



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.316/3
van 8 februari 2024

avis 75.316/3
du 8 février 2024

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake gezondheid en
financiën'

un avant-projet de loi 'portant
dispositions diverses en
matière de santé et de
finances'

Op 9 januari 2024 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 voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake gezondheid en financiën'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2024.

*

Le 9 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière de santé et de finances'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 30 janvier 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 février 2024.

*

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt vooreerst tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’ (artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp). Zo wordt de Koning gemachtigd om de voorwaarden voor het verbod op het uitstallen van tabaksproducten te bepalen (artikel 2) en wordt voor de door de Koning aangewezen statutaire of contractuele personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu in de mogelijkheid voorzien om een gecontroleerde handelszaak tijdelijk te sluiten (artikel 3) en om aankopen te doen met gebruikmaking van een fictieve identiteit of met behulp van minderjarigen (artikelen 4 en 5).

Ook in de wet van 22 december 2009 ‘betreffende een regeling voor rookvrije plaatsen en ter bescherming van de bevolking tegen tabaksrook’ en in de wet van 3 april 1997 ‘betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak’ wordt in de mogelijkheid voorzien om over te gaan tot de tijdelijke sluiting (artikelen 6 en 8).

Ten slotte wordt de regeling vervangen van de inwerkingtreding van de wet van 6 november 2022 ‘betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn’ (artikel 7).

De artikelen 3, 2°, 6 en 8 van de aan te nemen wet treden in werking op 1 juli 2024 (artikel 9).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Het ontworpen artikel 11, § 2, zevende lid, van de wet van 24 januari 1977 (artikel 3, 2°, van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 10/2, eerste lid, van de wet van 22 december 2009 (artikel 6 van het voorontwerp) voorzien in de mogelijkheid om over te gaan tot de tijdelijke sluiting van een inrichting in geval van ernstig en dreigend gevaar voor de volksgezondheid of in geval van het herhaaldelijk overtreden van het verbod op het aanbieden of verkopen van tabaksproducten of op het verkopen, schenken of aanbieden van alcoholische dranken aan minderjarigen, van het reclameverbod voor tabaksproducten of van het rookverbod. Het ontworpen artikel 12, § 3, eerste lid, van de wet van 3 april 1997 (artikel 8 van het voorontwerp) voorziet in een gelijkaardige mogelijkheid wanneer de ambtenaren van de Algemene Administratie van de

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Douane en Accijnzen overtredingen vaststellen met betrekking tot de fabricage, opslag of verkoop van tabaksfabricaten en met tabaksfabricaten gelijkgestelde producten.

3.2. In geen van de ontworpen bepalingen wordt in een hoorrecht voorzien voor de personen aan wie de tijdelijke sluiting wordt opgelegd.² Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“Het hoorrecht wordt inderdaad niet expliciet bepaald.

In geval van hoogdringendheid kan de persoon niet op voorhand worden gehoord. De persoon kan eventueel wel achteraf worden gehoord.

In het geval van een sluiting bij repetitieve inbreuken, waarvoor een korte periode voor de ingang ervan een schriftelijke motivering kan worden bezorgd, zou ook een verhoor voor ingang van de maatregel mogelijk zijn.

Dit zou verder kunnen worden uitgewerkt via de delegatie aan de Koning.”

3.3. De hoorplicht is sowieso van toepassing zonder uitdrukkelijke tekst waarbij die plicht wordt opgelegd, als beginsel van behoorlijk bestuur.³ Dat houdt in dat de betrokkene voorafgaandelijk kennis krijgt van de aard van de maatregel die wordt overwogen en van de motieven, hetgeen impliceert dat de concrete feiten en grieven vooraf worden meegedeeld. Deze verplichting bestaat niet wanneer een dringend optreden is vereist, of wanneer de voorgenomen maatregel wordt overwogen op grond van feiten die voor directe, eenvoudige constatacie vatbaar zijn.⁴

Hiermee zal alleszins rekening moeten worden gehouden bij de toepassing van de ontworpen regeling. Evenwel verdient het omwille van de rechtszekerheid aanbeveling om de verplichting de betrokkene vooraf te horen, uitdrukkelijk in de genoemde bepalingen in te schrijven of de Koning te machtigen om in een dergelijke regeling te voorzien.

4. Luidens het ontworpen artikel 11, § 2, negende lid, van de wet van 24 januari 1977 (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 10/2, derde lid, van de wet van 22 december 2009 (artikel 6 van het voorontwerp) kan de Koning “verdere voorwaarden en (uitvoerings)modaliteiten [lees: nadere regels] voor de uitvoering van [de in dat artikel bedoelde] bevoegdheid bepalen”. In het ontworpen artikel 11/2, vijfde lid, van de wet van 24 januari 1977 (artikel 5 van het voorontwerp) wordt de Koning gemachtigd om “bijkomende voorwaarden [te] bepalen voor het uitoefenen van [de in dat artikel bedoelde] bevoegdheid”.

De draagwijdte van deze bepalingen is niet duidelijk. Ofwel wordt ermee louter herinnerd aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, maar in dat geval zijn die bepalingen overbodig en moeten ze worden weggelaten. Ofwel wordt er meer mee beoogd dan hetgeen voortvloeit uit de algemene

² Weliswaar kunnen luidens artikel 11, § 2, tweede lid, van de wet van 24 januari 1977 de door de Koning aangewezen contractuele of statutaire personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu overgaan tot het verhoor van de overtreder en tot elk nuttig verhoor, maar die bepaling is veeleer opgevat als een bevoegdheidstoewijzing aan die personeelsleden, en voorziet niet in een hoorrecht.

³ Zie GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.9.1; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.35.

⁴ Zie o.m. RvS 30 januari 2015, nr. 230.037, *Abid.*

uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, maar dan moet de toegekende delegatie worden gespecificeerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5.1.1. Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 7, § 3, van de wet van 24 januari 1977 te herstellen. De ontworpen paragraaf 3 luidt als volgt:

“§ 3. De Koning kan de voorwaarden voor het verbod op het uitstallen van tabaksproducten bepalen.”

Er moet evenwel worden vastgesteld dat artikel 4 van het wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’, dat thans hangende is in de Kamer van volksvertegenwoordigers,⁵ strekt tot de invoeging in artikel 7 van de wet van 24 januari 1977 van een paragraaf 3, die als volgt zou luiden:

“§ 3. Tabaksproducten mogen niet worden uitgestald aan en in verkooppunten.”

5.1.2. Artikel 2 van het voorontwerp houdt ogenschijnlijk geen rekening met de invoeging waarin het voormelde artikel 4 voorziet. Hieromtrent om verdere uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Il s’agit d’une erreur de rédaction. Le but étant que l’article 7 § 3 de la loi de 77 (tel que prévu par l’avant-projet de loi modifiant la loi du 24 janvier 1977) soit complété par la phrase ‘*Tabaksproducten mogen niet worden uitgestald aan en in verkooppunten*’ (tel que prévu par cet avant-projet).

Dès lors, l’article 7 § 3 de la loi de 77 doit être au final (avec les 2 avant-projets) rédigé comme ceci :

‘Art. 7 (...)

§3. Tabaksproducten mogen niet worden uitgestald aan en in verkooppunten. De Koning kan de voorwaarden voor het verbod op het uitstallen van tabaksproducten bepalen.’”

5.1.3. Gevraagd wat met de voorwaarden voor het verbod op het uitstallen van tabaksproducten wordt bedoeld, verklaarde de gemachtigde:

“Le Roi pourrait déterminer par exemple :

- Comment doivent être rangés les produits dans les commerces (lieu de stockage)
- Comment doit être le lieu de stockage (neutre, pas d’effet lumineux etc)

⁵ Parl.St. Kamer 2023-24, nr. 55-3764/001.

- Comment doivent être rangés les produits dans le lieu de stockage (tous rangés de la même manière)
 - Combien de temps le lieu de stockage peut être ouvert en vue de la vente
 - Comment indiquer les prix des produits vendus (via une liste neutre, etc)
- Etc.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de machtiging aan de Koning niet zozeer betrekking heeft op de voorwaarden voor het verbod op uitstallen als dusdanig, maar op de wijze waarop tabaksproducten in de verkooppunten worden opgeslagen, zodat ze beschikbaar zijn voor de klant zonder dat ze worden uitgesteld. Dit zou beter in de tekst van het voorontwerp tot uiting moeten komen.

5.1.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat artikel 2 van het voorontwerp moet worden aangepast, zodat het ertoe strekt een tweede lid in te voegen in artikel 7, § 3, van de wet van 24 januari 1977, en zodat de delegatie aan de Koning wordt verduidelijkt.⁶

5.2. Ofschoon het opschrift van de wet van 24 januari 1977 in het opschrift van hoofdstuk 1 van titel 2 van het voorontwerp wordt vermeld,⁷ moet dat opschrift in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp worden hernomen.

Artikel 7

6.1. Artikel 7 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 12 van de wet van 6 november 2022, dat de inwerkingtreding van die wet regelt, te vervangen. Thans bepaalt artikel 12 dat die wet in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3., dat in werking treedt twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet en artikel 4, eerste lid, 4., en artikel 6, eerste lid, welke in werking treden op 1 januari 2025. De Koning kan evenwel bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 4., en artikel 6, eerste lid, de data van inwerkingtreding uitstellen, uiterlijk tot 1 januari 2026. In de ontworpen regeling wordt die inwerkingtreding op de tiende dag na de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad behouden, maar wordt in een aantal uitzonderingen voorzien, namelijk

“1° artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3., en artikel 4, tweede en derde lid, waarvoor de Koning de inwerkingtreding kan bepalen en dit uiterlijk op 1 oktober 2024;

2° de bepalingen van artikel 6 die geen verplichtingen bevatten of opleggen aan uitbaters, die in werking treden op 1 januari 2025;

⁶ Desgevallend zou de inhoud van het aldus ontworpen artikel 7, § 3, tweede lid, van de wet van 24 januari 1977 bij amendement kunnen worden overgeheveld naar het voormelde wetsontwerp. Een dergelijke werkwijze geeft de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers thans reeds een duidelijker inzicht van het opzet van de ontworpen regeling. In dat geval moet artikel 2 worden weggelaten uit het voorontwerp.

⁷ De Nederlandse tekst van het aldaar vermelde opschrift moet evenwel worden verbeterd door “verbruikers” te schrijven (in plaats van “gebruikers”).

3° de bepalingen van artikel 4, eerste lid, 4. tot en met 6., en artikel 6 die een of meerdere verplichtingen bevatten of opleggen aan uitbaters, die in werking treden op 1 januari 2038, met dien verstande dat deze verplichtingen door deze uitbaters reeds vrijwillig kunnen worden toegepast voor de datum van inwerkingtreding.”

Voorts wordt de Koning gemachtigd om “de gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn die aan de verplichtingen van de wet zijn onderworpen, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, al dan niet gefaseerd [vast te stellen], met dien verstande dat de verplichtingen van artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3, en artikel 4, tweede en derde lid, uiterlijk op 31 december 2037 van toepassing zijn op alle gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn en dat op deze datum alle gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn aan de verplichtingen van de wet zijn onderworpen”. De Koning kan ook “de verplichtingen in hoofde van de uitbaters en de afdwingbaarheid daarvan, zoals vermeld in artikel 4, eerste lid, 4. tot en met 6., en artikel 6 en opgenomen in het desbetreffende koninklijk besluit, toepasselijk verklaren, op voorwaarde dat de verplichtingen van artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3., en artikel 4, tweede en derde lid, van toepassing zijn op alle gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn”.

6.2. In de memorie van toelichting wordt die regeling als volgt verantwoord:

“In de eerste fase van de uitrol van de verplichtingen vervat in artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3. en artikel 4, tweede en derde lid (met name de verplichtingen inzake het gebruik van een luchtkwaliteitsmeter, het uitwerken en beschikbaar houden van een risicoanalyse en desgevallend het uitwerken en beschikbaar houden van een actieplan), zullen deze enkel gelden voor bepaalde plaatsen die door de Koning worden vastgesteld in een koninklijk besluit. In een of meerdere latere fase(s) zullen deze verplichtingen ook van toepassing worden verklaard op alle gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn, waarbij uiterlijk op 31 december 2037 alle gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn, dienen te voldoen aan de verplichtingen vervat in artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3. en artikel 4, tweede en derde lid (met name de verplichtingen inzake het gebruik van een luchtkwaliteitsmeter, het uitwerken en beschikbaar houden van een risicoanalyse en desgevallend het uitwerken en beschikbaar houden van een actieplan).”

6.3. In zoverre in een gefaseerde inwerkingtreding wordt voorzien moet eraan worden herinnerd dat in advies 73.390/3, met verwijzing naar advies 71.249/VR/3,⁸ de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt dat, ofschoon op zich beschouwd het niet valt uit te sluiten dat de wet van 6 november 2022 op een gefaseerde wijze wordt uitgevoerd, wanneer daarvoor objectieve en pertinente redenen voorhanden zijn, het specifieke toepassingsgebied, zoals dat was uitgewerkt in dat ontwerp, erop neerkwam dat de gemeenschapsbevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg werden betreden.⁹ De Raad voegde eraan toe dat de mogelijkheid van vrijwillige onderwerping aan het toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022, waarin ook het voorontwerp voorziet door te bepalen dat uitbaters de bepalingen van artikel 4, eerste lid, 4. tot en met 6., en artikel 6 die een of meerdere verplichtingen bevatten of opleggen, vrijwillig kunnen toepassen voor 1 januari 2038, hier geen afbreuk aan doet vermits ook zonder dat in een dergelijke

⁸ Adv.RvS 71.249/VR/3 van 24 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 november 2022, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2820/001, 38-76.

⁹ Adv.RvS 73.390/3 van 17 mei 2023 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn bedoeld in artikel 4 van de wet van 6 november 2022 betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn’, opmerking 4.4.

mogelijkheid wordt voorzien, uitbaters van gesloten plaatsen kunnen beslissen om zich te richten naar de maatregelen vervat in de wet van 6 november 2022 en de uitvoeringsbesluiten ervan.¹⁰ De Raad besloot dat “het ontwerp geen doorgang kan vinden met het thans ontworpen toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022. Het moet dan ook grondig worden aangepast om dat ontworpen toepassingsgebied uit te breiden, derwijze dat een meer algemene bevordering van de luchtkwaliteit in publiek toegankelijke gesloten plaatsen wordt nagestreefd omwille van de positieve effecten ervan voor de volksgezondheid in het algemeen, veeleer dan voor specifieke gesloten plaatsen waar bij uitstек een duidelijk en aanzienlijk verhoogd risico bestaat op de verspreiding van besmettelijke ziekten via aerosolen”.¹¹

In zoverre uit de ontworpen regeling en de aangehaalde memorie van toelichting voortvloeit dat het de bedoeling is om de verplichtingen van de wet van 6 november 2022 in eerste instantie van toepassing te verklaren op slechts bepaalde voor het publiek toegankelijke gesloten plaatsen, heeft de Raad van State in het voormelde advies 73.390/3 tevens opgemerkt dat een dergelijke regeling vragen oproept vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel en dat het gegeven dat de uitbaters van de betrokken gesloten plaatsen tijdens de epidemische noodsituatie de nodige investeringen hebben moeten doen om te voldoen aan maatregelen ten aanzien van specifieke gesloten plaatsen, op zich niet kan verantwoorden dat uitbaters van andere plaatsen niet eveneens en gelijktijdig kunnen worden onderworpen aan het toepassingsgebied van de wet van 6 november 2022.¹²

6.4. Daarbij komt nog dat het ontworpen artikel 12 van de wet van 6 november 2022 de inwerkingtreding wijzigt van bepalingen die reeds in werking zijn getreden overeenkomstig het bestaande artikel 12 van die wet. Zo is

- artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3., van die wet reeds in werking getreden twaalf maanden na de inwerkingtreding van die wet, zijnde op 11 december 2023. Het ontworpen artikel 12, eerste lid, 1°, wijzigt de inwerkingtreding van die bepalingen naar een datum vast te stellen door de Koning en dit uiterlijk op 1 oktober 2024;
- artikel 4, tweede en derde lid, van die wet reeds in werking getreden op de tiende dag na de bekendmaking van die wet in het Belgisch Staatsblad, zijnde op 11 december 2022. Het ontworpen artikel 12, eerste lid, 1°, wijzigt de inwerkingtreding van die bepalingen naar een datum vast te stellen door de Koning en dit uiterlijk op 1 oktober 2024;
- artikel 4, eerste lid, 5. tot en met 6., van die wet reeds in werking getreden op de tiende dag na de bekendmaking van die wet in het Belgisch Staatsblad, zijnde op 11 december 2022. Het ontworpen artikel 12, eerste lid, 3°, stelt de inwerkingtreding van die bepalingen vast op 1 januari 2038.

Wanneer een tekst al in werking is getreden, kan de datum van inwerkingtreding alleen worden gewijzigd door terugwerkende kracht te verlenen aan de wijzigingsbepaling en voor zover deze terugwerking aanvaardbaar is. De niet-retroactiviteit van wetten is immers een waarborg

¹⁰ *Ibidem*, opmerking 4.5.

¹¹ *Ibidem*, opmerking 4.6.

¹² *Ibidem*, opmerkingen 5.1 en 5.2.

ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.¹³ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.¹⁴

De stellers van het voorontwerp zullen moeten kunnen aantonen dat de vervanging met terugwerkende kracht van de inwerkingtreding van voornoemde bepalingen van de wet van 6 november 2022 verenigbaar is met deze beginselen.

6.5. Voorts moet worden opgemerkt dat het ontworpen artikel 12, eerste lid, 1°, van de wet van 6 november 2022 en het ontworpen tweede lid van die bepaling elkaar tegenspreken. In dat tweede lid wordt immers bepaald dat de Koning, bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, “de gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn die aan de verplichtingen van de wet zijn onderworpen, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, al dan niet gefaseerd [kan] vaststellen, met dien verstande dat de verplichtingen van artikel 4, eerste lid, 1. tot en met 3. en artikel 4, tweede en derde lid, uiterlijk op 31 december 2037 van toepassing zijn op alle gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn en dat op deze datum alle gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn aan de verplichtingen van de wet zijn onderworpen”. Het ontworpen artikel 12, eerste lid, 1°, van de wet van 6 november 2022 bepaalt echter dat artikel 4, eerste lid, 1. tot 3., en artikel 4, tweede en derde lid, in werking treden “uiterlijk op 1 oktober 2024”.

6.6. In het ontworpen artikel 12, eerste lid, 2° en 3°, van de wet van 6 november 2022, ten slotte, wordt de inwerkingtreding van artikel 6 van die wet bepaald door een onderscheid te maken tussen bepalingen in dat artikel die geen verplichtingen bevatten of opleggen aan uitbaters (2°) en bepalingen die een of meerdere verplichtingen bevatten of opleggen aan uitbaters (3°). Een dergelijk criterium is evenwel onvoldoende rechtszeker en voorzienbaar om aan de hand ervan de inwerkingtreding van artikel 6 te regelen. Bijgevolg zal nauwkeuriger moeten worden bepaald welke onderdelen van artikel 6 op welke datum in werking treden.

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

¹⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

6.7. Het ontworpen artikel 12 van de wet van 6 november 2022 moet dan ook volledig worden herzien in het licht van wat voorafgaat.

Artikel 8

7.1. Het ontworpen artikel 12, § 4, van de wet van 3 april 1997 voorziet in een registratieplicht voor iedere persoon die handel drijft in ruwe tabak en die niet de hoedanigheid van erkend entrepouthouder of geregistreerde afzender bezit, voor iedere persoon die handel drijft in tabaksfabricaten die reeds werden uitgeslagen tot verbruik in België en die niet de hoedanigheid van erkend entrepouthouder of geregistreerde afzender bezit en voor iedere persoon die handel drijft in met tabaksfabricaten gelijkgestelde producten die reeds werden uitgeslagen tot verbruik in België en die niet de hoedanigheid van erkend entrepouthouder of geregistreerde afzender bezit.

Een dergelijke registratieplicht in hoofde van de voornoemde personen moet worden getoetst aan de artikelen 49 en 56 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’. Deze registratieplicht kan weliswaar niet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, 6), van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn).¹⁵ De aanmeldingsplicht hoeft dan ook niet te worden getoetst aan de artikelen 9 tot 13 van deze richtlijn, die specifiek op vergunningstelsels betrekking hebben. Het gaat ook niet om een verboden of een aan evaluatie onderworpen eis als bedoeld bij de artikelen 14 of 15 van de dienstenrichtlijn. Aangezien het echter niet kan worden uitgesloten dat distributeurs die niet in België gevestigd zijn, occasioneel handel drijven in de in het ontworpen artikel 12, § 4, vermelde producten in België, moet de ontworpen regeling inzake de registratieplicht wel getoetst worden aan artikel 16 van de dienstenrichtlijn. Op dit punt verdient het aanbeveling om de nodige verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

7.2. In de inleidende zin van artikel 8 moet tevens worden verwezen naar de programmawet van 22 december 2023. Artikel 56 van die wet heeft immers artikel 12, § 1, van de wet van 3 april 1997 gewijzigd.

*

¹⁵ Een vergunningstelsel is volgens artikel 4, 6), van de dienstenrichtlijn “elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend tout d'abord modifier 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' (articles 2 à 5 de l'avant-projet). Ainsi, le Roi est habilité à déterminer les modalités d'interdiction de l'exposition des produits de tabac (article 2) et il est prévu la possibilité pour les membres du personnel statutaire ou contractuel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement désignés par le Roi de procéder à la fermeture temporaire d'un établissement contrôlé (article 3) et de faire des achats en utilisant une identité fictive ou avec l'aide de mineurs (articles 4 et 5).

La loi du 22 décembre 2009 'instaurant une réglementation relative à l'interdiction de fumer dans certains lieux et à la protection de la population contre la fumée du tabac' ainsi que la loi du 3 avril 1997 'relative au régime fiscal des tabacs manufacturés' prévoient également la possibilité de procéder à la fermeture temporaire (articles 6 et 8).

Enfin, le dispositif d'entrée en vigueur de la loi du 6 décembre 2022 'relative à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public' est modifié (article 7).

Les articles 3, 2^o, 6 et 8 de la loi dont l'adoption est envisagée entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2024 (article 9).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. L'article 11, § 2, alinéa 7, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 (article 3, 2^o, de l'avant-projet) et l'article 10/2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 6 de l'avant-projet) prévoient la possibilité de procéder à la fermeture temporaire d'un établissement en cas de danger grave et imminent pour la santé publique ou en cas de non-respect répété de l'interdiction d'offrir ou de vendre des produits de tabac ou de vendre, de servir ou d'offrir des boissons alcoolisées aux mineurs, de l'interdiction de la publicité pour les produits de tabac ou de l'interdiction de fumer. L'article 12, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 3 avril 1997 (article 8 de l'avant-projet) prévoit une possibilité analogue lorsque les agents de l'Administration générale des Douanes et Accises constatent des infractions en matière de fabrication, de stockage ou de vente de tabacs manufacturés et de produits assimilés aux tabacs manufacturés.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

3.2. Aucune des dispositions en projet ne prévoit un droit d'être entendu pour les personnes auxquelles la fermeture temporaire est imposée². Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het hoorrecht wordt inderdaad niet expliciet bepaald.

In geval van hoogdringendheid kan de persoon niet op voorhand worden gehoord. De persoon kan eventueel wel achteraf worden gehoord.

In het geval van een sluiting bij repetitieve inbreuken, waarvoor een korte periode voor de ingang ervan een schriftelijke motivering kan worden bezorgd, zou ook een verhoor voor ingang van de maatregel mogelijk zijn.

Dit zou verder kunnen worden uitgewerkt via de delegatie aan de Koning ».

3.3. L'obligation d'entendre s'applique de toute façon en l'absence de texte formel imposant cette obligation, comme principe de bonne administration³. Cela signifie que la personne intéressée prend préalablement connaissance de la nature de la mesure envisagée et des motifs, ce qui implique que les faits et griefs concrets sont communiqués au préalable. Cette obligation n'existe pas lorsqu'une intervention urgente est requise, ou lorsque la mesure en projet est envisagée sur la base de faits susceptibles d'être constatés directement et facilement⁴.

Il faudra de toute façon en tenir compte lors de l'application du régime en projet. Toutefois, la sécurité juridique commande d'inscrire expressément, dans les dispositions précitées, l'obligation d'entendre au préalable la personne concernée ou d'habiliter le Roi à prévoir un tel régime.

4. Selon l'article 11, § 2, alinéa 9, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 (article 3 de l'avant-projet) et l'article 10/2, alinéa 3, en projet, de la loi du 22 décembre 2009 (article 6 de l'avant-projet), le Roi peut « déterminer d'autres conditions et modalités d'exécution de [la] compétence [visée dans cet article] ». L'article 11/2, alinéa 5, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 (article 5 de l'avant-projet) habilite le Roi à « fixer des conditions supplémentaires pour l'exercice de [la] compétence [visée dans cet article] ».

On n'aperçoit pas clairement la portée de ces dispositions. Soit elles ne font que rappeler le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, mais dans ce cas ces dispositions sont superflues et doivent être omises. Soit la délégation octroyée vise davantage que ce qui découle du pouvoir général d'exécution du Roi, mais elle doit alors être précisée.

² Si, aux termes de l'article 11, § 2, alinéa 2, de la loi du 24 janvier 1977, les membres du personnel statutaire ou contractuel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement désignés par le Roi peuvent procéder à l'audition du contrevenant et à toute autre audition utile, il n'en demeure pas moins que cette disposition est plutôt conçue comme une attribution de compétence à ces membres du personnel, et ne prévoit pas un *droit d'être entendu*.

³ Voir C.C., 14 septembre 2006, n° 139/2006, B.9.1 ; C.C., 30 mars 2011, n° 44/2011, B.35.

⁴ Voir notamment C.E., 30 janvier 2015, n° 230.037, *Abid*.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5.1.1. L'article 2 de l'avant-projet vise à rétablir l'article 7, § 3, de la loi du 24 janvier 1977. Le paragraphe 3 en projet s'énonce comme suit :

« § 3. Le Roi peut déterminer les modalités d'interdiction de l'exposition des produits de tabac ».

Force est cependant de constater que l'article 4 du projet de loi 'modifiant 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', actuellement pendant à la Chambre des représentants ⁵, vise à insérer dans l'article 7 de la loi du 24 janvier 1977 un paragraphe 3, qui s'énoncerait comme suit :

« § 3. Les produits de tabac ne peuvent pas être exposés aux et dans les points de vente ».

5.1.2. L'article 2 de l'avant-projet ne tient apparemment pas compte de l'insertion que prévoit l'article 4 précité. Invité à fournir des éclaircissements à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il s'agit d'une erreur de rédaction. Le but étant que l'article 7 § 3 de la loi de 77 (tel que prévu par l'avant-projet de loi modifiant la loi du 24 janvier 1977) soit complété par la phrase 'Tabaksproducten mogen niet worden uitgesteld aan en in verkooppunten' (tel que prévu par cet avant-projet).

Dès lors, l'article 7 § 3 de la loi de 77 doit être au final (avec les 2 avant-projets) rédigé comme ceci :

'Art. 7 (...)

§3. Tabaksproducten mogen niet worden uitgesteld aan en in verkooppunten. De Koning kan de voorwaarden voor het verbod op het uitstellen van tabaksproducten bepalen' ».

5.1.3. À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les modalités d'interdiction de l'exposition des produits de tabac, le délégué a répondu en ces termes :

« Le Roi pourrait déterminer par exemple :

- Comment doivent être rangés les produits dans les commerces (lieu de stockage)
- Comment doit être le lieu de stockage (neutre, pas d'effet lumineux etc.)
- Comment doivent être rangés les produits dans le lieu de stockage (tous rangés de la même manière)
- Combien de temps le lieu de stockage peut être ouvert en vue de la vente

⁵ Doc. parl., Chambre, 2023-2024, n° 55-3764/001.

- Comment indiquer les prix des produits vendus (via une liste neutre, etc.)
- Etc. ».

Il ressort de la réponse du délégué que l'habilitation au Roi ne concerne pas tant les modalités d'interdiction de l'exposition en tant que telle, mais la manière dont les produits de tabac sont stockés dans les points de vente, de manière à être disponibles pour le client sans devoir être exposés. Ce point devrait apparaître plus clairement dans le texte de l'avant-projet.

5.1.4. Il découle de ce qui précède que l'article 2 de l'avant-projet doit être adapté, de sorte qu'il vise à insérer un alinéa 2 à l'article 7, § 3, de la loi du 24 janvier 1977, et de sorte que la délégation au Roi soit précisée ⁶.

5.2. Bien que l'intitulé de la loi du 24 janvier 1977 soit mentionné dans l'intitulé du chapitre 1^{er} du titre 2 de l'avant-projet ⁷, cet intitulé doit être reproduit dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet.

Article 7

6.1. L'article 7 de l'avant-projet vise à remplacer l'article 12 de la loi du 6 novembre 2022, qui règle l'entrée en vigueur de cette loi. L'article 12 dispose actuellement que cette loi entre en vigueur le dixième jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 4, alinéa 1^{er}, 1. à 3., qui entrera en vigueur douze mois après l'entrée en vigueur de la loi et de l'article 4, alinéa 1^{er}, 4., et de l'article 6, alinéa 1^{er}, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Toutefois, le Roi peut reporter, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les dates d'entrée en vigueur de l'article 4, alinéa 1^{er}, 1. à 4., et de l'article 6, alinéa 1^{er}, au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2026. La disposition en projet maintient cette entrée en vigueur le dixième jour après la publication de la loi au Moniteur belge, mais prévoit un certain nombre d'exceptions, à savoir

« 1° [...] l'article 4, alinéa premier, 1. à 3., et l'article 4, deuxième et troisième alinéas, pour lesquels le Roi peut fixer l'entrée en vigueur et ce au plus tard le 1^{er} octobre 2024 ;

2° [l]es dispositions de l'article 6 qui ne contiennent pas ou n'imposent pas d'obligations aux exploitants, qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025 ;

3° [l]es dispositions de l'article 4, alinéa premier, 4. à 6., et de l'article 6 qui imposent une ou plusieurs obligations aux exploitants ou qui s'appliquent aux exploitants, qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2038, étant entendu que ces obligations peuvent déjà être mises en œuvre volontairement par ces exploitants avant [la] date d'entrée en vigueur ».

En outre, le Roi est habilité à « déterminer [...] en plusieurs phases ou non, les lieux fermés accessibles au public qui sont soumis aux obligations de la loi, conformément à l'article 4,

⁶ Le cas échéant, le contenu de l'article 7, § 3, alinéa 2, ainsi conçu, de la loi du 24 janvier 1977 pourrait être transféré dans le projet de loi précité par la voie d'un amendement. Un tel procédé donne déjà actuellement aux membres de la Chambre des représentants un aperçu plus clair de l'économie du régime en projet. Dans ce cas, l'article 2 sera omis de l'avant-projet.

⁷ Il convient toutefois de corriger le texte néerlandais de l'intitulé qui y est mentionné en écrivant « verbruikers » (au lieu de « gebruikers »).

deuxième alinéa, étant entendu que les obligations de l'article 4, alinéa premier, 1. à 3. et de l'article 4, deuxième et troisième alinéas, s'appliquent à tous les lieux fermés accessibles au public, au plus tard le 31 décembre 2037, et qu'à cette date, tous les lieux fermés accessibles au public soient soumis aux obligations de la loi ». Le Roi peut également « déclarer les obligations applicables aux exploitants et leur caractère exécutoire, telles que mentionnées à l'article 4, alinéa premier, 4. à 6., et à l'article 6 et insérées dans l'arrêté royal en question, à condition que les obligations de l'article 4, alinéa premier, 1. à 3., et de l'article 4, deuxième et troisième alinéas, s'appliquent à tous les lieux fermés accessibles au public ».

6.2. L'exposé des motifs justifie ce régime comme suit :

« Dans la première phase du déploiement des obligations contenues dans l'article 4, premier alinéa, 1. à 3., et dans l'article 4, deuxième et troisième alinéas (en particulier les obligations concernant l'utilisation d'un appareil de mesure de la qualité de l'air, l'élaboration et la mise à disposition de l'analyse de risques et, le cas échéant, l'élaboration et la mise à disposition d'un plan d'actions), ces obligations ne s'appliqueront qu'à certains lieux déterminés par le Roi dans un arrêté royal. Dans une ou plusieurs phase(s) ultérieure(s), ces obligations seront également déclarées applicables à tous les lieux fermés accessibles au public, où au plus tard le 31 décembre 2037, tous les lieux fermés accessibles au public devront se conformer aux obligations contenues dans l'article 4, premier alinéa, 1. à 3. et dans l'article 4, deuxième et troisième alinéas (en particulier les obligations concernant l'utilisation d'un appareil de mesure de la qualité de l'air, l'élaboration et la mise à disposition de l'analyse de risques et, le cas échéant, l'élaboration et la mise à disposition d'un plan d'actions) ».

6.3. Dans la mesure où une entrée en vigueur par phases est prévue, il convient de rappeler que le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 73.390/3, par référence à l'avis 71.249/VR/3⁸, a observé que, bien qu'il ne soit pas exclu en soi que la loi du 6 novembre 2022 soit mise en œuvre par phases, s'il existe des raisons objectives et pertinentes à cet effet, le champ d'application spécifique, tel qu'il avait été élaboré dans ce projet, revenait à empiéter sur les compétences communautaires en matière de médecine préventive⁹. Le Conseil a ajouté que la possibilité d'une soumission volontaire au champ d'application de la loi du 6 novembre 2022, que l'avant-projet prévoit également en disposant que les exploitants peuvent mettre en œuvre volontairement, avant le 1^{er} janvier 2038, les dispositions de l'article 4, alinéa 1^{er}, 4. à 6., et de l'article 6 qui contiennent ou imposent une ou plusieurs obligations, n'y change rien, dès lors que les exploitants de lieux fermés peuvent également décider de se conformer aux mesures contenues dans la loi du 6 novembre 2022 et ses arrêtés d'exécution¹⁰, sans même qu'une telle possibilité soit prévue. Le Conseil a conclu que « le projet ne peut se concrétiser avec le champ d'application, actuellement en projet, de la loi du 6 novembre 2022. Par conséquent, le projet doit être remanié en profondeur afin d'étendre le champ d'application en projet de façon à viser l'amélioration générale de la qualité de l'air dans les lieux fermés accessibles au public en raison de ses effets positifs sur la santé publique en général, plutôt que dans des lieux fermés spécifiques

⁸ Avis C.E. 71.249/VR/3 du 24 mai 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 6 novembre 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2820/001, pp. 38-76.

⁹ Avis C.E. 73.390/3 du 17 mai 2023 sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les lieux fermés accessibles au public visés à l'article 4 de la loi du 6 novembre 2022 relative à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur dans les lieux fermés accessibles au public', observation 4.4.

¹⁰ *Ibidem*, observation 4.5.

qui, par excellence, présentent un risque manifestement et considérablement accru de propagation de maladies contagieuses par aérosols »¹¹.

Dans la mesure où il découle du régime en projet et de l'exposé des motifs précité que l'intention est en premier lieu de ne rendre les obligations de la loi du 6 novembre 2022 applicables qu'à certains des lieux fermés accessibles au public, le Conseil d'État, dans l'avis 73.390/3 précité, a également observé qu'un tel régime soulève des questions sous l'angle du principe d'égalité et que le fait que les exploitants des lieux fermés concernés, pendant la situation d'urgence épidémique, ont dû réaliser les investissements nécessaires pour se conformer aux mesures prises à l'égard de lieux fermés spécifiques, ne peut justifier en soi que les exploitants d'autres lieux ne puissent également et simultanément être soumis au champ d'application de la loi du 6 novembre 2022¹².

6.4. En outre, l'article 12, en projet, de la loi du 6 novembre 2022 modifie l'entrée en vigueur de dispositions qui sont déjà entrées en vigueur conformément à l'article 12 existant de cette loi. Ainsi

- l'article 4, alinéa 1^{er}, 1. à 3., de cette loi est déjà entré en vigueur douze mois après l'entrée en vigueur de cette loi, à savoir le 11 décembre 2023. L'article 12, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet modifie l'entrée en vigueur de ces dispositions en une date à fixer par le Roi et ce au plus tard le 1^{er} octobre 2024 ;
- l'article 4, alinéas 2 et 3, de cette loi est déjà entré en vigueur le dixième jour après la publication de cette loi au Moniteur belge, à savoir le 11 décembre 2022. L'article 12, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet modifie l'entrée en vigueur de ces dispositions en une date à fixer par le Roi et ce au plus tard le 1^{er} octobre 2024 ;
- l'article 4, alinéa 1^{er}, 5. à 6., de cette loi est déjà entré en vigueur le dixième jour après la publication de cette loi au Moniteur belge, à savoir le 11 décembre 2022. L'article 12, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, fixe l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2038.

Lorsqu'un texte est déjà entré en vigueur, la date d'entrée en vigueur ne peut être modifiée qu'en attribuant un effet rétroactif à la disposition modificative et pour autant que cette rétroactivité soit admissible. La non-rétroactivité des lois est en effet une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général¹³. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure

¹¹ *Ibidem*, observation 4.6.

¹² *Ibidem*, observations 5.1 et 5.2.

¹³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ¹⁴.

Les auteurs de l'avant-projet devront pouvoir démontrer que le remplacement avec effet rétroactif de l'entrée en vigueur des dispositions précitées de la loi du 6 novembre 2022 est compatible avec ces principes.

6.5. Il convient d'observer par ailleurs que l'article 12, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, de la loi du 6 novembre 2022 et l'alinéa 2, en projet, de cette disposition se contredisent. En effet, l'alinéa 2 dispose que le Roi peut déterminer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, « en plusieurs phases ou non, les lieux fermés accessibles au public qui sont soumis aux obligations de la loi, conformément à l'article 4, deuxième alinéa, étant entendu que les obligations de l'article 4, alinéa premier, 1. à 3. et de l'article 4, deuxième et troisième alinéas, s'appliquent à tous les lieux fermés accessibles au public, au plus tard le 31 décembre 2037, et qu'à cette date, tous les lieux fermés accessibles au public soient soumis aux obligations de la loi ». Or, l'article 12, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, de la loi du 6 novembre 2022 dispose que l'article 4, alinéa 1^{er}, 1. à 3., et l'article 4, alinéas 2 et 3, entrent en vigueur « au plus tard le 1^{er} octobre 2024 ».

6.6. Enfin, l'article 12, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, en projet, de la loi du 6 novembre 2022 fixe l'entrée en vigueur de l'article 6 de cette loi en opérant une distinction entre les dispositions dans cet article qui ne contiennent pas ou n'imposent pas d'obligations aux exploitants (2^o) et les dispositions qui contiennent ou imposent une ou plusieurs obligations aux exploitants (3^o). Toutefois, un tel critère n'offre pas une sécurité juridique suffisante et n'est pas suffisamment prévisible pour régler sur cette base l'entrée en vigueur de l'article 6. Par conséquent, il faudra indiquer plus précisément quelles subdivisions de l'article 6 entrent en vigueur à quelle date.

6.7. L'article 12, en projet, de la loi du 6 novembre 2022 devra dès lors être fondamentalement revu au regard de ce qui précède.

Article 8

7.1. L'article 12, § 4, en projet, de la loi du 3 avril 1997 prévoit une obligation d'enregistrement pour toute personne qui fait commerce de tabacs bruts et qui ne dispose pas du statut d'entreprenneur agréé ou d'expéditeur enregistré, pour toute personne qui fait commerce de tabacs manufacturés déjà mis à la consommation en Belgique et qui ne dispose pas du statut d'entreprenneur agréé ou d'expéditeur enregistré et pour toute personne qui fait commerce de

¹⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

produits assimilés aux tabacs manufacturés déjà mis à la consommation en Belgique et qui ne dispose pas du statut d'entrepôt agréé ou d'expéditeur enregistré.

Une telle obligation d'enregistrement dans le chef des personnes précitées doit être examinée au regard des articles 49 et 56 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne'. Cette obligation d'enregistrement ne peut certes pas être considérée comme un régime d'autorisation au sens de l'article 4, 6), de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après : directive services)¹⁵. L'obligation de notification ne doit dès lors pas être appréciée au regard des articles 9 à 13 de cette directive, qui concernent spécifiquement les régimes d'autorisation. Il ne s'agit pas non plus d'une exigence interdite ou à évaluer, visée aux articles 14 et 15 de la directive services. Dès lors qu'il ne peut toutefois être exclu que des distributeurs non établis en Belgique fassent occasionnellement commerce en Belgique des produits mentionnés à l'article 12, § 4, en projet, le régime en projet concernant l'obligation d'enregistrement doit cependant être apprécié au regard de l'article 16 de la directive services. Sur ce point, il est recommandé d'intégrer la justification nécessaire dans l'exposé des motifs.

7.2. La phrase liminaire de l'article 8 doit également viser la loi-programme du 22 décembre 2023. En effet, l'article 56 de cette loi a modifié l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 3 avril 1997.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹⁵ Selon l'article 4, 6), de la directive services, on entend par régime d'autorisation, « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ».