RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.267/16
van 12 november 2025

over

een wetsvoorstel ‘ter bevordering van vrije openingsuren en ter bestrijding van imagoverlagende zaken’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-813/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 78.267/16
du 12 novembre 2025

sur

une proposition de loi ‘visant à promouvoir la flexibilité des heures d’ouverture et à lutter contre les commerces qui dévalorisent le paysage urbain’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-813/1)

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

Op 26 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'ter bevordering van vrije openingsuren en ter bestrijding van imagoverlagende zaken' (*Parl.St*. Kamer 2024-25, nr. 56-813/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 6 november 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 2025.

*

Le 26 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'visant à promouvoir la flexibilité des heures d'ouverture et à lutter contre les commerces qui dévalorisent le paysage urbain' (*Doc. parl*., Chambre, 2024-2025, n° 56-813/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 6 novembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 novembre 2025.

*

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot wijziging van de wet van 10 november 2006 'betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening'. In die wet worden de hoofdstukken II, III en IV opgeheven, waarin de verplichte sluitingsuren, de wekelijkse rustdag en de afwijkingen daarop worden geregeld (artikel 2 van het voorstel). Daarnaast wordt het toepassingsgebied van artikel 18 van dezelfde wet aangepast, dat een regeling bevat van een gemeentelijk vergunningsstelsel voor nachtwinkels, private bureaus voor telecommunicatie, vestigingseenheden bedoeld in artikel 16, § 2, eerste lid, a) en b), van dezelfde wet en seksuitbatingen voor volwassenen (artikel 3).

De aan te nemen wet treedt in werking op de eerste dag van de derde maand na die waarin zij is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 6).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. Het opschrift van een wet moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.[2] Ingevolge de aan te nemen wet zal de wet van 10 november 2006 niet langer de openingsuren betreffen, maar enkel nog de regeling van een gemeentelijk vergunningsstelsel voor bepaalde categorieën van inrichtingen bevatten. Het opschrift van de wet van 10 november 2006 moet daaraan worden aangepast.

3.2. Ingevolge de opheffing van de hoofdstukken II, III en IV van de wet van 10 november 2006 wordt een aantal van de definities in artikel 2 overbodig. Er dient een nieuwe bepaling te worden ingevoegd waarbij de overbodige definities worden opgeheven.

3.3. Gelet op het voorgaande en gelet op het voornemen om nieuwe begrippen te definiëren, rijst de vraag of de wet van 10 november 2006 niet beter wordt opgeheven en de te herwerken of te behouden delen worden ondergebracht in een nieuwe wet.[3]

---

[1] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[3] In voorkomend geval vervallen een aantal van de hierna volgende opmerkingen.

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Rekening houdend met de reeds vermelde vereiste dat het opschrift van een wet duidelijk en nauwkeurig moet zijn, dient in het opschrift van het voorstel de te wijzigen tekst te worden vermeld, namelijk de wet van 10 november 2006 'betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening'.

Artikel 3

5.1. Het bestaande artikel 18, § 1, van de wet van 10 november 2006 bepaalt dat een gemeentelijk reglement nachtwinkels, private bureaus voor telecommunicatie, vestigingseenheden bedoeld in artikel 16, § 2, eerste lid, a) en b), van dezelfde wet[4] of seksuitbatingen voor volwassenen kan onderwerpen aan een voorafgaande vergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen. De vestiging en uitbating van dergelijke inrichtingen kan naar luid van artikel 18, § 2, van dezelfde wet worden beperkt tot een gedeelte van het grondgebied van de gemeente.

Ten gevolge van het voorstel zou die regeling voortaan gelden voor alle inrichtingen die kunnen worden geïdentificeerd als "nachtwinkel, belwinkel, telecomwinkel, CBD-winkel, club-vzw, shishabar, seksinrichting waar pornografische vertoningen plaatsvinden, handcarwash, gelegen in woongebied zoals bedoeld in het gewestplan, massagesalon, gokkantoor, pitta- en kebabzaak"[5].

5.2. In advies 73.488/1, uitgebracht naar aanleiding van een vorige wijziging van de wet van 10 november 2006, wees de Raad van State op "het belang van een voldoende nauwkeurige afbakening van de diverse onderdelen van een definitie die determinerend is voor een rechtszekere omschrijving van het toepassingsgebied en, meer algemeen, de toegankelijkheid van de betrokken regelgeving"[6].

Voor elk van de opgesomde inrichtingen moet dus duidelijk zijn om welke activiteiten het gaat. Het vermelden van ongedefinieerde begrippen zoals een "CBD-winkel" of een "club-vzw"[7] voldoet niet aan de voormelde voorwaarde, zodat ze nader dienen te worden afgebakend.

---

[4] Namelijk vestigingseenheden waarvan de hoofdactiviteit de verkoop uitmaakt van kranten, tijdschriften, tabak en rookwaren, telefoonkaarten en producten van de Nationale Loterij, of van dragers van audiovisuele werken en videospelen, alsook de verhuur ervan.

[5] Onverminderd opmerking 6 wordt in de Nederlandse tekst van de opsomming de komma na het woord "handcarwash" duidelijkheidshalve het best weggelaten.

[6] Adv.RvS 73.488/1 van 24 juli 2023 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 5 december 2023 'tot wijziging van de wet van 10 november 2006 betreffende de openingsuren in handel, ambacht en dienstverlening' en een aantal amendementen op dit voorstel (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2657/3).

[7] Zie ook opmerking 7.

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

5.3. De begrippen "privaat bureau voor telecommunicatie" en "seksuitbating voor volwassenen" worden vooralsnog gedefinieerd in artikel 2, 8° en 12°, van de wet van 10 november 2006. Het voorstel vervangt die begrippen door de verwante, maar niet geheel overeenstemmende begrippen "belwinkel, telecomwinkel" en "seksinrichting waar pornografische vertoningen plaatsvinden". Gevraagd om te verduidelijken welk ander toepassingsgebied met die begrippen wordt beoogd en waarom de voorgenomen wijziging noodzakelijk is, antwoordde de gemachtigde:

> "De terminologie werd overgenomen uit het Politiereglement uitbatingsvergunning van de stad Antwerpen dat sinds 1 januari 2020 in voege is. In dat reglement wordt die begrippen als volgt gedefinieerd:
>
> - Belwinkel: iedere voor het publiek toegankelijke inrichting om ter plaatse telecommunicatiediensten, zoals telefoon en internet, te gebruiken en waar geen activiteiten als telecomwinkel worden uitgeoefend;
>
> - Telecomwinkel: iedere voor het publiek toegankelijke inrichting, met uitzondering van een vestiging van een winkelketen, waar in hoofd- of nevenactiviteit simkaarten en/of herlaadkaarten aangeboden worden die uitgegeven zijn door een telecomoperator die uitsluitend op voorafbetaalde basis mobiele elektronische communicatiediensten aanbiedt, in combinatie met de verkoop van telecommunicatiemiddelen (zoals smartphone, gsm, tablet, …) en/of -accessoires (zoals hoofdtelefoon, hoesjes, …) en/of dienstverlening m.b.t. telecommunicatiemiddelen (zoals herstel van onderdelen, installeren van applicaties, activiteiten als belwinkel, het registreren van simkaarten,…);
>
> - Seksinrichting waar pornografische vertoningen plaatsvinden: iedere voor het publiek toegankelijke inrichting waar in hoofd- of nevenactiviteit vertoningen, voorstellingen en vermakelijkheden van pornografische aard plaatsvinden, al dan niet tegen betaling, onder welke vorm ook en ongeacht het aantal betalende toeschouwers;".

In zoverre de indieners van het voorstel van oordeel zijn dat de bestaande begrippen moeten worden vervangen, moeten de definities in artikel 2 van de wet van 10 november 2006 overeenkomstig worden aangepast.[8]

6.1. Daargelaten of niet eveneens acht dient te worden geslagen op de artikelen 34 tot 37 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die het vrij verkeer van goederen garanderen, moet het gewijzigde vergunningstelsel in overeenstemming zijn met de dienstenrichtlijn, in het bijzonder met de voorwaarden gesteld in artikel 9 daarvan.[9] Dat betekent, onder meer, dat voor elk van de in artikel 3 van het voorstel beoogde activiteiten het instellen van

[8] Ook artikel 5 van de wet van 10 november 2006, dat bepaalt dat wet eveneens van toepassing is op "de privaat bureaus voor telecommunicatie" zal moeten worden opgeheven of gewijzigd.

[9] Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende diensten op de interne markt' mogen de lidstaten "de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel [stellen], tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:
a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn".

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

een vergunningstelsel genoodzaakt moet zijn door, en in evenredig verband moet staan met, een dwingende reden van algemeen belang.[10]

Zoals blijkt uit het opschrift van het voorstel wordt een vergunningstelsel voor "imagoverlagende zaken" beoogd. Die worden in de toelichting omschreven als "handelszaken die een negatieve impact kunnen hebben op de leefbaarheid, de veiligheid en de uitstraling van een wijk of gemeente. Dit kan zich uiten door verschillende manieren van overlast, criminaliteit en een verminderde aantrekkingskracht van het gebied". In de toelichting wordt niettemin ook aanstoot genomen aan zogenaamde "minder kwalitatieve handel". Die zou bijvoorbeeld het resultaat zijn van "slecht onderhouden nachtwinkels, belwinkels en shishabars" en kunnen leiden tot "een monocultuur van nachtwinkels, belwinkels en gokkantoren".

6.2. Daargelaten dat kan worden betwijfeld dat het tegengaan van "minder kwalitatieve handel" op zich een dwingende reden van algemeen belang uitmaakt in de zin van de dienstenrichtlijn, is het onvoldoende duidelijk hoe elk van de geviseerde categorieën van inrichtingen in verband kan worden gebracht met problemen van overlast, verstoring van de openbare orde of veiligheid, waarvan de bestrijding (wel) kan worden ingepast in de dienstenrichtlijn. Voor bepaalde van de in de lijst opgenomen categorieën, zoals handcarwashes, massagesalons en pitta- en kebabzaken, wordt in de toelichting geen enkele uitleg gegeven.

In de loop van de parlementaire behandeling zal die verantwoording dan ook moeten worden gegeven, bij gebreke waarvan de lijst van geviseerde inrichtingen moet worden aangepast.[11] Daarbij zal ook moeten worden nagegaan of de nagestreefde doelen niet door minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

7. Het voorgestelde artikel 18 van de wet van 10 november 2006 doet voorts verschillende vragen rijzen in het licht van het discriminatieverbod dat kan worden afgeleid uit artikel 9, lid 1, a), van de dienstenrichtlijn. De afdeling Wetgeving van de Raad van State geeft de volgende voorbeelden.

Onder meer "club-vzw's" kunnen worden onderworpen aan het gemeentelijk vergunningstelsel. Het betreft volgens de gemachtigde "[i]edere voor het publiek toegankelijke inrichting waar een drankgelegenheid wordt uitgebaat door een vzw of door een organisatie zonder rechtspersoonlijkheid, of door de natuurlijk persoon die geen beroepsactiviteit uitoefent". Afgezien van de voormelde vraag naar de verantwoording voor het opnemen van bepaalde "drankgelegenheden" in de lijst van geviseerde inrichtingen, ziet de Raad van State op het eerste gezicht niet in hoe de rechtsvorm waaronder de inrichting wordt uitgebaat een pertinent criterium

[10] Als dwingende redenen van algemeen belang vermeldt artikel 4, 8), van de dienstenrichtlijn onder meer de openbare orde, de openbare veiligheid, bescherming van consumenten en afnemers van diensten, en fraudebestrijding.

[11] Vermits het opleggen van vestigingsvoorwaarden *als zodanig* naar luid van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in beginsel toekomt aan de gewesten, moet de voorgestelde regeling overigens ook om redenen van bevoegdheidsverdeling kunnen worden ingepast in de bestuurlijke politie, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven (zie bv. 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', opmerkingen 12-18 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1).

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

van onderscheid kan zijn. Die verantwoording moet tijdens de parlementaire behandeling worden geboden.

Verder gevraagd naar de opname van "pitta- en kebabzaken" in de lijst van geviseerde inrichtingen antwoordde de gemachtigde dat die is gebaseerd "op objectieve vaststellingen uit stedelijke overlastdossiers" en niet "cultureel of etnisch gemotiveerd" is. Een onderbouwing voor de stelling dat deze inrichtingen, anders dan andere horecazaken of snackbars, onder het vergunningstelsel moeten worden gebracht, ontbreekt vooralsnog echter volledig in de toelichting. Daaraan moet tijdens de parlementaire behandeling eveneens worden verholpen.

8. Gelet op het voorgaande moet de afbakening van het toepassingsgebied van het gemeentelijk vergunningstelsel aan bijkomend onderzoek worden onderworpen. Vermits de indieners van het voorstel ervoor kiezen om met een (limitatieve) lijst van inrichtingen te werken, moeten zij de noodzaak van elke toevoeging daaraan tijdens de parlementaire behandeling verantwoorden in het licht van de dienstenrichtlijn en het daarin opgenomen beginsel van niet-discriminatie.

9.1. De te vervangen opsomming van inrichtingen komt twee keer voor in artikel 18, § 1, van de wet van 10 november 2006, zodat artikel 3, 1°, van het voorstel in de vervanging van beide moet voorzien door toevoeging van het woord "telkens" of, beter nog, door de tweede vermelding ervan te vervangen door het woord "inrichting".

9.2. Het opschrift van hoofdstuk V van de wet van 10 november 2006, dat luidt "Specifieke bepalingen voor nachtwinkels, private bureaus voor telecommunicatie, vestigingseenheden bedoeld in artikel 16, § 2, eerste lid, a) en b), en seksuitbatingen voor volwassenen", moet in het licht van het voorgaande overeenkomstig worden aangepast.

Artikelen 4 en 5

10. In de artikelen 4 en 5 van het voorstel dient telkens te worden geschreven "de zinsnede ', met uitzondering van de bepalingen van artikel 17, derde en vierde lid,' " (in plaats van "de woorden 'met uitzondering van de bepalingen van artikel 17, derde en vierde lid,' " en "de woorden ', met uitzondering van de bepalingen van artikel 17, derde en vierde lid,' ").

*

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier la loi du 10 novembre 2006 'relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services'. Les chapitres II, III et IV de cette loi, qui règlent les heures de fermeture obligatoires, le repos hebdomadaire et les dérogations à ceux-ci, sont abrogés (article 2 de la proposition). En outre, le champ d'application de l'article 18 de cette même loi, qui contient un régime communal d'autorisation pour les magasins de nuit, les bureaux privés pour les télécommunications, les unités d'établissement visées à l'article 16, § 2, alinéa 1er, a) et b), de la même loi et les centres de plaisir pour adultes, est adapté (article 3).

La loi à adopter entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* (article 6).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. L'intitulé d'une loi doit être clair, précis, complet et concis [2]. Consécutivement à la loi dont l'adoption est envisagée, la loi du 10 novembre 2006 ne concernera plus les heures d'ouverture, mais contiendra encore uniquement un régime communal d'autorisation pour certaines catégories d'établissements. L'intitulé de la loi du 10 novembre 2006 devra être adapté en conséquence.

3.2. À la suite de l'abrogation des chapitres II, III et IV de la loi du 10 novembre 2006, un certain nombre de définitions énoncées à l'article 2 deviennent superflues. Il y a lieu d'insérer une nouvelle disposition abrogeant les définitions superflues.

3.3. Eu égard à ce qui précède et compte tenu de l'intention de définir de nouvelles notions, la question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable d'abroger la loi du 10 novembre 2006 et d'intégrer les parties à retravailler ou à maintenir dans une nouvelle loi [3].

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 14, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[3] Le cas échéant, un certain nombre des observations formulées ci-après ne seraient plus pertinentes.

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Compte tenu de l'exigence précitée que l'intitulé d'une loi soit clair et précis, il convient d'indiquer le texte à modifier, à savoir la loi du 10 novembre 2006 'relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services', dans l'intitulé de la proposition.

Article 3

5.1. L'article 18, § 1er, existant, de la loi du 10 novembre 2006 dispose qu'un règlement communal peut soumettre les magasins de nuit, les bureaux privés pour les télécommunications, les unités d'établissement visées à l'article 16, § 2, alinéa 1er, a) et b), de la même loi [4] ou les centres de plaisir pour adultes à une autorisation préalable délivrée par le collège des bourgmestre et échevins. Aux termes de l'article 18, § 2, de la même loi, l'implantation et l'exploitation de tels établissements peut être limitée à une partie du territoire de la commune.

Consécutivement à la proposition, ce régime s'appliquerait dorénavant à tous les établissements qui peuvent être identifiés comme « [...] un magasin de nuit, [...] une téléboutique, [...] un magasin de télécom, [...] un magasin de CBD, [...] une asbl associée à un club, [...] un bar à chicha, [...] un établissement du sexe où sont présentés des spectacles pornographiques, [...] une station de lavage manuel située dans une zone d'habitat telle que visée dans le plan de secteur, [...] un salon de massage, [...] un agence de paris, [...] un bar à pitas et à kebab » [5].

5.2. Dans l'avis 73.488/1, donné à l'occasion d'une modification antérieure de la loi du 10 novembre 2006, le Conseil d'État a souligné « l'importance d'une délimitation suffisamment précise des différents éléments d'une définition qui est déterminante pour circonscrire d'une manière juridiquement sûre le champ d'application et, plus généralement, de l'accessibilité de la réglementation concernée » [6].

Pour chacun des établissements énumérés, il doit donc apparaître clairement de quelles activités il s'agit. La mention de notions non définies comme « magasin de CBD » ou « asbl associée à un club » [7] ne répond pas à la condition précitée, si bien que ces notions doivent être davantage précisées.

5.3. Les notions de « bureau privé pour les télécommunications » et de « centre de plaisir pour adultes » sont actuellement définies à l'article 2, 8° et 12°, de la loi du 10 novembre 2006. La

[4] À savoir des unités d'établissement dont l'activité principale constitue la vente de journaux, magazines, produits de tabac et articles fumeurs, cartes téléphoniques et produits de la Loterie nationale, ou de supports d'œuvres audiovisuelles et jeux vidéos, ainsi que leur location.

[5] Sans préjudice de l'observation 6, mieux vaudrait, par souci de clarté, omettre la virgule après le mot « handcarwash » dans le texte néerlandais de l'énumération.

[6] Avis C.E. 73.488/1 du 24 juillet 2023 sur une proposition devenue la loi du 5 décembre 2023 'modifiant la loi du 10 novembre 2006 relative aux heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services' et un certain nombre d'amendements à cette proposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2657/3).

[7] Voir aussi l'observation 7.

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

proposition remplace ces notions par les notions de « téléboutique, [...] magasin de télécom » et d' « établissement du sexe où sont présentés des spectacles pornographiques », qui sont apparentées, mais ne correspondent pas tout à fait. Invité à préciser quel autre champ d'application est visé par ces notions et pourquoi la modification envisagée est nécessaire, le délégué a répondu en ces termes :

> « De terminologie werd overgenomen uit het Politiereglement uitbatingsvergunning van de stad Antwerpen dat sinds 1 januari 2020 in voege is. In dat reglement wordt die begrippen als volgt gedefinieerd:
>
> - Belwinkel: iedere voor het publiek toegankelijke inrichting om ter plaatse telecommunicatiediensten, zoals telefoon en internet, te gebruiken en waar geen activiteiten als telecomwinkel worden uitgeoefend;
>
> - Telecomwinkel: iedere voor het publiek toegankelijke inrichting, met uitzondering van een vestiging van een winkelketen, waar in hoofd- of nevenactiviteit simkaarten en/of herlaadkaarten aangeboden worden die uitgegeven zijn door een telecomoperator die uitsluitend op voorafbetaalde basis mobiele elektronische communicatiediensten aanbiedt, in combinatie met de verkoop van telecommunicatiemiddelen (zoals smartphone, gsm, tablet, …) en/of -accessoires (zoals hoofdtelefoon, hoesjes, …) en/of dienstverlening m.b.t. telecommunicatiemiddelen (zoals herstel van onderdelen, installeren van applicaties, activiteiten als belwinkel, het registreren van simkaarten,…);
>
> - Seksinrichting waar pornografische vertoningen plaatsvinden: iedere voor het publiek toegankelijke inrichting waar in hoofd- of nevenactiviteit vertoningen, voorstellingen en vermakelijkheden van pornografische aard plaatsvinden, al dan niet tegen betaling, onder welke vorm ook en ongeacht het aantal betalende toeschouwers; ».

Dans la mesure où les auteurs de la proposition estiment que les notions existantes doivent être remplacées, on adaptera en conséquence les définitions inscrites à l'article 2 de la loi du 10 novembre 2006 [8].

6.1. Indépendamment de la question de savoir s'il ne faut pas également tenir compte des articles 34 à 37 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui garantissent la libre circulation des biens, le régime d'autorisation modifié doit être conforme à la directive services, en particulier aux conditions fixées à l'article 9 de celle-ci [9]. Cela signifie, entre autres, que pour chacune des activités visées à l'article 3 de la proposition, l'instauration d'un régime d'autorisation doit être motivée par un motif impérieux d'intérêt général et être proportionnée à celui-ci [10].

---

[8] L'article 5 de la loi du 10 novembre 2006, qui dispose que la loi s'applique également aux « bureaux privés pour les télécommunications », devra aussi être abrogé ou modifié.

[9] Conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', les États membres « ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :
a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle ».

[10] Parmi les raisons impérieuses d'intérêt général, l'article 4, 8), de la directive services mentionne, entre autres, l'ordre public, la sécurité publique, la protection des consommateurs et des destinataires de services ainsi que la lutte contre la fraude.

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

Ainsi qu'il ressort de son intitulé, la proposition vise à instaurer un régime d'autorisation pour les « commerces qui dévalorisent le paysage urbain ». Dans les développements, ceux-ci sont définis comme des « commerces de détail susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur la qualité de vie, la sécurité et le rayonnement d'un quartier ou d'une commune. Ces répercussions peuvent prendre diverses formes : nuisances, criminalité ou encore déclin de l'attractivité du lieu ». Dans les développements, on s'offusque néanmoins également de ce qu'on attire « moins de commerces de qualité ». Cela s'expliquerait par exemple par la présence de « magasins de nuit mal entretenus, [d']agences de paris et [de] bars à chicha » pouvant conduire à ce que l'offre commerciale se réduise « à un ensemble de magasins de nuit, de téléboutiques et d'agences de paris ».

6.2. Indépendamment du fait qu'il est permis de douter que lutter contre la circonstance qu'il y ait « moins de commerces de qualité » constitue en soi une raison impérieuse d'intérêt général au sens de la directive services, on n'aperçoit pas suffisamment clairement comment chacune des catégories d'établissements visées pourrait être mise en relation avec des problèmes de nuisances et troubles à l'ordre public ou de sécurité, la lutte contre ces problèmes pouvant (bel et bien) s'inscrire dans le cadre de la directive services. Pour certaines des catégories énumérées dans la liste, comme les stations de lavage manuel, les salons de massage et les bars à pitas et à kebab, les développements ne fournissent aucune explication.

Il conviendra dès lors de fournir cette justification au cours des travaux préparatoires, à défaut de quoi il faudra adapter la liste des établissements visés [11]. À cet égard, on examinera également si les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints par des mesures moins restrictives.

7. L'article 18, proposé, de la loi du 10 novembre 2006 soulève en outre diverses questions à la lumière de l'interdiction de discrimination qui peut se déduire de l'article 9, paragraphe 1, a), de la directive services. La section de législation du Conseil d'État donne les exemples suivants.

Les « asbl associées à un club », entre autres, peuvent être soumises au régime communal d'autorisation. Selon le délégué, il s'agit de « [i]edere voor het publiek toegankelijke inrichting waar een drankgelegenheid wordt uitgebaat door een vzw of door een organisatie zonder rechtspersoonlijkheid, of door de natuurlijk persoon die geen beroepsactiviteit uitoefent ». Indépendamment de la question précitée de la justification de l'inscription de certains « débits de boissons » sur la liste des établissements visés, le Conseil d'État n'aperçoit pas, à première vue, en quoi la forme juridique sous laquelle l'établissement est exploité peut constituer un critère de distinction pertinent. Cette justification devra être fournie au cours des travaux préparatoires.

[11] Étant donné que l'imposition de conditions d'établissement en tant que telles relève en principe de la compétence des régions, conformément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le régime proposé doit du reste également pouvoir s'inscrire, pour des raisons de répartition des compétences, dans le cadre de la police administrative, pour laquelle l'autorité fédérale est restée compétente (voir, par exemple, l'avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 concernant un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observations 12-18 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/1).

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡

Interrogé ensuite sur l'inscription des « bars à pitas et à kebab » sur la liste des établissements visés, le délégué a répondu que celle-ci était fondée « op objectieve vaststellingen uit stedelijke overlastdossiers » et n'était pas « cultureel of etnisch gemotiveerd ». Toutefois, pour l'heure, les développements n'étaient nullement la thèse selon laquelle ces établissements, contrairement aux autres établissements horeca ou snack-bars, doivent être soumis au régime d'autorisation. Il y a lieu d'y remédier également au cours des travaux préparatoires.

8. Compte tenu de ce qui précède, il convient de soumettre la délimitation du champ d'application du régime communal d'autorisation à un examen complémentaire. Dès lors que les auteurs de la proposition optent pour une liste (limitative) d'établissements, ils doivent justifier la nécessité de chaque ajout sur cette liste au cours des travaux préparatoires, et ce au regard de la directive services et du principe de non-discrimination qui y est inscrit.

9.1. L'énumération des établissements à remplacer apparaît deux fois à l'article 18, § 1er, de la loi du 10 novembre 2006, de sorte que l'article 3, 1°, de la proposition doit prévoir le remplacement de ces deux énumérations en ajoutant le mot « chaque fois » ou, mieux encore, en remplaçant la deuxième mention de cette énumération par le mot « établissement ».

9.2. L'intitulé du chapitre V de la loi du 10 novembre 2006, libellé « Dispositions spécifiques aux magasins de nuit, aux bureaux privés pour les télécommunications, aux unités d'établissement visées à l'article 16, § 2, alinéa 1er, a) et b), et aux centres de plaisir pour adultes », sera adapté à la lumière de ce qui précède.

Articles 4 et 5

10. Aux articles 4 et 5 de la proposition, on écrira chaque fois « le membre de phrase ‘, à l'exception des dispositions de l'article 17, alinéas 3 et 4,' » (au lieu de « les mots ‘, à l'exception des dispositions de l'article 17, alinéas 3 et 4,' » et de « les mots ‘, à l'exception des dispositions de l'article 17, alinéas 3 et 4,' »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Wouter PAS

‡LW-BHLZIDDDH-HICGHVT‡