

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

2 MAI 2011

Proposition 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 en vue de renforcer les règles en matière de pratiques commerciales et de publicité concernant les boissons contenant de l'alcool

(Déposée par
M. André du Bus de Warnaffe)

DÉVELOPPEMENTS

1. L'alcool dans notre société

L'alcool fait partie intégrante de notre culture et sa consommation semble être banalisée dans notre société quelque soit l'âge ou la classe sociale. L'alcool est associé à divers aspects de notre culture tels que le savoir-vivre et l'art de la table, le raffinement et le prestige, tant dans le contexte familial qu'au sein de groupe de pairs (1). Il est également présent lors d'événements importants soit pour les célébrer (nouvel an, réussite d'examen, départ d'un collègue, repas de famille, anniversaire, mariage,) soit pour se déconnecter de la souffrance (séparation, échec, perte d'emploi ...).

En Belgique, la tradition brassicole est ancrée dans notre culture. Au niveau international, la Belgique est reconnue comme étant le pays de la bière. En 2009, les brasseries belges ont brassé plus de 18 millions d'hl de bière (2). Le secteur brassicole représente un enjeu

(1) Infor Drogues ASBL, *Drogues et Éducation permanente*, dossier « Interdire la publicité pour l'alcool. Pourquoi ? », 2008.

(2) Le rapport annuel de la fédération « Brasseurs Belges » pour 2009.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2010-2011

2 MEI 2011

Wetsvoorstel 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 producten teneinde de regels inzake handels- en reclamepraktijken voor alcoholhoudende dranken te versterken

(Ingediend door
de heer André du Bus de Warnaffe)

TOELICHTING

1. Alcohol in onze samenleving

Alcohol hoort onlosmakelijk bij onze cultuur en wordt in onze samenleving achteloos geconsumeerd, ongeacht leeftijd of sociale klasse. Alcohol wordt geassocieerd met levensgenieten en lekker tafelen, verfijndheid en prestige, zowel in familie- als vriendenkring (1). Ook bij belangrijke gebeurtenissen wordt er naar alcohol gegrepen, om te vieren (nieuwjaar, geslaagd voor een examen, afscheid van een collega, familie-etentje, verjaardag, huwelijk, ...) of om de pijn te verzachten (scheiding, niet geslaagd zijn, jobverlies, ...).

België heeft een echte bierbrouwtraditie. Op internationaal niveau wordt België beschouwd als hét bierland bij uitstek. In 2009 hebben de Belgische brouwerijen meer dan 18 miljoen hectoliter bier gebrouwen (2). De brouwerijsector is een grote

(1) VZW Infor-Drogues, *Drogues et Éducation permanente*, dossier « Interdire la publicité pour l'alcool. Pourquoi ? », 2008.

(2) Cf. het jaarverslag 2009 van de federatie van Belgische Bierbrouwers.

économique considérable puisqu'il s'agit du quatrième investisseur et le sixième employeur dans l'ensemble du secteur alimentaire.

Si globalement, la consommation d'alcool n'est pas problématique pour une majorité des jeunes, une tendance à la surconsommation, avec notamment le « *binge drinking* », boire dans le but d'atteindre l'ivresse, a fait son apparition et est en augmentation. Autres phénomènes préoccupants auxquels on assiste : le rajeunissement, la féminisation de la consommation et une banalisation de l'ivresse (1), notamment par des sites sponsorisés par des alcooliers récompensant les plus belles cuites.

Si la consommation d'alcool est un phénomène culturellement accepté, ses dangers sont bien réels.

2. Quelques chiffres

Les abus d'alcool engendrent des problèmes de santé ou aggravent des problèmes de santé existants (cirrhose du foie, cancer du sein, problèmes cardiovasculaires, troubles psychiques, etc.); sans compter tous les traumatismes qui en découlent (accidents de la route, suicides, homicides) et les troubles sociaux (violences conjugales, problèmes au travail) (2).

Chaque année, 195 000 décès sont attribués à l'alcool dans l'Union européenne (Commission européenne, 2007). En Belgique, l'alcool représente la plus grande cause de mortalité chez les jeunes, il s'agit ici principalement de décès survenus à la suite d'accidents de la circulation. Par ailleurs, on constate une augmentation de la consommation au sein de la population la plus vulnérable et influençable, les jeunes. Les stratégies marketing des alcooliers contribuent largement à l'évolution de la consommation chez les jeunes

Compte tenu de ces observations, il nous semble tout à fait pertinent de nous intéresser à la problématique de la publicité en matière d'alcool qui cible de plus en plus les jeunes de manière agressive.

(1) Intervention de Martin de Duve, directeur d'Univers Santé et porte parole du groupe porteur « Jeunes et Alcool », lors de la Table Ronde sur la promotion de l'alcool faite dans les médias en direction des jeunes, 17 février 2010.

(2) Damien Favresse, Patrick de Smet, « Tabac, alcool, drogues et multimédias chez les jeunes en Communauté française de Belgique », Résultats de l'enquête HSBC 2006, Service d'Information Promotion Éducation Santé (SIPES), ESP-ULB, novembre 2008.

economische speler als vierde grootste investeerder en zesde grootste werkgever in de voedingssector.

