



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.786/3
van 27 december 2018

avis 64.786/3
du 27 décembre 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
'inzake verduidelijking
alcoholverkoop aan
minderjarigen'

un avant-projet de loi 'relatif à
la clarification de la vente
d'alcool aux mineurs'

Op 23 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘inzake verduidelijking alcoholverkoop aan minderjarigen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 december 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2018.

*

Le 23 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘relatif à la clarification de la vente d'alcool aux mineurs’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 18 décembre 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2018.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de vervanging van artikel 6, § 6, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’. Die paragraaf 6 regelt de verkoop, het schenken en het aanbieden van alcoholhoudende dranken of producten aan minderjarigen.

De nieuwe regeling vertrekt van een principieel verbod van de verkoop, het schenken of het aanbieden van elke drank of product waarvan het effectief alcoholvolumegehalte hoger is dan 1,2 % vol, aan personen jonger dan achttien jaar (ontworpen paragraaf 6, 1°, eerste lid). Daarop wordt een uitzondering gemaakt voor bieren en wijnen, verkocht, geserveerd of aangeboden aan personen tussen zestien en achttien jaar (ontworpen paragraaf 6, 2°, eerste lid).

De aansprakelijkheid voor de overtreding van dit verbod wordt uitgebreid tot de verantwoordelijke voor wiens rekening de drank of het product wordt verkocht, geserveerd of aangeboden (ontworpen paragraaf 6, 1°, tweede lid, en 2°, tweede lid).

Van elke persoon die alcoholische dranken wil kopen of nuttigen mag een leeftijdsbewijs worden gevraagd (ontworpen paragraaf 6, 3°).

De termen “bier”, “wijn” en “gedistilleerde drank” worden gedefinieerd, waarbij voor bier wordt bepaald dat er geen (aroma van) gedistilleerde drank aan mag worden toegevoegd en dat de etikettering of de commerciële acties errond geen verwijzing uitmaken naar een gedistilleerde drank (ontworpen paragraaf 6, 4°).

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Volgens het huidige artikel 6, § 6,¹ van de wet van 24 januari 1977 is het in beginsel verboden om elke drank of product waarvan het effectief alcoholvolumegehalte hoger is dan 0,5 % vol, te verkopen, te schenken of aan te bieden aan min-zestienjarigen. Bovendien geldt een verbod om sterke drank² te verkopen, te schenken of aan te bieden aan min-achttienjarigen.

¹ Die paragraaf werd toegevoegd bij artikel 6 van de wet van 10 december 2009 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheidszorg’ en vervangen bij artikel 115 van de wet van 18 december 2016 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheid’. Dat laatste artikel vormde een onderdeel van een afdeling met als opschrift “Verduidelijkingen en technische aanpassingen”. Blijkens het opschrift van de nu ontworpen regeling was die verduidelijking van twee jaar geleden niet voldoende duidelijk. Meer zelfs, in de memorie van toelichting wordt betoogd: “[H]uidig artikel 6, § 6 (...) mist duidelijkheid”.

² Als bedoeld in artikel 16 van de wet van 7 januari 1998 ‘betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken’.

In advies 59.706/1/V-2/V van 10 augustus 2016 over een voorontwerp dat tot de huidige regeling heeft geleid, merkte de Raad van State het volgende op:³

“Het ontworpen artikel 6, § 6, van de wet van 24 januari 1977 herneemt de leeftijdsgrenzen die thans reeds zijn bepaald in dezelfde paragraaf van dat artikel. Dit neemt niet weg dat door het opnieuw vaststellen van dezelfde leeftijdsgrenzen de wetgever vorm geeft aan een nieuwe wilsuiting ten aanzien van die leeftijdsgrenzen en van de ongelijke behandeling op basis van leeftijd die daaruit voortvloeit. Het staat bijgevolg aan de wetgever om in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel de gekozen leeftijdsgrenzen opnieuw te verantwoorden, daarbij onder meer rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de betrokken aangelegenheid.”

Aan die suggestie van de Raad van State is evenwel geen gevolg gegeven.⁴

3. De ontworpen regeling houdt in dat de drempel van het toegelaten alcoholvolumegehalte wordt verhoogd van 0,5 % vol naar 1,2 % vol voor min-zestienjarigen, wat neerkomt op een versoepeling.⁵ Voor minderjarigen tussen zestien en achttien jaar wordt het verbod inzake het verkopen, serveren en aanbieden (dat nu enkel geldt voor sterke drank) dan weer verstrengd tot hetzelfde alcoholvolumegehalte (1,2 % vol) voor min-zestienjarigen, maar bier en wijn worden wel nog toegelaten.

In advies nr. 8109 van 6 december 2006 (p. 24) heeft de Hoge Gezondheidsraad gesteld dat “er (...) geen wetenschappelijk bewijs [is] voor een veilige limiet voor alcoholconsumptie, en in het bijzonder niet voor jongeren en kinderen, die een zeer kwetsbare groep vormen”.⁶ In advies nr. 9438 van mei 2018 heeft de Hoge Gezondheidsraad de risico's van alcoholgebruik voor de gezondheid onderzocht en onder meer aanbevolen “de wetgeving op de verkoop, het aanbod en de verdeling van alcohol, meer bepaald aan jongeren van 16 tot 18 jaar, aan te passen op basis van de aanbevelingen van de HGR”.⁷ Nergens in de memorie van toelichting of elders in het adviesdossier wordt evenwel verwezen naar de bevindingen en aanbevelingen van de Hoge Gezondheidsraad, of naar enige andere wetenschappelijke instantie of adviserende instantie met wetenschappelijke expertise.

In de memorie van toelichting wordt de zo-even geschetste aanpassing in wezen verantwoord door te verwijzen naar de nood aan duidelijkheid en praktische toepasbaarheid van de regeling, gelet op de problemen op het terrein die de inspectiedienst sedert vele jaren ervaart. Anders dan de vorige wetwijziging komt de ontworpen wetwijziging echter neer op een beduidende inhoudelijke wijziging van de regeling (deels een versoepeling, deels een verstrenging), die gevolgen kan hebben voor het alcoholverbruik bij minderjarigen. Nergens in de memorie van toelichting wordt evenwel uiteengezet op welke feitelijke gegevens die inhoudelijke

³ Adv.RvS 59.706/1/V-2/V van 10 augustus 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2016, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2154/001, 358.

⁴ Zie *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2154/001, 69 en nr. 54-2154/005, 59-60.

⁵ Die versoepeling betreft in de praktijk allicht vooral alcoholarm bier. Zie artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 31 maart 1993 ‘betreffende bier’.

⁶ Zie: <https://www.health.belgium.be/nl/advies-8109-alcohol>.

⁷ Zie: <https://www.health.belgium.be/nl/advies-9438-alcohol>.

aanpassing is gestoeld en wat die gevolgen zouden kunnen zijn. Gelet op de gevolgen, zowel onmiddellijk als op langere termijn, van alcoholverbruik door minderjarigen, die een kwetsbare groep vormen in de samenleving, meent de Raad van State dat een dergelijke toelichting, gesteund op concrete empirische evidentie, zonder meer noodzakelijk is.

4. De Raad van State beschikt zelf niet over de vereiste expertise om zich een wetenschappelijk onderbouwd beeld te vormen van de risico's van alcoholconsumptie door minderjarigen. Evenmin staat het aan de Raad van State om zich in de plaats van de stellers van het voorontwerp uit te spreken over de beleidsmatige opties die worden genomen op basis van de beschikbare wetenschappelijke evidentie (zie daarover opmerking 3). Het is wel de taak van de Raad van State om te beoordelen in welke mate die beleidsmatige opties juridisch aanvaardbaar zijn.

De in opmerking 3 geschetste verstrenging van de regeling voor minderjarigen tussen zestien en achttien jaar geldt voor alle drank of producten met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 % vol, met uitzondering evenwel van bier en wijn. Op de vraag waarop dat onderscheid is gesteund, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“La modification de l'article 6 §6 de la loi du 24 janvier 1977 visait simplement à clarifier l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs. Les règles concernant l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs n'ont donc fondamentalement pas changé. Cependant, l'expérience de terrain de nos contrôleurs nous amène à constater que les bières et les vins sont moins attractifs pour les jeunes et font l'objet de moins de marketing que les boissons spiritueuses et dérivés. De plus, les taux d'alcool des bières et vins sont moindres par rapport aux boissons spiritueuses et réduisent donc le risque d'état d'ébriété.”

Afgezien van de vaststelling dat de ontworpen regeling wel degelijk een beduidende inhoudelijke wijziging inhoudt (zie opmerking 3), blijkt uit de verklaring van de gemachtigde dat de onderscheiden behandeling van bier en wijn, enerzijds, en andere alcoholhoudende drank of producten met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 % vol, anderzijds, ingegeven is (1) door de geringere aantrekkingskracht bij minderjarigen en de geringere reclame voor bier en wijn en (2) door het lagere alcoholgehalte van bier en wijn in vergelijking met gedistilleerde drank.

Wat betreft (1) vraagt de Raad van State zich af op welke concrete gegevens de stelling is gebaseerd dat vooral bier minder populair zou zijn bij jongeren en dat er minder reclame voor zou worden gemaakt dan voor andere alcoholhoudende dranken.⁸ Bovendien valt moeilijk in te zien hoe de vermeende geringere populariteit van bier en wijn bij jongeren een reden kan zijn om het verkopen, serveren en aanbieden aan minderjarigen tussen zestien en achttien jaar toch nog toe te staan, aangezien ze daardoor juist meer populair zouden kunnen worden bij die jongeren. Over dat mogelijke, ja zelfs vrij waarschijnlijke effect wordt geen enkele toelichting verstrekt.

⁸ Zo staat in het jaarverslag 2017 van de Unie van Belgische Adverteerders Anheuser Busch InBev op de 45^e plaats in de top 100 van Belgische adverteerders met een budget van bijna 20 miljoen euro, terwijl geen andere adverteerder met een prominent aanbod van alcoholhoudende dranken in die top 100 voorkomt (<https://www.ubabelgium.be/nl/news-insights/detail/2018/03/22/UBA-Jaarverslag-2017-met-overzicht-van-de-media-investeringen>). Die top 100 vertegenwoordigde in 2017 meer dan de helft van de mediabestedingen in België.

Ook wat betreft (2) schiet de verantwoording van de gemachtigde ruim tekort. Het argument van het lagere alcoholvolumepercentage dan dat van gedistilleerde drank, waarvan het verkopen, serveren en aanbieden aan minderjarigen tussen zestien en achttien jaar nu reeds is verboden, geldt immers net zo goed voor andere dranken met een alcoholvolumepercentage tussen 1,2 % en (ongeveer) 15 %, zoals cider en zogenaamde alcoholpops⁹ en likorettes¹⁰. Het is precies voor dergelijke dranken, waarvoor de ontworpen regeling strenger is dan de bestaande regeling, dat een verantwoording aan de hand van objectieve gegevens vereist is, waaruit kan blijken in welke mate zij meer dan bier en wijn en ondanks een vergelijkbaar alcoholvolumepercentage schadelijk zijn voor de gezondheid van minderjarigen en de kans op alcoholverslaving verhogen.

Indien een dergelijke deugdelijke verantwoording niet kan worden gevonden, moet de ontworpen regeling worden aangepast zodat ze geen verschillende behandeling meer bevat van dranken en producten met vergelijkbare alcoholvolumepercentages.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Aangezien met het voorontwerp enkel een wijziging wordt beoogd van de wet van 24 januari 1977, is het gebruikelijk het opschrift te formuleren als volgt: “Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten”. Eventueel kan daar aan worden toegevoegd: “, wat betreft het verkopen, schenken en aanbieden van alcoholhoudende dranken en producten aan minderjarigen”.

Indieningsbesluit

6. In de aanhef van het indieningsbesluit moeten de eerste drie leden worden weggelaten, aangezien in een indieningsbesluit in beginsel niet naar vormvereisten wordt verwezen.

Artikel 2

7. De indeling van het ontworpen artikel 6, § 6, laat vanuit wetgevingstechnisch oogpunt veel te wensen over.

De indeling in 1°, 2°, 3° en 4° is enkel mogelijk voor onderdelen van een opsomming, maar niet voor de groepering van zelfstandige leden. Die indeling moet dan ook worden weggelaten. Eventueel kan de paragraaf 6 worden opgeheven en kan de ontworpen

⁹ Zo bijvoorbeeld Bacardi Breezer, dat bestaat uit een mengeling van frisdrank en rum (met 4 % vol).

¹⁰ Dit is een drank op basis van likeur, maar met slechts tussen 12 en 15 % vol.

regeling worden opgenomen in een nieuw artikel 6/1, dat nu eenmaal meer ademruimte biedt dan een paragraaf.

Bovendien kunnen de drie definities vervat in de ontworpen paragraaf 6, 4°, beter worden overgebracht naar artikel 1 van de wet van 24 januari 1977, door ze daaraan toe te voegen als een nieuw artikel 1, 5°, 6° en 7°.

8. In de Nederlandse tekst van de ontworpen paragraaf 6, 1°, eerste lid, schrijve men “serveren” in plaats van “schenken”, gelet op de terminologie die verderop in de ontworpen bepaling wordt gebruikt.

9. In de ontworpen paragraaf 6, 2°, eerste lid, moet in plaats van “In afwijking hiervan” worden geschreven “In afwijking van het 1°, eerste lid” of naar de bepaling die daarmee overeenstemt wanneer opmerking 7 wordt gevolgd.

10. In de ontworpen paragraaf 6, 2°, eerste lid, moeten de woorden “zoals gedefinieerd in deze wet” worden weggelaten.

11.1. In de ontworpen paragraaf 6, 1°, tweede lid, en 2°, tweede lid, wordt bepaald dat “[d]e verantwoordelijke voor wiens rekening” de betrokken drank of het betrokken product werd verkocht, geserveerd of aangeboden, eveneens aansprakelijk kan worden gesteld. In het voormelde advies 59.706/1/V-2/V heeft de Raad van State over een vergelijkbare bepaling het volgende opgemerkt:¹¹

“In het ontworpen artikel 6, § 6, vijfde lid, van de wet van 24 januari 1977 (...) is sprake van de verantwoordelijke ‘voor wiens rekening’ de drank werd verkocht, geserveerd of aangeboden, die aansprakelijk kan worden gesteld in geval van niet-naleving van het verbod. In de praktijk zal het evenwel niet altijd duidelijk zijn ‘voor wiens rekening’ wordt verkocht, geserveerd of aangeboden. Zo wordt in de memorie van toelichting het voorbeeld gegeven van het serveren van alcohol in het kader van een degustatie in supermarkten, om te illustreren dat het verbod ruimer is dan het louter kopen van alcohol. Dergelijke standhouders werken echter niet noodzakelijk voor de supermarkt zelf, maar kunnen soms ook gestuurd worden door de verdeler van de drank in kwestie. De vraag rijst dan of in die omstandigheden de verantwoordelijke van de supermarkt, dan wel de werkgever van de standhouder, dan wel allebei, aansprakelijk kunnen worden gesteld. Het verdient aanbeveling om dit soort van situaties te verduidelijken in de memorie van toelichting.”

Die opmerking blijft actueel voor een ontworpen regeling die blijkens haar opschrift een verdere verduidelijking ambieert.

11.2. De ontworpen paragraaf 6, 2°, tweede lid, is een zinloze bepaling, omdat ze overlapt met de ontworpen paragraaf 6, 1°, eerste lid. In de ontworpen paragraaf 6, 2°, eerste lid, wordt immers geen bijkomend verbod ingesteld, maar gaat het juist om een versoepeling. Daarvoor is een regeling van de uitbreiding van de aansprakelijkheid dan ook overbodig.

¹¹ Adv.RvS 59.706/1/V-2/V, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2154/001, 358.

12. Aansluitend op de definitie van de term “bier” in de ontworpen paragraaf 6, 4°, eerste lid,¹² komt een tweede lid voor dat luidt als volgt:

“Aan het bier werd geen gedistilleerde drank, noch een aroma van een gedistilleerde drank toegevoegd. Zijn etikettering of de commerciële acties errond maken geen enkele verwijzing naar een gedistilleerde drank.”

De eerste zin kan worden begrepen als een beperking van de draagwijdte van de term “bier”. Die zin kan beter worden toegevoegd aan het eerste lid, namelijk als de zinsnede “, en waaraan geen gedistilleerde drank, noch een aroma van een gedistilleerde drank is toegevoegd”.

De tweede zin heeft eigenlijk geen betrekking meer op de productiewijze of de samenstelling van bier. Veeleer dan ze in de definitie van de term “bier” op te nemen, zou de voorwaarde dat in de etikettering van bier of in de commerciële acties rond bier geen verwijzing mag voorkomen naar een gedistilleerde drank, moeten worden geïntegreerd in de ontworpen paragraaf 6, 2°, eerste lid.

*

¹² Deze definitie is gelijklopend met die in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 31 maart 1993 ‘betreffende bier’. Ze wijkt evenwel af van de definitie vervat in artikel 4 van de wet van 7 januari 1998 ‘betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken’. Dat is overigens ook het geval voor de definitie van “wijn” in de ontworpen paragraaf 6, 4°, derde lid, die afwijkt van de definities van “mousserende wijn” en “niet-mousserende wijn” vervat in artikel 8 van de voormelde wet.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 6, § 6, 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'. Ce paragraphe 6 règle la vente, le service et l'offre de boissons ou produits contenant de l'alcool.

Le nouveau dispositif est basé sur une interdiction de principe concernant la vente, le service et l'offre de toute boisson ou produit ayant un titre alcoométrique acquis supérieur à 1,2 % vol aux personnes de moins de dix-huit ans (paragraphe 6, 1°, alinéa 1^{er}, en projet). Une exception à cette règle est prévue pour les bières et vins, vendus, servis ou offerts aux personnes âgées de seize à dix-huit ans (paragraphe 6, 2°, alinéa 1^{er}, en projet).

En cas de méconnaissance de cette interdiction, la responsabilité est étendue au responsable pour le compte duquel la boisson ou le produit est vendu, servi ou offert (paragraphe 6, 1°, alinéa 2, et 2°, alinéa 2, en projet).

Il peut être exigé une preuve de l'âge de toute personne qui entend acheter ou consommer des boissons à base d'alcool (paragraphe 6, 3°, en projet).

Les termes « bière », « vin » et « boisson spiritueuse » sont définis, en précisant, en ce qui concerne la bière, qu'une boisson spiritueuse (un arôme de boisson spiritueuse) ne peut pas y avoir été ajouté et que l'étiquetage ou les actions commerciales y relatives ne font pas référence à une boisson spiritueuse (paragraphe 6, 4°, en projet).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Selon l'actuel article 6, § 6,¹ de la loi du 24 janvier 1977, il est en principe interdit de vendre, de servir ou d'offrir toute boisson ou produit ayant un titre alcoométrique acquis supérieur à 0,5 % vol aux jeunes de moins de seize ans. Il est en outre interdit de vendre, de servir ou d'offrir des boissons spiritueuses² à des jeunes de moins de dix-huit ans.

Dans l'avis 59.706/1/V-2/V du 10 août 2016 sur un avant-projet devenu la réglementation actuelle, le Conseil d'État a observé ce qui suit ³:

« L'article 6, § 6, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 reproduit les limites d'âge qui sont déjà fixées à l'heure actuelle dans le même paragraphe de cet article. Il n'en demeure pas moins qu'en fixant à nouveau les mêmes limites d'âge, le législateur

¹ Ce paragraphe a été ajouté par l'article 6 de la loi du 10 décembre 2009 'portant des dispositions diverses en matière de santé' et remplacé par l'article 115 de la loi du 18 décembre 2016 'portant des dispositions diverses en matière de santé'. Ce dernier article constituait une partie d'une section intitulée « Clarifications et adaptations techniques ». Il résulte de l'intitulé du dispositif actuellement en projet que cette clarification datant d'il y a deux ans n'était pas suffisamment claire. De surcroît, l'exposé des motifs indique dans le même sens : « [L]’actuel article 6 § 6, (...) manque de clarté ».

² Comme définies à l'article 16 de la loi du 7 janvier 1998 'concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées'.

³ Avis C.E. 59.706/1/V-2/V du 10 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2154/001, p. 358.

concrétise une nouvelle manifestation de la volonté à l'égard de ces limites d'âge et de l'inégalité de traitement fondée sur l'âge qui en résulte. Il revient dès lors au législateur de justifier à nouveau les limites d'âge choisies au regard du principe constitutionnel d'égalité, notamment en tenant compte à cet égard des dernières avancées scientifiques en ce qui concerne la matière concernée ».

Cette suggestion du Conseil d'État n'a cependant pas été suivie⁴.

3. Le dispositif en projet a pour effet que le seuil du titre alcoométrique autorisé est porté de 0,5 % vol à 1,2 % vol pour les jeunes de moins de seize ans, ce qui constitue un assouplissement⁵. Pour les mineurs âgés de seize à dix-huit ans, l'interdiction de vente, de service et d'offre (qui ne s'applique actuellement qu'aux boissons spiritueuses) est par ailleurs rendue plus stricte, la limite étant fixée au même titre alcoométrique (1,2% vol) que pour les jeunes de moins de seize ans, la bière et le vin étant toutefois encore autorisés.

Dans l'avis n° 8109 du 6 décembre 2006 (p. 24), le Conseil supérieur d'hygiène a observé qu'« il n'existe pas d'élément scientifique établissant une limite sûre de consommation d'alcool, surtout pour les enfants et les jeunes adolescents, qui forment les groupes les plus vulnérables »⁶. Dans l'avis n° 9438 de mai 2018, le Conseil supérieur d'hygiène a étudié les risques de la consommation d'alcool pour la santé et a notamment recommandé d'« adapter la législation sur la vente, l'offre et la distribution, notamment auprès des jeunes de 16 à 18 ans, sur base des recommandations du CSS »⁷. Ni l'exposé des motifs, ni le dossier de l'avis ne font toutefois référence aux constatations et recommandations du Conseil supérieur d'hygiène ou de toute autre autorité scientifique ou organe consultatif disposant d'une expertise scientifique.

Pour l'essentiel, l'exposé des motifs justifie l'adaptation précitée en invoquant le besoin de clarification et de règles applicables en pratique, eu égard aux problèmes que le service d'inspection rencontre sur le terrain depuis de nombreuses années. À la différence de la modification législative précédente, la modification législative en projet s'analyse toutefois comme une modification de fond importante de la réglementation (en partie un assouplissement, en partie un durcissement), qui peut avoir des conséquences pour la consommation d'alcool chez les mineurs. L'exposé des motifs n'indique cependant nulle part les éléments de fait qui fondent cette adaptation substantielle et quelles pourraient en être les conséquences. Eu égard aux conséquences, tant immédiates qu'à plus long terme, de la consommation d'alcool chez les mineurs, qui forment un groupe social vulnérable, le Conseil d'État est d'avis qu'il est impératif d'apporter de telles précisions, fondées sur des preuves empiriques concrètes.

4. Le Conseil d'État ne dispose pas lui-même de l'expertise requise pour se faire une opinion scientifiquement fondée des risques de la consommation d'alcool par les mineurs. Il n'appartient pas non plus au Conseil d'État de se substituer aux auteurs de l'avant-projet pour se

⁴ Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2154/001, p. 69 et n° 54/2154/005, pp. 59-60.

⁵ En pratique, cet assouplissement concerne probablement surtout la bière pauvre en alcool. Voir l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 31 mars 1993 'concernant la bière'.

⁶ Voir: <https://www.health.belgium.be/fr/avis-8109-lalcool>.

⁷ Voir: <https://www.health.belgium.be/fr/avis-9438-alcool>.

prononcer sur les options politiques prises sur la base des preuves scientifiques disponibles (voir à ce sujet l'observation 3). Il appartient en revanche au Conseil d'État d'apprécier dans quelle mesure ces options politiques sont juridiquement acceptables.

Le durcissement de la réglementation évoqué dans l'observation 3 pour les mineurs âgés de seize ans à dix-huit ans s'applique à toutes les boissons ou produits ayant un titre alcoométrique supérieur à 1,2 % vol, à l'exception toutefois de la bière et du vin. À la question de savoir sur quoi cette différence est fondée, le délégué a répondu ce qui suit :

« La modification de l'article 6 § 6 de la loi du 24 janvier 1977 visait simplement à clarifier l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs. Les règles concernant l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs n'ont donc fondamentalement pas changé. Cependant, l'expérience de terrain de nos contrôleurs nous amène à constater que les bières et les vins sont moins attractifs pour les jeunes et font l'objet de moins de marketing que les boissons spiritueuses et dérivés. De plus, les taux d'alcool des bières et vins sont moindres par rapport aux boissons spiritueuses et réduisent donc le risque d'état d'ébriété ».

Outre la constatation que le dispositif en projet comporte bel et bien une modification substantielle importante (voir l'observation 3), il ressort de la déclaration du délégué que la différence de traitement entre la bière et le vin, d'une part, et les autres boissons ou produits ayant un titre alcoométrique supérieur à 1,2 % vol, d'autre part, est dictée (1) par leur moindre attractivité auprès des mineurs et la publicité moins importante dont ils font l'objet, et (2) par la plus faible teneur en alcool de la bière et du vin par rapport aux boissons spiritueuses.

En ce qui concerne le (1), le Conseil d'État se demande sur quels éléments concrets est basée l'affirmation selon laquelle principalement la bière serait moins populaire auprès des jeunes et ferait l'objet de moins de publicité que d'autres boissons alcoolisées⁸. En outre, on aperçoit mal comment la prétendue moindre popularité de la bière et du vin chez les jeunes peut justifier d'en autoriser néanmoins la vente, le service et l'offre aux mineurs âgés de seize à dix-huit ans, dès lors que c'est précisément ainsi que leur popularité auprès des jeunes pourrait s'en trouver favorisée. Aucune explication n'est donnée au sujet de cet effet possible, voire même assez probable.

En ce qui concerne le (2), la justification du délégué est également loin de convaincre. L'argument d'un titre alcoométrique inférieur à celui des boissons spiritueuses, dont la vente, le service et l'offre aux mineurs âgés de seize à dix-huit ans, est d'ores et déjà actuellement interdit, s'applique en effet dans la même mesure aux autres boissons titrant entre 1,2 % et (environ) 15 % de volume alcoométrique, tels que le cidre et ce qu'on appelle les alcopops⁹ et les liqueurtes¹⁰. C'est précisément pour de telles boissons, que le dispositif en projet soumet à des règles plus strictes que celles actuellement en vigueur, qu'une justification fondée

⁸ C'est ainsi que dans le rapport annuel 2017 de l'Union belge des annonceurs, Anheuser Busch InBev figure à la 45^e place dans le top 100 des annonceurs belges avec un budget approchant les 20 millions d'euros, tandis qu'aucun autre annonceur offrant principalement des boissons alcoolisées ne figure dans ce top 100 (<https://www.ubabelgium.be/fr/news-insights/detail/2018/03/22/Rapport-Annuel-2017-de-IUBA-avec-laperu-des-investissements-mdias>). Ce top 100 représentait en 2017 plus de la moitié des dépenses en termes de médias en Belgique.

⁹ Voir par exemple Bacardi Breezer, qui est un mélange de soda et de rhum (titrant 4 % vol).

¹⁰ Il s'agit d'une boisson à base de liqueur, mais titrant seulement entre 12 et 15 % vol.

sur des éléments objectifs est requise pour démontrer dans quelle mesure, en dépit d'un titre alcoométrique comparable, elles sont plus dommageables pour la santé des mineurs que la bière et le vin et augmentent davantage le risque d'addiction à l'alcool.

Si une telle justification adéquate ne peut être trouvée, le dispositif en projet devra être adapté, de sorte que les boissons et produits ayant des titres alcoométriques volumiques comparables ne fassent plus l'objet d'un traitement distinct.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Dès lors que le seul objet de l'avant-projet est de modifier la loi du 24 janvier 1977, il est d'usage de formuler l'intitulé de la manière suivante : « Avant-projet de loi modifiant la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits ». On peut éventuellement y ajouter « , en ce qui concerne la vente, le service et l'offre de boissons et produits alcoolisés à des mineurs d'âge ».

Arrêté de présentation

6. Dans le préambule de l'arrêté de présentation, on omettra les trois premiers alinéas, un arrêté de présentation ne visant en principe pas de formalités.

Article 2

7. La division de l'article 6, § 6, en projet présente de nombreuses imperfections du point de vue de la technique législative.

La subdivision en 1°, 2°, 3° et 4° n'est possible que pour les éléments d'une énumération, mais pas pour regrouper des alinéas indépendants les uns des autres. Cette division doit dès lors être omise. Le cas échéant, le paragraphe 6 peut être abrogé et le dispositif en projet inscrit dans un nouvel article 6/1 qui, par nature, offre plus de latitude qu'un paragraphe.

En outre, il est préférable d'intégrer les trois définitions contenues dans le paragraphe 6, 4°, en projet, dans l'article 1^{er} de la loi du 24 janvier 1977, en les ajoutant sous la forme d'un article 1^{er}, 5°, 6° et 7°.

8. Dans le texte néerlandais du paragraphe 6, 1°, alinéa 1^{er}, en projet, on écrira « serveren » au lieu de « schenken », eu égard à la terminologie utilisée dans la suite de la disposition en projet.

9. Dans le paragraphe 6, 2°, alinéa 1^{er}, en projet, on remplacera les mots « Par dérogation » par les mots « Par dérogation au 1°, alinéa 1^{er} » ou à la disposition qui y correspond s'il est donné suite à l'observation 7.

10. Dans le paragraphe 6, 2°, alinéa 1^{er}, en projet, on omettra les mots « comme définis dans cette loi ».

11.1. Le paragraphe 6, 1°, alinéa 2, et 2°, alinéa 2, en projet, dispose que « [l]e responsable pour le compte duquel » la boisson concernée ou le produit concerné a été vendu(e), servi(e) ou offert(e) peut également être tenu responsable. À propos d'une disposition analogue, le Conseil d'État a observé dans l'avis 59.706/1/V-2/V précité ce qui suit ¹¹:

« L'article 6, § 6, alinéa 5, en projet, 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 fait état du responsable 'pour le compte duquel' la boisson a été vendue, servie ou offerte, qui peut être tenu responsable en cas de non-respect de l'interdiction. Dans la pratique, il ne sera toutefois pas toujours évident de déterminer 'pour le compte [de qui]' la boisson ou le produit est vendu, servi ou offert. Ainsi, l'exposé des motifs donne l'exemple de l'alcool servi dans le cadre d'une dégustation dans les supermarchés pour illustrer que l'interdiction est plus large que le simple achat d'alcool. Toutefois, les personnes qui tiennent ce stand ne travaillent pas nécessairement pour le supermarché lui-même, mais peuvent aussi parfois être envoyées par le distributeur de la boisson en question. La question se pose alors de savoir si, dans ces conditions, le responsable du supermarché, ou l'employeur de la personne qui tient le stand, ou encore les deux, peuvent être tenus responsables. Il est recommandé de préciser ce genre de situations dans l'exposé des motifs ».

Cette observation conserve son actualité pour un dispositif en projet qui, selon son intitulé, vise à apporter une clarification supplémentaire.

11.2. Le paragraphe 6, 2°, alinéa 2, en projet, est une disposition dépourvue de sens, dès lors qu'elle fait double emploi avec le paragraphe 6, 1°, alinéa 1^{er}, en projet. Le paragraphe 6, 2°, alinéa 1^{er}, en projet, n'instaure en effet pas d'interdiction supplémentaire, mais prévoit au contraire un assouplissement. Dans ce contexte, une disposition qui étend la responsabilité est dès lors superflue.

12. La définition du terme « bière » inscrite dans le paragraphe 6, 4°, alinéa 1^{er}¹², en projet, est suivie par un alinéa 2, rédigé comme suit :

« À la bière n'a pas été ajoutée une boisson spiritueuse, ni un arôme de boisson spiritueuse. Son étiquetage et les actions commerciales relatives à celle-ci ne font aucune référence à une boisson spiritueuse ».

¹¹ Avis C.E. 59.706/1/V-2/V, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2154/001, p. 358.

¹² Cette définition est parallèle à celle inscrite dans l'article 2, 1°, de l'arrêté royal du 31 mars 1993 'concernant la bière'. Elle s'écarte cependant de la définition prévue à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1998 'concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées'. Il en va au demeurant de même pour la définition du « vin » inscrite dans le paragraphe 6, 4°, alinéa 3, en projet, qui s'écarte des définitions de « vin mousseux » et de « vin tranquille » mentionnées à l'article 8 de la loi précitée.

La première phrase peut être regardée comme une limitation de la portée du terme « bière ». Mieux vaudrait ajouter cette phrase à l'alinéa 1^{er}, sous la forme du segment de phrase suivant «, et à laquelle ni une boisson spiritueuse, ni un arôme de boisson spiritueuse n'ont été ajoutés ».

La deuxième phrase ne concerne à vrai dire plus le mode de production ou la composition de la bière. Plutôt que d'en faire un élément de la définition du terme « bière », la condition selon laquelle l'étiquetage et les actions commerciales concernant la bière ne peuvent faire aucune référence à une boisson spiritueuse sera inscrite dans le paragraphe 6, 2°, alinéa 1^{er}, en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT