

The ‘Loi Evin’ : a French exception

Dr. Alain Rigaud,

Président Association Nationale de Prévention en Alcoologie et Addictologie (ANPAA)

Dr Michel Craplet

Medical advisor of ANPAA, chairman of Eurocare

(France)

An alcohol policy law (loi Evin) was voted in France in 1991 in order to control advertising for alcohol. This law has two facets, one on alcohol and the other on tobacco. Direct advertising for tobacco had already been forbidden in France since 1974 (loi Veil). The tobacco articles of Loi Evin address smoking in public places. On tobacco, the control policy was strengthened only recently through a sharp increase in taxation during the year 2003. The articles on alcohol initiated a real change. This law is quite severe in a country where “passion¹” for alcohol is intense and where alcohol control is often lax. How can we explain this real French paradox?

A European-oriented French law

The severity of the law can be understood better through the European context. The former French law on advertising discriminated against foreign products. This legal aspect led the Scotch whisky producers to take the French Government to the European Court of Justice: France was condemned and was asked to change the law in 1980. A first law was passed in 1985 but the government did not propose a satisfactory text until 1991. During this 10 year period, producers and advertisers flagrantly used this legal gap – the trespassing was outrageous. This “playing with fire” led the French Parliament to vote the loi Evin. This history explains why - unlike most European countries - the advertising for alcohol does not depend on self regulation or voluntary codes of practice following the good will of the producers; it is controlled by law and illegal advertisements can be brought before law courts. There are high penalties for infringement.

Description of the law

We have put in an addendum the original French text of the articles on alcohol. We can summarize them as follows:

A clear definition of alcoholic drinks is given:

- all drinks over 1.2% alcohol by volume are considered as alcoholic beverages.

Places and media of authorized advertising are defined:

- no advertising should be targeted at young people;
- no advertising is allowed on TV and in cinemas;
- no sponsorship of cultural or sport events is permitted;

¹ As described in the book *Passion alcool*, Paris, Odile Jacob, 2000

- advertising is permitted only in the press for adults, on billboards², on radio channels (under precise conditions), on special events or places such as wine fairs, wine museum.

When advertising is permitted, its content is controlled:

- messages and images should refer only to the qualities of the products such as degree, origin, composition, means of production, patterns of consumption ;
- a health message must be included on each advertisement to the effect that “l’abus d’alcool est dangereux pour la santé” : alcohol abuse is dangerous for health.

Effects of the law on advertising

Since 1991, many advertisements infringing the law have been condemned by the French courts of justice. Since 1991, more than 20 advertisements were brought to the courts by the French NGO ANPAA. 18 adjudications were in our favour, only 2 judgments did not uphold our complaint. This success story alarmed the alcohol producers, admen and media people.

As a consequence, since 1991 we can observe a real change in alcohol advertising: the law has modified the language of advertising losing most of its seductive character. It is no longer allowed to use drinkers and drinking atmospheres: we have observed the disappearance of the drinker from the images and the highlighting of the product itself³.

The Loi Evin had an important side effect in Europe causing a disruptive effect in the field of sports: TV retransmission of several international football matches were cancelled. Moreover, the law made it impossible for the American brewer Anheuser Bush to sponsor the 1998 Football World Cup in France (in spite of heavy lobbying towards the French government). We can underline that a new sponsor was found (Casio company). We can use this example to affirm that : “Sports does not die without alcohol sponsorship.”

Limits of the law

We can regret that since 1991 some articles of the law have been changed: advertising is again permitted on billboards everywhere (and not only on places of production) and even on sports grounds, but the ban on TV transmission restrains this advertising for major events.

It is true that some advertisements illustrating the patterns of consumption are still using seducing atmosphere and still link alcohol with “beautiful people”. Nevertheless the promoters of these ads are running quite high legal risks if the court interprets the law severely.

Of course many marketing tools can still be used: mailing for middle aged traditional drinkers; Internet for the young looking for anything new and exciting. Even if official sponsorship is forbidden, alcoholics drinks are magnified in many social events such as harvesting, fairs, launch of Beaujolais Nouveau and so on...

Assessment of the law

The effect of Loi Evin on alcohol problems has not yet been assessed, and it is probably impossible to do it.

The quantitative effect

² The text limited billboard advertising to the places of production and selling. Later, another law permitted billboard advertising everywhere.

³ This satisfies the demand of the producers claiming that advertising is nothing but information. We can point that the frame given by the law can even stimulate the creativity of admen by forcing them to forget traditional images and the easy use of seductive language. Some recent advertising campaigns are indeed very well done. We can also suppose that highlighting on the product may have a perverse effect, not on the naïve, young, potential drinker but on former alcohol abusers or recovering alcoholics seeing again in these beautiful images the myths about drinks that they have to forget

It is always difficult to assess the role of individual factors in the availability of alcohol, such as price, standard of living, number of sales outlets and advertising, especially as the role of the factors varies over time.

- We know by some scientific studies⁴ that the effect of advertising on consumption is weak. This is the reason why alcohol producers and admen can boldly argue that advertising has no influence on overall consumption, that most advertisements are brand advertising and are therefore, by definition, competitive.

- However, the impact of total bans is what has mostly been studied, and there are few examples of partial bans having been considered; in addition, their impact has not been assessed according to age group and socio-economic classes.

The French situation makes this assessment even more difficult: the effect of Loi Evin has been swamped by the general trend towards the reduced alcohol consumption in France. This is a powerful and long running diminution of the average consumption of 1% per year making it declining dramatically from 30 to 13 litres of pure alcohol per capita per year between 1960 and 2004.

The symbolic effect

These quantitative considerations have little importance compared to the qualitative and symbolic effect. Advertising is used to strengthen preconceived ideas about alcohol consumption. These ideas have not been forced on potential consumers, they are instead enshrined in our cultural background and admen only use pre-existing, conscious and unconscious images. Whereas the effect on health or masculinity is theoretically not any more used in the Western world - having been proscribed by most codes of practice - alcohol consumption is still very often associated by advertisers with personal, sexual and social success. The restrictiveness of the Evin Law was the only way to change this basic, easy seductive language.

The global effect

The effectiveness of advertising on sales and consumption being weak - and perhaps not measurable - the regulation of advertising can only form part of an overall strategy of prevention, the effects of which on younger generations would not be felt for several decades. The law has been efficient in correcting excesses in the form and the content of advertising messages; it is essential for the implementation of an overall and coherent preventative effort. Moreover public health programmes should today address the topic of all psychoactive products in a global perspective. This is why we recently developed in France the concept of "addictologie".

A law which could be applied in Europe

It is imperative that a European legislative framework covering the advertising of alcohol be enacted. This need has been recognised by bodies for a long time. They have observed the way products and images of alcohol are transmitted across borders. The internationalisation of life styles, particularly those of the younger generation, have been deployed by the multinationals drinks industry in the development of their marketing strategies. This is why ANPAA and Eurocare are working together for a European control of advertising. We are not suggesting that the Loi Evin should be transposed directly in Europe, but we believe that this French experience should be considered.

⁴ Saffer H., *Journal of health Economics*, 1991 ; 10 ; p.65-79

⁵ As explained in the text written by A Morel, J-D Favre et A. Rigaud, "Rapprocher l'alcoologie et l'intervention en toxicomanie", *Alcoologie et Addictologie*, 2001; 23 (3): 393-403

Confronted by various national circumstances, and the opening up of the European Union to new Member States, we would rather propose basic measures acceptable by all. The aim of which is to protect the younger generation. This is not to make young people scapegoats as some adults have done, allowing themselves to consume alcohol to their heart's content, whilst at the same time denouncing the spread of alcohol amongst the young. Actually, these measures will be of help to the younger generations in their adult life. In order to limit the influence of advertising on the young, it is important to:

- Control forms of communications (advertising, public relations, sponsorship, patronage...) using sporting and cultural international events.
- Forbid all advertisements shown on television.

Regarding national events and media limited to one country, we suggest giving Member States the freedom to regulate local advertising (billposting, radio, cinema, direct mail...). In these fields, cultural characteristics play an important role, and prevention must take into account such cultural aspects in order to be acceptable and effective. There remains of course many problems posed by new IT-based communications where the assertion of liberalism (some would call "laissez-fairism") would not favour such restrictions.

A law that cannot be ignored

The loi Evin has been constantly challenged but these attacks have not been successful. Many observers noticed the strength of the law: "The complaints lodged with Brussels by several alcohol producers against the Evin Law have not been taken up, up to now. The European Commission has, in fact, concluded that the ban on the sponsorship of sporting events by alcoholic beverage producers should not be judged incompatible with Community law... the European Commission has considered in this instance that the protection of consumers' health should prevail over the freedom of the provision of services⁶".

In France, these attacks were concluded in 2004 by several proposals of new legislations to withdraw wine from the law. This came after the adjudications of advertisements for Burgundy and Bordeaux wines, the "stars" of French agriculture and culture. In an instable political situation, we can be apprehensive about these proposals, whilst at the same time cheered by some good news arriving from the EU.

On the 11th of March 2004, the Advocate General published his opinion⁷ in the two cases against Loi Evin in discussion before the European Court of Justice. He asserts that French legislation achieves the objective of protection of public health. According to the Advocate General it is reasonable to consider that the French measures limiting advertising for alcoholic beverages may also reduce instances in which television viewers consume alcoholic beverages in response to the blandishments of advertising. It is also stated that the mere facts that another Member State imposes less strict rules concerning advertising for alcoholic beverages does not mean that the French rules are disproportionate. The Advocate General proposes that the Court should rule that neither the directive nor the principle of freedom to provide services enshrined in the Treaty preclude the prohibition laid down by French law regarding televised advertising of alcoholic beverages. We are now awaiting with great hope for the Court's decision. In other words, we hope that the loi Evin will stay because :

- the text seems easy to apply and causes no problems in French courts. When advertising campaigns were submitted to judges for review, no judgement mentioned the impossibility of using it, or its lack of clarity, in contrast to previous laws;

⁶ *CB News*, 24 - 30 March 1997, n° 473

⁷ Press release is in <http://curia.eu.int/en/actu.communique.index.htm>

- the text seems fairly difficult to distort, it limits the boundaries and describes the acceptable content of message and images;

- the text allows for information on the products to be given, as it is asked by the producers.

Alcohol control policy is encouraging freedom!

Despite their reputation, public health experts do not wish to regulate peoples' lives and do not wish to treat them solely as consumers, unlike alcohol producers whose only wish is to impose consumption levels and are paradoxically the new "norms givers". On the contrary, the philosophy of the associations promoting prevention is to give citizens back their freedom of choice regarding products, consumption patterns and rituals and to prevent patterns and rituals to become bounds limiting freedom.

In addition to technical arguments, some non-governmental organisations such as the French *Association Nationale de Prévention en Alcoologie et Addictologie* and the European association *Eurocare*, have adopted political and ethical positions, arguing that the EU can no longer content itself with economic objectives, but that it must become a social community where the collective interest has priority over particular economic interests. This collective interest is based on the fact that alcohol is not a product like any other: as a harmful product causing addiction, its use must be controlled by the public authorities.

Addendum

Articles of Loi Evin on alcohol published in the *Journal Officiel de la République Française* on the 10th January 1991 and integrated later in the Code de la santé publique (Article L 3323)

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES A LA LUTTE CONTRE L'ALCOOLISME

Art. 10. - Le code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme est ainsi modifié :

I. - Au troisième alinéa (1°) de l'article L. 1er, les mots : " un degré " sont remplacés par les mots : " 1,2 degré " et au cinquième alinéa (2°) du même article, le chiffre : " 1 " est remplacé par le chiffre : " 1,2 ".

II. - L'article L. 13 est ainsi rédigé :

" **Art. L. 13.** - La délivrance de boissons alcooliques au moyen de distributeurs automatiques est interdite. "

III. - Au premier alinéa de l'article L. 17, les mots : " messages publicitaires " sont remplacés par les mots : " publicité directe ou indirecte " et les mots : " un degré " sont remplacés par les mots : " 1,2 degré ".

IV. - A compter du 1er janvier 1993, l'article L. 17 est ainsi rédigé :

" **Art. L. 17.** - La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des boissons alcooliques dont la fabrication et la vente ne sont pas interdites sont autorisés exclusivement :

" 1° Dans la presse écrite à l'exclusion des publications destinées à la jeunesse, définies au premier alinéa de l'article 1er de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse;

" 2° Par voie de radiodiffusion sonore pour les catégories de radios et dans les tranches horaires déterminées par décret en Conseil d'Etat ;

" 3° Sous forme d'affiches et d'enseignes dans les zones de production, sous forme d'affichettes et d'objets à l'intérieur des lieux de vente à caractère spécialisé, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ;

" 4° Sous forme d'envoi par les producteurs, les fabricants, les importateurs, les négociants, les concessionnaires ou les entrepositaires, de messages, de circulaires commerciales, de catalogues et de brochures, dès lors que ces documents ne comportent que les mentions prévues à l'article L. 18 et les conditions de vente des produits qu'ils proposent ;

" 5° Par inscription sur les véhicules utilisés pour les opérations normales de livraison des boissons, dès lors que cette inscription ne comporte que la désignation des produits ainsi que le nom et l'adresse du fabricant, des agents ou dépositaires, à l'exclusion de toute autre indication ;

" 6° En faveur des fêtes et foires traditionnelles consacrées à des boissons alcooliques locales et à l'intérieur de celles-ci dans des conditions définies par décret ;

" 7° En faveur des musées, universités, confréries ou stages d'initiation œnologique à caractère traditionnel ainsi qu'en faveur de présentations, de dégustations, dans des conditions définies par décret.

" Toute opération de parrainage est interdite lorsqu'elle a pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des boissons alcooliques. "

V. - Après l'article L. 17, il est inséré un article L. 17-1 ainsi rédigé :

" **Art. L. 17-1.** - Est considérée comme propagande ou publicité indirecte toute propagande ou publicité en faveur d'un organisme, d'un service, d'une activité, d'un produit ou d'un article autre qu'une boisson alcoolique qui, par son graphisme, sa présentation, l'utilisation d'une dénomination, d'une marque, d'un emblème publicitaire ou de tout autre signe distinctif, rappelle une boisson alcoolique.

" Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables à la propagande ou à la publicité en faveur d'un produit autre qu'une boisson alcoolique qui a été mis sur le marché avant le 1er janvier 1990 par une entreprise juridiquement ou financièrement distincte de toute entreprise qui fabrique, importe ou commercialise une boisson alcoolique. "

L'article L. 18 est ainsi rédigé :

VI. - L'article L. 18. - La publicité autorisée pour les boissons alcooliques est limitée à l'indication du degré volumique d'alcool, de l'origine, de la dénomination, de la composition du produit, du nom et de l'adresse du fabricant, des agents et des dépositaires ainsi que du mode d'élaboration, des modalités de vente et du mode de consommation du produit.

" Cette publicité peut comporter en outre des références relatives aux terroirs de production et aux distinctions obtenues.

" Le conditionnement ne peut être reproduit que s'il est conforme aux dispositions précédentes.

" Toute publicité en faveur de boissons alcooliques, à l'exception des circulaires commerciales destinées aux personnes agissant à titre professionnel, doit être assortie d'un message de caractère sanitaire précisant que l'abus d'alcool est dangereux pour la santé. "

VII. - L'article L. 19 est ainsi rédigé :

" **Art. L. 19.** - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles le ou les initiateurs d'une opération de mécénat peuvent faire connaître leur participation par la voie exclusive de mentions écrites dans les documents diffusés à l'occasion de cette opération."

VIII. - L'article L.21 est ainsi rédigé :

" **Art. L. 21.** - Les infractions aux dispositions des articles L. 17, L. 18, L. 19 et L. 20 sont punies d'une amende de 50 000 F à 500 000 F. Le maximum de l'amende peut être porté à 50 p. 100 du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale.

" En cas de récidive, le tribunal peut interdire pendant une durée de un à cinq ans la vente de la boisson alcoolique qui fait l'objet de l'opération illégale.

" Le tribunal peut, compte tenu des circonstances de fait, décider que les personnes morales sont en totalité ou en partie solidairement responsables du paiement des amendes et des frais de justice mis à la charge de leurs dirigeants ou de leurs préposés.

"Le tribunal ordonne s'il y a lieu, la suppression, l'enlèvement ou la confiscation de la publicité interdite aux frais des délinquants.

" La cessation de la publicité peut être ordonnée soit sur réquisition du ministère public, soit d'office par le juge d'instruction ou le tribunal saisi des poursuites. La mesure ainsi prise est exécutoire nonobstant toutes voies de recours. Mainlevée peut en être donnée par la juridiction qui l'a ordonnée ou qui est saisie du dossier. La mesure cesse d'avoir effet en cas de décision de non lieu ou de relaxe.

" Les décisions statuant sur les demandes de mainlevée peuvent faire l'objet d'un recours devant la chambre d'accusation ou devant la cour d'appel selon qu'elles ont été prononcées par un juge d'instruction ou par le tribunal saisi des poursuites.

" La chambre d'accusation ou la cour d'appel statue dans un délai de dix jours à compter de la réception des pièces. "

IX. - Après l'article L. 49-1-1, il est inséré un article L.49-1-2 ainsi rédigé :

" **Art. L. 49-1-2.** - La vente et la distribution de boissons des groupes 2 à 5 définis à l'article L. 1er est interdite dans les stades, dans les salles d'éducation physique, les gymnases et, d'une manière générale, dans tous les établissements d'activités physiques et sportives.

" Des dérogations peuvent être accordées par arrêté conjoint du ministre chargé du tourisme et du ministre chargé de la santé pour des installations qui sont situées dans des établissements classés hôtels ou restaurants de tourisme.

" Le préfet peut, dans des conditions fixées par décret, accorder des dérogations temporaires aux dispositions du premier alinéa pour des raisons liées à des événements de caractère sportif, agricole ou touristique."

X. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 68, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

" Il est interdit de vendre des boissons alcooliques à emporter, entre vingt-deux heures et six heures, dans les points de vente de carburant. "

XI. - L'article L. 80 est ainsi rédigé :

" **Art. L. 80.** - Dans les débits de boissons et tous commerces ou lieux publics, il est interdit de vendre ou d'offrir gratuitement à des mineurs de moins de seize ans des boissons alcooliques à consommer sur place ou à emporter. "

XII. - L'article L. 85 est ainsi rédigé :

" **Art. L. 85.** - Il est interdit de recevoir dans les débits de boissons des mineurs de moins de seize ans qui ne sont pas accompagnés de leur père, mère, tuteur ou de toute personne de plus de dix-huit ans en ayant la charge ou la surveillance.

" Toutefois, les mineurs de plus de treize ans, même non accompagnés peuvent être reçus dans les débits de boissons assortis d'une licence de première catégorie. "

XIII. - L'article L. 96 est ainsi rédigé :

" **Art. L. 96.** - Les associations dont l'objet statutaire comporte la lutte contre l'alcoolisme, régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits, peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour les infractions aux dispositions du présent code. "

XIV. - Après l'article L. 97, il est inséré un article L. 97-1 ainsi rédigé :

" **Art. L. 97-1.** - Les campagnes d'information menées dans le cadre de la lutte anti-alcoolique doivent comporter des messages de prévention et d'éducation. Ces messages ne doivent pas présenter de caractères discriminatoires entre les différents produits. "

Art. 11. - A compter du 1er janvier 1993, par dérogation aux dispositions de l'article L. 17 du code des débits de boissons, l'exécution des contrats en cours au 1er janvier 1991 et relatifs à des opérations de publicité dans l'enceinte des débits de boissons est poursuivie jusqu'au 31 décembre 1993 au plus tard.

Art. 12. - (Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 90-283 DC du 8 janvier 1991.)

Art. 13. - Un rapport d'évaluation de la présente loi devra être soumis par le Gouvernement au Parlement pour le 1er janvier 1993 et pour le 1er janvier 1995.