Ook al is het alcoholverbruik van de meeste jongeren niet problematisch, toch is het zogenoemde « *binge drinking* », het drinken om zo snel mogelijk dronken te worden, ook hier aan een opmars bezig. Andere zorgwekkende verschijnselen zijn dat op steeds jongere leeftijd met alcohol wordt begonnen, dat steeds meer vrouwen veel drinken en dat dronkenschap als volstrekt normaal wordt beschouwd (1), bijvoorbeeld door sites die worden gesponsord door alcoholproducenten en die de « mooiste » dronkenschappen belonen.

Ook al is alcoholverbruik een cultureel aanvaard fenomeen, toch zijn er gevaren aan verbonden.

2. Enkele cijfers

Alcoholmisbruik leidt tot gezondheidsproblemen of maakt bestaande gezondheidsproblemen nog erger (levercirrose, borstkanker, cardiovasculaire problemen, psychische problemen, ...) om nog maar te zwijgen over trauma's die erdoor veroorzaakt worden (verkeersongelukken, zelfmoorden, moorden) en de sociale problemen (huiselijk geweld, problemen op het werk) (2).

Jaarlijks overlijden in de Europese Unie 195 000 mensen aan de gevolgen van alcoholgebruik (Europese Commissie, 2007). In België is alcohol de grootste doodsoorzaak bij jongeren, het gaat dan vooral om overlijdens na verkeersongevallen. Er wordt bovendien almaar meer alcohol verbruikt door jongeren, de meest kwetsbare en beïnvloedbare bevolkingsgroep. De marketingstrategieën van de alcoholproducenten dragen zeker bij tot het stijgende verbruik bij jongeren.

Het lijkt ons dan ook uiterst pertinent ons te richten op de problematiek van reclame voor alcohol die zich almaar agressiever op jongeren richt.

(1) Martin de Duve, directeur van Univers Santé en woordvoerder van « Jeunes et Alcool », tijdens de rondetafelconferentie over reclame voor alcohol in de media, gericht op jongeren, 17 februari 2010.

(2) Damien Favresse, Patrick de Smet, « Tabac, alcool, drogues et multimédias chez les jeunes en Communauté française de Belgique », Résultats de l'enquête HSBC 2006, Service d'Information Promotion Éducation Santé (SIPES), ESP-ULB, novembre 2008.

3. Les représentations de l'alcool véhiculées par la publicité

Les messages publicitaires véhiculent souvent une image positive de l'alcool en l'associant à des contextes de fête et de détente, sans évoquer les dangers d'une consommation excessive ou de la dépendance. Ces publicités, auxquelles les jeunes sont très sensibles, transmettent l'idée que la consommation d'alcool va de soi. Elles vantent une extériorisation, une sorte de sublimation de soi et du monde qui nous entoure.

En effet, les effets de l'alcool sont présentés comme bénéfiques (apaisement des angoisses, synonyme de fête, etc.). Ces représentations positives diffusées par les publicitaires dominant bien souvent l'idée des risques liés à une consommation excessive. Les adolescents minimisent alors le pouvoir addictif de l'alcool et les difficultés à sortir d'une dépendance.

À ce propos, Anne-Marie Thomazeau (1) identifie plusieurs profils de jeunes pris comme cible, où l'alcool est une réponse à leurs problèmes dans notre société. Il y a tout d'abord les « fêtards » qui jouissent pleinement et consomment à l'excès dans ce but de jouissance, en reflet de notre société hédoniste qui prône le divertissement à tout prix. Ensuite, il y a les « aventuriers » en quête de nouvelles sensations dans ce monde où le confort et l'assouvissement de tous leurs désirs les endorment. Les « timides », quant à eux, recourent à l'alcool pour s'intégrer et créer des liens, dans un environnement où les liens interpersonnels sont menacés par une « société de l'écran » (la communication se fait de plus en plus par l'intermédiaire d'un écran).

Il semblerait donc qu'il y ait toujours un alcool qui corresponde à notre contexte, tempérament ou attentes. L'alcool est ainsi présenté comme un produit essentiel, pour ne pas dire indispensable à l'individu. Ce type de publicité est une incitation à la consommation en toute occasion et en quantité.

4. Les jeunes, cibles des publicités pour l'alcool

Les jeunes constituent une catégorie particulièrement vulnérable face à la publicité.

Avant l'âge de sept-huit ans, les enfants ne sont pas aptes à distinguer les programmes publicitaires des autres programmes, ils n'en comprennent donc pas la finalité commerciale. Or, la télévision est le loisir préféré des enfants de deux à dix ans, selon l'étude « *Kid Generation* » (2). On estime que 10 % du temps

3. Hoe alcohol in de reclame wordt voorgesteld

In reclame wordt vaak een erg positief beeld geschetst van alcohol doordat het geassocieerd wordt met feesten en ontspanning, zonder dat wordt gewezen op de risico's van overmatig drankgebruik of drankverslaving. Deze reclameboodschappen, die veel invloed hebben op jongeren, laten uitschijnen dat alcoholgebruik vanzelfsprekend is. Zij sublimeren de eigen persoon en de wereld rondom ons.

De effecten van alcohol worden als een weldaad voorgesteld (angst neemt af, synoniem voor feesten, enz.). Deze positieve connotaties die de reclame-makers meegeven, krijgen meestal de overhand op het besef dat overmatig alcoholverbruik risico's inhoudt. Zo minimaliseren de jongeren het verslavend effect van alcohol en de moeite die het kost om van een verslaving af te komen.

Anne-Marie Thomazeau (1) onderscheidt een aantal profielen van jongeren die als doelgroep worden beschouwd en voor wie alcohol een antwoord is op hun moeilijkheden in onze samenleving. Om te beginnen zijn er de « feestneuzen » die met volle teugen genieten en daarvoor overmatig drinken, als spiegel van onze hedonistische maatschappij die plezier maken boven alles stelt. Daarnaast zijn er « avonturiers » op zoek naar nieuwe gewaarwordingen naast de dagelijkse sleur die hen in slaapt wiegt. De « teruggetrokken personen » grijpen naar alcohol om zich te integreren en relaties aan te knopen in een omgeving waarin persoonlijk contact wordt bedreigd door de « schermsoevereïnteit » (communicatie verloopt meer en meer via een scherm).

Er lijkt dus altijd wel een soort alcohol te zijn voor elke gelegenheid, stemming of verwachting. Zo wordt alcohol voorgesteld als een belangrijk of zelfs onmisbaar product. Met deze reclame wordt erop aangestuurd bij elke gelegenheid grote hoeveelheden alcohol te verbruiken.

4. Jongeren als doelgroep voor alcoholreclame

Jongeren zijn bijzonder gevoelig voor reclame.

Kinderen die jonger zijn dan zeven tot acht jaar kunnen geen onderscheid maken tussen reclame en andere programma's, en begrijpen dus ook de commerciële bedoelingen niet. Maar volgens de studie « *Kid Generation* » is televisiekijken de favoriete bezigheid van kinderen tussen twee en tien jaar (2).

(1) A.-M. Thomazeau, *L'alcool, un drôle d'ami*, Éditions de la Martinière Jeunesse, collection Hydrogène, 2002.

(2) Étude « *Kid Generation* », publiée par TF1 en 2004.

(1) A.-M. Thomazeau, *L'alcool, un drôle d'ami*, Éditions de la Martinière Jeunesse, collection Hydrogène, 2002.

(2) Studie « *Kid Generation* », gepubliceerd door TF1 in 2004.

passé devant la télévision par les enfants de quatre à dix ans sont consacrés aux publicités. Selon Monique Dagnaud, chercheur au CNRS en France, les spots qui visent les enfants sont très nombreux, et pas seulement autour des programmes dédiés à la jeunesse. On estime que 80 % du temps passé devant la télévision par les enfants de quatre à dix ans l'est devant des programmes « tout public ». Ils sont donc exposés dès le plus jeune âge à des programmes destinés aux adultes, et donc aux publicités qui accompagnent ces programmes.

La publicité s'adresse la plupart du temps, même autour de programme « tout public », directement aux enfants et aux jeunes, considérés comme client potentiel. Les sociétés de marketing ont bien compris que les enfants influencent de plus en plus la consommation des familles, et jouent un rôle de plus en plus actif dans des décisions d'achats et ce dans de nombreux domaines.

Si les adolescents ont conscience de l'aspect commercial des publicités et se montrent critiques, ils n'en restent pas moins fortement influençables dans leur quête identitaire. De fait, Arnaud Pêtre, chercheur en neuromarketing à l'UCL a démontré la fragilité de ce public face aux pratiques commerciales.

Les jeunes sont largement manipulés par la publicité, dont l'objectif ultime est, bien entendu, de vendre. S'agissant de l'alcool, les publicités sont de plus en plus étudiées pour attirer de nouveaux consommateurs, dans l'optique d'en faire de futurs consommateurs réguliers (1). À titre d'exemple, Jean-Jacques Delhay, secrétaire général de la Fédération belge des vins et spiritueux affirme : « Les jeunes ont un goût de plus en plus porté vers le sucre ... Peut-on dès lors reprocher à un fabricant de yaourt ou de bière d'orienter son produit en fonction de la demande ? »

La publicité au sens large, c'est-à-dire toute pratique commerciale, est omniprésente. Chacun d'entre-nous est confronté en moyenne à 1 200 messages commerciaux, visuels ou sonores par jour (2). La grande majorité des messages quotidiens est perçue inconsciemment. Les publicités sont présentes à la télévision, à la radio, dans les rues sur des affichages, mais également sur les « nouveaux médias », tel que internet, les GSM, les consoles de jeux, etc.

Comme le précise Martin de Duve, le problème ne réside pas dans la publicité en soi, mais dans ses excès qui incitent à la surconsommation ou heurtent l'éthi-

Naar schatting wordt 10 % van de tijd die kinderen tussen vier en tien jaar voor de televisie doorbrengen, gevuld met reclame. Volgens Monique Dagnaud, onderzoeker van het Franse CNRS, zijn er ontzettend veel reclamespots die zich op kinderen richten, en niet enkel voor, tijdens of na kinderprogramma's. Naar schatting kijken kinderen tussen vier en tien jaar 80 % van de tijd die zij voor de televisie doorbrengen, naar programma's voor « iedereen ». Zij worden al erg jong blootgesteld aan programma's die voor volwassenen bedoeld zijn, en dus ook aan de reclame die daarbij hoort.

Reclame richt zich meestal — zelfs bij programma's voor « iedereen » — rechtstreeks tot kinderen en jongeren als mogelijke klanten. Marketingbedrijven weten maar al te goed dat kinderen hoe langer hoe meer het consumptiegedrag van het gezin sturen en een actieve rol spelen bij aankoopbeslissingen op verschillende vlakken.

Jongeren zijn zich dan misschien wel bewust van het commerciële aspect van deze reclame en stellen zich kritisch op, maar toch blijven zij erg beïnvloedbaar zolang zij zoeken naar een eigen identiteit. Arnaud Pêtre, onderzoeker neuromarketing aan de UCL, heeft aangetoond dat dit publiek erg kwetsbaar is tegenover commerciële praktijken.

Jongeren worden op grote schaal gemanipuleerd door reclame, die in de eerste plaats bedoeld is om meer te verkopen. Alcoholreclames worden almaar meer doordacht gemaakt om nieuwe consumenten aan te trekken en er regelmatige gebruikers van te maken (1). Zo stelt Jean-Jacques Delhay, secretaris-generaal van de Belgische Federatie van Wijn en Gedistilleerd, dat jongeren suiker almaar lekkerder vinden. Hij vraagt zich af of men een yoghurt- of bierproducent dan kan verwijten zijn product aan te passen aan de vraag.

Reclame in de brede zin van het begrip, dus iedere handelspraktijk, is alom tegenwoordig. Een mens krijgt dagelijks te maken met gemiddeld 1 200 handelsboodschappen in geluid of beeld (2). Meestal ontvangen we die boodschappen onbewust. Reclame is aanwezig op televisie en radio, in het straatbeeld met affiches, maar ook op de « nieuwe media » zoals internet, gsm, spelconsoles, enz.

Zoals Martin de Duve verduidelijkt, vormt niet de reclame op zich een probleem, maar de overdaad die aanspoort tot overconsumptie of die onethisch wordt.

(1) Média Animation ASBL, dossier « Les publicitaires savent pourquoi. Les jeunes, cibles de publicités pour l'alcool », Bruxelles, 2006.

(2) Outil de sensibilisation « Notre cerveau n'est pas à vendre », les Équipes populaires, mai-juin 2007.

(1) Média Animation VZW, dossier « Les publicitaires savent pourquoi. Les jeunes, cibles de publicités pour l'alcool », Brussel, 2006.

(2) Bewustmakingsinstrument « Notre cerveau n'est pas à vendre », les Équipes populaires, mei-juni 2007.

que. En effet, on constate une augmentation d'une part des pratiques commerciales insidieuses, et, d'autre part, des pratiques commerciales agressives.

5. Les stratégies de marketing en matière d'alcool

Pour conquérir les jeunes, les alcooliers ont développé plusieurs axes de stratégies.

De nouveaux produits plus sucrés, plus fruités, plus colorés, plus branchés ont été développés avec un packaging adapté aux jeunes. Par exemple, les alcopops ou pré-mix sont vendus dans des emballages individuels (pour que les jeunes puissent financièrement y accéder) qui ressemblent à ceux des limonades.

Autre stratégie, la publicité indirecte, c'est-à-dire lorsqu'un produit ou une marque apparaît dans des messages ou des situations qui, *a priori*, ne sont pas publicitaires. Il peut s'agir de placement de produit dans des émissions, séries ou films; ou encore lors de manifestations culturelles ou sportives. En effet, on constate que l'alcool est très présent dans le milieu sportif.

A contrario, certaines pratiques commerciales sont très agressives, et heurtent le bon sens et l'éthique. Ainsi, les alcooliers n'hésitent pas non plus à proposer des avantages aux cercles d'étudiants (bouteilles et fûts gratuits) ou encore à proposer dans le cadre de vacances au ski pour étudiants des bouteilles d'alcool dans les chambres dès leur arrivée.

Ils s'associent également à des discothèques pour distribuer leur produit à prix réduits, pour proposer des «*ladies night*» où l'alcool est distribué gratuitement jusqu'à épuisement des stocks pour les filles.

Ces nouvelles stratégies sont très nombreuses et diversifiées. Elles vont jusqu'à mettre en place un marketing «responsable» pour un relooking de l'image des alcooliers. Par exemple, certaines publicités sensibilisent sur les dangers de l'alcool au volant, tout en mettant en valeur la consommation d'alcool. Conscient de leurs responsabilités, ils tentent ainsi de se déresponsabiliser en créant l'illusion de s'engager d'un point de vue sociétal. Ces soi-disant campagnes de prévention des alcooliers engendrent en réalité une sous-estimation des risques liés à la consommation d'alcool.

L'industrie de l'alcool investit énormément pour atteindre la jeunesse. Mais demander aux publicités pour l'alcool d'inciter les gens à consommer moins est, en soi, un non-sens.

Er is een stijging merkbaar van zowel sluikreclame als van agressieve reclame.

5. Marketingstrategieën voor alcohol

Om jongeren te verleiden, hebben alcoholproducenten verschillende strategieën ontwikkeld.

De nieuwe producten die werden ontwikkeld zijn zoeter, fruitiger, kleuriger en hipper, met een aan het jongerenpubliek aangepaste verpakking. Zo worden de alcohoppops of gemixte drankjes verkocht in individuele verpakkingen (zodat jongeren zich die financieel kunnen veroorloven) die lijken op limonadeverpakkingen.

Een andere strategie is de onrechtstreekse reclame, waarbij een product of merk opduikt in boodschappen of situaties die op zich geen reclame zijn. Dat kan bijvoorbeeld productplacement in uitzendingen, films of series zijn of bij culturele of sportieve evenementen. Zo is alcohol bijvoorbeeld alom tegenwoordig in de sport.

Sommige handelspraktijken zijn erg agressief en druisen zelfs in tegen het gezond verstand en de ethiek. Zo deinzen alcoholproducenten er niet langer voor terug om studentenverenigingen voordelen aan te bieden (gratis flessen en vaten) of bij skivakanties voor studenten flessen alcohol op de kamers klaar te zetten.

Zij werken ook samen met discotheken om hun product aan lagere prijzen aan te bieden en bijvoorbeeld een «*ladies night*» te organiseren waarbij meisjes gratis drank krijgen zolang de voorraad strekt.

Er zijn ontelbaar veel verschillende nieuwe strategieën. Zij doen zelfs aan «verantwoordelijkheidsmarketing» om hun imago op te poetsen. Zo zijn er bijvoorbeeld boodschappen over het gevaar van alcohol achter het stuur, waarbij toch de alcoholconsumptie centraal staat. Zij proberen zo de verantwoordelijkheid van zich af te schuiven door te doen alsof zij een maatschappelijk verantwoorde boodschap uitdragen. Deze zogenaamde preventiecampagnes leiden echter tot een onderschatting van de gevaren van alcoholgebruik.

De alcoholindustrie investeert massaal om jongeren te bereiken. Maar vragen om in reclame mensen aan te sporen minder alcohol te verbruiken is eigenlijk onzinnig.

6. Les limites de l'autorégulation

Même s'il est vrai que certaines dispositions légales existent pour garantir la protection du consommateur face aux pratiques commerciales en général (1), les spécificités liées à la vente de produits contenant de l'alcool se retrouvent peu dans notre législation.

En effet, même si la loi interdit «de vendre, servir ou offrir toute boisson ou produits ayant un titre alcoométrique acquis supérieur à 0,5 % vol aux jeunes de moins de seize ans» et «de vendre, servir ou offrir des boissons spiritueuses aux jeunes de moins de dix-huit ans» (2), en matière de pratiques publicitaires, ce sont uniquement les règles générales qui s'appliquent.

Et bien qu'elles concernent un grand nombre d'aspects comme les pratiques commerciales trompeuses en termes de publicité ou de vente de produits et qu'elles soient contrôlées par le SPF Économie; les spécificités des produits alcoolisés comme l'utilisation des jeunes dans les publicités ne sont pas concernées.

Cependant, comme le précise le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement sur son site Internet: «Mais les boissons alcoolisées ne sont pas tout à fait anodines: tout comme les drogues, elles peuvent conduire à une consommation problématique ou même à une sévère dépendance. L'abus d'alcool n'engendre pas uniquement des maladies et des décès précoces, mais a également des impacts très négatifs sur le plan individuel, social et économique.»

C'est pourquoi, à côté de notre législation, le secteur alcoolier, l'Horeca et les organisations de consommateurs ont signé une convention, début mai 2005, en matière de conduite et de publicité des boissons contenant de l'alcool, il s'agit de la convention dite Arnoldus. Il faut reconnaître que cette convention propose une série de mesures intéressantes; mais elles sont souvent trop indulgentes ou floues; ce qui implique qu'elles peuvent être facilement contournées ou réinterprétées. En pratique, on constate donc que cette autorégulation n'est pas efficace pour protéger les jeunes, cibles des publicités en matière d'alcool.

À cet égard, le Conseil d'État a rendu un avis négatif sur le projet de loi du 28 mai 2006 modifiant la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection des consommateurs, avis dans lequel il stipule que de telles mesures concernant la publicité (l'autorégulation) ne devraient pas être proposées par le secteur lui-même. Le CRIOC (Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs) affirme également que «Croire que le marché pourra mieux s'organiser

(1) Notamment la nouvelle loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur.

(2) 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.

6. De grenzen van de zelfregulering

Er bestaan weliswaar een aantal wettelijke bepalingen om de consument te beschermen inzake handelspraktijken in het algemeen (1), maar onze wetgeving bevat maar weinig specifieke regels inzake de verkoop van alcoholhoudende producten.

De wet verbiedt inderdaad «om elke drank of elk product waarvan het effectief alcoholvolumegehalte hoger is dan 0,5 % vol. te verkopen, te schenken of aan te bieden aan min-zestienjarigen», en om «sterke drank te verkopen, schenken of aan te bieden aan min-achtienjarigen» (2) maar op het vlak van reclame zijn alleen algemene regels van toepassing.

Die hebben weliswaar betrekking op heel wat aspecten zoals misleidende reclame en worden gecontroleerd door de FOD Economie, maar tal van bijzondere aspecten van alcoholhoudende producten, zoals het gebruik van jongeren in reclame, horen daar niet bij.

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu stelt op zijn website: «*Mais les boissons alcoolisées ne sont pas tout à fait anodines: tout comme les drogues, elles peuvent conduire à une consommation problématique ou même à une sévère dépendance. L'abus d'alcool n'engendre pas uniquement des maladies et des décès précoces, mais a également des impacts très négatifs sur le plan individuel, social et économique.*»

Daarom hebben de alcoholproducenten, de horeca en de consumentenorganisaties begin mei 2005 een covenant ondertekend inzake gedrag en reclame met betrekking tot alcoholhoudende dranken, het «Arnoldusconvenant». Daarin worden weliswaar interessante maatregelen voorgesteld, maar vaak blijven zij te vaag en kunnen zij dus makkelijk worden omzeild of anders geïnterpreteerd. In de praktijk volstaat deze zelfregulering dus niet altijd om jongeren te beschermen tegen specifiek op hen gerichte alcoholreclame.

De Raad van State heeft een negatief advies uitgebracht over het wetsontwerp van 28 mei 2006 tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de consumentenbescherming, waarin de Raad aangeeft dat dergelijke maatregelen inzake reclame (zelfregulering) niet door de sector zelf zouden moeten worden voorgesteld. Ook het OIVO (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de verbruikersorganisaties) stelt dat «Geloven dat de markt zich

(1) Wijziging van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.

(2) Artikel 6 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

par l'autorégulation relève de l'utopie ou de la mauvaise foi. Tous les systèmes économiques montrent qu'en l'absence de régulation par les pouvoirs publics, les intérêts individuels entrent en conflit et des distorsions se créent entre les acteurs. Ainsi les codes de conduite ont montré plus d'une fois leurs limites. »

C'est le JEP (Jury d'éthique publicitaire), créé en 1974, qui contrôle le respect de la convention et envoie des avis aux entreprises en matière de publicité. Ce système n'est pas toujours efficace car son manque de base légale lui confère un statut précaire.

De plus, l'action d'autorégulation du JEP est fondée sur une collaboration volontaire des agences de publicités et de marketing, ce qui semble présenter de grosses lacunes, notamment en termes d'indépendance.

Le JEP n'a pas, non plus de pouvoir pour empêcher la diffusion des publicités. Il n'analyse que 15 % des publicités avant leur diffusion. 85 % des publicités sont donc diffusées sans aucun contrôle du respect des normes en la matière. Il ne s'estime compétent que pour la publicité dans les médias classiques (télévision, radio, presse écrite) et plus récemment pour internet. Par contre pour toutes les pratiques commerciales, il ne se déclare pas compétent; alors que celles-ci représentent 70 % des investissements commerciaux, et que c'est précisément là où sont constatées les dérives les plus graves.

Par ailleurs, le SPF Économie peut obliger le retrait de certaines de ces pratiques commerciales, notamment publicitaires, sur la base de la loi sur les pratiques du marché (1) qui précise que le non-respect par l'entreprise d'engagements contenus dans un code de conduite par lequel elle s'est engagée à être liée est une pratique commerciale réputée trompeuse. Malheureusement, cela est d'application uniquement dès lors :

- que ces engagements ne sont pas des déclarations d'intention, mais sont fermes et vérifiables
- et que l'entreprise, dans le cadre d'une pratique commerciale, indique qu'elle est liée par le code.

Ce qui n'est pas toujours le cas en ce qui concerne les dispositions de la convention Arnoldus.

C'est pourquoi, l'auteur de cette proposition propose de revoir les règles proposées par le secteur en matière de régulation sur les pratiques de marché et la publicité, de les modifier pour prévenir et réduire les dommages liés à l'alcool mais également combattre la

beter zou kunnen organiseren met (zelfregulering) is een utopie of getuigt van slechte wil. Alle economische systemen tonen aan dat bij ontstentenis van regelgeving door de overheid, de individuele belangen in conflict geraken en dat wringen ontstaan tussen de verschillende actoren. Zo hebben gedragscodes al vaak hun beperkingen aangetoond. »

Het is de JEP (Jury voor ethische praktijken inzake reclame), opgericht in 1974, die nagaat of het convenant wordt nageleefd en adviezen inzake reclame verstuurt aan de bedrijven. Bij gebrek aan wettige basis is dit systeem niet altijd efficiënt.

Bovendien is de zelfregulering van de JEP gebaseerd op een vrijwillige samenwerking met reclame- en marketingbureaus, wat wel problemen meebrengt op het vlak van onafhankelijkheid.

De JEP is niet bevoegd om reclame te verbieden. Slechts 15 % van de reclameboodschappen wordt voor het verschijnen gecontroleerd. 85 % van de reclame wordt dus niet gecontroleerd. De JEP acht zichzelf enkel bevoegd voor reclame via de klassieke media (televisie, radio, geschreven pers) en recent ook internet. Zij acht zich onbevoegd voor handelspraktijken, die echter goed zijn voor 70 % van de handelsinvesteringen en waar precies de zwaarste misbruiken worden vastgesteld.

De FOD Economie kan verplichten om bepaalde handelspraktijken, met name reclame, in te trekken op basis van de wet betreffende marktpraktijken (1) die bepaalt dat het niet-naleven door een onderneming van de engagementen vervat in de gedragscode waartoe zij zich verbonden heeft, een bedrieglijke handelspraktijk is. Jammer genoeg is dat enkel van toepassing als :

- het niet gaat om een intentieverklaring maar om een verplichting die verifieerbaar is, en
- de onderneming in de context van een handelspraktijk aangeeft dat zij door de gedragscode gebonden is.

Dat is voor de bepalingen van het Arnoldusconvenant niet altijd het geval.

Daarom stelt de indiener van dit voorstel voor de regels als voorgesteld door de sector inzake regulering van markt- en reclamepraktijken te herzien en aan te passen om schade ten gevolge van alcohol te voorkomen en te verminderen, maar ook om onaan-

(1) Article 89 de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur.

(1) Artikel 89 van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.

consommation inadaptée, excessive, problématique et risquée d'alcool et non pas seulement la dépendance.

Pour cela, l'auteur propose de rendre également compétent le SPF Économie pour la vérification du respect de l'ensemble des règles en matière de pratiques commerciales concernant les boissons contenant de l'alcool, peu importe si l'entreprise indique qu'elle est liée au code dans le cadre d'une pratique commerciale (1). Le SPF vérifiant déjà l'ensemble de la loi du 6 avril 2010 sur les pratiques du marché et la protection du consommateur dispose en effet des moyens et de l'expertise pour mener cette mission à bien. Il n'est bien sûr pas interdit au SPF Économie de s'adjoindre l'expertise du JEP.

Les sanctions relatives au non-respect des dispositions en matière de pratiques commerciales concernant les produits alcoolisés sont également augmentées pour garantir le respect des mesures de prévention de l'alcoolisme, en particulier chez les jeunes.

En effet, malgré la législation, les enquêtes du CRIOC l'ont déjà montré à plusieurs reprises, cette interdiction reste régulièrement contournée. Fin 2010, c'est le Service de contrôle Tabac et Alcool du SPF Santé publique qui constatait que 8 % du secteur Horeca (sur les 560 établissements contrôlés) ne respectaient pas cette interdiction. Le SPF Santé publique note que des efforts particuliers ont été fournis au cours des derniers mois mais qu'il reste encore à faire. Une campagne de sensibilisation générale sur l'interdiction de vente d'alcool aux jeunes est d'ailleurs prévue en 2011 par le SPF Santé publique; celle-ci sera menée en collaboration avec les secteurs concernés ainsi qu'avec certaines associations.

C'est pourquoi, l'auteur propose d'augmenter les sanctions pour les personnes vendant de l'alcool ou du tabac à des jeunes en infraction avec 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. Il propose d'aligner les sanctions à celles déjà prévues par la loi précitée du 24 janvier 1977 pour le non-respect concernant la publicité concernant l'alcool et les boissons alcoolisées (article 15 loi précitée du 24 janvier 1977).

Ces deux dispositions devant être prises en complément à une proposition de résolution jointe qui vise à améliorer les règles en matière de pratiques commerciales et de publicité concernant les boissons contenant de l'alcool (5-985).

(1) Condition actuelle de l'article 89 de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur.

gepast, overdreven, problematisch en risicovol alcoholverbruik te bestrijden, en niet alleen alcoholverslaving.

De indiener stelt daarom voor de FOD Economie bevoegd te maken voor de controle op de naleving van alle regels inzake handelspraktijken met alcoholhoudende dranken, ongeacht of de onderneming in de context van een handelspraktijk aangeeft dat zij door een code gebonden is (1). De FOD, die de naleving van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming al controleert, beschikt immers over de nodige middelen en ervaring. De FOD Economie kan natuurlijk ook een beroep doen op de expertise van de JEP.

Ook de straffen voor het niet-naleven van de bepalingen inzake handelspraktijken voor alcoholhoudende producten zullen worden verhoogd, om te waarborgen dat maatregelen inzake alcoholpreventie, voornamelijk bij jongeren, worden nageleefd.

Uit onderzoek van het OIVO blijkt dat dit verbod, ondanks de bestaande wetgeving, nog vaak wordt omzeild. Eind 2010 stelde de Controledienst Tabak en Alcohol van de FOD Volksgezondheid vast dat 8 % van de horeca (van 560 gecontroleerde etablissementen) dit verbod niet naleefde. De FOD Volksgezondheid merkt op dat de jongste maanden extra inspanningen zijn geleverd, maar dat er nog heel wat te doen blijft. De FOD Volksgezondheid plant trouwens een algemene bewustmakingscampagne over het verbod op alcoholverkoop aan jongeren, in samenwerking met de betrokken sector en bepaalde organisaties.

De indiener stelt dan ook voor de straffen te verhogen voor personen die alcohol of tabak verkopen aan jongeren en daarmee de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten overtreden. Hij stelt voor deze in overeenstemming te brengen met de straffen die al in de wet van 24 januari 1977 bestaan voor het niet-naleven van de wetgeving betreffende reclame voor alcohol en alcoholhoudende dranken (artikel 15 van de wet van 24 januari 1977).

Beide bepalingen vullen het bijhorend voorstel van resolutie (5-985) aan dat ertoe strekt de regels voor handels- en reclamepraktijken inzake alcoholhoudende dranken te verbeteren.

(1) Huidige voorwaarde in artikel 89 van de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming.

Cette proposition de résolution propose d'une part, de laisser un délai de 6 mois au secteur pour arriver à un accord avec les ministres ayant l'Économie et la Santé publique dans leurs attributions pour améliorer les règles en matière de pratiques commerciales et de publicité concernant les boissons contenant de l'alcool. Les acteurs de promotion de la santé et les organisations de consommateurs doivent également être consultés par le ministre pour participer activement à la réalisation de cette convention.

Cette proposition de résolution suggère d'autre part, d'approuver, en tout ou en partie, cette convention, ainsi réalisée. La convention actuelle ne répondant pas aux préoccupations en matière de prévention. Elle ne doit bien sûr pas être approuvée dans son ensemble dans sa version du 12 mai 2005.

Le gouvernement peut se réserver le droit de n'approuver qu'une partie de cette convention si un accord ne semble pas possible entre les acteurs de promotion de la santé, les associations représentant les intérêts des consommateurs et le secteur. Un suivi de l'état d'avancement de ces concertations et les conclusions des dispositions prises par le gouvernement seront présentés au Parlement après ce délai de six mois.

Enfin, si les ministres n'ont pas réussi à trouver un accord conciliant les points de vue des alcooliers, des acteurs de promotions de la santé et des représentants des consommateurs, l'auteur suggère d'entamer un débat au Parlement sur les dispositions légales à prendre pour imposer au secteur des obligations et éventuellement interdire toute publicité pour les boissons alcoolisées ou réduire les plages horaires et les endroits où celles-ci sont acceptées. Le gouvernement peut également, dans l'intérêt de la santé publique, réglementer et interdire la publicité concernant l'alcool et les boissons alcoolisées (1).

André du BUS de WARNAFFE.

*
* *

Dat voorstel geeft de sector zes maanden de tijd om de zelfregulering te verbeteren en tot een akkoord te komen met de ministers voor Economie en Volksgezondheid om de regels inzake handels- en reclamepraktijken voor alcoholhoudende dranken te verbeteren. De minister moet ook de gezondheidspromotoren en consumentenorganisaties raadplegen zodat zij actief kunnen deelnemen aan het opstellen van dit convenant.

Het voorstel van resolutie stelt eveneens voor het convenant dat wordt bereikt, geheel of gedeeltelijk goed te keuren. Het bestaande convenant voldoet niet aan de eisen inzake preventie. Het kan uiteraard niet in zijn geheel worden goedgekeurd in de versie van 12 mei 2005.

De regering kan het convenant ook slechts gedeeltelijk goedkeuren als de gezondheidspromotoren, de consumentenorganisaties en de sector niet tot een akkoord komen. Na zes maanden moet het parlement een stand van zaken krijgen over dit overleg en de conclusies van de maatregelen van de regering.

Als de ministers er niet in slagen de standpunten van de alcoholproducenten, de gezondheidspromotoren en de consumentenverenigingen met elkaar te verzoenen, stelt de indiener voor in het Parlement een debat op te starten over de wetgevende maatregelen die nodig zijn om de sector tot een en ander te verplichten en eventueel alle reclame voor alcoholhoudende dranken te verbieden of de uren waarbinnen en de plaatsen waarop deze reclame mag worden gemaakt, te beperken. De regering kan in het belang van de volksgezondheid ook de reclame voor alcohol en alcoholhoudende dranken reglementeren en verbieden (1).

*
* *

(1) Article 7, §2, 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.

(1) Artikel 7, § 2, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 11, § 1^{er}, 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, modifié en dernier lieu par la loi du 28 décembre 2003, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1 et 2 :

« Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les membres du personnel statutaire ou contractuel du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, désignés à cette fin par le Roi, surveillent l'exécution des dispositions des articles 6 §§ 4 et 6 et 7bis de la présente loi et de leurs arrêtés d'exécution ainsi que des règlements de l'Union européenne. »

Art. 3

Dans l'article 14 de la même loi, remplacé par la loi du 19 mai 2010, les mots « de l'article 6, §§ 4 et 6, et » sont abrogés.

Art. 4

L'article 15, § 2, de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2004, est complété par le 3^o rédigé comme suit :

« 3^o 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 aux disposition de l'article 6, §§ 4 et 6. »

Art. 5

Dans l'article 19, alinéa 1^{er}, de la même loi, remplacé par la loi du 22 mars 1989 et modifié en dernier lieu par la loi du 22 décembre 2003, les mots « ou du ministère de l'Économie » sont insérés entre les mots « de l'Environnement » et les mots « peut fixer une somme ».

4 mars 2011.

André du BUS de WARNAFFE.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 11, § 1, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, laatst gewijzigd bij de wet van 28 december 2003, wordt tussen het eerste en het tweede lid een nieuw lid ingevoegd, luidende :

« Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, houden de door de Koning aangewezen statutaire of contractuele personeelsleden van de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, toezicht op de naleving van de bepalingen in de artikelen 6, §§ 4 en 6, en 7bis van deze wet, de uitvoeringsbesluiten ervan en de regelgeving van de Europese Unie. »

Art. 3

In artikel 14 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 19 mei 2010, vervallen de woorden « in artikel 6, §§ 4 en 6, en ».

Art. 4

Artikel 15, § 2, van dezelfde wet, laatst gewijzigd bij de wet van 27 december 2004, wordt aangevuld met een 3^o, luidende :

« 3^o hij die voedingsmiddelen of andere producten bedoeld in deze wet fabriceert of invoert en hij die, zonder de fabrikant of invoerder te zijn, deze voedingsmiddelen of andere producten bewust in de handel brengt in strijd met de bepalingen van artikel 6, §§ 4 en 6. »

Art. 5

In artikel 19, eerste lid, van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 22 maart 1989 en laatst gewijzigd bij de wet van 22 december 2008, worden de woorden « of het ministerie van Economie » ingevoegd tussen de woorden « van Leefmilieu » en de woorden « , een geldsom bepalen ».

4 maart 2011.