EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Message 201

Communication de la Commission - TRIS/(2026) 1938

Directive (UE) 2015/1535

Notification: 2026/0161/BE

Retransmission de la réponse de l'Etat membre notifiant (Belgium) à de France.

MSG: 20261938.FR

1. MSG 201 IND 2026 0161 BE FR 01-10-2026 14-07-2026 BE ANSWER 01-10-2026

2. Belgium

3A. SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie
Direction générale Qualité et Sécurité - Service Bureau de Liaison - BELNotif
NG III – 2ème étage
Boulevard du Roi Albert II, 16
B - 1000 Bruxelles
Tel: 02/277.53.36
be.belnotif@economie.fgov.be

3B. Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement
Direction Générale Animaux, Végétaux et Alimentation
Service inspection produits de consommation
Avenue Galilée 5/2, 1210 Bruxelles, Belgique

4. 2026/0161/BE - C51A - Boissons

5.

6. La Belgique prend acte de l’avis circonstancié relatif au projet d’arrêté royal concernant la publicité pour les boissons alcoolisées, notifié conformément à la directive (UE) 2015/1535.
La Belgique conteste respectueusement les préoccupations exprimées et considère que le projet d’arrêté est pleinement compatible avec le droit de l’Union européenne. Les observations ci-dessous répondent aux principaux points soulevés dans l’avis circonstancié.

Argumentation

1. Le projet d’arrêté réglemente certains aspects de la publicité pour les boissons alcoolisées, notamment:
• l’interdiction de la publicité pour les boissons alcoolisées dans les médias destinés aux mineurs;
• l’interdiction de la fourniture gratuite de boissons alcoolisées, sauf lors de l’achat d’une boisson alcoolisée et dans le cadre de dégustations;
• l’obligation de faire figurer un avertissement sanitaire dans les publicités pour les boissons alcoolisées;
• la fixation d’exigences techniques concernant la présentation de cet avertissement sanitaire.

2. Les règles prévues par le projet d’arrêté trouvent leur origine dans la Convention relative à la publicité et à la commercialisation des boissons contenant de l’alcool (code de conduite d’autorégulation). Ce code prévoit déjà l’interdiction de la publicité destinée aux mineurs ainsi que l’obligation d’insérer un avertissement sanitaire dans les publicités pour les boissons alcoolisées. Ces règles sont donc déjà en vigueur et sont, à ce titre, censées être connues et

appliquées par les acteurs concernés. Le projet d'arrêté ne fait que conférer une base légale à ces règles préexistantes.

3. Comme il est expliqué dans le Guide relatif aux articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0323(03)#ntr80-C_2021100EN.01003801-E0080), la Cour de justice de l'Union européenne distingue les règles nationales relatives aux caractéristiques des produits (c'est-à-dire les exigences auxquelles les marchandises doivent satisfaire, telles que les règles concernant l'emballage, les ingrédients ou d'autres caractéristiques analogues) des modalités de vente (c'est-à-dire les règles nationales concernant les «modalités selon lesquelles les produits peuvent être vendus», notamment les conditions de temps, de lieu ou de mode de commercialisation d'une catégorie de produits). Alors que les règles relatives aux caractéristiques des produits relèvent du champ d'application de l'article 34 du TFUE, les modalités de vente en sont exclues et n'ont pas à être justifiées, sauf lorsqu'elles sont appliquées de manière discriminatoire ou qu'elles restreignent l'accès au marché des produits importés.

Argument principal: les modalités de vente échappent au champ d'application de l'article 34 du TFUE

5. Les dispositions du projet d'arrêté portent sur les conditions applicables à la publicité et ne concernent pas les caractéristiques des produits eux-mêmes. En d'autres termes, elles ne portent pas sur les caractéristiques intrinsèques des produits, mais uniquement sur les communications commerciales (publicité) qui les entourent. Les règles prévues par le projet d'arrêté doivent dès lors être considérées comme des modalités de vente.

a. Modalités de vente

6. Les modalités de vente ne relèvent pas du champ d'application de l'article 34 du TFUE et n'ont donc pas à être justifiées, sauf lorsqu'elles sont appliquées de manière discriminatoire ou qu'elles restreignent l'accès au marché des produits importés. Ce principe a été rappelé par l'arrêt Keck et Mithouard (arrêt de la Cour du 24 novembre 1993, Procédure pénale contre Bernard Keck et Daniel Mithouard, demandes de décision préjudicielle introduites par le tribunal de grande instance de Strasbourg – France, affaires jointes C-267/91 et C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905). Il résulte de cet arrêt, ainsi que des arrêts Gourmet International Products AB [arrêt de la Cour (sixième chambre) du 8 mars 2001, Konsumentombudsmannen (KO) contre Gourmet International Products AB (GIP), demande de décision préjudicielle introduite par le Stockholms tingsrätt – Suède, affaire C-405/98, ECLI:EU:C:2001:135] et Leclerc-Siplec [arrêt de la Cour (sixième chambre) du 9 février 1995, Société d'Importation Edouard Leclerc-Siplec contre TF1 Publicité SA et M6 Publicité SA, demande de décision préjudicielle introduite par le tribunal de commerce de Paris – France, affaire C-412/93, ECLI:EU:C:1995:26], que l'application de règles limitant ou interdisant certaines pratiques de vente — telles que, en l'espèce, les règles relatives à la publicité pour les boissons alcoolisées — à des produits provenant d'autres États membres ne saurait être considérée comme une mesure susceptible d'entraver le commerce entre États membres, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, pour autant que ces règles:
1. s'appliquent de manière générale à tous les opérateurs économiques, sans distinction fondée sur l'origine, c'est-à-dire à tous les opérateurs exerçant leurs activités sur le territoire national; et
2. affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et celle des produits provenant d'autres États membres.

7. Selon l'arrêt Gourmet International Products AB [arrêt de la Cour (sixième chambre) du 8 mars 2001, Konsumentombudsmannen (KO) contre Gourmet International Products AB (GIP), demande de décision préjudicielle introduite par le Stockholms tingsrätt – Suède, affaire C-405/98, ECLI:EU:C:2001:135)] et Keck et Mithouard [(arrêt de la Cour du 24 novembre 1993, Procédure pénale contre Bernard Keck et Daniel Mithouard, demandes de décision préjudicielle introduites par le tribunal de grande instance de Strasbourg – France, affaires jointes C-267/91 et C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905] que, pour que des dispositions nationales limitant ou interdisant certaines modalités de vente échappent au champ d'application de l'article 34 du traité, elles ne doivent pas être de nature à empêcher l'accès au marché de produits provenant d'un autre État membre, ni à entraver cet accès davantage que celui des produits nationaux. Tel n'est pas le cas des dispositions du projet d'arrêté. Les boissons alcoolisées importées peuvent, tout comme les produits belges, continuer à faire l'objet de publicité (à l'exception de la publicité destinée aux mineurs) et

continuer à accéder librement au marché belge.

b. Les règles ou restrictions en matière de publicité en tant que modalités de vente

8. Les réglementations en matière de publicité sont généralement considérées par la Cour de justice de l'Union européenne comme des modalités de vente et, à ce titre, ne relèvent pas du champ d'application de l'article 34 du TFUE, sauf lorsqu'elles restreignent l'accès au marché des produits importés.

9. Selon le Guide relatif aux articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les modalités de vente comprennent les mesures relatives aux conditions et aux modalités de commercialisation, au moment de la vente des marchandises, au lieu de leur vente ou encore aux restrictions concernant les personnes habilitées à vendre les marchandises, ainsi que, dans certains cas, les mesures relatives à la fixation des prix des produits. Les modalités de vente sont des mesures qui concernent la commercialisation des marchandises plutôt que leurs caractéristiques et qui échappent au champ d'application de l'article 34 du TFUE dès lors qu'elles remplissent les deux conditions cumulatives dégagées par la jurisprudence, telles qu'exposées au point 6 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0323(03)#ntr80-C_2021100EN.01003801-E0080). Depuis l'arrêt Keck et Mithouard, la Cour de justice a ainsi adopté une nouvelle approche à l'égard des restrictions en matière de publicité. L'approche désormais suivie de manière constante consiste à considérer que les restrictions concernant la publicité et la promotion constituent des modalités de vente et que, lorsqu'elles sont non discriminatoires, elles ne relèvent pas du champ d'application de l'article 34 du TFUE.

10. Il existe, dans ce contexte, une jurisprudence établie concernant la qualification des règles relatives à la publicité en tant que «modalités de vente». Dans l'arrêt Herbert Karner [arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 25 mars 2004, Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH contre Troostwijk GmbH, demande de décision préjudicielle introduite par l'Oberster Gerichtshof – Autriche, affaire C-71/02, ECLI:EU:C:2004:181], la Cour a indiqué que les dispositions relatives, notamment, au lieu et aux horaires de vente de certains produits, à la publicité concernant ces produits ainsi qu'à certaines méthodes de commercialisation constituent des dispositions régissant les modalités de vente. Cette analyse a été confirmée dans les arrêts A-Punkt Schmuckhandels [arrêt de la Cour (troisième chambre) du 23 février 2006, A-Punkt Schmuckhandels GmbH contre Claudia Schmidt, demande de décision préjudicielle introduite par le Landesgericht Klagenfurt – Autriche, affaire C-441/04, ECLI:EU:C:2006:141) et Burmanjer (arrêt de la Cour (première chambre) du 26 mai 2005, Procédure pénale contre Marcel Burmanjer, René Alexander Van Der Linden et Anthony De Jong, demande de décision préjudicielle introduite par le Rechtbank van eerste aanleg te Brugge – Belgique, affaire C-20/03, ECLI: ECLI:EU:C:2005:307], dans lesquels la Cour a jugé que les dispositions relatives à certaines méthodes de commercialisation constituaient des modalités de vente au sens de l'arrêt Keck et Mithouard.

11. Le simple fait que les opérateurs établis dans d'autres États membres puissent supporter des coûts de mise en conformité plus élevés en raison de la nécessité de s'adapter à des cadres réglementaires nationaux différents ne constitue pas, en soi, une restriction à la libre circulation des marchandises au sens de l'article 34 du TFUE. Dans les conditions rappelées par la jurisprudence citée au point 6, les coûts supplémentaires supportés par les opérateurs étrangers — tels que la nécessité d'adapter leurs campagnes publicitaires ou leurs stratégies de commercialisation aux exigences propres à chaque État membre — sont considérés comme inhérents à l'état actuel de la diversité réglementaire au sein du marché intérieur et non comme la preuve d'un traitement inégal. Cette approche a été confirmée par la jurisprudence ultérieure relative aux restrictions en matière de publicité, dans laquelle la Cour a admis que la nécessité d'adapter les pratiques commerciales aux règles nationales pouvait entraîner des coûts supplémentaires, sans que cela suffise à faire relever une mesure du champ d'application de l'article 34 du TFUE en l'absence de discrimination ou d'incidence disproportionnée sur les produits importés. Par conséquent, seules les mesures qui désavantagent spécifiquement les produits importés ou qui entravent leur accès au marché au-delà de ce qui affecte les produits nationaux relèvent de l'interdiction énoncée à l'article 34 du TFUE.

12. L'argument principal est donc que les dispositions du projet d'arrêté constituent des modalités de vente qui échappent au champ d'application de l'article 34 du TFUE. À titre subsidiaire, même si ces dispositions devaient être considérées comme relevant du champ d'application de cet article, elles seraient néanmoins justifiées par des raisons

impérieuses d'intérêt général, en particulier la protection de la santé publique et la protection des consommateurs.

Argument subsidiaire: justification au titre de l'article 36 du TFUE et de la protection des consommateurs

13. Si, contrairement à ce qu'établit une jurisprudence constante, les dispositions du projet d'arrêté devaient être considérées comme relevant du champ d'application de l'article 34 du TFUE, elles pourraient, en tout état de cause, être justifiées sur le fondement de l'article 36 du TFUE (protection de la santé publique) ainsi que par l'objectif de protection des consommateurs.
Le projet d'arrêté poursuit un objectif légitime, est propre à atteindre cet objectif, est nécessaire et proportionné, et est appliqué de manière non discriminatoire.

— Objectif légitime: la mesure peut être justifiée par la protection de la santé publique (dérogation expressément prévue à l'article 36 du TFUE) ainsi que par la protection des consommateurs (dérogation reconnue par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne). Ces deux motifs constituent des intérêts légitimes permettant de déroger à l'article 34 du TFUE.

o Protection de la santé publique: L'article 36 du TFUE dispose que: «Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.»
Le projet d'arrêté vise expressément à protéger la santé publique, notamment en réduisant la consommation (nocive) d'alcool, en protégeant les mineurs et en sensibilisant le public aux risques liés à la consommation d'alcool.
L'objectif de protection de la santé publique est susceptible de justifier une réglementation en matière de publicité, telle qu'une interdiction de la publicité destinée aux mineurs et l'obligation de faire figurer un avertissement sanitaire, pour autant que les mesures envisagées soient proportionnées à l'objectif poursuivi et ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée aux échanges entre les États membres [arrêt de la Cour (sixième chambre) du 8 mars 2001, Konsumentombudsmannen (KO) contre Gourmet International Products AB (GIP), demande de décision préjudicielle introduite par le Stockholms tingsrätt – Suède, affaire C-405/98, ECLI:EU:C:2001:135].
La protection de la santé publique est reconnue comme une raison impérieuse d'intérêt général ainsi que comme un motif de justification expressément prévu à l'article 36 du TFUE. Il s'agit en outre d'un domaine dans lequel les États membres disposent d'une large marge d'appréciation. À cet égard, il peut être renvoyé au passage suivant de l'arrêt Gourmet International Products AB [arrêt de la Cour (sixième chambre) du 8 mars 2001, Konsumentombudsmannen (KO) contre Gourmet International Products AB (GIP), demande de décision préjudicielle introduite par le Stockholms tingsrätt – Suède, affaire C-405/98, ECLI:EU:C:2001:135]: «[...] il est constant qu'une réglementation qui limite les possibilités de publicité en faveur des boissons alcooliques et cherche ainsi à lutter contre l'abus d'alcool répond à des préoccupations de santé publique (arrêts du 10 juillet 1980, Commission/France, 152/78, Rec. p. 2299, point 17, et du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, point 15).»

o Protection des consommateurs: Afin de pouvoir prendre des décisions éclairées concernant leur consommation d'alcool, les consommateurs doivent être correctement informés des risques pour la santé liés aux boissons alcoolisées qu'ils envisagent d'acheter ou de consommer. Cette information leur permet de décider librement du niveau de risque qu'ils sont disposés à accepter.
En outre, selon une jurisprudence constante, notamment les arrêts De Agostini [arrêt de la Cour du 9 juillet 1997, Konsumentombudsmannen (KO) contre De Agostini (Svenska) Förlag AB et TV-Shop i Sverige AB, demande de décision préjudicielle introduite par le Marknadsdomstolen – Suède, affaires jointes C-34/95, C-35/95 et C-36/95, ECLI:EU:C:1997:344)] et Cassis de Dijon [(arrêt de la Cour du 20 février 1979, Rewe-Zentral AG contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, demande de décision préjudicielle introduite par le Hessisches Finanzgericht – Allemagne, affaire 120/78, ECLI:EU:C:1979:42], la loyauté des transactions commerciales et la protection des consommateurs en général constituent des exigences impératives d'intérêt général susceptibles de justifier des entraves

à la libre circulation des marchandises.
À cet égard, il convient également de rappeler l'article 169 du TFUE: «Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.»

— Adéquation: Les mesures sont propres à atteindre les objectifs poursuivis en matière de protection de la santé publique et de protection des consommateurs:
• l'avertissement obligatoire «L'alcool nuit à la santé» sensibilise le public aux risques liés à la consommation d'alcool;
• les spécifications techniques (notamment la taille du message, le contraste des couleurs et son affichage permanent) garantissent la visibilité du message et en renforcent ainsi l'efficacité;
• les restrictions applicables à la publicité destinée aux mineurs réduisent l'exposition d'un groupe particulièrement vulnérable à ce type de publicité, ce qui est susceptible d'entraîner une diminution de la consommation.

Les avertissements sanitaires ont pour objet d'informer les consommateurs et d'attirer leur attention sur les risques ou dangers potentiels liés à la consommation d'alcool. Du point de vue de la protection des consommateurs, la présence d'informations sur l'étiquette du produit (au moment de l'achat et de la consommation) permet aux consommateurs de disposer des informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées. Du point de vue de la santé publique, les avertissements sanitaires peuvent sensibiliser aux risques imputables à la consommation d'alcool et contribuer à une réduction globale des dommages liés à cette consommation grâce à de multiples mécanismes qui vont au-delà de la seule modification des comportements individuels, notamment en renforçant le soutien aux politiques de lutte contre l'alcool et en diminuant l'attrait des produits [«Alcohol health warning labels: a public health perspective for Europe» (Les étiquettes d'avertissement sanitaire contre l'alcool: une perspective de santé publique pour l'Europe) - https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061681]. En ce qui concerne les avertissements sanitaires figurant sur les étiquettes, plusieurs études ont montré que l'apposition d'avertissements sur les boissons alcoolisées peut influencer l'intention déclarée de réduire la consommation d'alcool ainsi que le comportement des consommateurs [Hobin E, Schoueri-Mychasiw N, Weerasinghe A, Vallance K, Hammond D, Greenfield TK et al. «Effects of strengthening alcohol labels on attention, message processing, and perceived effectiveness: A quasi-experimental study in Yukon, Canada» (Effets du renforcement des mentions figurant sur les étiquettes des boissons alcoolisées sur l'attention, le traitement des messages et l'efficacité perçue: Une étude quasi-expérimentale menée au Yukon, au Canada). Int J Drug Policy 2020;77:102666 + Davies EL, Foxcroft DR, Puljevic C, Ferris JA, Winstock AR. «Global comparisons of responses to alcohol health information labels: a cross-sectional study of people who drink alcohol from 29 countries» (Comparaisons internationales des réactions face aux mentions sanitaires relatives à l'alcool: une étude transversale menée auprès de consommateurs d'alcool issus de 29 pays) Addict Behav 2022; 131:107330). D'autres études ont mis en évidence des effets supplémentaires, tels que la recherche d'informations complémentaires, la consultation de sites internet ou encore les discussions avec d'autres personnes au sujet des risques liés à l'alcool. Certaines recherches ont révélé que les avertissements étaient remarqués et reconnus par les gros consommateurs d'alcool qui y sont régulièrement exposés et que le grand public en avait également connaissance. Il a également été constaté que ces avertissements encourageaient les discussions sur la conduite sous l'emprise de l'alcool et sur la consommation d'alcool pendant la grossesse, tout en renforçant la perception des risques liés à la consommation d'alcool [«The effectiveness of current French health warnings displayed on alcohol advertisements and alcoholic beverages» (L'efficacité des avertissements sanitaires français actuels figurant sur les publicités pour l'alcool et les boissons alcoolisées), G. Dossou, K. Gallopel-Morvan, J.-F. Diouf, European Journal of Public Health, volume 27, nº 4, août 2017, pages 699–704, publié le 16 février 2017]. Les enseignements tirés de ces études sur les effets de l'étiquetage sont également pertinents en ce qui concerne les avertissements sanitaires figurant dans les publicités.

Selon une jurisprudence constante, notamment les arrêts Scotch Whisky Association (arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. contre The Lord Advocate et The Advocate General for Scotland, demande de décision préjudicielle introduite par la Court of Session (Scotland), affaire C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845), Nordic Info (arrêt de la Cour (grande chambre) du 5 décembre 2023, Nordic Info BV contre État belge, demande de décision préjudicielle introduite par le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, affaire C-128/22, ECLI:EU:C:2023:951) et Cilevičs (arrêt de la Cour (grande chambre) du 7 septembre 2022, Procédure

engagée par Boriss Cilevičs e.a., demande de décision préjudicielle introduite par la Satversmes tiesa, affaire C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638), une mesure restrictive ne peut être considérée comme propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi que si elle répond véritablement au souci d'atteindre cet objectif de manière cohérente et systématique. Dans l'arrêt Scotch Whisky Association, la Cour a relevé que la législation nationale en cause au principal s'inscrivait dans une stratégie politique plus générale visant à lutter contre les effets dévastateurs de la consommation d'alcool et que l'instauration d'un prix unitaire minimal (minimum unit pricing – MUP), prévue par cette législation, ne constituait que l'une des quarante mesures destinées à réduire, de manière cohérente et systématique, la consommation d'alcool de l'ensemble de la population écossaise, quel que soit le lieu ou les modalités de cette consommation. À l'instar de la situation examinée dans l'arrêt Scotch Whisky Association, la Belgique adopte la présente réglementation en matière de publicité comme l'une des nombreuses mesures composant une politique plus large. Les restrictions relatives à la publicité destinée aux mineurs ainsi que l'obligation de faire figurer un avertissement sanitaire s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble, à savoir la Stratégie interfédérale en matière d'usage nocif d'alcool (https://organesdeconcertation.sante.belgique.be/fr/documents/strategie-interfederale-en-matiere-dusage-nocif-dalcool-2023-2028). Cette stratégie a pour objectif de réduire la consommation nocive d'alcool en Belgique ainsi que ses conséquences directes et indirectes. Elle vise également, de manière spécifique, à protéger les mineurs contre les effets néfastes de la consommation d'alcool. Dans cette perspective, elle cherche à prévenir la première consommation d'alcool ou, à tout le moins, à en retarder l'âge. Les mineurs doivent grandir dans un environnement sain et doivent, à ce titre, être protégés contre les dangers résultant d'une consommation nocive d'alcool. La politique mise en œuvre par le projet d'arrêté traduit ainsi une préoccupation réelle de protection de la santé publique et poursuit cet objectif de manière cohérente et systématique.

Dans la Stratégie mondiale de l'OMS visant à réduire l'usage nocif de l'alcool ainsi que dans le Plan d'action mondial de l'OMS contre l'alcool, approuvés par l'ensemble des États membres de l'OMS (dont la Belgique), il est recommandé aux États membres de mettre en œuvre, lorsque cela est approprié au regard de leur contexte national, des stratégies et des interventions à fort impact et efficaces, appuyées par des mesures législatives, visant la publicité et la commercialisation des boissons alcoolisées, au moyen de restrictions ou d'interdictions complètes et rigoureuses couvrant plusieurs types de médias, y compris les médias numériques. En Europe, dix pays imposent des avertissements sanitaires obligatoires sous forme de texte uniquement (notamment l'Allemagne, l'Estonie et la Suède) [«The effectiveness of current French health warnings displayed on alcohol advertisements and alcoholic beverages» (L'efficacité des avertissements sanitaires français actuels figurant sur les publicités pour l'alcool et les boissons alcoolisées), G. Dossou, K. Gallopel-Morvan , J.-F. Diouf, European Journal of Public Health, volume 27, nº 4, août 2017, Pages 699–704, publié le: 16 février 2017]. En outre, les restrictions applicables à la commercialisation des boissons alcoolisées figurent parmi les «Best Buys» définis par l'OMS. Les «Best Buys» sont les interventions les plus efficientes pour lutter contre les maladies non transmissibles, l'analyse WHO-CHOICE ayant montré un rapport coût-efficacité moyen inférieur ou égal à 100 dollars américains par année de vie corrigée de l'incapacité (DALY) évitée dans les pays à revenu faible ou intermédiaire inférieur. Ils sont définis à l'annexe 3 du Plan d'action mondial de l'OMS pour la prévention et le contrôle des maladies non transmissibles 2013-2030. S'agissant de l'alcool, l'un de ces «Best Buys» consiste à: «adopter et faire appliquer des interdictions ou des restrictions globales de l'exposition à la publicité en faveur des boissons alcoolisées (sur plusieurs types de médias).»

— Nécessité: Les mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis, aucune mesure moins restrictive ne permettant d'obtenir le même résultat. Il en va effectivement ainsi des dispositions du projet d'arrêté:
• des avertissements volontaires ou non normalisés ne garantissent pas un niveau suffisant de visibilité et d'uniformité;
• des exigences formelles moins strictes réduiraient considérablement leur efficacité;
• le slogan actuellement utilisé par le secteur des boissons alcoolisées dans le cadre de la convention d'autorégulation, à savoir «L'abus d'alcool est dangereux pour la santé», ne reflète pas les données scientifiques selon lesquelles ce n'est pas seulement l'abus d'alcool, mais toute consommation d'alcool, qui comporte un risque (voir également la partie 3) (avis nº 9781, mars 2024, Conseil supérieur de la santé).

Les mesures prévues dans le projet de décret constituent la solution la moins restrictive. Ainsi, une interdiction totale de la publicité aurait pu être instaurée ou des exigences techniques plus strictes auraient pu être prévues pour l'avertissement sanitaire (par exemple en imposant une surface supérieure à 5 %). En tout état de cause, la Cour de

justice a précisé, dans l'arrêt Scotch Whisky Association [arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. contre The Lord Advocate et The Advocate General for Scotland, demande de décision préjudicielle introduite par la Court of Session (Scotland), affaire C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845], que : «cette charge de la preuve ne saurait aller jusqu'à exiger que, lorsqu'elles adoptent une réglementation nationale imposant une mesure telle que le MPU, les autorités nationales compétentes démontrent, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser l'objectif légitime poursuivi dans les mêmes conditions.»

— Proportionnalité: Les obligations portent uniquement sur les modalités de la communication commerciale et non sur la vente ou l'importation des produits en tant que telles. Les produits peuvent être importés et vendus librement; seules les conditions de publicité sont réglementées, puisqu'il est obligatoire d'y inclure un message de santé fondé sur les connaissances scientifiques relatives aux effets nocifs de l'alcool (voir paragraphes 15 et suivants). Les restrictions en matière de publicité ne soulèvent des difficultés qu'à partir du moment où elles rendent l'accès au marché pratiquement impossible (voir, à cet égard, l'arrêt Gourmet). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, la publicité pour les boissons alcoolisées demeure autorisée, aucune interdiction générale de la publicité pour ces produits n'étant instaurée.

— Discrimination: Le projet d'arrêté est formellement non discriminatoire. Les règles qu'il prévoit s'appliquent indistinctement à tous les producteurs de boissons alcoolisées et à tous les annonceurs, quelle que soit leur origine, c'est-à-dire tant aux entreprises belges qu'aux entreprises étrangères. Le projet d'arrêté n'opère aucune distinction fondée sur l'origine des produits, ne protège pas la production nationale et demeure matériellement neutre à l'égard des marques et des produits.

Par ailleurs, le simple fait que les entreprises étrangères puissent supporter des coûts de mise en conformité plus élevés (par exemple pour des campagnes publicitaires paneuropéennes) ne constitue pas une preuve de discrimination, mais résulte de la diversité des réglementations nationales. Toute incidence plus importante sur les entreprises étrangères découle de leurs propres stratégies commerciales (par exemple le recours à des campagnes publicitaires standardisées) et non de la nature de la mesure elle-même.

Lorsqu'elle met en balance les objectifs poursuivis (protection de la santé publique et protection des consommateurs) et leurs incidences potentielles (les coûts supportés par les opérateurs économiques), la Cour de justice considère de manière constante que la balance penche en faveur des premiers. Conformément à une jurisprudence constante, notamment les arrêts Swedish Match [arrêt de la Cour (première chambre) du 22 novembre 2018, Swedish Match AB contre Secretary of State for Health, demande de décision préjudicielle introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), affaire C-151/17, ECLI:EU:C:2018:938], Artegodan [arrêt de la Cour (troisième chambre) du 19 avril 2012, Artegodan GmbH contre Commission européenne, pourvoi, affaire C-221/10 P, ECLI:EU:C:2012:216] et Affish (arrêt de la Cour du 17 juillet 1997, Affish BV contre Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, demande de décision préjudicielle introduite par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven – Pays-Bas, affaire C-183/95, ECLI:EU:C:1997:373) «l'objectif de protection de la santé revêt une importance prépondérante par rapport aux intérêts d'ordre économique, l'importance de cet objectif étant susceptible de justifier des conséquences économiques négatives, même d'une ampleur considérable». Il en va de même de l'objectif de protection des consommateurs. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, notamment les arrêts Nelson [arrêt de la Cour (grande chambre) du 23 octobre 2012, Emeka Nelson e.a. contre Deutsche Lufthansa AG et TUI Travel plc e.a. contre Civil Aviation Authority, demandes de décision préjudicielle introduites par l'Amtsgericht Köln (Allemagne) et la High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), affaires jointes C-581/10 et C-629/10, ECLI:EU:C:2012:657] et Vodafone [arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 juin 2010, The Queen, à la demande de Vodafone Ltd e.a. contre Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, demande de décision préjudicielle introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), affaire C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321], l'importance de l'objectif de protection des consommateurs — qui comprend notamment la protection des passagers aériens — est susceptible de justifier des conséquences économiques négatives, même d'ampleur considérables, pour certains opérateurs économiques.

15. La politique en matière de publicité pour les boissons alcoolisées est conforme aux connaissances scientifiques et aux recommandations nationales et internationales existantes et bien établies. La littérature scientifique met en évidence un

lien entre la consommation d'alcool et, d'une part, les problèmes de santé et les décès liés à l'alcool et, d'autre part, un large éventail de problèmes sociaux. Les dispositions de l'arrêté royal sont donc motivées par un objectif de santé publique, à savoir la protection de la population belge.

Le libellé de l'avertissement sanitaire reflète les connaissances scientifiques actuelles, selon lesquelles il n'existe aucun niveau de consommation d'alcool sans risque. Même une consommation faible ou modérée accroît le risque de pathologies graves. Toute consommation d'alcool est nocive. La quantité consommée importe peu: le risque pour la santé du consommateur apparaît dès la première goutte de toute boisson alcoolisée. Plus la consommation est importante, plus les effets nocifs sont élevés; inversement, moins la consommation est importante, plus le risque est faible (https://www.who.int/europe/news/item/04-01-2023-no-level-of-alcohol-consumption-is-safe-for-our-health). Les effets nocifs de l'alcool apparaissent déjà dans le cadre de ce qui est communément qualifié de consommation «à faible risque» [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(26)00138-8/fulltext].

16. Des recherches scientifiques ont conclu que, parmi les vingt substances licites et illicites examinées, l'alcool est la plus nocive. Cette conclusion repose sur une analyse de vingt substances au regard de seize critères, portant tant sur les dommages causés au consommateur que sur ceux causés à autrui. L'alcool est également la substance qui obtient le score le plus élevé en ce qui concerne les dommages causés à la société [Nutt, David J. et al., «Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis» (Les effets nocifs de la drogue au Royaume-Uni: une analyse des décisions multicritères), The Lancet, 2010, vol. 376, nº 9752, p. 1558-1565. DOI:10.1016/S0140 - 6736(10)61462 -6).

Les risques pour la santé associés à la consommation d'alcool sont clairement établis:
— la consommation d'alcool demeure l'une des principales causes de mortalité prématurée et de charge de morbidité dans la Région européenne de l'OMS. Elle est responsable d'un décès sur dix, toutes catégories d'âge confondues, cette proportion étant encore plus élevée chez les jeunes (Organisation mondiale de la Santé, «Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders», Genève, 2024). Dans la Région européenne de l'OMS, un décès sur quatre chez les personnes âgées de 19 à 24 ans est imputable à la consommation d'alcool (https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use). Par ailleurs, 66,4 % de la population de cette région consomme de l'alcool, lequel demeure la principale cause de cirrhose mortelle et de cancer du foie dans l'ensemble de la Région européenne de l'OMS (https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(26)00138-8/fulltext);
— la consommation d'alcool constitue un facteur de risque pour plus de 200 maladies non transmissibles;
— au moins trente affections n'existeraient pas en l'absence de consommation d'alcool, notamment la maladie hépatique alcoolique, les troubles causés par l'alcoolisation fœtale, la pancréatite alcoolique ou encore l'intoxication alcoolique (https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use);
— la consommation d'alcool affecte directement le cerveau en développement, en particulier les zones impliquées dans la prise de décision, la régulation des impulsions et la maîtrise de soi. Le cerveau humain poursuit son développement jusqu'aux environs de l'âge de 25 ans et demeure, pendant toute cette période, particulièrement vulnérable aux effets de l'alcool. Ainsi, une consommation précoce d'alcool est fortement associée à un risque accru de développer ultérieurement un trouble lié à la consommation d'alcool (https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use).

La consommation d'alcool est associée à au moins sept types de cancer (Secretan B, Straif K, Baan R, et al. — «A review of human carcinogens —part E: tobacco, areca nut, alcohol, coal smoke, and salted fish» (Revue des substances cancérogènes pour l'homme — partie E: tabac, noix d'arec, alcool, fumée de charbon et poisson salé), Lancet Oncol. 2009; 10: 1033-1034). Les données du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC/IARC) montrent qu'en 2020, plus de quatre cas de cancer sur cent dans le monde — soit plus de 741 000 cas au total — étaient imputables à la consommation d'alcool [IARC (2025). «Alcohol: a major preventable cause of cancer» (Alcool: une cause évitable majeure de cancer) (IARC Evidence Summary Brief nº 6), https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2025/10/IARC_Evidence_Summary_Brief_6.pdf)]. Lorsque l'alcool est métabolisé par l'organisme humain, il est dégradé en acétaldéhyde, un composé qui endommage l'ADN de multiples façons et augmente ainsi le risque de cancer. La consommation d'alcool induit également un stress oxydatif, provoquant des lésions de l'ADN, des protéines et des cellules, ainsi qu'une augmentation de l'inflammation, autant de mécanismes

qui accroissent le risque de cancer. Elle modifie en outre les concentrations de plusieurs hormones, notamment des œstrogènes, ce qui contribue à augmenter le risque de cancer du sein [S. Carr, A.L. Espinosa Dice, G.E. Gmel Sr., A.S. Hassan, K.D. Shield, J. Rehm — «A review of the relationship between dimensions of alcohol consumption and the burden of disease: 2026 update including Mendelian randomisation studies (Examen de la relation entre les dimensions de la consommation d'alcool et la charge de morbidité: Mise à jour 2026 incluant des études de randomisation mendélienne), https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.70435]. La consommation d'alcool favorise également l'absorption d'autres substances cancérogènes, telles que celles présentes dans la fumée de cigarette. En Belgique, 11,5 % des cancers colorectaux et 7 % des cancers du sein sont imputables à la consommation d'alcool (Sciensano. Ziektelast: Ziektelast door risicofactoren - Ziekelast door alcoholgebruik, Health Status Report, 30 januari 2025, Brussels, Belgium, https://www.gezondbelgie.be/nl/gezondheidstoestand/ziektelast/ziektelast-doorrisicofactoren/ziektelast -door-alcoholgebruik). L'alcool est classé dans le groupe 1 des agents cancérogènes par le Centre international de recherche sur le cancer, ce qui signifie qu'il est reconnu comme étant cancérogène pour l'être humain. Le risque est cumulatif : plus une personne consomme de l'alcool au fil du temps, plus la probabilité de développer un cancer lié à cette consommation — notamment un cancer du sein, du foie, de la bouche, de la gorge, de l'œsophage ou du côlon — est élevée. Même une faible consommation d'alcool augmente le risque de cancer, et ce risque s'accroît avec la quantité consommée. Toute boisson alcoolisée est susceptible de provoquer un cancer, car l'éthanol qu'elle contient ainsi que l'acétaldéhyde produit lors de son métabolisme sont des substances cancérogènes (https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use). Une autre étude a examiné les liens entre différents niveaux de consommation d'alcool et le risque de plusieurs types de cancer. Les risques de cancer ne se limitent pas aux fortes consommations d'alcool, mais s'étendent également aux consommations faibles. Ces résultats suggèrent qu'il n'existe aucun niveau de consommation d'alcool exempt de risque de cancer. Une faible consommation d'alcool était significativement associée à un risque accru de cancer de l'œsophage, de cancer colorectal et de cancer du sein. Une consommation faible à modérée était associée à un risque accru de cancer de l'œsophage, de cancer colorectal, de cancer du larynx et de cancer du sein. Une consommation élevée était également associée à un risque accru de cancer de l'estomac, du foie, du pancréas et de la prostate, augmentant ainsi le risque de survenue de presque tous les types de cancer [Seunghee J., Hyunjin P., Ui-Jeong K., Eun Jeong C., Hye Ah L., Bomi P., Soon Young L., Sun Ha J., Hyesook P. — «Cancer risk based on alcohol consumption levels: a comprehensive systematic review and meta-analysis» (Risque de cancer en fonction des niveaux de consommation d'alcool: une revue systématique et une méta-analyse exhaustives, https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37905315/)]. Dans l'Union européenne, une consommation d'alcool faible à modérée était associée à près de 23 000 nouveaux cas de cancer en 2017, soit 13,3 % de l'ensemble des cancers imputables à l'alcool et 2,3 % de tous les cas correspondant aux sept types de cancers liés à l'alcool. Près de la moitié de ces cancers (environ 11 000 cas) étaient des cancers du sein chez les femmes. En outre, plus d'un tiers des cancers imputables à une consommation faible à modérée (environ 8 500 cas) étaient associés à une consommation faible d'alcool (moins de 10 g par jour) [Rovira, P., Rehm, J. – «Estimation of cancers caused by light to moderate alcohol consumption in the European Union» (Estimation des cancers causés par une consommation d'alcool légère à modérée dans l'Union européenne) – Eur J Public Health. 2021; 31:591-596].
— La consommation d'alcool peut avoir des effets néfastes sur la santé mentale en augmentant le risque de troubles tels que la dépression et l'anxiété, ainsi qu'en aggravant des troubles préexistants. Elle peut entraîner des variations de l'humeur, des comportements impulsifs et accroître le risque d'automutilation et de suicide. En outre, l'alcool peut perturber le sommeil et nuire au fonctionnement social et professionnel, ce qui est susceptible d'aggraver les troubles de santé mentale et d'alimenter un cercle vicieux de détérioration (https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use).

La consommation d'alcool porte atteinte non seulement aux personnes qui en consomment, mais aussi aux familles et aux communautés, y compris aux personnes affectées par la consommation d'alcool d'autrui. Elle peut être à l'origine de problèmes sociaux, juridiques, médicaux, familiaux, scolaires, professionnels et financiers, ou les aggraver (https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/alcohol-use).

17. Pourtant, le public demeure largement méconnaissant de ces risques. Ainsi, les effets négatifs de l'alcool sur la santé mentale sont les plus largement connus (71,9 % des personnes interrogées), tandis que seuls 57,1 % des répondants ont connaissance du lien entre la consommation d'alcool et le risque de cancer. Afin de pouvoir prendre des décisions éclairées concernant leur consommation d'alcool, les consommateurs doivent être correctement informés des risques

pour la santé liés aux boissons alcoolisées qu'ils envisagent d'acheter ou de consommer. Cette information leur permet de décider librement du niveau de risque qu'ils sont disposés à accepter.
Dans le même temps, ces consommateurs sont fortement exposés à la publicité pour les boissons alcoolisées, tant de manière consciente que, surtout, inconsciente. De nombreux éléments de preuve établissent un lien entre le marketing des boissons alcoolisées et les intentions de consommation, la consommation effective ainsi que les comportements de consommation nocive, cette association étant particulièrement marquée chez les jeunes [Giesbrecht N, Reisdorfer E, Shield K, et al. «The impacts of alcohol marketing and advertising, and the alcohol industry's views on marketing regulations: Systematic reviews of systematic reviews» (Incidences du marketing et de la publicité sur l'alcool, et points de vue de l'industrie de l'alcool sur la réglementation du marketing: revues systématiques de revues systématiques). Drug Alcohol Rev 2024; 43:1402–25]. À mesure que les jeunes traversent l'adolescence et entrent dans l'âge adulte, leur consommation d'alcool tend à augmenter au cours d'une période où ils sont particulièrement sensibles aux influences extérieures, telles que les réseaux sociaux et la publicité pour les boissons alcoolisées [Jernigan D, Noel J, Landon J, et al. «Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008» (Marketing de l'alcool et consommation d'alcool chez les jeunes: une revue systématique des études longitudinales publiées depuis 2008). Addiction 2017; 112 Suppl 1: 7–20]. Les méta-analyses et les études longitudinales montrent de manière constante que l'exposition au marketing des boissons alcoolisées augmente la probabilité d'une initiation précoce à la consommation d'alcool et d'épisodes d'hyperalcoolisation rapide («binge drinking») chez les jeunes [Jernigan D, Noel J, Landon J, et al. «Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008» (Marketing de l'alcool et consommation d'alcool chez les jeunes: une revue systématique des études longitudinales publiées depuis 2008). Addiction 2017; 112 Suppl. 1:7–20 + Stautz K, Brown KG, King SE, et al. «Immediate effects of alcohol marketing communications and media portrayals on consumption and cognition: a systematic review and meta-analysis of experimental studies» (Effets immédiats des communications publicitaires sur l'alcool et de leur représentation dans les médias sur la consommation et les fonctions cognitives: revue systématique et méta-analyse d'études expérimentales) BMC Public Health 2016; 16] et des revues plus récentes concluent que cette relation est vraisemblablement de nature causale |Sargent JD, Babor TF. «The Relationship Between Exposure to Alcohol Marketing and Underage Drinking Is Causal» (La relation entre l'exposition au marketing de l'alcool et la consommation d'alcool chez les mineurs est causale), J Stud Alcohol Drugs Suppl 2020].
Il est dès lors d'autant plus nécessaire d'éviter que les mineurs soient exposés à la publicité pour les boissons alcoolisées et, lorsque le public est exposé à une telle publicité, de l'informer du fait que l'alcool peut être nocif pour la santé. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'imposer l'insertion, dans les publicités pour les boissons alcoolisées, du message sanitaire «L'alcool nuit à la santé».

Conclusion générale

À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de conclure que le projet d'arrêté royal relatif à la publicité pour les boissons alcoolisées est conforme au droit de l'Union européenne. Les dispositions qu'il contient concernent des modalités de vente qui échappent au champ d'application de l'article 34 du TFUE ou, à supposer même qu'elles relèvent de cet article, sont dûment justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, en particulier la protection de la santé publique (sur la base des connaissances scientifiques relatives aux effets nocifs de l'alcool) et la protection des consommateurs. La mesure est appropriée, nécessaire, proportionnée et non discriminatoire.
En conséquence, le projet d'arrêté sera maintenu.

**********

Commission européenne
Point de contact Directive (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu