



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.984/3
van 23 september 2025

avis 77.984/3
du 23 septembre 2025

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende diverse bepalingen
inzake
gezondheidsbescherming’

un avant-projet de loi ‘portant
dispositions diverses en
matière de protection de la
santé’

Op 15 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheidsbescherming’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 september 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, 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 23 september 2025.

*

Le 15 juillet 2025, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 29 août 2025 **, sur un avant-projet de loi ‘portant dispositions diverses en matière de protection de la santé’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 16 septembre 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, 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 23 septembre 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 ertoe de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’ op verschillende punten te wijzigen.

Zo worden personen die tabaksproducten of metalen patronen met distikstofmonoxide verkopen aan een persoon die minder dan vijftientig jaar lijkt, verplicht om van deze persoon via een leeftijdsbewijs te verifiëren dat hij ouder is dan achttien jaar (artikel 2, 1° en 3°, van het voorontwerp) en kan een persoon die alcohol wil kopen of nuttigen verplicht worden aan te tonen dat hij ouder is dan zestien of achttien jaar (artikel 2, 2°).

Voorts wordt gepreciseerd dat de bevoegdheid van controleurs om inrichtingen te sluiten, die wordt uitgebreid, geen afbreuk doet aan de bestuurlijke politiebevoegdheid van de burgemeesters (artikel 3, 1°), en dat meerdere sanctionerende ambtenaren kunnen worden aangesteld, die niet in alle gevallen een voorstel van administratieve geldboete moeten doen (artikelen 3, 2°, en 6).

De mogelijkheid om vaststellingen te doen met behulp van minderjarigen wordt uitgebreid tot inbreuken op het verkoopverbod van metalen patronen met distikstofmonoxide aan minderjarigen (artikel 4) en ook tabaksproducten en metalen patronen met distikmonoxide kunnen worden in beslaggenomen en ter plaatse vernietigd zonder dat een vergoeding is verschuldigd (artikel 5).

Ten slotte wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld in het kader van de uitvoering van de wet van 24 januari 1977 (artikel 7).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het voorontwerp strekt enkel tot wijziging van de wet van 24 januari 1977. Het opschrift kan dan ook beter luiden:

“Voorontwerp van wet 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”.

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

In het verlengde hiervan kan het opschrift van de hoofdstukken 1 en 2 en van afdeling 1 van hoofdstuk 2 worden weggelaten.

4. In de artikelen 2 tot 6 van het voorontwerp ontbreekt de wetshistoriek van de bij die bepalingen te wijzigingen artikelen van de wet van 24 januari 1977. Dit moet worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5.1. Het ontworpen artikel 6, § 4, derde lid, en § 7, tweede lid, van de wet van 24 januari 1977 verplicht personen die tabaksproducten respectievelijk metalen patronen met distikstofmonoxide verkopen aan een persoon *die minder dan vijftientig jaar lijkt*, om van deze persoon via een leeftijdsbewijs te verifiëren dat hij ouder is dan achttien jaar. De niet-naleving van deze verplichting wordt strafrechtelijk bestraft.²

5.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.³

5.3. In dit geval hangt de verplichting waarin het ontworpen artikel 6, § 4, derde lid, en § 7, tweede lid, van de wet van 24 januari 1977 voorziet, en derhalve ook de erbij horende strafbaarstelling, af van het gegeven of een persoon al dan niet minder dan vijftientig jaar *lijkt*, hetgeen een subjectieve beoordeling impliceert, die kan verschillen van persoon tot persoon. Bovendien wordt niet gepreciseerd in hoofde van wie de betrokkene al dan niet minder dan vijftientig jaar lijkt. Allicht wordt de verkoper bedoeld, maar het kan ook om een controleur gaan of derden die in het verkooppunt aanwezig zijn en wiens appreciatie dienaangaande zoals

² Zie de artikelen 13 en 14 van de wet van 24 januari 1977.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bv. GwH, 25 mei 2016, nr. 72/2016, B.5.1; GwH 4 juli 2024, nr. 75/2024, B.9.3.

vermeld kunnen verschillen. In die omstandigheden beantwoordt de ontworpen regeling niet aan de vereiste voorspelbaarheid van de strafwet.

Daarbij komt nog dat de ontworpen regeling ertoe leidt dat personen die tabaksproducten of metalen patronen met distikstofmonoxide verkopen, verplicht worden een leeftijdsbewijs te vragen van een persoon die minder dan vijftientig jaar *lijkt*, ook al weet de betrokken verkoper dat de persoon in kwestie ouder is dan achttien jaar, bijvoorbeeld omdat hij eerder reeds zijn leeftijd heeft gecontroleerd, of ook al lijkt hij meer dan achttien (maar minder dan vijftientig) jaar.

5.4. In het licht van de door de ontworpen regeling nagestreefde doelstelling, namelijk de verkoop verhinderen van tabaksproducten en van metalen patronen met dikstikstofmonoxide aan personen van minder dan achttien jaar, en van de vereisten van het strafrechtelijke wettigheidsbeginsel, zou de verplichting waarin de ontworpen regeling voorziet, voor zover ze wordt behouden, dan ook moeten worden beperkt tot de gevallen waarin personen tabaksproducten of metalen patronen met distikstofmonoxide verkopen aan een persoon waarvan kennelijk kan worden betwijfeld dat hij ouder is dan achttien jaar.

Artikel 3

6. Luidens artikel 3, 1°, van het voorontwerp wordt in artikel 11, § 2, zevende lid, van de wet van 24 januari 1977 *de eerste zin* vervangen. Aangezien dat zevende lid slechts uit één zin bestaat, moet de inleidende zin van artikel 3, 1°, als volgt worden geformuleerd:

“1° in paragraaf 2 wordt het zevende lid vervangen als volgt: (...)”.

Artikel 5

7.1. Het ontworpen artikel 18, § 4/1, van de wet van 24 januari 1977 (artikel 5, 1°, van het voorontwerp) voorziet in de mogelijkheid om tabaksproducten, dranken of andere producten op basis van alcohol en metalen patronen met distikstofmonoxide die werden verkregen met miskenning van artikel 6, §§ 4, 6 of 7, in beslag te nemen en ter plaatse te vernietigen, zonder dat een vergoeding is verschuldigd.

Die mogelijkheid houdt een beperking in van het eigendomsrecht, die niettemin gerechtvaardigd en proportioneel lijkt in het licht van de doelstelling om minderjarigen te beschermen tegen de gevaren van alcohol, tabaksproducten en metalen patronen met distikstofmonoxide. De term “verkregen” impliceert immers dat het gaat om producten die effectief in het bezit zijn van de minderjarige, zodat de inbeslagname beperkt blijft tot producten waarvan het aannemelijk is dat de minderjarige in kwestie die zal verbruiken.⁴

⁴ Zie eerder adv.RvS 59.706/1/V-2/V van 10 augustus 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2016 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheid’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2154/1, 358-359.

7.2. In het ontworpen artikel 18, § 5/1, tweede lid, van de wet van 24 januari 1977 (artikel 5, 2°, van het voorontwerp) schrijve men “De terugbetaling van de in het eerste lid bedoelde kosten is bestemd” (in plaats van “De in de lid 1 bedoelde kosten zijn bestemd”). Uit de memorie van toelichting kan immers worden opgemaakt dat het niet de bedoeling is om deze kosten ten laste te leggen van het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten,⁵ en dat de opbrengst wordt gevisieerd van de terugvordering van die kosten die overeenkomstig artikel 18, § 5/1, eerste lid, van die wet gebeurt.

Artikel 7

8.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁶

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁷

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt over het voor advies voorgelegde voorontwerp.

8.2. Luidens het ontworpen artikel 23/1, § 2, van de wet van 24 januari 1977 is het doel van de verwerking van de in paragraaf 1 van dat artikel bedoelde persoonsgegevens “de uitvoering van de artikelen 11 tot en met 19 van deze wet”.

⁵ Uit het eerste lid van artikel 18, § 5/1, dat niet wordt gewijzigd, vloeit voort dat die kosten ten laste zijn van de eigenaar of van de houder.

⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁷ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De artikelen 11 tot en met 19 van de wet van 24 januari 1977 hebben betrekking op controles, verplichtingen en sancties die van toepassing zijn in geval van overtreding van deze wet. Deze bepalingen kunnen direct of indirect betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens:

- artikel 11 (evenals 11/1 en 11/2) maakt controle mogelijk en daarmee het verzamelen van informatie over natuurlijke personen;

- artikel 11*bis* maakt het mogelijk een waarschuwing op te stellen, wat de verwerking van persoonsgegevens impliceert om opvolging te geven (verzending), met name in het geval dat hieraan geen gevolg wordt gegeven;

- artikelen 13 tot 19: Wanneer een overtreding wordt vastgesteld, worden de persoonsgegevens verwerkt van de personen die worden bestraft of vervolgd.”

In het licht hiervan kan de verwijzing worden aanvaard naar de artikelen 11 tot 19 van de wet van 24 januari 1974, met inbegrip van de bepalingen die strafbaarstellingen bevatten, zoals de artikelen 13 tot 15 van die wet.

8.3. Het ontworpen artikel 23/1, § 4, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977 voorziet in een maximale bewaartermijn van tien kalenderjaren:

- 1° na de definitieve vaststelling dat de betrokkene geen strafbaar feit heeft begaan;

- 2° wanneer wordt vastgesteld dat aan de in artikel 11*bis* van deze wet bedoelde waarschuwing is voldaan, vanaf het ogenblik dat de regularisatie is vastgesteld;

- 3° vanaf de datum van de vrijwillige betaling van het in artikel 19 van deze wet bedoelde bedrag;

- 4° vanaf het tijdstip waarop een definitief administratief besluit is genomen, met name het in artikel 18 bedoelde besluit;

- 5° vanaf het ogenblik van de toepassing van de minnelijke schikking bedoeld in artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering of de strafbemiddeling bedoeld in artikel 216*ter* van hetzelfde Wetboek, of enige andere gerechtelijke procedure.”

De gemachtigde verantwoordde de noodzakelijkheid van de maximale bewaartermijn van tien jaar als volgt:

“Het bewaren van gegevens gedurende een periode van tien jaar is gerechtvaardigd door de noodzaak om personen die een overtreding hebben begaan te kunnen (her)controleren, teneinde na te gaan of er geen sprake is van recidive. Omgekeerd maakt deze termijn het ook mogelijk om te voorkomen dat personen die zich aan de wetgeving houden te snel aan een nieuwe controle worden onderworpen.”

Vermits luidens artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming⁸ de verwerking van persoonsgegevens moet worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”), moeten de stellers van het voorontwerp er voor zorgen dat de

⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

bewaartermijn niet langer is dan noodzakelijk en dat bijgevolg de maximale bewaartermijn van tien jaar kan worden verantwoord.

In het licht daarvan is het zeer twijfelachtig dat de noodzaak kan worden aangetoond om gedurende maximaal tien kalenderjaren de persoonsgegevens te bewaren van een persoon na de definitieve vaststelling dat de betrokkene geen strafbaar feit heeft begaan. Het argument dat die termijn het mogelijk maakt te voorkomen dat “personen die zich aan de wetgeving houden te snel aan een nieuwe controle worden onderworpen”, volstaat te dien aanzien niet, vermits het allicht niet de bedoeling is om na de definitieve vaststelling dat een persoon geen inbreuk heeft begaan, de betrokkene gedurende tien jaar vrij te stellen van elke controle.

Gelet hierop moet bij het bepalen van de maximale bewaartermijn in het ontworpen artikel 23/1, § 4, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977 een onderscheid worden gemaakt tussen het in punt 1° vermelde geval en de in de punten 2° tot 5° vermelde gevallen.

8.4. Luidens het ontworpen artikel 23/1, § 6, eerste lid, 3°, van de wet van 24 januari 1977 kan de Koning de modaliteiten (lees: “nadere regels”) bepalen voor het opstellen van een lijst van derden die toegang hebben tot de in paragraaf 1 van dat artikel bedoelde gegevens, alsook de methoden en doeleinden waarvoor zij toegang krijgen tot deze gegevens. Luidens het ontworpen artikel 23/1, § 6, tweede lid, van die wet bepaalt de Koning welke gegevens voor elke persoon toegankelijk zijn.

Gevraagd of die “derden” beperkt zijn tot personen die reeds toegang hebben tot de gegevens overeenkomstig het ontworpen artikel 23/1, § 3, van de wet van 24 januari 1977, dan wel of het ook om andere personen zou kunnen gaan, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het is de bedoeling dat de Koning een lijst van derden kan bepalen die breder is dan de personen vermeld in paragraaf 3.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan derden die betrokken zijn bij een geüniformeerd systeem voor het beheer van processen-verbaal (bv. e-PV) of in het kader van het innen van niet-fiscale schulden (FOD Financiën die de onbetaalde administratieve geldboetes invordert).”

Een dergelijke ruime delegatie in verband met de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens staat op gespannen voet met het voormelde legaliteitsbeginsel. Gelet op dat beginsel moet de omschrijving van de categorieën van personen die toegang krijgen tot de verwerkte gegevens immers uit de ontworpen regeling zelf blijken en moet een machtiging aan de Koning worden beperkt tot een nadere precisering van die categorieën. De ontworpen regeling voldoet niet aan dit vereiste.

*

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 a pour objet de 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' sur divers points.

Ainsi, les personnes qui vendent des produits de tabac ou des cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote à une personne qui semble avoir moins de vingt-cinq ans sont tenues de vérifier, au moyen d'une preuve d'âge, qu'elle est âgée de plus de dix-huit ans (article 2, 1^o et 3^o, de l'avant-projet) et une personne qui entend acheter ou consommer de l'alcool peut être tenue de prouver qu'elle a atteint l'âge de seize ans ou dix-huit ans (article 2, 2^o).

L'avant-projet précise en outre que le pouvoir des contrôleurs de fermer des établissements, qui est étendu, n'affecte pas les compétences de police administrative des bourgmestres (article 3, 1^o) et que plusieurs agents sanctionnateurs peuvent être désignés, qui ne doivent pas faire dans tous les cas une proposition d'amende administrative (articles 3, 2^o, et 6).

La possibilité de faire des constatations avec l'aide de mineurs est étendue aux infractions à l'interdiction de vendre des cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote aux mineurs (article 4) et les produits de tabac ainsi que les cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote peuvent également faire l'objet d'une saisie et être détruits sur place sans qu'une indemnité ne soit due (article 5).

Enfin, l'avant-projet règle le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'exécution de la loi du 24 janvier 1977 (article 7).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'avant-projet vise uniquement à modifier la loi du 24 janvier 1977. Mieux vaudrait par conséquent rédiger l'intitulé comme suit :

« Avant-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 ».

Dans le prolongement de ce qui précède, l'intitulé des chapitres 1^{er} et 2 ainsi que de la section 1^{re} du chapitre 2 peuvent être omis.

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

4. Aux articles 2 à 6 de l'avant-projet, il manque l'historique des articles de la loi du 24 janvier 1977 que ces dispositions entendent modifier. Il y a lieu d'y remédier.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5.1. L'article 6, § 4, alinéa 3, et § 7, alinéa 2, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 contraint les personnes qui vendent respectivement des produits de tabac et des cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote à une personne *qui semble avoir moins de vingt-cinq ans* à vérifier, au moyen d'une preuve d'âge, que cette personne est âgé de plus de dix-huit ans. Le non-respect de cette obligation est puni pénalement ².

5.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle précitée procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment ³.

5.3. En l'espèce, l'obligation prévue à l'article 6, § 4, alinéa 3, et § 7, alinéa 2, en projet, de la loi du 24 janvier 1977, et donc également la pénalisation qui y est associée, dépendent du fait qu'une personne *semble* ou non avoir moins de vingt-cinq ans, ce qui implique une appréciation subjective qui peut varier d'une personne à l'autre. Par ailleurs, il n'est pas précisé dans le chef de qui l'intéressé semble ou non avoir moins de vingt-cinq ans. C'est sans doute le vendeur qui est visé, mais il peut également s'agir d'un contrôleur ou de tiers présents dans le point de vente et dont l'appréciation à cet égard, comme indiqué, peut varier. Dans ces circonstances, le régime en projet ne satisfait pas à l'exigence de prévisibilité de la loi pénale.

² Voir les articles 13 et 14 de la loi du 24 janvier 1977.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir, par exemple, C.C., 25 mai 2016, n° 72/2016, B.5.1 ; C.C., 4 juillet 2024, n° 75/2024, B.9.3.

À cela s'ajoute encore que le régime en projet oblige les personnes qui vendent des produits de tabac ou des cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote à demander une preuve d'âge à toute personne *semblant* avoir moins de vingt-cinq ans, même si le vendeur concerné sait que la personne en question a plus de dix-huit ans, par exemple parce qu'il a déjà vérifié son âge auparavant, ou même si elle semble avoir plus de dix-huit (mais moins de vingt-cinq ans).

5.4. À la lumière de l'objectif poursuivi par le régime en projet, à savoir empêcher la vente de produits de tabac et de cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote à des personnes de moins de dix-huit ans, et compte tenu des exigences du principe de légalité en matière pénale, l'obligation prévue par le régime en projet devrait dès lors, pour autant qu'elle soit maintenue, être limitée aux cas où des personnes vendent des produits de tabac ou des cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote à une personne dont on peut manifestement douter qu'elle soit âgée de plus de dix-huit ans.

Article 3

6. Aux termes de l'article 3, 1°, de l'avant-projet, *la première phrase* de l'article 11, § 2, alinéa 7, de la loi du 24 janvier 1977 est remplacée. Cet alinéa 7 ne comptant qu'une seule phrase, il y a lieu de reformuler la phrase liminaire de l'article 3, 1°, comme suit :

« 1° dans le paragraphe 2, l'alinéa 7 est remplacé par ce qui suit : [...] ».

Article 5

7.1. L'article 18, § 4/1, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 (article 5, 1°, de l'avant-projet) prévoit la possibilité de saisir et de détruire sur place, sans qu'aucune indemnité ne soit due, des produits de tabac, des boissons ou d'autres produits à base d'alcool et des cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote qui ont été obtenus en méconnaissance de l'article 6, §§ 4, 6 ou 7.

Cette possibilité emporte une restriction du droit de propriété, qui semble néanmoins justifiée et proportionnée au regard de l'objectif visant à protéger les mineurs contre les dangers de l'alcool, des produits de tabac et des cartouches métalliques contenant du protoxyde d'azote. En effet, le mot « obtenus » implique qu'il s'agit de produits qui sont effectivement en la possession du mineur, de sorte que la saisie reste limitée aux produits dont on peut admettre qu'ils seront consommés par le mineur en question ⁴.

7.2. À l'article 18, § 5/1, alinéa 2, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 (article 5, 2°, de l'avant-projet), on écrira : « Le remboursement des frais visés à l'alinéa 1^{er} est destiné » (au lieu de « Les frais visés à l'alinéa 1^{er} sont destinés »). En effet, il peut se déduire de l'exposé des motifs que l'intention n'est pas de mettre ces frais à la charge du Fonds budgétaire pour les matières

⁴ Voir précédemment l'avis C.E. 59.706/1/V-2/V du 10 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016 'portant des dispositions diverses en matière de santé', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2154/1, pp. 358-359.

premières et les produits ⁵ et que l'on vise les recettes provenant du recouvrement de ces frais, qui est effectué conformément à l'article 18, § 5/1, alinéa 1^{er}, de cette loi.

Article 7

8.1. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁶.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁷.

À la lumière de ce qui précède, il faut observer ce qui suit à propos de l'avant-projet soumis pour avis.

8.2. Aux termes de l'article 23/1, § 2, en projet, de la loi du 24 janvier 1977, le traitement des données à caractère personnel visées au paragraphe 1^{er} de cet article a pour finalité de pouvoir « mettre en œuvre les articles 11 à 19 de la présente loi ».

Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De artikelen 11 tot en met 19 van de wet van 24 januari 1977 hebben betrekking op controles, verplichtingen en sancties die van toepassing zijn in geval van overtreding van deze wet. Deze bepalingen kunnen direct of indirect betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens:

- artikel 11 (evenals 11/1 en 11/2) maakt controle mogelijk en daarmee het verzamelen van informatie over natuurlijke personen;

⁵ Il ressort de l'alinéa 1^{er} de l'article 18, § 5/1, qui n'est pas modifié, que ces frais sont à charge du propriétaire ou du détenteur.

⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁷ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

- artikel 11*bis* maakt het mogelijk een waarschuwing op te stellen, wat de verwerking van persoonsgegevens impliceert om opvolging te geven (verzending), met name in het geval dat hieraan geen gevolg wordt gegeven;
- artikelen 13 tot 19: Wanneer een overtreding wordt vastgesteld, worden de persoonsgegevens verwerkt van de personen die worden bestraft of vervolgd ».

Au regard de ce qui précède, on peut admettre la référence aux articles 11 à 19 de la loi du 24 janvier 1977, y compris aux dispositions qui contiennent des incriminations, comme les articles 13 à 15 de cette loi.

8.3. L'article 23/1, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 prévoit un délai de conservation maximum de dix années civiles :

« 1° après la constatation définitive qu'aucune infraction n'a été commise par la personne concernée ;

2° lorsqu'il est constaté que l'avertissement visé l'article 11*bis* de la présente loi a été respecté, à partir du moment où la régularisation a été constatée ;

3° à partir de la constatation du paiement volontaire de la somme visée à l'article 19 de la présente loi ;

4° à partir du moment où une décision administrative définitive a été prise, en particulier celle visée à l'article 18 ;

5° à partir du moment où il est fait application de la transaction visée à l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle ou de la médiation pénale visée à l'article 216*ter* du même Code, ou de toute autre procédure judiciaire ».

Le délégué a justifié la nécessité du délai de conservation maximum de dix ans comme suit :

« Het bewaren van gegevens gedurende een periode van tien jaar is gerechtvaardigd door de noodzaak om personen die een overtreding hebben begaan te kunnen (her)controleren, teneinde na te gaan of er geen sprake is van recidive. Omgekeerd maakt deze termijn het ook mogelijk om te voorkomen dat personen die zich aan de wetgeving houden te snel aan een nieuwe controle worden onderworpen ».

Dès lors que, selon l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement général sur la protection des données ⁸, le traitement des données à caractère personnel doit être limité à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (« minimisation des données »), les auteurs de l'avant-projet doivent veiller à ce que le délai de conservation ne soit pas plus long que nécessaire et, en conséquence, à ce que le délai de conservation maximum de dix ans puisse être justifié.

Compte tenu de ce qui précède, il est fort douteux que la nécessité de conserver les données à caractère personnel d'une personne pendant une durée maximale de dix années civiles après la constatation définitive qu'aucune infraction n'a été commise par la personne concernée, puisse être démontrée. L'argument selon lequel ce délai permet d'éviter que des « personen die

⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

zich aan de wetgeving houden te snel aan een nieuwe controle worden onderworpen » ne suffit pas à cet égard, l'intention n'étant sans doute pas, après avoir définitivement établi qu'une personne n'a commis aucune infraction, de l'exempter de tout contrôle pendant dix ans.

Par conséquent, il convient de faire une distinction entre le cas mentionné au point 1° et les cas mentionnés aux points 2° à 5° pour fixer le délai de conservation maximum à l'article 23/1, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 24 janvier 1977.

8.4. Aux termes de l'article 23/1, § 6, alinéa 1^{er}, 3°, en projet, de la loi du 24 janvier 1977, le Roi peut fixer les modalités pour établir la liste des tiers ayant accès aux données visées au paragraphe 1^{er} de cet article, ainsi que les modalités et les finalités pour lesquelles il leur est donné accès à ces données. Selon l'article 23/1, § 6, alinéa 2, en projet, de cette loi, le Roi détermine quelles données sont accessibles à chaque personne.

À la question de savoir si ces « tiers » se limitent aux personnes qui ont déjà accès aux données conformément à l'article 23/1, § 3, en projet, de la loi du 24 janvier 1977, ou s'il pourrait également s'agir d'autres personnes, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het is de bedoeling dat de Koning een lijst van derden kan bepalen die breder is dan de personen vermeld in paragraaf 3.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan derden die betrokken zijn bij een geüniformeerd systeem voor het beheer van processen-verbaal (bv. e-PV) of in het kader van het innen van niet-fiscale schulden (FOD Financiën die de onbetaalde administratieve geldboetes invordert) ».

Une délégation à ce point étendue s'agissant des catégories de personnes ayant accès aux données traitées se heurte au principe de légalité précité. Eu égard à ce principe, la définition des catégories de personnes ayant accès aux données traitées doit en effet ressortir du régime en projet lui-même et l'habilitation au Roi doit uniquement lui permettre de préciser ces catégories. Le régime en projet ne satisfait pas à cette condition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE