



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.604/3
van 27 november 2023

avis 74.604/3
du 27 novembre 2023

over

sur

een 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’

un 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’

Op 5 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 november 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, toegevoegd 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2023.

*

Le 5 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘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’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 14 novembre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Yves DEPOORTER, greffier assumé.

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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 novembre 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet brengt verscheidene wijzigingen aan in de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’. Die wijzigingen omvatten de volgende maatregelen:

- de verplichting voor personen die tabaksproducten verkopen aan een persoon die minder dan vijftientig jaar lijkt, om van deze persoon te eisen dat die aantoonst dat de leeftijd van achttien jaar is bereikt (artikel 3, 1°, van het voorontwerp);
- een verbod van de verkoop, het schenken of het aanbieden van elke drank of product waarvan het effectief alcoholvolumegehalte hoger is dan 0,5 % vol, aan personen jonger dan achttien jaar, behalve voor bieren en wijnen, die verkocht, geserveerd of aangeboden mogen worden aan personen ouder dan zestien jaar, met uitzondering van bier waaraan een gedistilleerde drank, of een aroma van een gedistilleerde drank is toegevoegd (artikel 3, 2°);
- een verbod voor het in de handel brengen van alcoholische dranken (artikel 3, 3°)
 - o via automatische distributieapparaten;
 - o in tankstations langs snelwegen tussen 22.00 u. en 7.00 u., behalve met het oog op consumptie ter plaatse in het restaurant;
 - o in ziekenhuizen, behalve niet gekoeld bier en niet gekoelde wijn, enerzijds, en met het oog op consumptie ter plaatse in de cafetaria, anderzijds;
- een verbod om tabaksproducten te verkopen in tijdelijke verkooppunten en in voedingswinkels van meer dan 400 m² (artikel 3, 4° en 5°);²
- een verbod om tabaksproducten uit te stallen aan en in verkooppunten (artikel 4).

De bestaande strafbepalingen in de wet van 24 januari 1977 worden uitgebreid tot de voormelde maatregelen (artikelen 5 tot 7). Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om bij overtredingen van het verbod om reclame te voeren voor en te sponsoren door tabaksproducten, de

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

² In de memorie van toelichting wordt in de commentaar bij artikel 3 gewag gemaakt van een verbod van de verkoop van tabaksproducten in horeca-instellingen. Een dergelijk verbod komt evenwel niet voor in het voorontwerp.

fabrikant te verbieden tabaksproducten te verkopen waarvoor verboden reclame is gemaakt, voor een periode van een tot vijf jaar (artikel 8).

De artikelen 2 en 3, 1° en 2°, van de aan te nemen wet treden in werking op 31 december 2023. Artikel 3, 3°, treedt in werking op 1 juli 2024. Artikel 3, 4°, treedt in werking op 1 januari 2025. Artikel 3, 5°, treedt in werking op 1 juli 2025. Artikel 4 treedt in werking op 31 december 2024. Artikel 8 treedt in werking op 31 december 2025 (artikel 9 van het voorontwerp).

ALGEMENE OPMERKING

3. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat met de ontworpen maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de [interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie van 14 december 2022](#) en aan de [interfederale strategie inzake schadelijk gebruik van alcohol 2023-2025 van 30 november 2022](#). Enkele van de maatregelen die in beknopte vorm in de betrokken documenten worden omschreven, stemmen inderdaad inhoudelijk overeen met de thans ontworpen bepalingen.

De Raad van State beschikt zelf niet over de vereiste expertise om zich een wetenschappelijk onderbouwd beeld te vormen van de weerslag van de ontworpen maatregelen. 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. Het is wel de taak van de Raad van State om te beoordelen in welke mate die beleidsmatige opties juridisch aanvaardbaar zijn.

Zoals zal blijken uit wat volgt, zijn verscheidene bepalingen problematisch vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel, zelfs in die mate dat vragen rijzen bij de doelmatigheid ervan. Nergens in de memorie van toelichting wordt uiteengezet op welke feitelijke gegevens of wetenschappelijke inzichten die maatregelen zijn gestoeld. Er wordt wel verwezen naar advies nr. 9549 van de Hoge Gezondheidsraad van juni 2022 betreffende de elektronische sigaretten, wat betreft de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten,³ maar voor andere maatregelen, in het bijzonder het verbod op de verkoop van alcohol op bepaalde plaatsen, wordt in de memorie van toelichting enkel vermeld dat het gaat om een zogenaamde *best buy* van de Wereldgezondheidsorganisatie. Het klopt dat de Wereldgezondheidsorganisatie aanbeveelt om “[e]nact and enforce restrictions on the physical availability of retailed alcohol (via reduced hours of sale)”,⁴ maar daarmee is nog niet uiteengezet waarom de in het voorontwerp vermelde verkoopkanalen worden gevisieerd en waarom wordt voorzien in uitzonderingen waarvan het verband met de bescherming van de volksgezondheid voor de Raad van State moeilijk te doorgronden is.

³ Zie het voormelde advies van de Hoge Gezondheidsraad, p. 9 (<https://www.health.belgium.be/nl/advies-9549-elektronische-sigaret-evolutie>).

⁴ <https://www.who.int/news/item/26-05-2023-more-ways-to-save-more-lives-for-less-money---world-health-assembly-adopts-more-best-buys-to-tackle-noncommunicable-diseases>.

De Raad van State beveelt dan ook aan om in de memorie van toelichting uiteen te zetten op welke feitelijke gegevens of wetenschappelijke inzichten de ontworpen beleidskeuzen zijn gebaseerd. In dat verband zou over het voorontwerp het advies van de Hoge Gezondheidsraad kunnen worden ingewonnen, aangezien dit adviesorgaan in deze aangelegenheid zonder twijfel over de nodige deskundigheid beschikt.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Aangezien artikel 1 van de wet van 24 januari 1977 reeds een punt 5° bevat,⁶ moeten de ontworpen punten 5° tot 8° worden vernummerd tot de punten 6° tot 9°.

Artikel 3, 2°

5. Volgens het huidige artikel 6, § 6, van de wet van 24 januari 1977 wordt de verkoop, het schenken of het aanbieden van elke drank of product waarvan het effectief alcoholvolumegehalte hoger is dan 0,5 % vol, verboden aan personen jonger dan zestien jaar, terwijl voor sterke drank dat verbod geldt voor personen jonger dan achttien jaar.

De leeftijdsgrens voor het principiële verbod wordt bij artikel 3, 2°, van het voorontwerp verhoogd van zestien naar achttien jaar, maar tegelijkertijd wordt voorzien in uitzonderingen waarbij bepaalde dranken waarvan het effectief alcoholvolumegehalte hoger is dan 0,5 % vol, toch mogen worden verkocht, geserveerd of aangeboden aan personen tussen zestien en achttien jaar, namelijk bieren en wijnen, met uitzondering van bier waaraan een gedistilleerde drank, of een aroma van een gedistilleerde drank is toegevoegd.

Die laatste uitzondering werd door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“Het verschil tussen beide categorieën berust op een objectief criterium en is redelijk verantwoord.

Om jongeren zoveel mogelijk te beschermen (vanuit volksgezondheidsoogpunt), moest de categorie van dranken die nog aan 16jarigen aangeboden mag worden zoveel mogelijk beperkt worden. Enkel nog de klassieke bieren en wijnen mogen aangeboden worden. We willen ook niet dat jongeren te snel gewend geraken aan de smaak van likeur. Die dranken kunnen een opstapje zijn naar het drinken van sterke alcoholische dranken.

Het betreft ook een vereenvoudiging van de wetgeving. Voor verkopers/horeca-personeel was het niet altijd duidelijk welke wetgeving gold voor dergelijke ‘gemengde’ dranken. Gedistilleerde dranken mochten sowieso maar vanaf achttien jaar, en nu is het duidelijk dat dranken die gedistilleerde dranken bevatten ook pas toegelaten zijn vanaf

⁵ De Hoge Gezondheidsraad heeft weliswaar al in het voormelde advies nr. 9549 van juni 2022 geadviseerd inzake het uitstalverbod voor tabaksproducten, maar de ontworpen maatregelen inzake de verkoop van alcohol sluiten niet echt aan op hetgeen aan bod is gekomen in het meest recente advies nr. 9438 van mei 2018 inzake de risico's van alcoholgebruik (<https://www.health.belgium.be/nl/advies-9438-alcohol>).

⁶ Ingevoegd bij artikel 47 van de wet van 18 mei 2022 ‘houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid’.

achttien jaar. Een duidelijk en correct afdwingbaar kader komt de naleving en dus de volksgezondheid ten goede.”

Daarmee is nog niet verantwoord waarom bier (zonder toevoeging van een (aroma van een) gedistilleerde drank) en wijn worden uitgezonderd van de verhoging van de leeftijdsgrens tot achttien jaar. De enkele argumentatie dat het gaat om “klassieke” dranken, volstaat op zich niet. Daarbij moet ook worden aangestipt dat zowel bier als wijn aanzienlijke alcoholpercentages kunnen bevatten. Het veelvuldig consumeren van zelfs relatief alcoholarme bieren kan evenzeer tot problematisch alcoholgebruik leiden. De verantwoording zal op dit punt dan ook moeten worden aangevuld.

Artikel 3, 3°

6. Het nieuwe ontworpen artikel 6, § 6/1, van de wet van 24 januari 1977 voorziet in een verbod om alcoholische dranken in de handel te brengen in drie gevallen, namelijk:

“1° via automatische distributieapparaten;

2° in tankstations aan snelwegen tussen 22u en 7u. Het in de handel brengen met oog op consumptie ter plaatse in het restaurant is toegelaten;

3° in ziekenhuizen, met uitzondering van niet gekoeld bier en niet-gekoelde wijn. Het in de handel brengen met oog op consumptie ter plaatse in de cafetaria is toegelaten”.

De memorie van toelichting is grotendeels beperkt tot het parafraseren van deze bepalingen. Er wordt enkel nog vermeld dat de uitzondering voor restaurants aan snelwegen en voor cafetaria's van ziekenhuizen inhoudt dat “verkopers de alcoholische dranken zullen moeten openen na verkoop zodat de consumptie ter plaatse gebeurt”.

De gemachtigde verstrekte in dat verband nog de volgende toelichting:

“Het doel is om de consumptie van alcoholische dranken in ziekenhuiskamers en achter het stuur te voorkomen. Zoals in alle drinkgelegenheden, zijn cafetaria's in ziekenhuizen en tankstations plaatsen van sociale controle, waar gebruik gecontroleerd kan worden om dronkenschap te voorkomen.

Wat de ziekenhuizen betreft, is het verbod van de verkoop van alcohol een gezondheidsmaatregel om te voorkomen dat patiënten alcohol drinken zonder medisch toezicht. Het voorkomt ook dat patiënten alcohol meenemen naar hun kamer, zonder dat het medisch personeel hiervan op de hoogte is.

Wat de tankstations betreft, willen we met de maatregel vermijden dat mensen onderweg drinken. Deze maatregel wordt al toegepast op lokaal niveau (bv. in de provincie Henegouwen).”

De wetgever kan ervoor kiezen de verkoop van alcoholische dranken op welbepaalde locaties te verbieden, wanneer hij van oordeel is dat op die locaties het eruit voortvloeiende gebruik van die alcoholische dranken meer problematisch is dan op andere locaties. Dat neemt niet weg dat de keuze van die locaties en de ermee gepaard gaande uitzonderingen in overeenstemming moeten zijn met het gelijkheidsbeginsel. Vanuit dat oogpunt is de ontworpen bepaling op verscheidene punten problematisch, zoals blijkt uit wat volgt.

7.1. In de eerste plaats rijst de vraag waarom specifiek wordt voorzien in een verkoopverbod in *tankstations aan snelwegen*. Dat wordt geopteerd voor een verkoopverbod tussen 22.00 u. en 7.00 u. en niet buiten die uren, kan allicht worden verantwoord door de omstandigheid dat alcoholgebruik 's avonds en 's nachts frequenter is dan overdag en dat de eventuele combinatie met vermoeidheid tot grotere risico's in het verkeer leidt. Het valt echter veel moeilijker in te zien waarom specifiek tankstations aan snelwegen worden gevisieerd. De vraag rijst of zich op gewestwegen en lokale wegen niet evenzeer ongevallen voordoen die te wijten zijn aan alcoholgebruik. Zelfs indien kan worden aangenomen dat tankstations aan kleinere wegen doorgaans 's nachts gesloten zijn, zijn er ook nachtwinkels die net als tankstations gemakkelijk vanop de weg bereikbaar zijn en waar men zich 's nachts alcoholische dranken kan aanschaffen.

7.2. In de tweede plaats kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de uitzondering voor *wegrestaurants aan snelwegen*. Het is weliswaar zo dat de alcoholische dranken die daar worden geconsumeerd, niet onderweg worden geconsumeerd, maar er kan moeilijk worden betoogd dat het effect ervan op de veiligheid in het verkeer minder is. Dat is des te meer het geval nu de bestuurder aan wie in een wegrestaurant alcohol wordt geserveerd, zich na de consumptie ervan terug op de weg begeeft. Bij de persoon die in een tankstation alcohol koopt is dat niet noodzakelijkerwijs het geval, aangezien hij die alcohol ook kan consumeren wanneer hij op zijn plaats van bestemming is aangekomen.

7.3. In de derde plaats is het voor de Raad van State volstrekt onduidelijk waarom wordt voorzien in een uitzondering op het verkoopverbod in *ziekenhuizen* voor *niet gekoeld bier en niet-gekoelde wijn*. Indien het gaat om een “gezondheidsmaatregel”, zoals de gemachtigde verklaarde, waarvan het de bedoeling is te “voorkomen dat patiënten alcohol drinken zonder medisch toezicht” en “dat patiënten alcohol meenemen naar hun kamer”, lijkt het onderscheid tussen gekoelde en niet-gekoelde alcoholische dranken niet pertinent voor het bereiken van die doelstelling. Het valt niet in te zien waarom de aankoop van gekoelde witte wijn of bier wel wordt verboden en de aankoop van ongekoelde rode wijn niet. Overigens beschikken bepaalde ziekenhuiskamers over een kleine koelkast. Bovendien kunnen, zoals reeds is uiteengezet in opmerking 5, ook bier en wijn aanzienlijke alcoholpercentages hebben. Indien het de bedoeling is om de gezondheid van kwetsbare personen zoals patiënten beter te beschermen, lijkt de ontworpen uitzondering dan ook eerder willekeurig.

7.4. In de vierde plaats kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de uitzondering op het verkoopverbod in *ziekenhuizen* voor de *consumptie ter plaatse in de cafetaria*. Het medisch toezicht waarnaar de gemachtigde verwees, is in een cafetaria nog veel minder voorhanden dan op een ziekenhuiskamer. Indien het de bedoeling is om de gezondheid van kwetsbare personen zoals patiënten beter te beschermen, valt moeilijk in te zien waarom de consumptie van alcoholische dranken in een cafetaria niet problematisch zou zijn en de consumptie op de ziekenhuiskamer wel.

8. Bij dit alles komt nog dat, in het licht van de doelstellingen die ermee worden nagestreefd, de concrete vormgeving van de verkoopverboden en de uitzonderingen erop van die aard is dat ze betrekkelijk makkelijk te omzeilen zijn, waardoor de doelmatigheid ervan in vraag kan worden gesteld, nog los van de verenigbaarheid ervan met het gelijkheidsbeginsel.

In elk geval moet voor de zo-even geschetste punten een overtuigende verantwoording kunnen worden gegeven in de memorie van toelichting vooraleer de ontworpen bepaling doorgang kan vinden. Indien dat niet mogelijk blijkt te zijn, moet ze worden teruggesnoeid of juist uitgebreid, rekening houdende met het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 3, 4°

9. Bij het nieuwe ontworpen artikel 6, § 9, van de wet van 24 januari 1977 wordt voorzien in een verbod om tabaksproducten te verkopen in tijdelijke verkooppunten. In de memorie van toelichting wordt daarbij het volgende vermeld:

“Tijdelijke verkooppunten zijn: festivals, markten, braderieën en kermissen.”

De vraag is of dit bedoeld is als een limitatieve opsomming (in welk geval ze beter wordt opgenomen in de tekst van het voorontwerp), dan wel als een aantal voorbeelden (in welk geval dit beter wordt vermeld in de memorie van toelichting).

Overigens rijst ook hier de vraag naar de verenigbaarheid van deze maatregel met het gelijkheidsbeginsel. Uit de memorie van toelichting blijkt weliswaar dat het met name de bedoeling is om de beschikbaarheid van tabaksproducten voor jonge niet-rokers te beperken. Rekening houdend met wat volgens de memorie van toelichting wordt bedoeld met “tijdelijke verkooppunten”, kan worden verondersteld dat de evenementen waarbij die tijdelijke verkooppunten worden opgezet, veel jongeren aantrekken en een drempelverlagende sfeer creëren voor het aanschaffen van tabaksproducten. Dat wordt echter het best uitdrukkelijk onderbouwd in de memorie van toelichting.

Artikel 3, 5°

10. Bij het nieuwe ontworpen artikel 6, § 10, van de wet van 24 januari 1977 wordt voorzien in een verbod om tabaksproducten te verkopen in voedingswinkels van meer dan 400 m².

In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende uiteengezet:

“Voor voedingswinkels van meer dan 400 m² is een vergunning van de gewesten nodig en kunnen ze op die manier worden afgebakend.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“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 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 400m² 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."

De Raad van State begrijpt uit het betoog van de gemachtigde dat het de bedoeling is om het terugdringen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten geleidelijk te realiseren. Op zich beschouwd is een dergelijke stapsgewijze aanpak aanvaardbaar, maar dat betekent niet dat de huidige tussentijdse stap ontsnapt aan de toetsing van het gelijkheidsbeginsel. Het enkele gegeven dat supermarkten vaak een groot publiek aantrekken, waaronder gezinnen met kinderen, volstaat op zich nog niet om het onderscheid op basis van de oppervlakte van het verkooppunt te verantwoorden. Er wordt bijvoorbeeld niet aannemelijk gemaakt dat voedingswinkels met een kleinere oppervlakte dan 400 m² een ander publiek zouden aantrekken dat minder vatbaar is voor de gezondheidsrisico's van tabaksproducten.

Ook de verwijzing naar de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten of sociaal-economische vergunning als verantwoording voor het oppervlaktecriterium lijkt niet pertinent, aangezien de doelstelling van die vergunning en de beoordeling die ermee samenhangt, niets uit te staan hebben met de gezondheidsrisico's van tabaksproducten. Indien het oppervlaktecriterium daarentegen te maken zou hebben met economische overwegingen, zoals de relatieve impact van het ontworpen verbod op de omzet van de voedingswinkels, zou dat moeten worden geëxpliciteerd en nader toegelicht. In dat geval zal echter ook moeten worden verantwoord waarom aan die economische overwegingen de voorrang wordt gegeven boven overwegingen van volksgezondheid.

Artikel 4

11. Bij het nieuwe ontworpen artikel 7, § 3, van de wet van 24 januari 1977 wordt voorzien in een verbod om tabaksproducten uit te stallen aan en in verkooppunten. De draagwijdte van het begrip "uitstallen" wordt niet verduidelijkt in de memorie van toelichting, waar enkel gewag wordt gemaakt van een "display ban" en van het "uitstallen en zichtbaar presenteren van tabaksproducten in verkooppunten". Geldt het verbod enkel voor de tabaksproducten zelf of heeft het nog een ruimere draagwijdte voor weergaven van die tabaksproducten die niet reeds vallen onder het verbod vervat in de huidige paragraaf 2bis? Dit zou beter worden gepreciseerd in de memorie van toelichting.

12. In de inleidende zin van artikel 4 van het voorontwerp moet worden vermeld dat de ontworpen paragraaf 3 wordt *toegevoegd aan* (niet: ingevoegd in) artikel 7 van de wet van 24 januari 1977.

Artikel 8

13. Overeenkomstig het nieuwe ontworpen artikel 15/2 van de wet van 24 januari 1977 kan de rechter bij niet-naleving van de bepalingen van artikel 7, § 2bis, de fabrikant verbieden om tabaksproducten te verkopen waarvoor verboden reclame is gemaakt, voor een periode van ten minste een jaar en ten hoogste vijf jaar. De overtreding van die laatstgenoemde wetsbepaling, die betrekking heeft op het verbod op reclame voor en sponsoring door tabaksproducten, gebeurt niet noodzakelijk door de fabrikanten van tabaksproducten zelf.

De vraag rijst dan ook of het de bedoeling is om een bijkomende strafmaatregel op te leggen voor het geval dat de fabrikant zelf het verbod heeft overtreden (in welk geval dit moet worden gepreciseerd). In het andere geval wordt ingegaan tegen het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf, dat vereist dat een straf slechts kan worden opgelegd aan degene die het misdrijf heeft gepleegd of eraan heeft deelgenomen. Dat beginsel wordt geschonden indien een strafsanctie wordt opgelegd aan een derde die niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor het misdrijf.

*

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis apporte diverses modifications à 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'. Ces modifications comportent les mesures suivantes :

- l'obligation pour les personnes qui vendent des produits de tabac à une jeune personne qui paraît avoir moins de vingt-cinq ans, d'exiger de celle-ci qu'elle prouve qu'elle a atteint l'âge de dix-huit ans (article 3, 1°, de l'avant-projet) ;
- une interdiction 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 dix-huit ans, sauf en ce qui concerne les bières et vins qui peuvent être vendus, servis ou offerts aux personnes de plus de seize ans, à l'exception des bières auxquelles a été ajoutée une boisson spiritueuse ou un arôme de boisson spiritueuse (article 3, 2°) ;
- une interdiction de mettre dans le commerce des boissons alcoolisées (article 3, 3°) :
 - o au moyen d'appareils automatiques de distribution ;
 - o dans les stations-services le long des voies rapides entre 22h00 et 07h00 sauf en vue de la consommation sur place dans les restaurants ;
 - o dans les hôpitaux, à l'exception de la bière et du vin non réfrigérés, d'une part, et en vue de la consommation sur place dans la cafétaria, d'autre part ;
- une interdiction de vendre des produits de tabac dans les points de vente temporaires et dans des commerces alimentaires de plus de 400 m² (article 3, 4° et 5°) ² ;
- une interdiction d'exposer des produits de tabac aux et dans les points de vente (article 4).

Les dispositions pénales existantes de la loi du 24 janvier 1977 sont étendues aux mesures précitées (articles 5 à 7). En outre, l'avant-projet prévoit la possibilité, en cas d'infraction à l'interdiction de publicité pour les produits de tabac et de parrainage par ceux-ci, d'interdire au fabricant la vente des produits de tabac pour lesquels de la publicité interdite a été faite et ce, pour une période d'un à cinq ans (article 8).

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

² L'exposé des motifs fait mention, dans le commentaire relatif à l'article 3, d'une interdiction de la vente de produits de tabac dans le secteur de l'horeca. Cette interdiction ne figure toutefois pas dans l'avant-projet.

Les articles 2 et 3, 1° et 2°, de la loi à adopter entrent en vigueur le 31 décembre 2023. L'article 3, 3°, entre en vigueur le 1^{er} juillet 2024. L'article 3, 4°, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025. L'article 3, 5°, entre en vigueur le 1^{er} juillet 2025. L'article 4 entre en vigueur le 31 décembre 2024. L'article 8 entre en vigueur le 31 décembre 2025 (article 9 de l'avant-projet).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'exposé des motifs précise que les mesures en projet mettent en œuvre [la stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac du 14 décembre 2022](#) et [la stratégie interfédérale en matière d'usage nocif d'alcool 2023-2025 du 30 novembre 2022](#). Quelques-unes des mesures résumées dans les documents concernés correspondent en effet sur le fond aux dispositions actuellement en projet.

Le Conseil d'État ne dispose pas lui-même de l'expertise requise pour se faire une opinion scientifiquement fondée de l'incidence des mesures en projet. Il n'appartient pas non plus au Conseil d'État de se substituer aux auteurs de l'avant-projet pour se prononcer sur les options politiques prises sur la base des preuves scientifiques disponibles. Il appartient en revanche au Conseil d'État d'apprécier dans quelle mesure ces options politiques sont juridiquement acceptables.

Ainsi qu'il ressortira des observations formulées ci-dessous, plusieurs dispositions sont problématiques du point de vue du principe d'égalité, dans la mesure où l'on peut même s'interroger sur leur efficacité. L'exposé des motifs n'indique nulle part quels sont les éléments de fait ou les connaissances scientifiques qui fondent ces mesures. Certes, il est fait référence à l'avis n° 9549 du Conseil Supérieur de la Santé de juin 2022 relatif aux cigarettes électroniques, en ce qui concerne la réduction du nombre de points de vente de produits de tabac³, mais pour d'autres mesures, en particulier l'interdiction de vendre de l'alcool à certains endroits, l'exposé des motifs mentionne seulement qu'il s'agit d'un *best buy* de l'Organisation mondiale de la santé. Il est vrai que l'Organisation mondiale de la santé recommande de « [e]nact and enforce restrictions on the physical availability of retailed alcohol (via reduced hours of sale) », ⁴ mais cela n'explique pas pourquoi les canaux de vente mentionnés dans l'avant-projet sont visés et pour quel motif sont prévues des exceptions dont le lien avec la protection de la santé publique est difficile à comprendre pour le Conseil d'État.

Le Conseil d'État recommande dès lors d'expliquer dans l'exposé des motifs sur quels éléments de faits ou sur quelles connaissances scientifiques les choix politiques en projet ont été fondés. À cet égard, l'avis du Conseil supérieur de la santé sur l'avant-projet pourrait être

³ Voir l'avis précité du Conseil supérieur de la santé, p. 9 (<https://www.health.belgium.be/fr/avis-9549-cigarette-electronique-evolution>).

⁴ <https://www.who.int/news/item/26-05-2023-more-ways--to-save-more-lives--for-less-money---world-health-assembly-adopts-more-best-buys--to-tackle-noncommunicable-diseases>.

recueilli, dès lors que cet organe consultatif dispose assurément de l'expertise requise dans cette matière ⁵.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. L'article 1^{er} de la loi du 24 janvier 1977 comportant déjà un point 5° ⁶, il faudra modifier la numérotation des points 5° à 8° en projet en points 6° à 9°.

Article 3, 2°

5. Selon l'actuel article 6, § 6, de la loi du 24 janvier 1977, il est 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, alors que pour les boissons spiritueuses, cette interdiction vaut pour les jeunes de moins de dix-huit ans.

L'article 3, 2°, de l'avant-projet porte la limite d'âge pour l'interdiction de principe de seize à dix-huit ans, mais prévoit en même temps des exceptions selon lesquelles certaines boissons ayant un titre alcoométrique acquis supérieur à 0,5 % vol peuvent néanmoins être vendues, servies ou offertes à des jeunes entre seize et dix-huit ans, à savoir des bières et vins, à l'exception des bières auxquelles a été ajouté une boisson spiritueuse ou un arôme d'une boisson spiritueuse.

Cette dernière exception a été justifiée par le délégué comme suit :

« Het verschil tussen beide categorieën berust op een objectief criterium en is redelijk verantwoord.

Om jongeren zoveel mogelijk te beschermen (vanuit volksgezondheidsoogpunt), moest de categorie van dranken die nog aan 16jarigen aangeboden mag worden zoveel mogelijk beperkt worden. Enkel nog de klassieke bieren en wijnen mogen aangeboden worden. We willen ook niet dat jongeren te snel gewend geraken aan de smaak van likeur. Die dranken kunnen een opstapje zijn naar het drinken van sterke alcoholische dranken.

Het betreft ook een vereenvoudiging van de wetgeving. Voor verkopers/horeca-personeel was het niet altijd duidelijk welke wetgeving gold voor dergelijke 'gemengde' dranken. Gedistilleerde dranken mochten sowieso maar vanaf achttien jaar, en nu is het duidelijk dat dranken die gedistilleerde dranken bevatten ook pas toegelaten zijn vanaf achttien jaar. Een duidelijk en correct afdwingbaar kader komt de naleving en dus de volksgezondheid ten goede ».

⁵ S'il est vrai que dans son avis n° 9549 de juin 2022, précité, le Conseil supérieur de la santé a déjà donné un avis sur l'interdiction d'exposer des produits de tabac, il n'en reste pas moins que les mesures en projet concernant la vente d'alcool ne coïncident pas vraiment avec ce dont il a été question dans l'avis le plus récent n° 9438 de mai 2018 sur les risques liés à la consommation d'alcool (<https://www.health.belgium.be/fr/avis-9438-alcool>).

⁶ Inséré par l'article 47 de la loi du 18 mai 2022 'portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé'.

Cette explication ne justifie toujours pas pour quel motif la bière (sans ajout d'un (arôme de) spiritueux) et le vin ne sont pas soumis à l'augmentation de la limite d'âge à dix-huit ans. La seule argumentation selon laquelle il s'agit de boissons « classiques » ne suffit pas en soi. À ce propos, il convient de souligner également que tant la bière que le vin peuvent présenter des teneurs en alcool élevées. La consommation fréquente de bières, même relativement peu alcoolisées, peut tout aussi bien conduire à une consommation problématique d'alcool. Il conviendra dès lors de compléter la justification sur ce point.

Article 3, 3°

6. Le nouvel article 6, § 6/1, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 prévoit une interdiction de mettre dans le commerce des boissons alcoolisées dans trois cas, à savoir :

« 1° au moyen d'appareils automatiques de distribution ;

2° dans les stations-services le long des voies rapides entre 22h00 et 07h00. La mise dans le commerce en vue de la consommation sur place est autorisée dans les restaurants ;

3° dans les hôpitaux, à l'exception de la bière et du vin non réfrigérés. La mise dans le commerce en vue de la consommation sur place est autorisée dans la cafétaria ».

L'exposé des motifs se borne dans une large mesure à paraphraser ces dispositions. Il se contente de mentionner que l'exception prévue pour les restaurants le long des voies rapides et les cafétarias des hôpitaux implique que « les vendeurs devront ouvrir les boissons alcoolisées après la vente de sorte que la consommation se fasse bien sur place ».

À cet égard, le délégué a encore fourni les précisions suivantes :

« Het doel is om de consumptie van alcoholische dranken in ziekenhuiskamers en achter het stuur te voorkomen. Zoals in alle drinkgelegenheden, zijn cafetaria's in ziekenhuizen en tankstations plaatsen van sociale controle, waar gebruik gecontroleerd kan worden om dronkenschap te voorkomen.

Wat de ziekenhuizen betreft, is het verbod van de verkoop van alcohol een gezondheidsmaatregel om te voorkomen dat patiënten alcohol drinken zonder medisch toezicht. Het voorkomt ook dat patiënten alcohol meenemen naar hun kamer, zonder dat het medisch personeel hiervan op de hoogte is.

Wat de tankstations betreft, willen we met de maatregel vermijden dat mensen onderweg drinken. Deze maatregel wordt al toegepast op lokaal niveau (bv. in de provincie Henegouwen) ».

Le législateur peut choisir d'interdire la vente de boissons alcoolisées sur certains sites, lorsqu'il estime que sur ces sites, l'utilisation de ces boissons alcoolisées, qui en découle, est plus problématique que sur d'autres sites. Il n'en demeure pas moins que le choix de ces sites et les exceptions qui y sont associées doivent être conformes au principe d'égalité. Vue sous cet angle, la disposition en projet pose problème sur plusieurs points, ainsi qu'il ressort des observations ci-dessous.

7.1. En premier lieu, la question se pose de savoir pour quel motif le texte prévoit spécifiquement une interdiction de vente dans *les stations-services le long des voies rapides*. Le

fait d'opter pour une interdiction de vente entre 22h00 et 7h00 et non en dehors de ces heures, peut probablement se justifier par la circonstance que la consommation d'alcool le soir et la nuit est plus fréquente que pendant la journée et que sa combinaison éventuelle avec la fatigue représente un risque accru au volant. Il est toutefois beaucoup plus difficile de comprendre pourquoi les stations-services le long des voies rapides sont spécifiquement visées. La question se pose de savoir s'il ne se produit pas sur les routes régionales et les voies locales tout autant d'accidents dus à la consommation d'alcool. Même si l'on peut partir du principe que les stations-services le long des voies moins importantes sont généralement fermées la nuit, il y a aussi les commerces de nuit qui sont, à l'instar des stations-services, facilement accessibles depuis la route et où l'on peut se procurer des boissons alcoolisées la nuit.

7.2. En deuxième lieu, on peut s'interroger sur l'exception prévue pour les *restaurants le long des voies rapides*. Les boissons alcoolisées qui y sont consommées ne sont certes pas consommées en cours de route, mais on peut difficilement avancer que leur effet sur la sécurité du trafic est moindre. C'est d'autant plus le cas lorsque le conducteur auquel de l'alcool est servi dans un restaurant routier reprend la route après en avoir consommé. Pour une personne qui achète de l'alcool dans une station-service, ce n'est pas nécessairement le cas, puisqu'elle peut également consommer cet alcool lorsqu'elle sera arrivée à son lieu de destination.

7.3. Troisièmement, le Conseil d'État n'aperçoit absolument pas pourquoi une exception à l'interdiction de vendre dans les *hôpitaux* est prévue pour *la bière et le vin non réfrigérés*. Si, comme l'a affirmé le délégué, il s'agit d'une « mesure de santé » dont l'intention est d'« éviter que les patients ne boivent de l'alcool sans surveillance médicale » et « d'éviter que les patients emportent de l'alcool dans leur chambre », la distinction entre boissons alcoolisées réfrigérées et non réfrigérées n'est pas pertinente pour réaliser cet objectif. On n'aperçoit pas pour quelle raison l'achat de vin blanc ou de bière réfrigérés est interdit alors que l'achat de vin rouge non réfrigéré ne l'est pas. Certaines chambres d'hôpital disposent d'ailleurs d'un petit réfrigérateur. En outre, comme déjà expliqué dans l'observation 5, la bière et le vin peuvent également présenter des teneurs en alcool élevées. Si l'intention est de mieux protéger la santé des personnes vulnérables, comme les patients, l'exception en projet paraît dès lors plutôt arbitraire.

7.4. En quatrième lieu, on peut s'interroger quant à l'exception à l'interdiction de vente dans les *hôpitaux* pour la *consommation sur place dans la cafétaria*. La surveillance médicale à laquelle s'est référé le délégué est encore bien moins présente dans une cafétaria que dans une chambre d'hôpital. Si l'intention est de mieux protéger la santé des personnes vulnérables telles que les patients, on n'aperçoit guère pourquoi la consommation de boissons alcoolisées dans une cafétaria ne serait pas problématique alors que la consommation dans une chambre d'hôpital le serait.

8. S'ajoute encore à tout cela le fait qu'en égard aux objectifs qu'elles poursuivent, la configuration concrète des interdictions de vente et des exceptions à celles-ci est de nature telle qu'elles peuvent être assez facilement contournées, ce qui peut remettre en cause leur efficacité, indépendamment de la question de leur compatibilité avec le principe d'égalité.

En tout état de cause, il faudra pouvoir justifier de manière convaincante, dans l'exposé des motifs, les points qui viennent d'être évoqués, avant que la disposition en projet ne puisse se concrétiser. Si cela ne s'avère pas possible, la disposition devra être élarguée ou simplement élargie, en tenant compte du principe d'égalité.

Article 3, 4°

9. Le nouvel article 6, § 9, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 prévoit une interdiction de vendre des produits de tabac dans des points de vente temporaires. L'exposé des motifs mentionne à ce sujet ce qui suit :

« Les points de vente temporaires sont notamment: les festivals, les marchés, les foires et les fêtes foraines ».

Reste à savoir s'il s'agit d'une énumération exhaustive (auquel cas il est préférable de l'insérer dans le texte de l'avant-projet) ou d'une série d'exemples (auquel cas il est préférable de l'indiquer dans l'exposé des motifs).

Par ailleurs se pose ici aussi la question de la compatibilité de cette mesure avec le principe d'égalité. Il ressort certes de l'exposé des motifs que l'intention est notamment de limiter la disponibilité des produits de tabac pour les jeunes non-fumeurs. Eu égard à ce que l'exposé des motifs entend par « points de vente temporaires », on peut supposer que les événements pour lesquels ces points de vente temporaires sont installés attirent de nombreux jeunes et créent une ambiance qui réduit le seuil d'achat des produits de tabac. Il est cependant préférable de l'étayer d'une manière explicite dans l'exposé des motifs.

Article 3, 5°

10. Le nouvel article 6, § 10, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 prévoit une interdiction de vendre des produits de tabac dans les commerces alimentaires de plus de 400 m².

À ce sujet, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

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

Le délégué y a encore ajouté 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 400m² 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 ».

Le Conseil d'État déduit de l'argumentation du délégué que l'intention est de réduire progressivement le nombre de points de vente de produits de tabac. En soi, une telle démarche progressive est admissible, mais cela ne signifie pas que l'étape intermédiaire actuelle échappe au contrôle du principe d'égalité. Le seul fait que les supermarchés attirent souvent un large public, parmi lequel des familles avec enfants, ne suffit en soi pas pour justifier la distinction faite sur la base de la superficie du point de vente. Il n'est par exemple pas 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.

Il ne paraît pas non plus pertinent de se référer au permis d'environnement pour les activités de commerce de détail ou à une autorisation socio-économique pour justifier le critère de superficie, étant donné que l'objectif de ce permis ou cette autorisation et l'examen qui y est associé sont étrangers aux risques sanitaires liés aux produits de tabac. Si, par contre, le critère de superficie est lié à des considérations économiques, telles que l'impact relatif de l'interdiction en projet sur le chiffre d'affaires des commerces alimentaires, il conviendrait d'expliquer et de préciser cet aspect. Dans ce cas, il faudrait toutefois aussi justifier pour quel motif la priorité est donnée à ces considérations économiques par rapport aux considérations de santé publique.

Article 4

11. Le nouvel article 7, § 3, en projet, de la loi du 24 janvier 1977 prévoit une interdiction d'exposer les produits de tabac aux et dans les points de vente. La portée de la notion d'« exposer » n'est pas précisée dans l'exposé des motifs qui fait seulement mention d'un « display ban » et du « fait d'exposer et de présenter de manière visible les produits de tabac dans des points de vente ». L'interdiction s'applique-t-elle uniquement aux produits de tabac eux-mêmes ou a-t-elle encore une portée plus large pour des représentations de ces produits de tabac qui ne font pas déjà l'objet de l'interdiction contenue dans l'actuel paragraphe 2bis ? Mieux vaudrait le préciser dans l'exposé des motifs.

12. Dans la phrase liminaire de l'article 4 de l'avant-projet, il faut mentionner que le paragraphe 3 en projet est *ajouté* (pas : inséré) à l'article 7 de la loi du 24 janvier 1977.

Article 8

13. Conformément au nouvel article 15/2 en projet de la loi du 24 janvier 1977, le juge 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. L'infraction à cette dernière disposition de loi, qui porte sur l'interdiction de faire de la publicité pour des produits de tabac et du parrainage par ces produits, n'est pas nécessairement le fait des fabricants de produits de tabac eux-mêmes.

La question se pose dès lors de savoir si l'intention est d'imposer une sanction supplémentaire pour le cas où le fabricant enfreint lui-même l'interdiction (auquel cas il y aura lieu de le préciser). Dans le cas contraire, il est porté atteinte au principe de la personnalité de la peine, lequel requiert qu'une peine ne peut être infligée qu'à celui qui a commis l'infraction ou y a participé. Ce principe est enfreint lorsqu'une sanction pénale est infligée à un tiers qui ne peut pas être rendu responsable de l'infraction.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE