



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 143/2025
du 6 novembre 2025
Numéros du rôle : 8330, 8335, 8336 et 8338

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 21 mars 2024 « 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 », introduits par l'ASBL « Buurtsuper.be » et la SRL « Super De Meyer », par Luc Lamine, par la SRL « Philip Morris Benelux » et par la société de droit néerlandais « JT International Company Netherlands ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

Par quatre requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 27 et 30 septembre et les 1er et 2 octobre 2024 et parvenues au greffe les 30 septembre, 2 et 3 octobre 2024, des recours en annulation partielle de la loi du 21 mars 2024 « 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 2 avril 2024) ont été introduits respectivement par l'ASBL « Buurtsuper.be » et la SRL « Super De Meyer », assistées et représentées par Me Stefaan Verbouwe et Me Rutger Robijns, avocats au barreau de Bruxelles, par Luc Lamine, par la SRL « Philip Morris Benelux », assistée et représentée par Me Frank Judo, Me Cedric Jenart, Me Laure Proost et Me Louise Janssens, avocats au barreau de Bruxelles, et par la société de droit néerlandais « JT International Company Netherlands », assistée et représentée par Me Nathalie De Weerd, Me Peter Wytinck et Me Lieselotte Schellekens, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8330, 8335, 8336 et 8338 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Jean-François De Bock et Me Joy Moens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8330, 8336 et 8338 ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 2 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'affaire n° 8330

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8330 invoquent, dans un moyen unique, la violation, par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024 « 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 » (ci-après : la loi du 21 mars 2024), des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article II.3 du Code de droit économique, avec l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), avec l'article 15, paragraphe 3, c), 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 : la directive 2006/123/CE) et avec le principe de la motivation. Dans leur moyen, les parties requérantes critiquent le fait que les commerces alimentaires de plus de 400 m² ne peuvent plus vendre des produits de tabac, alors que les commerces alimentaires d'une plus petite superficie peuvent encore vendre de tels produits.

A.1.2. Premièrement, les parties requérantes estiment que les commerces alimentaires de moins et de plus de 400 m² sont comparables. Selon elles, la superficie d'un commerce n'est toutefois pas un critère de distinction objectif. Ensuite, elles soutiennent également qu'un tel critère n'est pas pertinent ni proportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir préserver la santé publique. Les parties requérantes renvoient en la matière à l'avis de la section de législation du Conseil d'État relatif à l'avant-projet de la loi du 21 mars 2024, dans lequel des questions ont été posées concernant la pertinence du critère de la superficie du commerce de 400 m². Cette critique a également été formulée par un certain nombre de parlementaires lors des travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024. Selon les parties requérantes, les motifs invoqués par le législateur ne sauraient convaincre. Premièrement, il n'a pas été démontré que des commerces alimentaires plus grands attirent un public cible plus important de consommateurs de produits de tabac, bien au contraire. Les parties requérantes font la comparaison avec les supermarchés de proximité plus petits d'une superficie juste en deçà de 400 m², avec les commerces de nuit et marchands de journaux offrant un large assortiment alimentaire, avec les épiceries locales et avec les commerces dans les stations-services, qui sont souvent plus proches et ouverts en continu, qui sont fréquentés plus souvent par des jeunes, qui sont aussi fréquentés par des consommateurs qui y effectuent leurs achats quotidiens et où les produits de tabac sont plus visibles que dans des supermarchés plus grands. La disposition attaquée implique que le législateur revient sur l'interdiction de vente de produits de tabac dans des distributeurs

automatiques, telle qu'elle a été introduite par les articles 11 et 12 de la loi du 29 novembre 2022 « portant des dispositions diverses en matière de santé » (arrêts n° 99/2023, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.099, et n° 159/2023, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.159), étant donné que les raisons qui ont poussé le législateur à introduire cette interdiction concernaient précisément le fait qu'aux endroits où sont placés de tels distributeurs automatiques, comme dans les stations-services, le contrôle social est moins important que dans les supermarchés. Deuxièmement, il n'a pas été démontré que les commerces alimentaires plus grands sont moins affectés que les commerces alimentaires plus petits par les retombées économiques liées à une interdiction de vente de produits de tabac.

Les parties requérantes allèguent par ailleurs qu'il n'existe aucun rapport entre la superficie d'un commerce et la protection de la santé publique. La disposition attaquée entraînera dès lors un glissement de la vente de produits de tabac vers des points de vente plus petits. Les parties requérantes font, à cet égard, la comparaison avec les Pays-Bas, où a été introduite une interdiction de vente de produits de tabac dans tous les supermarchés, la section consultative du Conseil d'État néerlandais ayant également été alertée sur un glissement du chiffre d'affaires vers d'autres commerces qui vendent des produits de tabac.

Il découle de l'absence de proportionnalité entre la mesure attaquée et le but poursuivi que celle-ci ne satisfait pas non plus à l'exigence de proportionnalité prévue à l'article 15, paragraphe 3, c), de la directive 2006/123/CE, qui est applicable lorsque l'exercice d'une activité de service est soumis à une « exigence ».

A.1.3. Pour les raisons exposées en A.1.2, la disposition attaquée viole également la liberté d'entreprendre, garantie par l'article II.3 du Code de droit économique et par l'article 16 de la Charte, et l'obligation de motivation des lois.

A.2.1. Premièrement, le Conseil des ministres estime que le recours en annulation est irrecevable parce que, dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes indiquent qu'en introduisant leur recours, elles ne poursuivent pas un intérêt économique mais souhaitent uniquement créer des conditions de concurrence équitables et mettre en place une législation non discriminatoire, ce qui équivaut, selon lui, à une action populaire.

A.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que les commerces alimentaires de moins et de plus de 400 m² ne sont pas comparables, puisque seuls les commerces alimentaires de plus de 400 m² doivent disposer d'une autorisation d'implantation commerciale. Cette autorisation se justifie précisément par le fait que les commerces concernés sont fréquentés par un grand public, ce qui a un impact en ce qui concerne la mobilité, le tissu économique, etc.

En outre, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée poursuit un objectif légitime, à savoir réduire le nombre de points de vente et dès lors la disponibilité de produits de tabac, afin d'aboutir à une génération sans tabac.

Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement repose également sur un critère objectif, à savoir la superficie du commerce alimentaire. Ce critère est aussi pertinent, puisqu'il entraîne une réduction du nombre de points de vente de produits de tabac. Le Conseil des ministres observe aussi à cet égard que les commerces alimentaires de plus de 400 m² sont fréquentés plus régulièrement et aussi plus souvent par des familles avec enfants. La mesure attaquée aura dès lors pour conséquence que la vente dans les supermarchés ne représentera plus que 7 % de la vente totale de produits de tabac et renforcera par conséquent la dénormalisation du tabagisme. Le Conseil des ministres souligne aussi que la mesure attaquée ne constitue qu'une première étape vers la réduction du nombre de points de vente de produits de tabac et que l'objectif est qu'à l'avenir, le nombre de points de vente de produits de tabac se réduise encore progressivement. Le législateur ne souhaitait toutefois pas introduire d'emblée une interdiction de vente pour tous les commerces alimentaires. Enfin, eu égard à cette suppression progressive et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur pour lutter contre les effets nocifs de la consommation de produits de tabac, il existe un lien raisonnable de proportionnalité entre la mesure attaquée et l'objectif poursuivi. Pour le surplus, les parties requérantes omettent de démontrer, à l'aide de données chiffrées concrètes, l'impact de la mesure attaquée sur le chiffre d'affaires des commerces alimentaires concernés.

A.2.3. Étant donné qu'il existe un lien raisonnable de proportionnalité entre la mesure attaquée et l'objectif poursuivi, celle-ci répond également à l'article 15, paragraphe 3, c), de la directive 2006/123/CE. Pour les raisons exposées en A.2.1, la disposition attaquée est compatible avec l'article II.3 du Code de droit économique et avec l'article 16 de la Charte, ainsi qu'avec l'obligation de motivation.

Quant à l'affaire n° 8335

A.3.1. La partie requérante dans l'affaire n° 8335 prend un premier moyen de la violation, par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La partie requérante critique la disposition attaquée en ce qu'elle instaure une interdiction de vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires de plus de 400 m², mais qu'elle n'instaure pas la même interdiction en ce qui concerne la vente de boissons alcoolisées, alors que la consommation de telles boissons est plus néfaste pour la société que le tabac.

A.3.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les consommateurs de produits de tabac et les consommateurs de produits alcoolisés ne sont pas comparables, étant donné que tant les conséquences sanitaires que l'impact social et économique des deux produits sont différents. En outre, il résulte de ce qui a été exposé en A.2.1 que la disposition attaquée poursuit un objectif légitime, qu'elle est fondée sur un critère de distinction objectif et pertinent et qu'elle présente un lien raisonnable de proportionnalité avec l'objectif poursuivi.

A.4.1. Dans un deuxième moyen, la partie requérante invoque la violation, par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, des normes de contrôle mentionnées en A.3.1, en ce que la superficie d'un commerce n'est pas un critère de distinction pertinent au regard de la protection de la santé publique. Elle renvoie à cet égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'État relatif à l'avant-projet de la loi du 21 mars 2024, ainsi qu'à l'avis n° 75.842/16 du Conseil d'État. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 3, 5°, précité, de la loi du 21 mars 2024, des normes de contrôle mentionnées en A.3.1, en ce qu'il prolonge l'autorisation de la vente de produits de tabac dans les commerces non alimentaires, comme les magasins de vêtements et de meubles et les magasins de produits cosmétiques. La disposition attaquée n'est donc pas pertinente au regard de l'objectif du législateur de protéger la santé publique, étant donné que des produits de tabac peuvent encore être vendus dans ces magasins.

A.4.2. Pour les raisons exposées en A.2.1, le Conseil des ministres estime que les deuxième et troisième moyens ne sont pas fondés, en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 22 de la Constitution et des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres répond que le législateur a bien prévu un cadre adéquat relatif à la protection de l'intégrité corporelle et mentale des justiciables.

A.5.1. La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation, par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle critique le fait que la disposition attaquée ne définit pas la notion de « commerce alimentaire », de sorte qu'il n'apparaît pas clairement quels commerces relèvent précisément de l'interdiction. La partie requérante renvoie à cet égard à l'avis n° 75.842/16, précité, de la section de législation du Conseil d'État.

A.5.2. Selon le Conseil des ministres, la notion de « commerce alimentaire » doit être entendue dans son acception usuelle, à savoir un magasin où sont vendues principalement les denrées alimentaires et où sont effectuées les courses quotidiennes. Il s'agit en outre de commerces alimentaires de plus de 400 m², à savoir les supermarchés. Le principe de légalité en matière pénale n'est dès lors pas violé.

Quant à l'affaire n° 8336

A.6.1. La partie requérante dans l'affaire n° 8336 prend un premier moyen de la violation, par l'article 8 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, avec la liberté d'entreprendre, garantie par l'article II.3 du Code de droit économique, et avec le principe de la personnalité de la peine, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante soutient qu'en permettant au tribunal d'interdire au fabricant, pour une période de minimum un an et maximum cinq ans, de vendre des produits de tabac pour lesquels de la publicité interdite a été faite, la disposition attaquée introduit une interdiction de vente à l'égard de fabricants qui est fondée sur un comportement illicite d'une tierce personne, à savoir le vendeur. Ces fabricants sont ainsi traités différemment de ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une telle mesure. L'interprétation qui, selon le Conseil des ministres, découle des travaux préparatoires

de la loi attaquée, selon laquelle l'interdiction de vente ne peut être imposée au fabricant de tabac que lorsque celui-ci a enfreint lui-même l'interdiction de publicité, ne trouve aucun fondement dans le texte de la disposition attaquée.

Selon la partie requérante, cette différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif et pertinent, puisqu'elle est contraire au principe de la personnalité de la peine. La peine attaquée est aussi disproportionnée, étant donné qu'elle peut être imposée pour une période de minimum un an et maximum cinq ans et que le fabricant ne sait pas clairement quand il s'y expose. Ainsi, l'on n'aperçoit pas précisément quand le vendeur a enfreint l'interdiction de publicité, en dehors de tout contrôle ou de toute collaboration du fabricant, ni si l'interdiction de vente s'applique à tous les produits de tabac du fabricant et à tous les points de vente.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée est compatible avec le principe de la personnalité de la peine et avec le principe de la sécurité juridique. Dans l'exposé des motifs du projet qui a conduit à la loi attaquée, il est en effet précisé que l'interdiction de vente ne peut être imposée au fabricant de tabac que lorsque celui-ci a enfreint lui-même l'interdiction de publicité.

En outre, le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée est également conforme à la liberté d'entreprendre. L'interdiction de vente est prescrite par une disposition législative formelle suffisamment précise et accessible. Elle poursuit un objectif légitime et répond à un besoin social impérieux, à savoir renforcer le respect de l'interdiction de publicité et, partant, protéger la santé publique. L'interdiction de vente est aussi proportionnée à l'objectif poursuivi. Le législateur, constatant des infractions très fréquentes à l'interdiction de publicité, a pu considérer que des sanctions plus sévères étaient nécessaires. Par ailleurs, l'interdiction de vente est limitée dans le temps et le juge n'est pas contraint de l'imposer.

Enfin, la mesure attaquée est conforme au principe de légalité en matière pénale. Outre le fait que l'interdiction de vente ne peut être imposée au fabricant de tabac que lorsque celui-ci a enfreint lui-même l'interdiction de publicité, il ressort tant du texte de la disposition attaquée que de l'exposé des motifs que cette interdiction s'applique aux produits de tabac pour lesquels une publicité interdite a été faite et à tous les points de vente. Lorsqu'aucun lien ne peut être établi entre la publicité et un produit spécifique, l'interdiction vaut pour tous les produits de tabac. Lorsque la publicité a été faite pour une marque, l'interdiction vaut pour cette marque.

A.7.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par les articles 3 et 6 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 12, 14 et 22 de la Constitution, avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 49 de la Charte. La partie requérante critique l'obligation, dont le non-respect est pénalement sanctionné et qui va de pair avec l'interdiction de vente de produits de tabac aux mineurs, qui consiste à contrôler l'âge de jeunes personnes qui ont l'air d'avoir moins de 25 ans. Selon elle, l'on n'aperçoit pas clairement quel objectif légitime le législateur poursuit par l'introduction de cette obligation de contrôle. Par ailleurs, la différence de traitement découlant de cette mesure ne repose pas sur un critère objectif et pertinent, puisqu'elle n'est fondée que sur l'évaluation subjective, par le vendeur, de l'âge de l'acheteur. La partie requérante renvoie à cet égard à une étude scientifique dont il ressort que l'âge des jeunes est difficile à évaluer et qui met en garde sur le fait de ne pas attacher d'effets juridiques à une telle évaluation. Enfin, l'obligation de contrôle est disproportionnée. Ainsi, les personnes qui donnent l'impression d'être plus jeunes que 25 ans doivent toujours décliner leur identité, ce qui est contraire à leur droit à la vie privée. En outre, la sanction est applicable indépendamment du fait de savoir si le vendeur a vendu des produits de tabac à une personne majeure ou à une personne mineure. Enfin, cette obligation est contraire au principe de légalité formelle et matérielle en matière pénale.

A.7.2. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres estime, premièrement, que les catégories de personnes ne sont pas comparables. Alors qu'il est difficile d'établir si des personnes mineures sont majeures, tel n'est pas le cas à l'égard de personnes majeures. Deuxièmement, la mesure attaquée poursuit un objectif légitime. Étant donné qu'il n'est pas toujours facile dans la pratique de distinguer un adulte d'un mineur, la mesure attaquée limite la marge d'erreur en cas d'appréciations erronées, et ce, afin de promouvoir le respect de l'interdiction de vente de produits de tabac aux personnes mineures. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir l'âge de l'intéressé. Ce critère est aussi pertinent, étant donné que la mesure attaquée a pour conséquence qu'une pièce d'identité sera demandée à presque toutes les personnes mineures. Enfin, la mesure attaquée est aussi raisonnablement proportionnée au but poursuivi. Le Conseil des ministres renvoie en la matière au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur et à l'article 16 de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, qui permet aux Parties d'exiger des vendeurs de produits de tabac qu'ils demandent à chaque acheteur, en cas de doute, de

prouver par des moyens appropriés qu'il a atteint l'âge requis à cet effet. En l'espèce, le législateur est même allé moins loin, en n'exigeant pas qu'une preuve d'identité puisse être demandée à chaque acheteur.

Quant à la violation alléguée des articles 12 et 14 de la Constitution et de l'article 49 de la Charte, le Conseil des ministres estime que le vendeur de produits de tabac sait suffisamment clairement quand il doit contrôler l'âge de l'acheteur.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 7 et 8 de la Charte, le Conseil des ministres précise que l'ingérence dans le droit à la vie privée est prévue par une norme législative suffisamment précise. Pour les raisons précitées, la disposition attaquée poursuit également un objectif légitime, répond à un besoin social impérieux et n'entraîne pas des effets disproportionnés pour les vendeurs de produits de tabac.

A.8.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par les articles 3 et 6 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 12 et 14 de celle-ci et avec l'article II.3 du Code de droit économique. La partie requérante critique l'interdiction, dont le non-respect est pénalement sanctionné, faite aux commerces alimentaires de plus de 400 m² de vendre des produits de tabac. Selon elle, les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024 ne permettent pas de déduire quel objectif légitime le législateur poursuit par cette interdiction. En outre, cette dernière repose sur un critère de distinction qui est certes objectif mais non pertinent. Il n'y a aucun rapport entre la superficie d'un commerce et la vente de produits de tabac et, partant, la protection de la santé publique, ce qu'a également observé la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif à l'avant-projet qui a conduit à la loi du 21 mars 2024. L'obligation faite aux commerces alimentaires de plus de 400 m² de disposer d'une autorisation d'implantation commerciale n'est pas pertinente non plus, puisqu'elle n'est plus applicable à Bruxelles. Enfin, l'interdiction attaquée est disproportionnée, étant donné qu'elle repose principalement sur des motifs d'ordre économique. En outre, le législateur aurait aussi pu prendre des mesures moins drastiques, comme une distinction en fonction de la nocivité des produits de tabac. Il aurait pu aussi se limiter à l'interdiction d'exposition, également introduite par la loi du 21 mars 2024.

A.8.2. Le Conseil des ministres estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation du principe de légalité en matière pénale et de l'article II.3 du Code de droit économique, puisque les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient ces normes de contrôle. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen est également irrecevable, puisque les parties requérantes ne précisent pas quelles catégories de personnes sont comparées. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres renvoie à ce qu'il a exposé en A.2.1. Il ajoute qu'il est également pertinent que l'interdiction de vente soit appliquée à tous les produits de tabac.

A.9.1. La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation, par les articles 3 et 6 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article II.3 du Code de droit économique. Selon la partie requérante, l'interdiction de vente de produits de tabac dans des points de vente temporaires, dont le non-respect est pénalement sanctionné, fait naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée. Premièrement, cette différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif, étant donné que la loi attaquée ne précise pas ce qui doit être considéré comme un point de vente temporaire. Deuxièmement, le critère de distinction n'est pas pertinent, étant donné que ce n'est pas le caractère temporaire d'un point de vente, mais plutôt la facilité d'accès à celui-ci, qui est en lien avec la protection de la santé publique. Troisièmement, l'interdiction attaquée, combinée aux autres mesures attaquées, est disproportionnée. La partie requérante estime que l'interdiction d'exposition instaurée et l'interdiction de publicité existante, qui vaut pour tous les points de vente, suffisent pour assurer la protection de la santé publique.

A.9.2. Selon le Conseil des ministres, les points de vente temporaires et permanents ne sont pas comparables, étant donné que les possibilités de contrôle sont beaucoup plus limitées à l'égard des premiers. En outre, la disposition attaquée poursuit un objectif légitime, à savoir la réduction du nombre de points de vente et de la disponibilité de produits de tabac pour les jeunes non-fumeurs. Selon le Conseil des ministres, le critère de distinction est objectif et pertinent, étant donné que de tels points de vente sont présents lors d'événements qui sont souvent fréquentés par des jeunes et par des familles avec de jeunes enfants. Eu égard à la suppression progressive des produits de tabac visée par le législateur et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont il dispose, la mesure attaquée est raisonnablement proportionnée à l'objectif poursuivi.

A.10.1. Un cinquième moyen est pris de la violation, par les articles 4 et 7 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'expression et avec la liberté d'information, garanties par l'article 11 de la Charte, et avec l'article II.3 du Code de droit économique. La partie requérante critique l'interdiction, dont le non-respect est pénalement sanctionné, d'exposer des produits de tabac aux et dans les points de vente. Selon la partie requérante, cette interdiction fait naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée. Premièrement, les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024 ne permettent pas de déduire quel objectif légitime le législateur poursuit par cette interdiction d'exposition. Cette dernière n'a pas non plus été précédée d'une étude. Deuxièmement, elle limite de manière disproportionnée tant les droits d'information du consommateur que la liberté d'expression et la liberté d'entreprendre des fabricants et des vendeurs de produits de tabac et de substituts au tabac. En ce que les produits de tabac ne sont visibles en aucune manière, un grand nombre de vendeurs sont obligés d'adapter leur infrastructure, ce qui leur occasionne des frais. En outre, l'interdiction d'exposition est applicable à tous les produits de tabac et donc aussi aux substituts, moins nocifs. L'absence de proportionnalité se fait d'autant plus ressentir qu'elle est combinée aux autres mesures introduites par la loi du 21 mars 2024.

A.10.2. Selon le Conseil des ministres, la mesure attaquée remplit les conditions auxquelles la liberté d'expression et la liberté d'entreprendre peuvent être restreintes. Premièrement, elle est prévue dans une disposition législative formelle suffisamment précise et accessible. Elle poursuit un objectif légitime, à savoir réduire la visibilité des produits de tabac et, partant, protéger la santé publique. Enfin, la mesure attaquée répond à un besoin social impérieux et est proportionnée à l'objectif poursuivi. Le Conseil des ministres souligne en la matière que la disposition attaquée n'emporte pas une interdiction complète d'information.

Quant à l'affaire n° 8338

A.11. La partie requérante dans l'affaire n° 8338 demande l'annulation de l'article 8 de la loi du 21 mars 2024, qui permet au tribunal d'interdire au fabricant la vente des produits de tabac pour lesquels de la publicité interdite a été faite, et ce, pour une période de minimum un an et maximum cinq ans.

A.12.1. Dans un premier moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la personnalité de la peine. La disposition attaquée a en effet pour conséquence qu'un fabricant de tabac peut être tenu pénalement responsable d'une publicité interdite faite par des tiers. L'interprétation qui, selon le Conseil des ministres, découle des travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024, selon laquelle l'interdiction de vente ne peut être imposée au fabricant de tabac que lorsque celui-ci a enfreint lui-même l'interdiction de publicité, ne trouve aucun fondement dans le texte de la disposition attaquée.

A.12.2. Pour les raisons exposées en A.6.2, le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas fondé.

A.13.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement entre les entreprises dans l'industrie du tabac et les entreprises dans d'autres secteurs soumis à l'une ou l'autre forme d'interdiction de publicité, ou dont la publicité est à tout le moins strictement réglementée, comme l'industrie des boissons alcoolisées. Selon la partie requérante, la mesure attaquée n'est pas nécessaire, étant donné que des mesures moins discriminatoires et moins contraignantes auraient pu être introduites, comme une augmentation des peines minimales et maximales, combinée à une responsabilisation des parquets. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, il n'y a pas d'augmentation du nombre d'infractions à l'interdiction de publicité. Par ailleurs, la sanction pénale n'est pas adaptée à la gravité de l'infraction. À tout le moins, la mesure attaquée n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi. Elle aura une incidence excessive sur les fabricants de tabac. Elle prévoit en effet la possibilité d'une interdiction de vente, y compris entre entreprises, pour une période de minimum un an à maximum cinq ans, et pourra être imposée pour toute infraction à l'interdiction de publicité. En outre, si un produit de tabac est interdit, le consommateur s'en procurera un autre, marquant la fin du produit concerné sur le marché belge.

A.13.2. Le Conseil des ministres estime tout d'abord que le moyen est irrecevable parce que la partie requérante ne définit pas de manière suffisamment précise les catégories de personnes à comparer. L'industrie des boissons alcoolisées, à laquelle la partie requérante fait référence dans son mémoire en réponse, n'est pas une catégorie comparable. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement, pour les

motifs qui ont été exposés en A.6.2, poursuit un objectif légitime et repose sur un critère de distinction objectif, pertinent et proportionné.

A.14.1. Dans un troisième moyen, la partie requérante invoque la violation du principe de légalité en matière pénale, garanti par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 49 de la Charte. Selon la partie requérante, l'on n'aperçoit pas précisément quels actes ou omissions peuvent entraîner la sanction attaquée. Premièrement, l'on ne sait pas si l'interdiction de vente ne peut être imposée à un fabricant de tabac que lorsque celui-ci a fait lui-même de la publicité interdite ou si elle peut aussi être imposée si ce sont des tiers qui l'ont faite. Deuxièmement, l'on n'aperçoit pas clairement quels produits de tabac sont susceptibles d'être interdits à la vente. En outre, la mesure attaquée viole aussi le principe de la proportionnalité de la peine, qui fait partie du principe de légalité matérielle en matière pénale. La partie requérante souligne à cet égard que l'interdiction de vente peut être infligée pour une période de minimum un an et maximum cinq ans.

A.14.2. Pour les raisons exposées en A.6.2, le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas fondé.

A.15.1. Un quatrième moyen est pris de la violation du droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit à un procès équitable, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour les raisons exposées en A.13.1, la mesure attaquée constitue une ingérence dans le droit de propriété des fabricants de tabac. Selon la partie requérante, cette ingérence n'est pas justifiée. Premièrement, pour les raisons exposées en A.14.1, il n'y a pas de fondement juridique suffisamment accessible, précis et prévisible. Deuxièmement, et pour les raisons exposées en A.13.1, il n'y a pas de lien raisonnable de proportionnalité entre la mesure attaquée et l'objectif poursuivi.

A.15.2. Pour les raisons exposées en A.6.2, le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas fondé.

A.16.1. La partie requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE) et avec l'article 7 de la directive 2003/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 « concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac » (ci-après : la directive 2003/33/CE). Pour les raisons exposées en A.13.1, la mesure attaquée constitue une entrave à la libre circulation des biens. Cette entrave n'est pas justifiée. La partie requérante rappelle à cet effet les lourdes conséquences de la mesure attaquée. En outre, pour les raisons exposées en A.13.1, cette mesure n'est pas nécessaire. Par ailleurs, la jurisprudence révèle une incertitude quant à la portée de l'interdiction de publicité. Pour les raisons précitées, la mesure attaquée viole également l'article 7 de la directive 2003/33/CE, qui impose aux États membres de fixer des sanctions proportionnées en cas de violations des dispositions nationales fixées en exécution de cette directive.

A.16.2. Le Conseil des ministres fait valoir, à titre principal, que le moyen est irrecevable pour le motif exposé en A.13.2. À titre subsidiaire, et pour les raisons exposées en A.6.2, la mesure attaquée poursuit un objectif d'intérêt général, est appropriée pour atteindre cet objectif et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour ce faire. La disposition attaquée est dès lors compatible avec l'article 34 du TFUE et avec l'article 7 de la directive 2003/33/CE.

A.17.1. Le sixième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, garantie par l'article II.3 du Code de droit économique et par l'article 16 de la Charte. La partie requérante renvoie à cet effet à ce qui a été exposé dans le cadre du cinquième moyen.

A.17.2. Selon le Conseil des ministres, pour les raisons exposées en A.6.2, le moyen n'est pas fondé.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 3, 1°, 4° et 5°, 4, 6, 7 et 8 de la loi du 21 mars 2024 « 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 » (ci-après : la loi du 21 mars 2024). Ces dispositions introduisent un certain nombre de mesures relatives à la vente, à la publicité et à la promotion de produits de tabac. À cet effet, elles modifient les articles 6, 7, 14 et 15 de la loi du 24 janvier 1977 « relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits » (ci-après : la loi du 24 janvier 1977).

B.1.2. Les dispositions attaquées sont libellées comme suit :

« Art. 3. A l'article 6 de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 29 novembre 2022, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 4 est remplacé par ce qui suit :

‘ § 4. Il est interdit d'offrir ou de vendre des produits de tabac aux jeunes de moins de dix-huit ans.

Le responsable pour le compte duquel ce produit a été vendu ou offert peut également être tenu responsable en cas de non-respect de cette interdiction.

Toute personne qui vend des produits de tabac à une jeune personne qui paraît avoir moins de vingt-cinq ans doit exiger de celle-ci qu'elle prouve qu'elle a atteint l'âge de dix-huit ans.

Dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut soumettre les lieux où sont mis dans le commerce des produits de tabac, à l'obligation d'afficher des avertissements concernant la nocivité des produits de tabac et/ou des mentions concernant les conditions de vente, visées à l'alinéa 1er. ’

[...]

4° l'article 6 est complété par un paragraphe 9 rédigé comme suit :

‘ § 9. Il est interdit de vendre des produits de tabac dans les points de vente temporaires. ’.

5° l'article 6 est complété par un paragraphe 10 rédigé comme suit :

‘ § 10. Il est interdit de vendre des produits de tabac dans des commerces alimentaires de plus de 400m². ’.

Art. 4. A l'article 7 de la même loi, modifié par les lois du 22 décembre 2009 et 15 mars 2020, il est inséré un paragraphe 3 rédigé comme suit :

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

[...]

Art. 6. L'article 14 de la même loi, remplacé par la loi du 18 décembre 2016 et modifié par la loi du 11 février 2021, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 14. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinquante à trois mille euros ou de l'une de ces peines seulement, celui qui fabrique ou importe et celui qui, sans être le fabricant ou l'importateur, introduit sciemment dans le commerce des denrées alimentaires ou autres produits visés par la présente loi en infraction à l'article 6, §§ 4, 4/1, 6, 6/1, 7, 9 et 10, et à l'article 8 et aux arrêtés pris en exécution des articles 2, alinéas 1er et 2, 3, 1^o, a), et 2^o à 5^o, 4, § 4, 6 et 10. ’.

Art. 7. L'article 15, § 3 de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 30 octobre 2018, est remplacé par ce qui suit :

‘ § 3. Sont punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de dix mille à cent mille euros ou de l'une de ces peines seulement, le fabricant, l'importateur, l'éditeur et l'imprimeur qui enfreignent les dispositions de l'article 7, § 2bis et 3 de la présente loi.

Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de deux cent cinquante à cent mille euros ou de l'une de ces peines seulement, celui qui enfreint les dispositions de l'article 7, § 2bis et 3 et qui n'est pas mentionné à l'alinéa 1er. ’.

Art. 8. Dans la même loi, il est inséré un article 15/2 rédigé comme suit :

‘ Art. 15/2. Outre les peines prévues à l'article 15, § 3, le tribunal peut, en cas de non-respect de l'article 7, § 2bis, interdire au fabricant la vente des produits de tabac pour lesquels de la publicité interdite a été faite et ce, pour une période de minimum un an et maximum cinq ans. ’ ».

B.1.3. La loi du 21 mars 2024 introduit dès lors les mesures suivantes : (1) l'interdiction de vendre des produits de tabac dans les points de vente temporaires et dans les commerces alimentaires de plus de 400 m², (2) l'obligation pour un vendeur de produits de tabac de demander une preuve d'identité lors de l'achat de produits de tabac pour toutes les personnes donnant l'impression d'avoir moins de 25 ans, (3) l'interdiction d'exposer des produits de tabac aux et dans les points de vente et (4) le renforcement des sanctions en cas d'infractions à l'interdiction de publicité et de promotion, parmi lesquelles une interdiction temporaire faite au fabricant de vendre des produits de tabac.

B.2.1. Selon les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024, ces nouvelles mesures donnent exécution à la « Stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac » du 14 décembre 2022 (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 4). Cette stratégie interfédérale vise à réduire le nombre de consommateurs quotidiens de produits de tabac dans la population de 15 ans et plus à 10 % à l'horizon 2028 et à 5 % d'ici à 2040, à réduire le nombre de personnes s'initiant aux produits de tabac à 0 % ou presque 0 % d'ici à 2040, et à atteindre, à l'horizon 2028, un taux de consommation quotidien de produits de tabac de 6 % parmi la tranche d'âge 15-24 ans (stratégie interfédérale, p. 7).

B.2.2. Selon les travaux préparatoires, les nouvelles mesures « visent notamment à rendre les produits de tabac moins disponibles et moins attractifs et de ce fait, réduire la consommation de ceux-ci et réduire le risque d'initiation parmi les jeunes non fumeurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 20).

B.2.3. Enfin, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a souligné lors des travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024 qu'« une approche par étapes a été retenue » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/003, p. 31) et qu'« à l'avenir, [il] entend prendre encore d'autres mesures pour limiter les ventes de ces produits » (*ibid.*, p. 4).

B.3. La loi du 21 mars 2024 prévoit une entrée en vigueur par phases. L'obligation faite à un vendeur de produits de tabac de demander la preuve d'identité lors de l'achat de produits de tabac à toutes les personnes donnant l'impression d'avoir moins de 25 ans est entrée en vigueur le 12 avril 2024. L'interdiction de vente de produits de tabac dans des points de vente temporaires est entrée en vigueur le 1er janvier 2025 (article 9, § 2). L'interdiction de vente de produits de tabac dans des commerces alimentaires de plus de 400 m² et l'interdiction d'exposer des produits de tabac aux et dans les points de vente sont entrées en vigueur le 1er avril 2025 (article 9, § 3). Enfin, la sanction supplémentaire en cas d'infractions à l'interdiction de publicité et de promotion, introduite par l'article 8, entrera en vigueur le 31 décembre 2025 (article 9, § 4).

B.4. L'article 2 de la loi du 18 mai 2024 « portant dispositions diverses en matière de santé et de finances » (ci-après : la loi du 18 mai 2024) a complété l'interdiction de vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires de plus de 400 m² contenue dans l'article 6, § 10, de

la loi du 24 janvier 1977 par les mots « à l'exception de la vente aux professionnels du commerce du tabac. Les produits ne peuvent être accessibles aux consommateurs privés ». Étant donné que l'article 2 de la loi du 18 mai 2024 ne fait pas l'objet des recours en annulation présentement examinés, la Cour ne tient pas compte de cet article dans son examen.

Quant au fond

En ce qui concerne la sanction pénale relative à l'interdiction temporaire faite au fabricant de vendre des produits de tabac

B.5. Le premier moyen dans l'affaire n° 8336 et les premier à sixième moyens dans l'affaire n° 8338 sont pris de la violation, par l'article 8 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10, 11, 12, alinéa 2, 14 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, avec la liberté d'entreprendre, garantie par l'article II.3 du Code de droit économique, avec le principe de la personnalité de la peine, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), avec l'article 34 du Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE) et avec l'article 7 de la directive 2003/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 « concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac » (ci-après : la directive 2003/33/CE).

B.6. L'article 15/2 de la loi du 24 janvier 1977, tel qu'il a été inséré par l'article 8 de la loi du 21 mars 2024, accorde au juge, en cas de non-respect des dispositions de l'article 7, § 2bis, de la loi du 24 janvier 1977, la possibilité d'interdire au fabricant la vente des produits de tabac pour lesquels de la publicité interdite a été faite et ce, pour une période de minimum un an et maximum cinq ans. L'article 7, § 2bis, interdit la publicité pour des produits de tabac et le parrainage par ces produits.

La peine prévue à l'article 15/2 est une peine supplémentaire qui peut être imposée en plus des peines qui sont prévues à l'article 15, § 3, de la loi du 24 janvier 1977. En vertu de cette dernière disposition, telle qu'elle a été remplacée par l'article 7 de la loi du 21 mars 2024, qui n'est pas attaqué par les parties requérantes, le fabricant, l'importateur, l'éditeur et l'imprimeur qui enfreignent l'article 7, §§ 2*bis* et 3, de la loi du 24 janvier 1977 sont punis d'une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 10 000 à 100 000 euros ou de l'une de ces peines seulement. Toute autre personne qui enfreint l'article 7, §§ 2*bis* et 3, de la loi du 24 janvier 1977 est punie d'une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 250 à 100 000 euros ou de l'une de ces peines seulement.

B.7. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.8.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.8.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable

avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.8.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.8.4. L'interdiction pénale de vente des produits de tabac a pour effet de limiter le droit de propriété des producteurs des produits de tabac concernés. Cette mesure ne constitue toutefois pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution.

B.8.5. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.9.1. La liberté d'entreprendre, visée à l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code). La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec les dispositions de droit de l'Union européenne applicables, plus précisément avec l'article 16 de la Charte, qui est cité dans le moyen.

Par conséquent, la Cour est compétente pour contrôler les dispositions attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre.

B.9.2. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Celui-ci n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

B.10.1. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.10.2. L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.10.3. L'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

B.10.4. L'article 49, paragraphe 1, de la Charte dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée ».

B.10.5. En ce qu'ils exigent que toute infraction soit prévue par la loi, l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 49, paragraphe 1, de la Charte ont une portée analogue à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

B.10.6. En attribuant au pouvoir législatif la compétence pour 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 et des dispositions internationales précitées 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.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.11.1. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 48, paragraphe 1, de la Charte, toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

Les présomptions légales ne sont en principe pas contraires à la présomption d'innocence (voy., en ce sens, CEDH, 7 octobre 1988, *Salabiaku c. France*, ECLI:CE:ECHR:1988:1007JUD001051983, § 28; 20 mars 2001, *Telfner c. Autriche*, ECLI:CE:ECHR:2001:0320JUD003350196, § 16). Elles doivent toutefois être raisonnablement proportionnées au but légitime poursuivi (CEDH, 23 juillet 2002, *Janosevic c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003461997, § 101; 23 juillet 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag et Vulic c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003698597, § 113; décision, 19 octobre 2004, *Falk c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:2004:1019DEC006627301), en prenant en compte la gravité de l'enjeu et en préservant les droits de la défense (CEDH, 30 mars 2004, *Radio France e.a. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24; 4 octobre 2007, *Anghel c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2007:1004JUD002818303, § 60; 30 juin 2011, *Klouvi c. France*, ECLI:CE:ECHR:2011:0630JUD003075403, § 41).

B.11.2. Le principe fondamental de la personnalité des peines requiert qu'une peine ne puisse être imposée qu'à celui qui a commis l'infraction ou qui y a participé (CEDH, 29 août 1997, *A.P., M.P. et T.P. c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:1997:0829JUD001995892, § 48).

Ce principe est enfreint lorsqu'une sanction pénale est infligée à un tiers qui ne peut pas être rendu responsable de l'infraction.

B.11.3. Le principe de la sécurité juridique interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.12. L'article 34 du TFUE comporte, en tant qu'expression du principe fondamental de la libre circulation des marchandises, une interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et des mesures d'effet équivalent entre les États membres (CJCE, grande chambre, 5 juin 2007, C-170/04, *Rosengren e.a.*, ECLI:EU:C:2007:393, point 31). Il interdit toute mesure nationale susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union européenne (CJCE, 11 septembre 2008, C-141/07, *Commission c. Allemagne*, ECLI:EU:C:2008:492, point 28; CJUE, 8 octobre 2020, C-602/19, *kohlpharma GmbH*, ECLI:EU:C:2020:804, point 38).

Les dispositions législatives imposant comme sanction pénale une interdiction de vente des produits de tabac sont de nature à entraver, à tout le moins indirectement, le commerce intracommunautaire de tels produits et elles doivent dès lors être considérées comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, mesure qui est en principe interdite par l'article 34 du TFUE (CJCE, 10 avril 2008, C-265/06, *Commission c. Portugal*, ECLI:EU:C:2008:210, points 32-36; grande chambre, 10 février 2009, C-110/05, *Commission c. Italie*, ECLI:EU:C:2009:66, points 56-58; 4 juin 2009, C-142/05, *Mickelsson et Roos*, ECLI:EU:C:2009:336, points 16-17).

Les mesures nationales susceptibles d'entraver ou de rendre moins attrayantes la liberté précitée ne peuvent être admises qu'à la condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, tel que la protection de la santé et de la vie des personnes (cf. l'article 36 du TFUE) ou du consommateur, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (CJUE, 12 septembre 2013, C-475/11, *Kostas Konstantinides*, ECLI:EU:C:2013:542, points 50-51; 8 octobre 2020, C-602/19, *kohlpharma GmbH*, précité, points 40-41).

B.13. Les articles 3 et 7 de la directive 2003/33/CE disposent :

« Article 3

Publicité dans les médias imprimés et dans les services de la société de l'information

1. La publicité dans la presse et d'autres médias imprimés est limitée aux publications exclusivement destinées aux professionnels du commerce du tabac et aux publications qui sont imprimées et éditées dans des pays tiers, lorsque ces publications ne sont pas principalement destinées au marché communautaire.

Toute autre publicité dans la presse et d'autres médias imprimés est interdite.

2. La publicité qui n'est pas autorisée dans la presse et d'autres médias imprimés n'est pas autorisée dans les services de la société de l'information.

[...]

Article 7

Sanctions et application

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ce régime à la Commission au plus tard à la date visée à l'article 10 et lui notifient dans les meilleurs délais toute modification ultérieure le concernant.

[...] ».

B.14. Premièrement, les parties requérantes critiquent le fait qu'un fabricant de tabac peut être tenu pénalement responsable d'infractions à l'interdiction de publicité qui n'ont pas été commises par lui-même, mais par des tiers.

B.15. L'exposé des motifs relatif au projet de loi qui a donné lieu à la loi du 21 mars 2024 mentionne :

« Les infractions à l'interdiction de publicité pour le tabac sont actuellement passibles d'une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et d'amendes de 250 (ou 10.000 pour le fabricant, l'importateur, l'éditeur et l'imprimeur) à 100.000 euros. Bien que ces montants doivent être multipliés par les décimes additionnels, actuellement x 8, un montant de 100.000 EUR x 8 (maximum) est trop peu élevé pour un fabricant de tabac.

Malgré les amendes précédemment imposées et payées, ils continuent de braver l'interdiction de publicité pour le tabac. Les sanctions ne sont donc ni efficaces ni dissuasives, comme l'exige pourtant la directive sur les produits du tabac (TPD) 2014/40/UE.

En outre, les sanctions sont régulièrement prononcées avec sursis.

Enfin, à la suite de la fiche 15.3 de la stratégie interfédérale pour une société sans fumée, une sanction supplémentaire a été rendue possible au cas où le fabricant de produits du tabac enfreindrait lui-même l'interdiction de la publicité. Dans ce cas, une interdiction temporaire de vente de produits du tabac pour lesquels une publicité interdite a été imposée peut être imposée par le tribunal » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 7).

B.16. Comme l'observe aussi le Conseil des ministres dans ses mémoires, il découle de l'exposé des motifs précité que l'interdiction temporaire faite au fabricant de vendre des produits de tabac ne peut être imposée que lorsque celui-ci a enfreint lui-même l'interdiction de publicité prévue à l'article 7, § 2bis, de la loi du 24 janvier 1977.

B.17. Étant donné que le grief des parties requérantes repose sur une prémisse erronée, il n'est pas fondé.

B.18. Deuxièmement, l'on n'aperçoit pas clairement, selon les parties requérantes, pour quels produits de tabac et à l'égard de quels points de vente une interdiction de vente peut être imposée.

B.19. Il ressort tant du texte de la disposition attaquée que de l'exposé des motifs mentionné en B.15 que l'interdiction s'applique aux produits de tabac faisant l'objet d'une publicité interdite. Lorsqu'une marque a fait l'objet d'une publicité interdite, il découle de l'interdiction de publicité pour les marques de tabac contenue dans l'article 7, § 2bis, 3°, de la loi du 24 janvier 1977 que cette interdiction s'applique à la marque.

En l'absence de libellé contraire, il peut en outre être déduit de la disposition attaquée que l'interdiction s'applique à tous les points de vente.

B.20. Le grief des parties requérantes n'est pas fondé.

B.21. Enfin, les parties requérantes critiquent la proportionnalité de la peine attaquée.

B.22. Le principe de la proportionnalité des sanctions pénales implique que la sanction prononcée par le juge doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec

l'infraction qu'elle punit, compte tenu des éléments de la cause. Ce principe est également garanti par l'article 49, paragraphe 3, de la Charte.

B.23. Il ressort de l'exposé des motifs mentionné en B.15 que l'introduction de la peine supplémentaire consistant à interdire aux fabricants de tabac de vendre des produits de tabac a notamment été dictée par le constat que ceux-ci continuaient à braver l'interdiction de publicité pour le tabac, en dépit des peines existantes.

B.24. L'appréciation de la gravité d'une infraction et de la sévérité avec laquelle l'infraction peut être punie relève du pouvoir d'appréciation du législateur compétent. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité, en particulier dans des matières qui, comme celles qui ont pour objet la consommation de produits de tabac, concernent des comportements présentant des dangers importants pour la santé publique.

C'est dès lors au législateur compétent qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation du juge doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était déraisonnable.

La Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs portant des sanctions, elle émettait chaque fois une appréciation sur la base d'un jugement de valeur concernant le caractère répréhensible des faits en cause par rapport à d'autres faits punissables. En ce qui concerne l'échelle des peines, l'appréciation de la Cour doit se limiter aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'elle aboutit à traiter de manière déraisonnable des infractions comparables.

B.25. Le législateur peut également prévoir des peines plus sévères lorsqu'il constate que les peines existantes ne suffisent pas pour opérer un changement de comportement. Une peine qui vise à changer les comportements ne peut être utile que si elle est suffisamment dissuasive.

B.26. L'interdiction de vente de produits de tabac présente un lien de causalité avec l'infraction commise et peut, en ce sens, contribuer à sensibiliser l'auteur de l'infraction aux effets qu'a pu produire le comportement spécifique pour lequel il a été condamné. La peine attaquée présente à cet égard une similitude avec l'interdiction prévue à l'article 7bis du Code pénal que le juge peut imposer à une personne morale d'exercer une activité relevant de son objet social. Dès lors que cette peine peut réduire le risque d'infraction future à l'interdiction de publicité, elle promeut la protection de la santé publique, qui est poursuivie par l'interdiction de publicité.

B.27. La peine attaquée est facultative. Le juge peut imposer l'interdiction de vente de produits de tabac, mais n'y est pas contraint. Dès lors, le juge qui souhaite imposer l'interdiction de vente de produits de tabac, en plus de la peine d'emprisonnement et/ou d'une amende, doit motiver son choix.

Les durées minimale et maximale prévues par la disposition attaquée, à savoir au minimum un an et au maximum cinq ans, ne sont pas disproportionnées et offrent au juge la possibilité d'adapter la peine aux circonstances de l'affaire. C'est au juge d'apprécier en fonction de la gravité des faits si ceux-ci donnent lieu à une interdiction de vente de produits de tabac et de déterminer la durée de cette interdiction, une obligation qui découle aussi du principe de proportionnalité qui est applicable en tout état de cause. Il convient également de prendre en compte à cet égard qu'en règle, les fabricants de tabac ont ou doivent avoir une bonne connaissance de la législation relative à la publicité sur le tabac et, partant, il faut supposer qu'ils peuvent évaluer avec suffisamment de précision la gravité de l'infraction qu'ils commettent et l'importance corrélative de la sanction à laquelle ils s'exposent.

Par ailleurs, l'interdiction, comme il est dit aussi en B.19, ne s'applique qu'aux produits de tabac pour lesquels de la publicité interdite a été faite.

Enfin, la disposition attaquée n'affecte pas les dispositions de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation » (ci-après : la loi du 29 juin 1964).

B.28. Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée n'introduit pas une peine disproportionnée.

B.29. Le premier moyen dans l'affaire n° 8336 et les premier à sixième moyens dans l'affaire n° 8338 ne sont pas fondés.

En ce qui concerne l'interdiction d'exposer des produits de tabac aux et dans les points de vente

B.30. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 8336 est pris de la violation, par les articles 4 et 7 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'expression et avec la liberté d'information, garanties par l'article 11 de la Charte, et avec l'article II.3 du Code de droit économique. La partie requérante critique l'interdiction, dont le non-respect est pénalement sanctionné, d'exposer des produits de tabac aux et dans les points de vente.

B.31.1. L'article 11, paragraphe 1, de la Charte dispose :

« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières ».

La liberté d'expression est garantie de manière analogue à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.31.2. L'information à caractère commercial est protégée par la liberté d'expression (CEDH, 20 novembre 1989, *Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, § 26; 30 janvier 2018, *Sekmadienis Ltd. c. Lituanie*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714, § 73).

B.31.3. La liberté d'expression peut, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, être soumise, sous certaines conditions, à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions, en vue, notamment, de la protection de la santé publique, de la réputation ou des droits d'autrui. Les exceptions dont elle est assortie appellent toutefois « une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière contraignante » (CEDH, grande chambre, 20 octobre 2015, *Pentikäinen c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD001188210, § 87).

Une ingérence dans la liberté d'expression précitée doit être prévue par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit donc être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé. Ces exigences ne peuvent cependant pas aboutir à une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative (CEDH, grande chambre, 22 octobre 2007, *Lindon, Otchakovsky-Laurens et Joly c. France*, ECLI:CE:ECHR:2007:1022JUD002127902, § 41; grande chambre, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 131-133, grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 141-142). Il doit ensuite être démontré que la restriction est nécessaire dans une société démocratique, qu'elle répond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnée aux buts légitimes poursuivis. En matière de réglementation des messages commerciaux et de la publicité, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

B.32. Les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024 commentent l'interdiction d'exposition comme suit :

« L'interdiction totale de publicité ainsi que le paquet standardisé ont été introduits afin de rendre les produits de tabac moins attractifs et d'éviter que des non-fumeurs ne se mettent à fumer. Afin d'aller plus loin, il y a lieu d'interdire l'exposition des paquets de produits de tabac aux points de vente (‘ *display ban* ’) qui complète logiquement l'interdiction totale de publicité. En effet, le fait d'exposer et de présenter de manière visible les produits de tabac dans des points de vente constitue une forme importante de publicité pour ces produits. D'autres pays européens comme la Norvège, le Royaume-Uni, la Croatie, la Finlande et l'Irlande ont déjà pris ce type de mesure qui a démontré son efficacité.

Cette interdiction vise tous les produits de tabac donc les produits à base de tabac et les produits similaires (par ex. e-cigarettes, e-liquides, produits à fumer à base de plantes, appareils, filtres, papiers etc...). A la demande spécifique du client, le vendeur pourra lui montrer les produits demandés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 6).

Après que la section de législation du Conseil d'État, dans son avis relatif à l'avant-projet de loi qui a donné lieu à la loi du 21 mars 2024, a formulé une observation concernant la portée de la notion d'« exposition » et le rapport entre cette notion et l'interdiction de publicité

existante (CE, avis n° 74.604/3 du 27 novembre 2023, *ibid.*, pp. 38-39), le législateur a précisé dans les travaux préparatoires que « l'interdiction ne vise que l'exposition des produits de tabac mentionnés ci-dessus. D'autres représentations de ces produits (par exemple, des photos ou des affiches) sont-elles de toute façon couvertes par l'interdiction de publicité de l'article 7, § 2bis » (*ibid.*, p. 6).

B.33. Sans qu'il soit nécessaire de vérifier si l'exposition de produits de tabac relève de la liberté d'expression, la mesure attaquée doit, en toute hypothèse, pour être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec la liberté d'entreprendre, poursuivre un objectif légitime et être proportionnée à cet objectif.

B.34. Il résulte des travaux préparatoires mentionnés en B.32 que l'interdiction d'exposition vise à diminuer l'attractivité des produits de tabac, de sorte à réduire la tentation d'acheter ceux-ci. Elle a donc pour objet d'assurer la protection de la santé publique et répond dès lors à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.35. Comme il est dit dans les travaux préparatoires mentionnés en B.32, le fait d'exposer et de présenter de manière visible les produits de tabac dans des points de vente constitue une forme importante de publicité pour ces produits. L'exposition visible d'un produit augmente la probabilité qu'il soit effectivement acheté, de même que le risque d'achats impulsifs. Un tel risque concerne non seulement les fumeurs mais également les non-fumeurs, et en particulier les jeunes, compte tenu notamment des divers lieux qui proposent des produits de tabac (avis n° 9549 du Conseil supérieur de la santé relatif aux cigarettes électroniques, juin 2022, p. 23), raison pour laquelle le Conseil supérieur de la santé plaide aussi en faveur d'une interdiction d'exposition des produits de tabac (*ibid.*, pp. 9 et 24). L'article 16, paragraphe 1, de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (entrée en vigueur le 27 février 2005 et ratifiée le 1er novembre 2005) impose par ailleurs à chaque Partie à cette convention « [d'adopter et d'appliquer des] mesures efficaces au niveau gouvernemental approprié pour interdire la vente de produits du tabac aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge prévu en droit interne ou fixé par la législation nationale, ou l'âge de dix-huit ans », ces mesures pouvant consister notamment en « b) l'interdiction de vendre des produits du tabac en les

rendant directement accessibles, par exemple sur les étagères des magasins ». Une des lignes directrices à la convention-cadre précitée recommande que les Parties à celle-ci instaurent une interdiction générale d'exposition.

B.36. Pour déterminer le niveau de protection de la santé publique souhaité, en ce qui concerne les mesures de protection contre les risques sanitaires liés aux « produits du tabac », ainsi que les restrictions de droits fondamentaux correspondantes, le législateur doit tenir compte de ses obligations positives qui découlent de l'article 23 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac.

B.37. Eu égard à l'attractivité des produits de tabac exposés dans les points de vente et à l'objectif du législateur, qui, comme il est prévu dans la « Stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac » du 14 décembre 2022, mentionnée en B.2.1, consiste à réduire progressivement mais significativement la consommation de tabac aussi bien parmi la population générale que, spécifiquement, chez les jeunes, il n'est pas sans justification raisonnable que le législateur, dans cette nouvelle étape de la suppression progressive de la consommation de tabac, réglemente davantage la visibilité des produits de tabac, en complétant l'interdiction de publicité existante par une interdiction d'exposer ces produits aux et dans les points de vente.

B.38. Bien que l'interdiction d'exposition puisse contraindre les exploitants de points de vente de produits de tabac à prendre des mesures organisationnelles importantes pour s'y conformer, la partie requérante dans l'affaire n° 8336 ne démontre pas que ces adaptations sont impossibles ou exagérément difficiles.

En outre, pour examiner si une restriction des droits fondamentaux précités en vue de protéger la santé publique est raisonnablement justifiée, il faut tenir compte, *a fortiori* eu égard au large consensus social sur les effets nocifs des produits de tabac, du fait que des préoccupations fondamentales relatives à la santé publique peuvent primer les besoins économiques privés et certains droits fondamentaux comme la liberté d'expression, la liberté d'entreprendre et le droit au respect des biens (voy. également CEDH, 5 mars 2009, *Société de*

Conception de Presse et d'Édition et Ponson c. France, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, §§ 56-57; 5 mars 2009, *Hachette Filipacchi Presse Automobile et Dupuy c. France*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, §§ 46-47; CJUE, 22 novembre 2018, C-151/17, *Swedish Match AB*, ECLI:EU:C:2018:938, point 54; 24 février 2022, C-452/20, *PJ*, ECLI:EU:C:2022:111).

Il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées sont proportionnées à l'objectif légitime poursuivi par le législateur.

B.39. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 8336 n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'interdiction de vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires de plus de 400 m²

B.40. L'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024 interdit la vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires de plus de 400 m². L'article 6 de la loi précitée punit d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 50 à 3 000 euros ou de l'une de ces peines seulement celui qui fabrique et importe et celui qui, sans être le fabricant ou l'importateur, introduit sciemment dans le commerce des produits de tabac en infraction à cette interdiction.

B.41. Les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2024 commentent l'interdiction attaquée comme suit :

« Il n'existe actuellement pas de réglementation permettant de restreindre et de contrôler la vente de produits de tabac en Belgique. Cela implique que les produits de tabac sont vendus dans de très nombreux commerces de types différents : magasins spécialisés, librairies, épiceries, supermarchés, magasins de nuit, stations-services, marchés, festivals, établissements horeca, discothèques, ... Le système de traçabilité des produits à base de tabac a permis de montrer [que] le nombre de points de vente de produits à base de tabac s'élèvent en Belgique à plus de 20.000.

Cette très haute disponibilité des produits de tabac entraîne une augmentation de la consommation et augmente le risque d'initiation parmi les jeunes non-fumeurs. Il y a donc lieu de réduire ce nombre de points de vente, c'est ce que préconise d'ailleurs le Conseil Supérieur de la Santé dans son avis n° 9549 relatif aux cigarettes électroniques.

Après l'avis du Conseil d'État, il a été précisé que l'objectif est de limiter la disponibilité des produits de tabac pour les jeunes non-fumeurs et que à cet effet une bonne première étape consiste à interdire la vente dans les ' points de vente temporaires '. [...]

[...]

En outre, dans un deuxième temps, une interdiction de vente sera introduite dans les magasins d'alimentation de plus de 400 m².

Pour les commerces alimentaires de plus de 400 m², une autorisation des régions existe et ces commerces pourront être délimités de cette manière.

Suite à l'avis du Conseil d'État, il est précisé que l'interdiction est limitée aux grands magasins d'alimentation (principalement des supermarchés), étant donné qu'un public cible plus large de consommateurs potentiels de produits de tabac est atteint dans ces magasins. En gardant à l'esprit le principe de dénormalisation, il est important que ce soit à nouveau un lieu où les familles avec enfants se rendent régulièrement. De plus, les visites pour les achats sont plus régulières car les courses quotidiennes y sont effectuées.

Comme il a été décidé de procéder par étapes, il n'a pas semblé approprié, ni proportionné, d'imposer une interdiction de vente de produits du tabac dans les petits magasins d'alimentation. L'interdiction dans les grands magasins d'alimentation devrait déjà avoir un impact positif significatif sur la santé. De plus, l'impact économique d'une interdiction pour des grands magasins d'alimentation qui offrent une plus large gamme d'autres produits sera moindre.

Nous voulons ainsi trouver un bon équilibre entre les avantages pour la santé, d'une part, et l'impact économique que l'interdiction de vente peut avoir dans les petits magasins, d'autre part. Dans la catégorie des plus grands magasins, à savoir ceux de plus de 400 m², beaucoup d'autres choses sont également achetées et vendues, de sorte que l'impact des produits de tabac sur le chiffre d'affaires des magasins est limité. Toutefois, l'intention est de réduire progressivement les ventes de produits de tabac, car il s'agit de l'un des ' *best buys* ' de l'OMS pour obtenir un changement de comportement en faveur de la santé des citoyens » (*Doc. parl., Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, pp. 4-5*).

En ce qui concerne le choix de la notion de « commerces alimentaires de plus de 400 m² », le délégué du Gouvernement, interrogé à ce sujet par la section de législation du Conseil d'État dans le cadre de son avis relatif à l'avant-projet de loi qui a donné lieu à la loi du 21 mars 2024, a indiqué ce qui suit :

« Les ventes de produits de tabac seront progressivement supprimées. À terme, l'objectif est de n'autoriser la vente de produits du tabac que dans les magasins spécialisés.

En premier lieu, la vente via des distributeurs automatiques a été interdite (à l'exception des ventes semi-automatisées dans les commerces de détails où le contrôle de l'âge est effectué à la caisse et à condition que les produits de tabac soient hors de vue).

L'interdiction [de] vente dans les supermarchés est une étape supplémentaire vers la réduction du nombre de points de vente et ce, puisque les supermarchés attirent souvent un large public, y compris des familles avec enfants.

Lors de travaux préparatoires de la stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac, contact a été pris avec le SPF Economie pour identifier si une définition existante de supermarché pouvait être utilisée afin de définir les commerces dans lesquelles les produits de tabac ne pourraient plus être vendus. Il est ressorti des discussions qu'il n'existait pas de définition de supermarché mais que les grands supermarchés de plus de 400 m² devaient obtenir une autorisation socio-économique régionale. C'est donc ce critère qui a été retenu pour une deuxième phase de réduction du nombre de point de vente de produits de tabac. Des données récoltées dans le courant de l'année 2022 auprès des Régions et des fédérations du commerce, le nombre de supermarchés de plus de 400 m² s'élève au moins à 2850. Au moment de la finalisation de la stratégie interfédérale, le nombre d'installations enregistrées dans le système de traçabilité des produits à base de tabac comme ' point de vente au détail ' s'élevait à 21787 » (*ibid.*, pp. 37-38).

Le principe de légalité en matière pénale

B.42. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8335 est pris de la violation, par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante critique le fait que la disposition attaquée ne définit pas la notion de « commerce alimentaire ».

B.43. L'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024 ne contient aucune définition de la notion de « commerce alimentaire ». Il ressort de la déclaration du délégué du Gouvernement mentionnée en B.41 que si cette notion a été choisie, c'est parce qu'il n'y a pas de définition légale de la notion de « supermarché ».

Selon le Conseil des ministres, la notion de « commerce alimentaire » doit être entendue dans son acception usuelle, à savoir un magasin où sont vendues principalement des denrées alimentaires et où sont effectuées les courses quotidiennes.

B.44. La notion de « commerce alimentaire » est suffisamment claire pour le justiciable. La définition que le Conseil des ministres donne à cette notion correspond par ailleurs à la signification que cette notion reçoit dans le langage courant et selon le sens commun, de telle sorte que le justiciable est raisonnablement capable de déterminer sa portée.

B.45. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8335 n'est pas fondé.

La différence de traitement entre les commerces alimentaires de plus de 400 m² et les commerces non alimentaires

B.46. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8335 est pris de la violation, par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La partie requérante soutient que la disposition attaquée continue à tolérer la vente de produits de tabac dans les commerces non alimentaires, comme les magasins de vêtements et de meubles et les magasins de produits cosmétiques.

B.47. Il ne peut se déduire ni du texte de l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024 ni des travaux préparatoires mentionnés en B.41 que les magasins de vêtements et de meubles et les magasins de produits cosmétiques, qui, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, ne pouvaient pas vendre des produits de tabac, pourraient le faire à la suite de la disposition attaquée.

Étant donné qu'il repose sur une prémisse erronée, le troisième moyen dans l'affaire n° 8335 n'est pas fondé.

La compatibilité de l'interdiction de vente de produits de tabac faite aux commerces alimentaires de plus de 400 m² avec les droits fondamentaux et avec le droit de l'Union européenne

B.48. Le moyen unique dans l'affaire n° 8330, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8335 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8336 sont pris de la violation, par l'article 3, 5°, et par l'article 6 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article II.3 du Code de droit économique, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 16 de la Charte, avec l'article 15, paragraphe 3, c), 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 : la directive 2006/123/CE) et avec le principe de la motivation. Les parties requérantes critiquent l'interdiction de vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires et la différence de traitement que fait naître, sur ce point, l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024 entre les commerces alimentaires selon qu'ils ont une superficie supérieure ou inférieure à 400 m².

B.49.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. Les articles 20 et 21 de la Charte garantissent le même principe. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit la discrimination dans la jouissance des droits reconnus dans cette Convention. L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit également le principe d'égalité et de non-discrimination. Les dispositions précitées n'ajoutent rien aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.49.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de

non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.50.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.50.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.50.3. L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

B.50.4. Le droit au respect de la vie privée a une portée très étendue et touche notamment à l'intégrité physique et psychique d'une personne (CEDH, 26 mars 1985, *X. et Y. c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, § 22; 12 juin 2008, *Bevacqua et S. c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2008:0612JUD007112701, § 65).

B.50.5. Le droit au respect de la vie privée n'est toutefois pas absolu. Les dispositions constitutionnelle et conventionnelles précitées n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, pourvu que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

Le législateur dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation. Ce pouvoir n'est toutefois pas illimité : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.50.6. Non seulement l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme a pour objet de prémunir l'individu contre une ingérence des pouvoirs publics, mais il impose aussi à l'autorité publique l'obligation positive d'adopter des mesures qui garantissent le respect effectif de la vie privée et familiale, jusque dans les relations des individus entre eux, en particulier vis-à-vis des enfants et d'autres personnes vulnérables (CEDH, 12 juin 2008, *Bevacqua et S. c. Bulgarie*, précité, § 64; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, § 78; 3 septembre 2015, *M. et M. c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113, § 176).

B.51. L'article 15 de la directive 2006/123/CE dispose :

« Exigences à évaluer

1. Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.

2. Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes :

[...]

3. Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes :

[...]

c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

[...] ».

B.52. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.41, d'une part, que le législateur, en introduisant l'interdiction de vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires, vise à réduire la disponibilité de ces produits et, d'autre part, que la limitation de l'interdiction aux commerces alimentaires de plus de 400 m² s'inscrit dans le cadre d'une approche par étapes, par laquelle le législateur vise à trouver un équilibre entre la protection de la santé publique et les incidences économiques de l'interdiction. Le critère de la superficie de 400 m² correspond à la superficie au-delà de laquelle un commerce doit disposer d'un permis d'environnement régional pour des activités de commerce de détail (auparavant une autorisation socio-économique régionale).

B.53. Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est indiqué d'adopter, dans le cadre de sa politique socio-économique, des mesures destinées à lutter contre les risques pour la santé liés aux produits de tabac. Il dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.

Lorsque le législateur règle, à cet égard, la vente de produits de tabac, il relève de son pouvoir d'appréciation de déterminer les catégories de commerces qui relèvent de ce régime. La Cour ne peut sanctionner un tel choix politique et les motifs qui le fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou sont déraisonnables.

B.54. Dans un sens analogue, la santé publique relève des valeurs et des intérêts protégés par le TFUE et il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer cette protection ainsi que la manière dont ce niveau doit être atteint, de sorte qu'il convient de reconnaître aux États membres un pouvoir d'appréciation à cet égard (CJUE,

21 décembre 2023, C-96/22, *CDIL*, ECLI:EU:C:2023:1025, point 46; 17 octobre 2024, C-16/23, *FA.RO. di YK & C. Sas*, ECLI:EU:C:2024:886, point 101).

B.55. Eu égard à la facilité d'accès et à la grande disponibilité de produits de tabac dans les commerces alimentaires et aux risques importants que le tabac présente pour la santé publique, et à la lumière de l'objectif du législateur, qui, comme il est dit dans la « Stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac » du 14 décembre 2022, mentionnée en B.2.1, consiste à réduire significativement mais progressivement la consommation de tabac parmi la population, il n'est pas sans justification raisonnable que le législateur, dans cette nouvelle étape de la réduction du nombre de points de vente de tabac, ait choisi d'en interdire la vente dans les commerces alimentaires.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 8336, le législateur a pu également estimer, à la lumière de ces éléments, que, pour atteindre son objectif, il ne suffisait pas de se limiter à l'interdiction d'exposition, également introduite par la loi du 21 mars 2024 et examinée dans les considérants B.30 à B.39, qui porte en effet uniquement sur la visibilité des produits de tabac, mais non sur leur disponibilité.

S'il est vrai qu'une interdiction de vente peut avoir des répercussions financières et économiques importantes pour les exploitants de commerces alimentaires, celles-ci ne l'emportent pas sur les avantages pour la santé publique qui découlent de la limitation supplémentaire apportée à l'accessibilité et à la disponibilité des produits de tabac.

Dans un sens analogue, selon l'article 4, point 8, et le considérant 7 de la directive 2006/123/CE, la protection de la santé publique est une raison impérieuse d'intérêt général qui peut justifier ces restrictions à la liberté de circulation (CJUE, 23 décembre 2015, C-293/14, *Hiebler*, ECLI:EU:C:2015:843, point 58; 17 octobre 2024, C-16/23, précité, point 81) et qui, spécifiquement, peut justifier les restrictions à la vente de produits de tabac (CJUE, 17 octobre 2024, C-16/23, précité, point 82).

B.56. En ce que les parties requérantes critiquent l'interdiction de vente de tabac en soi qui est faite aux commerces alimentaires, le moyen unique dans l'affaire n° 8330, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8335 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8336 ne sont pas fondés.

B.57.1. À la lumière de l'objectif de protection de la santé publique, qui est poursuivi par le législateur, il n'est toutefois pas raisonnablement justifié de n'appliquer l'interdiction de vente qu'aux commerces alimentaires de plus de 400 m². Comme l'a également observé la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif à l'avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 21 mars 2024 (CE, avis n° 74.604/3 du 27 novembre 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 38), la superficie d'un commerce alimentaire est sans rapport avec les risques sanitaires liés aux produits de tabac. Dans le même sens, l'objectif du permis d'environnement pour les activités de commerce de détail et l'examen qui y est associé sont étrangers aux risques sanitaires liés aux produits de tabac (*ibid.*). En outre, lorsqu'un consommateur entre dans un commerce alimentaire, il lui est difficile de constater si celui-ci a une superficie supérieure ou inférieure à 400 m² et, partant, de savoir si ce commerce peut vendre ou non des produits de tabac.

Par ailleurs, il n'est pas suffisamment démontré que les commerces alimentaires d'une superficie inférieure à 400 m² attireraient un autre public moins sensible aux risques sanitaires des produits de tabac (*ibid.*). Dans la déclaration mentionnée en B.41, le délégué du Gouvernement défend par ailleurs le point de vue selon lequel ce sont les « supermarchés » qui attirent souvent un large public, dont des familles avec enfants, observant ensuite que seuls les « grands supermarchés » doivent disposer d'une autorisation socio-économique régionale.

B.57.2. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.41, la limitation aux commerces alimentaires de plus de 400 m² n'est pas dictée tant par la protection de la santé publique que par l'objectif de réduire progressivement le nombre de points de vente de tabac et par l'impact économique d'une interdiction de vente de tabac sur des commerces alimentaires d'une plus petite superficie.

Même si une démarche progressive est, en principe, admissible et pourrait notamment justifier pourquoi le législateur a choisi de ne pas encore appliquer l'interdiction de vente de tabac aux commerces qui ne vendent pas principalement des denrées alimentaires, comme les magasins spécialisés de tabac, les magasins de nuit, les librairies et les stations-services, ceci ne peut pas justifier pourquoi, au sein d'une seule et même catégorie de commerces, le législateur fait une distinction qui dépend uniquement de la superficie du commerce.

En ce qui concerne l'impact économique, il a déjà été dit en B.38 que l'objectif relatif à la protection de la santé publique l'emporte sur les intérêts économiques, de sorte que l'intérêt de cet objectif peut justifier des conséquences économiques négatives, même si celles-ci sont importantes. Par ailleurs, il ne ressort ni des travaux préparatoires mentionnés en B.41 ni des mémoires du Conseil des ministres en quoi des commerces d'une plus petite superficie qui vendent principalement des aliments seraient préjudiciés par une interdiction générale de vente de tabac, étant donné que c'est plutôt la distinction entre les différentes catégories de commerces alimentaires qui peut fausser la concurrence. La mesure attaquée risque dès lors de donner lieu à un glissement de la vente de produits de tabac vers des commerces alimentaires d'une plus petite superficie.

B.58. En ce qu'il interdit la vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires de plus de 400 m², mais non dans ceux de moins de 400 m², l'article 6, § 10, de la loi du 24 janvier 1977, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.59. Le moyen unique dans l'affaire n° 8330, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8335 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8336 sont, dans la mesure indiquée en B.58, fondés. Le principe de légalité en matière pénale, selon lequel nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, empêche toutefois la Cour d'annuler exclusivement les mots « de plus de 400 m² » dans l'article 6, § 10, de la loi du 24 janvier 1977, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024. L'article 6, § 10, de la loi du 24 janvier 1977, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, doit dès lors être annulé.

B.60. Afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée et afin de ne pas compromettre la protection supplémentaire de la santé publique qui est ainsi assurée, les effets de la disposition annulée doivent être maintenus jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard.

La différence de traitement entre la vente de produits de tabac et la vente d'alcool

B.61. La partie requérante dans l'affaire n° 8335 prend un premier moyen de la violation, par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La partie requérante critique la disposition attaquée en ce qu'elle instaure une interdiction de vente de produits de tabac dans les commerces alimentaires de plus de 400 m², mais qu'elle n'instaure pas une même interdiction en ce qui concerne la vente de boissons alcoolisées.

B.62. La loi du 21 mars 2024 contient, outre les mesures relatives aux produits de tabac mentionnées en B.1.3, plusieurs mesures destinées à décourager la consommation d'alcool : (1) l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs de moins de 18 ans, sauf la bière et le vin (article 3, 2°, de la loi du 21 mars 2024, qui remplace l'article 6, § 6, de la loi du 24 janvier 1977) ; (2) l'interdiction de vente d'alcool au moyen d'appareils automatiques de distribution; (3) l'interdiction de vente d'alcool dans les stations-services le long des voies rapides entre 22 heures et 7 heures, à l'exception des restaurants en bordure de route; (4) l'interdiction de vente d'alcool dans les hôpitaux, à l'exception de la vente de boissons alcoolisées non réfrigérées qui ne sont pas des boissons fortes (article 3, 3°, de la loi du 21 mars 2024, qui insère un paragraphe 6/1 dans l'article 6 de la loi du 24 janvier 1977).

Ainsi, même si la loi du 21 mars 2024 n'interdit pas la vente d'alcool dans les commerces alimentaires de plus de 400 m², elle contient néanmoins un grand nombre de mesures qui visent à réduire le nombre de points de vente d'alcool.

B.63. Bien que tant les produits de tabac que l'alcool ont des conséquences nocives pour la santé publique, celles-ci ne sont pas identiques. Le consensus social et scientifique et l'impact social des deux catégories de produits sont également différents.

À la lumière de ces différences, il n'est pas sans justification raisonnable que le législateur, en ce qui concerne la vente d'alcool, n'ait pas prévu une interdiction similaire à l'interdiction de vente de produits de tabac prévue à l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024.

B.64. Le premier moyen dans l'affaire n° 8335 n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'interdiction de vente de produits de tabac dans les points de vente temporaires

B.65. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8336 est pris de la violation, par les articles 3, 4°, et 6 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article II.3 du Code de droit économique.

B.66. L'article 3, 4°, de la loi du 21 mars 2024 fait naître une différence de traitement entre les points de vente temporaires, qui ne peuvent plus vendre de produits de tabac, et les points de vente non temporaires, qui, à l'exception de commerces alimentaires de plus de 400 m², peuvent encore vendre des produits de tabac.

B.67. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.41 que l'interdiction de vente de produits de tabac dans les points de vente temporaires est une deuxième mesure, en plus de l'interdiction de vente applicable aux commerces alimentaires de plus de 400 m², qui vise à réduire la disponibilité des produits de tabac. Selon ces travaux préparatoires, cette interdiction vise spécifiquement à « limiter la disponibilité des produits de tabac pour les jeunes non-fumeurs. [...] Les événements au cours desquels ces points de vente temporaires sont installés attirent de nombreux jeunes et des familles avec des jeunes enfants et créent une atmosphère propice à l'achat de produits de tabac. Les points de vente temporaires sont entre autres les festivals, les marchés, les foires et les fêtes foraines » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, pp. 4-5). Il découle de l'utilisation des mots « entre autres » que cette énumération n'est pas limitative : « l'interdiction s'appliquera à la totalité des points de vente temporaires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/003, p. 28).

B.68. Le caractère temporaire ou non d'un point de vente est un critère de distinction objectif. Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 8336, la notion

de « point de vente temporaire », ainsi que les exemples qui ont été cités dans les travaux préparatoires mentionnés en B.67, permettent à un justiciable d'évaluer d'une manière suffisamment précise si l'interdiction de vente le concerne.

B.69. Avec la section de législation du Conseil d'État (CE, avis n° 74.604/3 du 27 novembre 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 37) et le Conseil supérieur de la santé (avis n° 9549 du Conseil supérieur de la santé, juin 2022, p. 23), il peut être considéré, à la lumière de ce que le législateur entend par « points de vente temporaires », que les événements au cours desquels ces points de vente temporaires sont installés attirent de nombreux jeunes et créent une atmosphère propice à l'achat de produits de tabac. Un accès aisé constitue l'un des principaux facteurs favorisant la dépendance aux produits de tabac.

B.70. Eu égard à l'attractivité et au caractère aisément accessible des points de vente temporaires de produits de tabac et à la lumière de l'objectif du législateur qui, comme il est dit dans la « Stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac » du 14 décembre 2022, mentionnée en B.2.1, consiste à réduire significativement mais progressivement la consommation de tabac tant dans la population générale que, spécifiquement, chez les jeunes, il est raisonnablement justifié que le législateur ait interdit non seulement aux commerces alimentaires mais aussi aux points de vente temporaires de vendre des produits de tabac. Pour les motifs exposés en B.55, le législateur a pu estimer que, pour atteindre son objectif, il ne suffisait pas de se limiter à l'interdiction d'exposition, également introduite par la loi du 21 mars 2024 et examinée dans les considérants B.30 à B.39, ou à l'interdiction existante de faire de la publicité pour des produits de tabac.

B.71. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8336 n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'obligation pour un vendeur de produits de tabac de demander la preuve d'identité lors de l'achat de produits de tabac à toutes les personnes qui donnent l'impression d'avoir moins de 25 ans

B.72. La partie requérante dans l'affaire n° 8336 prend un deuxième moyen de la violation, par les articles 3 et 6 de la loi du 21 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 12, 14 et 22 de celle-ci, avec les articles 6 et 8 de la

Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 49 de la Charte. Le moyen critique l'obligation faite au vendeur de produits de tabac de demander la preuve d'identité lors de l'achat de produits de tabac à toutes les personnes qui donnent l'impression d'avoir moins de 25 ans.

B.73.1. L'article 7 de la Charte dispose :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

L'article 8 de la Charte dispose :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».

Les articles 7 et 8 de la Charte ont, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, une portée analogue à celle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert*, ECLI:EU:C:2010:662) et de l'article 22 de la Constitution. Il en va de même pour l'article 16, paragraphe 1, du TFUE et pour l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.73.2. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les

communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières, les informations concernant des biens et les données médicales (voy. notamment CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, § 31; 13 octobre 2020, *Frâncu c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

L'âge d'une personne est aussi un aspect de l'identité de la personne (CEDH, 21 juillet 2022, *Darboe et Camara c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0721JUD000579717, § 124).

B.74. L'article 3, 1°, de la loi du 21 mars 2024 introduit dans l'article 6, § 4, alinéa 3, de la loi du 24 janvier 1977 l'obligation pour toute personne qui vend des produits de tabac à un jeune paraissant avoir moins de 25 ans d'exiger de celui-ci la preuve qu'il a atteint l'âge de 18 ans.

B.75. En ce que l'article 14 de la loi du 24 janvier 1977, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi du 21 mars 2024, sanctionne le non-respect de cette obligation d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 50 à 3 000 euros ou de l'une de ces peines seulement, cette obligation relève du principe de légalité en matière pénale.

En ce qu'elle a pour effet qu'une jeune personne qui paraît avoir moins de 25 ans doit prouver qu'elle a atteint l'âge de 18 ans lorsqu'elle souhaite acheter des produits de tabac, la mesure attaquée entraîne une ingérence dans le droit au respect de la vie privée de cette personne.

B.76. La Cour doit dès lors examiner si la mesure attaquée respecte le principe de légalité en matière pénale et si elle répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique, si elle est prévue par une disposition législative suffisamment précise et si elle est proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.77. L'exposé des motifs relatif au projet de loi qui a donné lieu à la loi du 21 mars 2024 commente la mesure attaquée comme suit :

« La vente de produits de tabac est interdite aux mineurs. Cependant, il n'est pas toujours aisé pour le commerçant de distinguer un majeur d'un mineur. En effet, il peut être difficile de distinguer, par exemple, un mineur de 17 ans d'un majeur de 18 ans.

Pour réduire la marge d'erreur sur les jugements erronés, la limite d'âge de 25 ans a été introduite. De cette manière, la quasi-totalité des mineurs se verra demander une preuve de leur âge. Après tout, ils n'ont souvent pas l'air d'avoir plus de 25 ans » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 6).

B.78. Avant l'entrée en vigueur de l'article 3, 1°, de la loi du 21 mars 2024, l'article 6, § 4, alinéa 3, de la loi du 24 janvier 1977 prévoyait qu'il pouvait être exigé de toute personne qui entendait acheter des produits de tabac de prouver qu'elle avait atteint l'âge de 18 ans. Un vendeur de produits de tabac n'était donc pas tenu de demander une preuve de l'âge de l'acheteur, mais il pouvait le faire.

Il ressort toutefois des travaux préparatoires du projet de la loi du 21 mars 2024 que des problèmes ont été constatés concernant le respect de l'interdiction de proposer et de vendre des produits de tabac à des mineurs. Selon un certain nombre de parlementaires, des contrôles ont révélé que, dans « la moitié » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/003, p. 15) à « 70 % » (*Ann.*, Chambre, 2023-2024, 14 mars 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29) des cas, une infraction à l'interdiction de vente de produits de tabac à des mineurs a été constatée et que, dans de nombreux cas, il est apparu que les vendeurs « ne [demandaient] même pas l'âge du client, même s'il [était] clair qu'il [était] très jeune » (*Ann.*, Chambre, 2023-2024, 14 mars 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29). La disposition attaquée entend dès lors être « une mesure qui peut aider les vendeurs qui sont de bonne foi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3764/003, pp. 28-29; *Ann.*, Chambre, 2023-2024, 14 mars 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29).

Enfin, il est précisé dans les travaux préparatoires que la preuve de l'âge ne doit pas nécessairement être fournie par une carte d'identité, mais peut être apportée par tout document attestant de l'âge de la personne, comme une carte d'étudiant (*Ann.*, Chambre, 2023-2024, 14 mars 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29), le permis de conduire (provisoire), une carte d'élève ou un abonnement de transports en commun (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2320/005, p. 62).

B.79. Il découle de ce qui précède que la mesure attaquée vise à renforcer le respect de l'interdiction de proposer et de vendre des produits de tabac aux mineurs et, partant, à protéger la santé publique. Elle répond dès lors à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.80. La partie requérante dans l'affaire n° 8336 soutient que la mesure attaquée n'est pas suffisamment précise et entraîne une insécurité juridique, étant donné que l'évaluation de l'âge des jeunes est un élément subjectif.

L'évaluation de l'âge d'un acheteur par un vendeur est toutefois intrinsèquement liée à une interdiction qui dépend de l'âge de l'acheteur. Le respect de l'interdiction de proposer des produits de tabac à des mineurs emportait dès lors déjà, avant l'entrée en vigueur de la mesure attaquée, l'obligation pour le vendeur de s'assurer de l'âge de l'acheteur.

Par conséquent, la mesure attaquée ne doit pas être considérée tant comme une obligation supplémentaire faite au vendeur de produits de tabac que, ainsi qu'il est dit dans les travaux préparatoires mentionnés en B.78, comme une aide accordée à ce vendeur dans le cadre du respect de l'interdiction de proposer et de vendre des produits de tabac aux mineurs; une interdiction qui est prévue dans l'article 6, § 4, alinéa 1er, de la loi du 24 janvier 1977 et qui existe déjà depuis le 10 janvier 2005, date d'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 « modifiant la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et autres produits ». Sur ce plan, la disposition attaquée donne par ailleurs exécution à l'article 16, paragraphe 1, de la convention-cadre pour la lutte antitabac, qui impose à chaque Partie à cette convention d'adopter et d'appliquer « des mesures législatives [...] efficaces [...] pour interdire la vente de produits du tabac aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge prévu en droit interne ou fixé par la législation nationale, ou l'âge de dix-huit ans », ces mesures pouvant notamment consister, « en cas de doute, [à] demander à chaque acheteur de produits de tabac de prouver par des moyens appropriés qu'il a atteint l'âge légal ».

Le respect de l'interdiction de proposer et de vendre des produits de tabac à des mineurs a dès lors toujours été dépendant de l'évaluation de l'âge de l'acheteur, ou encore, de l'existence

d'un « doute » au sens de l'article 16, paragraphe 1, précité, de la convention-cadre pour la lutte antitabac, et c'est dans le but d'aider le vendeur dans cette évaluation que le législateur a prévu une « marge d'erreur », en fixant à 25 ans le contrôle de l'âge obligatoire. La seule autre solution serait de contraindre le vendeur de produits de tabac à demander indistinctement une preuve d'identité à toute personne désireuse d'acquérir de tels produits. Dans la majorité des cas, il s'agirait d'une obligation superflue et d'une ingérence inutile dans le droit au respect de la vie privée.

Eu égard à ce qui précède, la mesure attaquée est compatible avec le principe de légalité en matière pénale et elle est prévue par une disposition législative suffisamment précise.

B.81.1. La Cour doit encore vérifier si la mesure attaquée est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.81.2. Le fait de demander à une personne souhaitant acheter des produits de tabac de prouver qu'elle a atteint l'âge de 18 ans ne requiert pas un effort particulier. Une telle preuve ne doit pas être demandée à tout acheteur, mais uniquement à ceux qui donnent l'impression d'avoir moins de 25 ans. En outre, comme il est dit en B.78, cette preuve peut être fournie par tout document attestant de l'âge de la personne.

Un vendeur de produits de tabac qui a un doute sur le fait qu'un acheteur semble avoir moins de 25 ans préférera dès lors le certain à l'incertain et lui demandera de prouver qu'il a atteint l'âge de 18 ans. Si l'acheteur refuse de prouver son âge ou si le vendeur doute de la fiabilité de la preuve, ce dernier peut et doit renoncer à la vente.

B.81.3. La partie requérante dans l'affaire n° 8336 se sent lésée en raison du fait que le non-respect de la mesure attaquée peut être pénalement sanctionné, même si, après contrôle du document justificatif montré par l'acheteur, il apparaît que celui-ci est majeur.

La mesure attaquée a toutefois pour but d'inciter le vendeur de produits de tabac à demander systématiquement à un acheteur de prouver son âge lorsqu'il n'est pas sûr que ce

dernier est majeur. Si le vendeur ne pouvait être poursuivi que lorsqu'il s'avère que l'acheteur est effectivement mineur, la mesure attaquée perdrait une grande partie de son utilité. S'il apparaît que l'acheteur a en réalité plus de 25 ans, les poursuites ne peuvent toutefois pas aboutir puisque l'évaluation du vendeur aura dans ce cas été plus exacte que celle de la personne contrôlant le respect de cette mesure.

En outre, le juge est en tout état de cause tenu de respecter le principe de proportionnalité et, par conséquent, de veiller à ce que la sanction qu'il impose soit proportionnée à la gravité du comportement punissable. Il peut aussi réduire la peine d'emprisonnement et/ou l'amende en cas de circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) et il peut faire application des dispositions de la loi du 29 juin 1964.

B.81.4. Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.82. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8336 n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 6, § 10, de la loi du 24 janvier 1977 « relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits », tel qu'il a été inséré par l'article 3, 5°, de la loi du 21 mars 2024 « 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 »;

- maintient les effets de la disposition annulée jusqu'au 31 décembre 2026;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 6 novembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen