 1982 relatif à la lutte contre le tabagisme viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?"

Par quatre arrêts rendus le 9 janvier 1991, la Cour d'appel de Liège (4ème chambre) a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

"L'article 7, § 2, de la loi du 24 janvier 1977, en tant qu'il continue de porter que "le Roi, peut, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la publicité concernant le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires" viole-t-il ou non les règles établies par l'article 59bis de la Constitution et en vertu de cette dernière par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988 et notamment son article 5 pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, de la Communauté française et des Régions ?"

Par l'ordonnance précitée du 5 décembre 1991, la Cour a reformulé la question comme suit :

"L'article 7, § 2, de la loi du 24 janvier 1977 viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où il continue de porter que "le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la publicité concernant le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires ?"

Les cinq affaires ont été jointes par des ordonnances des 6 février et 30 avril 1991.

## II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

Dans les poursuites qui ont donné lieu à la question préjudicielle posée par le tribunal correctionnel de Bruxelles (affaire n° 253), il est reproché aux prévenus d'avoir enfreint les dispositions 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, ainsi que les dispositions de l'arrêté royal du 20 décembre 1982 relatif à la publicité pour le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires. Il est également reproché à cinq des six prévenus d'avoir contrevenu aux dispositions de l'arrêté royal du 5 mars 1980 auxquelles l'article 13 du décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 relatif à la lutte contre le tabagisme a conféré valeur de décret. Les faits se seraient produits dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et "ailleurs dans le Royaume".

Dans les poursuites qui ont donné lieu aux questions préjudicielles posées par la Cour d'appel de Liège (affaires n<sup>os</sup> 261 à 264), les poursuites se fondent sur les seules dispositions

de l'arrêté royal précité du 20 décembre 1982. Les faits se seraient produits dans l'arrondissement de Liège et "ailleurs dans le Royaume".

### III. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

#### 1. Dans l'affaire inscrite sous le n° 253 du rôle.

La Cour d'arbitrage a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi reçue au greffe le 28 novembre 1990.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu à application des articles 71 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989, précitée.

Les notifications prévues à l'article 77 de la loi organique ont été faites par lettres recommandées à la poste le 20 décembre 1990, et remises aux destinataires les 21, 24 et 27 décembre 1990, le pli adressé à Xavier Winkel ayant toutefois fait retour avec la mention "non réclamé".

L'avis prévu à l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 21 décembre 1990.

Ensuite de l'accession du président J. Sarot à l'éméritat et de Madame I. Pétry à la présidence de la Cour, le juge P. Martens a été désigné comme

membre du siège par ordonnance du 16 janvier 1991.

Conformément à la délibération de la Cour de la même date, le juge P. Martens est rapporteur en la présente affaire.

Jacques Mahieu, domicilié Prins Boudewijnlaan 232 à 2650 Edegem, et la société anonyme Tabacofina-Vander Elst, dont le siège social est établi Prins Boudewijnlaan 232 à 2650 Edegem faisant élection de domicile au cabinet de MMes Putzeys, Gehlen et Leurquin, avocats, rue St. Bernard 98 à 1060 Bruxelles, ont introduit un mémoire commun le 1er février 1991.

Arnold Preneel, demeurant Termereboslaan 16 à Herent-Winksele, et la société anonyme Cinta, dont le siège est établi avenue G. Rodenbach, 29, à 1030 Bruxelles, ont introduit un mémoire commun le 1er février 1991.

Patrick Benoist, domicilié à Uccle (1180 Bruxelles), avenue Lancaster, 10, et la société anonyme Reynolds Tobacco Belgium, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue Gabrielle Petit, 6, ont introduit un mémoire commun le 2 février 1991.

Johannes Priem, résidant à Overijse, Dreef 178, et la société anonyme B.A.T. Benelux, dont le siège social est établi à Molenbeek St. Jean, rue de Koninck, 38, ont introduit un mémoire commun le 4 février 1991.

David de Courcy-Ireland, résidant auparavant à 1050 Bruxelles, rue de la Réforme, 15, et actuellement avenue du Général Guisan, 30, à 1009

Tuilly (Suisse), faisant élection de domicile au cabinet de Me Jean-Pierre van Cutsem, avocat, 137 avenue Louise, bte 1, à 1050 Bruxelles, et la société anonyme Philip Morris Belgium, dont le siège social est établi à 1170 Bruxelles, chaussée de La Hulpe, 189, ont introduit un mémoire commun le 4 février 1991.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi, 16, à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire le 4 février 1991.

L'Exécutif de la Communauté française, représenté par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé, dont le cabinet est établi rue Belliard, 7, à 1040 Bruxelles, a introduit un mémoire le 4 février 1991.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique de la Cour par lettres recommandées à la poste le 25 février 1991 remises aux destinataires les 26 et 27 février et 4 mars 1991.

Ont fait parvenir au greffe un mémoire en réponse :

- Jacques Mahieu et la s.a. Tabacofina-Vander Elst en date du 28 mars 1991;
- Johannes Priem et la s.a. B.A.T. Benelux en date du 22 mars 1991;
- David de Courcy-Ireland et la s.a. Philip Morris Belgium en date du 27 mars 1991;
- le Conseil des ministres en date du 26 mars 1991;
- l'Exécutif de la Communauté française en date du 27 mars 1991.

Par ordonnance du 30 avril 1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu jusqu'au 28 novembre 1991.

2. Dans les affaires inscrites sous les n<sup>os</sup> 261 à 264.

La Cour d'arbitrage a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de chacune des décisions de renvoi reçues au greffe le 1er février 1991.

Par ordonnances du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège dans chacune des affaires conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs en chacune des affaires ont estimé n'y avoir lieu à application des articles 71 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989, précitée.

Par ordonnance du 6 février 1991, la Cour a joint les affaires.

Les notifications prévues à l'article 77 de la loi organique ont été faites par lettres recommandées à la poste le 15 février 1991 remises aux destinataires les 18, 19 et 21 février 1991, le pli adressé à David de Courcy-Ireland ayant toutefois fait retour avec la mention "maison fermée".

L'avis prévu par l'article 74 de la loi susdite a été publié au Moniteur belge du 19 février 1991.

Johannes Priem, précité, a introduit un mémoire en date du 20 mars 1991.

Jacques Mahieu, précité, et Jean-Marie Vandermersch, domicilié Allée du Manège, 1 à 4120 Neupré, faisant élection de domicile au cabinet de MMes Putzeys, Gehlen et Leurquin, avocats, rue St. Bernard, 98, à 1060 Bruxelles, ont introduit un mémoire comun en date du 28 mars 1991.

David de Courcy-Ireland, précité, a introduit un mémoire en date du 28 mars 1991.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en date du 2 avril 1991.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire en date du 3 avril 1991.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 24 avril 1991 remises aux destinataires les 25 et 29 avril 1991.

Ont fait parvenir au greffe un mémoire en réponse :

- Johannes Priem en date du 14 mai 1991;
- David de Courcy-Ireland en date du 22 mai 1991;
- Jacques Mahieu et Jean-Marie Vandermersch en date du 24 mai 1991.

Par ordonnance du 2 juillet 1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu jusqu'au 28 novembre 1991.

3. Dans les affaires inscrites sous les n<sup>os</sup> 253 et 261 à 264.

Par ordonnance du 30 avril 1991, la Cour a joint les affaires inscrites sous les n<sup>os</sup> 261 à 264 à celle inscrite sous le n<sup>o</sup> 253.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées à la poste le 13 mai 1991 remises aux destinataires les 14, 16 et 24 mai 1991.

Conformément à l'article 100 de la loi spéciale organique de la Cour, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier et les rapporteurs sont ceux qui sont désignés pour la première affaire.

Par ordonnance du 24 octobre 1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu jusqu'au 28 mai 1992.

Par ordonnance du 4 décembre 1991 la Cour a reformulé les questions préjudicielles, a décidé que l'affaire est en état et a fixé l'audience au 9 janvier 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 5 décembre 1991 remises aux destinataires les 6, 8, 9, 10, 11 et 13 décembre 1991.

Par ordonnance du 6 janvier 1992, la Cour a avancé la date de l'audience au 8 janvier 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 6 janvier 1992 remises aux destinataires les 7 et 8 janvier 1992.

A l'audience du 8 janvier 1992 :

- ont comparu :

Me X. Leurquin, avocat du barreau de Bruxelles, pour J. Mahieu, la s.a. Tabacofina-Vander Elst, J. Vandermersch;

Me F. de Visscher, avocat du barreau de Bruxelles, pour J. Priem et la s.a. B.A.T. Benelux;

Me J.P. van Cutsem et Me M. Uyttendaele, avocats du barreau de Bruxelles, pour D. de Courcy-Ireland et la s.a. Philip Morris Belgium;

Me A. Puttemans loco Me L. Van Bunnan, avocats du barreau de Bruxelles, pour A. Preneel et la s.a. Cinta;

Me J. Bourtembourg loco Me J.M. Mommens, avocats du barreau de Bruxelles, pour P. Benoist et la s.a. Reynolds Tobacco Belgium;

Me M. Verdussen loco Me P. Lambert, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges P. Martens et L.P. Suetens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989 relatif à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. EN DROIT

A.1.1. Les prévenus et le Conseil des Ministres soutiennent que seul le législateur national est compétent pour réglementer la publicité pour le tabac.

Il contestent que la matière puisse être rangée parmi les matières personnalisables énumérées à l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qu'il s'agisse de la politique de dispensation de soins, de l'éducation sanitaire ou des activités et services de médecine préventive. Ils rappellent, en outre, que la protection des consommateurs relève du législateur national.

A.1.2. Les mêmes parties soulignent que, dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, il a été précisé que la Communauté n'est pas compétente notamment pour la réglementation relative aux denrées alimentaires et aux activités annexes, ce qui, selon elles, renvoie à la loi du 24 janvier 1977. Ils invoquent également les avis rendus par la section de législation du Conseil d'Etat le 16 février 1989 sur une proposition de loi interdisant la publicité en faveur du tabac (Doc. parl., 1988-1989, n° 495/2), le 6 avril 1990 sur un projet d'arrêté royal relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de produits à base de tabac et de produits similaires

(L. 19.792) et le 18 mars 1991 sur un projet de décret modifiant la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radio distribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision (L. 20.538/9). Chacun de ces avis exclut la compétence des Communautés en matière de publicité pour le tabac.

- A.1.3. Enfin le Conseil des Ministres et les prévenus estiment qu'en ce qu'il confère valeur de décret aux dispositions pénales contenues dans l'arrêté royal du 5 mars 1980, l'article 13 du décret du 2 décembre 1982 viole l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980. Les prévenus ajoutent que les mêmes dispositions violent également l'article 7 de la Constitution.
- A.2. L'Exécutif de la Communauté française analyse les notions de médecine préventive et d'éducation sanitaire et conclut que l'objet des dispositions litigieuses peut entrer dans chacune de ces notions. Il estime que la compétence nationale en matière de protection des consommateurs ne concerne que les règles générales. Il conteste que la Communauté ait précisé de nouvelles formes de recherche et de poursuite des infractions. Il fait valoir que la critique dirigée contre la technique de législation par référence est étrangère à la compétence de la Cour.
- A.3. Les parties s'opposent encore quant à la portée d'un avis du 20 mars 1985 dans lequel la section de législation du Conseil d'Etat a admis la compétence de la Communauté flamande pour prendre un décret "houdende verbod van het verkopen en gratis verstrekken van schadelijk snoepgoed en

suikerhoudende frisdranken in bepaalde onderwijsinstellingen" (portant interdiction de vendre et de distribuer gratuitement des friandises nocives et des rafraîchissements sucrés dans certaines institutions d'enseignement) (Doc. Vl. Raad, 194 (1982-1983) Nr. 1).

L'Exécutif de la Communauté française déduit de cet avis que la compétence des communautés n'est pas exclue en matière de denrées alimentaires lorsqu'il s'agit de protéger la santé des enfants.

Les autres parties répondent que cette compétence a été reconnue aux Communautés parce qu'elle concerne une activité qui s'exerce dans les écoles et que la matière est comparable à l'inspection médicale scolaire qui est de la compétence des Communautés.

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la détermination du législateur compétent pour réglementer la publicité pour le tabac, la matière faisant l'objet de dispositions prises à la fois par le législateur national et par un législateur décentral.

B.2. La norme nationale est l'article 7, § 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. Depuis sa modification par la loi du 23 mars 1989, entrée en vigueur le 5 novembre 1989, cette disposition est libellée comme suit :

*"Le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la publicité concernant le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires, ainsi que la publicité*

*concernant l'alcool et les boissons alcoolisées."*

L'article 15, § 2, 2°, de la même loi rend punissable des peines d'emprisonnement et d'amende prévues au paragraphe premier du même article celui qui enfreint les arrêtés royaux pris en exécution de l'article 7, § 2, de la loi. Cette dernière disposition a été exécutée par l'arrêté royal du 5 mars 1980 concernant la publicité relative au tabac, aux produits à base de tabac et aux produits similaires. Modifié par les arrêtés royaux des 22 septembre 1980 et 21 janvier 1982, cet arrêté royal a été abrogé et remplacé par un arrêté royal du 20 décembre 1982, modifié le 10 avril 1990.

- B.3. La norme communautaire est l'article 13 du décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 qui dispose comme suit :

*"Les dispositions des articles 2 à 6 de l'arrêté royal du 5 mars 1980 concernant la publicité relative au tabac, aux produits à base de tabac et aux produits similaires, modifié par l'arrêté royal du 22 septembre 1980 et du 21 janvier 1982 ont valeur de décret."*

- B.4. Aux termes de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, les Conseils de Communautés règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables.

Selon l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution comprennent notamment, en ce qui concerne la

politique de santé, "l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales."

Aucun des termes de cette énumération n'attribue expressément aux Communautés la compétence de réglementer la publicité pour le tabac.

- B.5. Dans le décret de la Communauté française du 2 décembre 1982, la lutte contre la consommation de tabac s'articule autour de trois axes : l'interdiction de fumer dans certains locaux, la diffusion d'informations et une réglementation de la publicité pour les produits du tabac.

Les travaux préparatoires du décret font apparaître que la réglementation de la publicité a été inspirée, dans la même mesure que les autres dispositions du décret, par le souci de protéger la santé publique.

Cette réglementation doit donc être mise en rapport avec la compétence des Communautés en ce qui concerne la politique de santé, telle qu'elle est définie à l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale que la compétence communautaire englobe notamment l'information et l'éducation sanitaire, la protection sanitaire de la population, notamment par la prévention (...) du cancer (...), et l'amélioration de l'état sanitaire de la population, soit dans le cadre de l'éducation sanitaire soit par d'autres moyens appropriés (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434-2, 124-125; Chambre, 1979-1980, n° 627-10, 52).

Toutefois, les mêmes travaux préparatoires font également apparaître que le législateur spécial a entendu que, parmi d'autres matières, la "réglementation relative aux denrées alimentaires" soit exclue de la compétence des Communautés en ce qui concerne la politique de santé. Etant donné qu'à l'époque de l'élaboration de la loi spéciale, la réglementation de la publicité pour le tabac et les produits similaires faisait partie de la "réglementation relative aux denrées alimentaires", à savoir celle contenue dans 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, il y a lieu de considérer que le législateur national est demeuré compétent pour régler la publicité concernant les produits du tabac.

B.6. Sans doute des mesures de médecine préventive ou des campagnes d'information relatives à la consommation de tabac relèveraient-elles des matières personnalisables énumérées à l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Tel n'est cependant pas le cas d'une réglementation ou d'une interdiction qui s'adresse exclusivement à ceux qui font de la publicité commerciale en faveur du tabac.

B.7. Il s'ensuit que la matière est restée de la compétence du législateur national et que la Communauté française a excédé ses compétences en prenant l'article 13 du décret du 2 décembre 1982. Il n'y a pas lieu d'examiner séparément la validité des dispositions pénales du décret puisque la Communauté a érigé en infraction un manquement à une disposition qui est elle-même

entachée d'incompétence.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit :

- 1) L'article 13 du décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 relatif à la lutte contre le tabagisme viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.
- 2) L'article 7, § 2, de la loi du 24 janvier 1977 ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où il continue de porter que "le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la publicité concernant le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires".

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 février 1992.

Le greffier,

Le président

H. Van der Zwalmen

I. Pétry