

15.075

**Message
concernant la loi fédérale sur les produits du tabac
(LPTab)**

du 11 novembre 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi sur les produits du tabac (LPTab), en vous priant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2011 | M | 11.3637 | Fixer le même âge dans toute la Suisse pour la remise de produits du tabac (N 23.12.11, Humbel; E 1.6.12) |
| 2000 | P | 00.3435 | Interdiction de la publicité pour le tabac (N 15.12.00, Tillmanns) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 novembre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet de loi fédérale sur les produits du tabac (p-LPTab) a été élaboré suite à la révision de la loi sur les denrées alimentaires qui les exclut de son champ d'application. Il règle les exigences applicables aux produits du tabac afin de réduire la consommation de ces produits et de limiter les effets nocifs liés à leur consommation. Le projet de loi se base sur la réglementation actuelle sur les produits du tabac en y introduisant certaines nouveautés et modifications. Celles-ci portent essentiellement sur la réglementation des cigarettes électroniques, des restrictions supplémentaires en matière de publicité, de promotion et de parrainage ainsi qu'une interdiction de remise de produits du tabac aux mineurs.

Le présent projet de loi règle les exigences applicables aux produits du tabac afin de réduire la consommation de ces produits et de limiter les effets nocifs liés à leur consommation. Derrière les deux buts visés se trouve la volonté d'élever le niveau de protection de la santé de la population et en particulier des jeunes par des mesures plus efficaces.

Selon une estimation de l'Office fédéral de la statistique, le tabagisme cause en Suisse près de 9500 décès par an, dont 39 % sont liés à des maladies cardiovasculaires, 42 % à des cancers et 19 % à des maladies des voies respiratoires. La consommation de tabac représente ainsi la première cause évitable de décès en Suisse. Les produits du tabac sont des produits de consommation particuliers qui, lorsqu'ils sont utilisés conformément à l'usage prévu, entraînent des risques pour la santé. Ceci justifie le fait de les réglementer différemment des denrées alimentaires.

Depuis 1955, les produits du tabac sont réglés par la législation sur les denrées alimentaires. Ils font l'objet d'une ordonnance spécifique depuis 1995. La loi sur les denrées alimentaires (LDAI) a fait l'objet d'une révision totale qui prévoit l'exclusion des produits du tabac de son champ d'application. Un délai transitoire de quatre ans dès son entrée en vigueur est prévu afin de permettre l'élaboration d'une loi spécifique sur les produits du tabac. Le projet LPTab intègre, d'une part, en partie la réglementation actuelle du domaine des denrées alimentaires applicable aux produits du tabac et, d'autre part, certaines modifications et nouveautés.

Les principes du droit actuel sur les denrées alimentaires sont largement repris. Le devoir d'autocontrôle reste inchangé. L'interdiction de la tromperie est maintenue, cependant uniquement concernant les aspects relatifs à la santé. Il n'existe pas non plus de raison de s'éloigner du système actuel d'exécution de la loi par les cantons et par l'Administration fédérale des douanes.

Le projet LPTab intègre trois principales nouveautés:

- *une extension du champ d'application de la loi: les cigarettes électroniques avec nicotine et les autres produits similaires sont désormais compris dans la loi sur les produits du tabac; ces produits sont assimilés aux produits du tabac et sont réglementés, au niveau de la loi, de la même manière que les autres produits du tabac; en outre, le Conseil fédéral peut soumettre les*

cigarettes électroniques sans nicotine à certaines dispositions du projet, lorsque la protection de la santé l'exige;

- des restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage relatifs aux produits du tabac: les prescriptions se rapprochent du niveau de protection existant au niveau international et reprennent certaines restrictions existantes dans les cantons; par ailleurs, elles tiennent compte des médias et supports publicitaires actuels;*
- une interdiction de remise aux mineurs: une limite d'âge uniforme est fixée pour toute la Suisse; cette mesure répond à un standard international et à celui des pays voisins; la possibilité d'effectuer des achats tests est de plus prévue afin de contrôler le respect de l'interdiction de remise aux mineurs.*

Par ailleurs, certains éléments du droit actuel sont modifiés:

- seule la mise à disposition sur le marché est réglementée (y compris l'importation);*
- la liste positive des additifs et le système d'autorisation pour les autres substances sont remplacés par la possibilité pour le Conseil fédéral de prévoir des valeurs limites ou d'interdire certains ingrédients;*
- la procédure d'opposition prévue par le système d'exécution actuel est supprimée au profit de la procédure de recours ordinaire;*
- il sera dorénavant également interdit de consommer des cigarettes électroniques dans les lieux publics fermés.*

Au niveau cantonal et international, les réglementations ont tendance à devenir plus restrictives et à être plus efficaces pour la lutte contre la consommation de tabac. En introduisant dans le projet LPTab des restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage ainsi qu'une interdiction de remise aux mineurs, la Confédération suit l'évolution de la réglementation des cantons dont la majorité a légiféré dans ces deux domaines. De plus, elle s'adapte à l'évolution européenne et internationale. Les pays voisins ont déjà interdit la vente de produits du tabac aux mineurs conformément à la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (CCLAT). Concernant la publicité, la promotion et le parrainage, la CCLAT et la législation de l'UE vont plus loin en matière de restrictions que le droit suisse en vigueur. Grâce au p-LPTab, le niveau de protection en Suisse se rapproche du niveau international et de celui des pays voisins tout en restant bien en-deçà.

Ne font pas partie du contenu du projet de loi les dispositions sur l'imposition du tabac qui sont l'objet d'une loi séparée, la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab) et les dispositions concernant le tabagisme passif qui sont contenues dans la loi du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif. Par ailleurs, l'interdiction de publicité pour les produits du tabac à la radio et télévision reste réglée par la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV).

Afin de connaître les conséquences de la nouvelle loi sur les produits du tabac pour la confédération, les cantons et l'économie publique, une analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été commandée auprès d'un bureau d'études privé. Cette analyse conclut que la balance des coûts et bénéfices du p-LPTab est très favorable.

Table des matières

Condensé	8558
Liste des abréviations	8563
1 Présentation du projet	8565
1.1 Contexte	8565
1.1.1 Importance du projet	8565
1.1.2 Réglementation actuelle	8567
1.1.3 Problèmes de la réglementation actuelle	8571
1.2 Résultats de la procédure préliminaire	8574
1.2.1 Résultats de la procédure de consultation	8574
1.2.2 Remaniement de l'avant-projet	8575
1.3 Le dispositif proposé	8575
1.3.1 Objet, but, champ d'application et principes	8575
1.3.2 Cigarettes électroniques et produits similaires	8576
1.3.3 Exigences applicables aux produits du tabac et aux emballages, restrictions à la mise à disposition sur le marché	8579
1.3.4 Restrictions à la publicité	8580
1.3.5 Restrictions à la promotion	8582
1.3.6 Restrictions au parrainage	8583
1.3.7 Interdiction de remise aux mineurs et achats tests	8583
1.3.8 Déclarations obligatoires	8584
1.3.9 Autres aspects	8585
1.4 Appréciation de la solution retenue	8586
1.4.1 Justification et évaluation de la réglementation proposée	8586
1.4.2 Réglementations écartées	8587
1.5 Adéquation des moyens requis	8589
1.6 Comparaison avec le droit étranger	8589
1.6.1 Droit des pays voisins	8589
1.6.2 Droit de l'Union européenne	8591
1.6.3 Droit international: Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac	8595
1.7 Mise en œuvre	8597
1.8 Classement d'interventions parlementaires	8598
2 Commentaire des dispositions	8598
3 Conséquences	8627
3.1 Introduction: analyse d'impact de la réglementation	8627
3.2 Conséquences pour la Confédération	8629
3.2.1 Conséquences financières	8629
3.2.2 Conséquences sur l'état du personnel	8630
3.3 Conséquences pour les cantons	8630
3.4 Conséquences pour la Principauté de Liechtenstein	8631

3.5	Conséquences économiques	8632
3.5.1	Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat	8632
3.5.2	Conséquences économiques pour différents groupes sociaux	8632
3.5.3	Conséquences macro-économiques et transferts	8634
3.6	Conséquences sanitaires et sociales	8635
3.7	Synthèse des coûts et des bénéfices	8637
3.8	Adéquation de l'exécution du droit	8639
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	8640
4.1	Relation avec le programme de la législature	8640
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	8641
5	Aspects juridiques	8641
5.1	Constitutionnalité	8641
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	8642
5.3	Forme de l'acte à adopter	8643
5.4	Délégation de compétences législatives	8643
	Loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab) (Projet)	8644

Liste des abréviations

AIR	analyse d'impact de la réglementation
AFD	Administration fédérale des douanes
ap-LPTab	avant-projet de la loi sur les produits du tabac (version mise en consultation)
ATF	arrêt du Tribunal fédéral
CCLAT	Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CE	Communauté européenne
cons.	considérant
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
Cst.	Constitution (RS 101)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DPA	Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
FF	Feuille fédérale
GoToLab	European Network of Government Laboratories for Tobacco and Tobacco Products
JO	Journal officiel de l'Union européenne
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
p-LCal	Projet de loi sur le commerce de l'alcool (FF 2012 1291)
LChim	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (loi sur les produits chimiques; RS 813.1)
LDAI	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires; RS 817.0)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.10)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPM	Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (loi sur la protection des marques; RS 232.11)
LPTh	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques) (RS 812.21)
LTTab	Loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (RS 641.31)
nLDAI	Nouvelle loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (FF 2014 4949)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAIOUs	Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)
OFSP	Office fédéral de la santé publique

OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OTab	Ordonnance sur les produits du tabac (RS 817.06)
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021)
p-LPTab	Projet de loi sur les produits du tabac
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
TobLabNet	WHO Tobacco Laboratory Network
UE	Union européenne

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Importance du projet

Les produits du tabac sont à plusieurs titres des produits qui se distinguent des autres produits de consommation courante. Premièrement, les produits du tabac sont les seuls produits de consommation qui, lorsqu'on les utilise conformément aux instructions des fabricants, ne peuvent être consommés sans risque pour la santé. En effet, les plantes de tabac renferment certaines substances fortement cancérigènes et notamment des dérivés de la nicotine appelés nitrosamines spécifiques du tabac (*tobacco-specific nitrosamines*, TSNAs). Ces substances sont formées à partir de la nicotine qui réagit avec des engrais puisés dans le sol. Le processus de formation de ces nitrosamines a lieu avant tout lors des étapes de séchage, de fermentation et de stockage. Mais la plupart des substances cancérigènes sont produites lors de la combustion du tabac. Ainsi, la fumée de tabac renferme au moins 69 substances cancérigènes, ainsi que des gaz toxiques comme le monoxyde de carbone ou l'acide cyanhydrique¹. Deuxième particularité, les produits du tabac engendrent une dépendance très importante². De plus, la dépendance apparaît tôt. Même si certains jeunes de 12 à 13 ans ayant commencé à fumer peuvent continuer de consommer de façon irrégulière sans devenir dépendants, une majorité d'entre eux va présenter au moins l'un des signes de dépendance avant de fumer quotidiennement, et pour une partie d'entre eux avant même d'avoir consommé du tabac pendant un mois³. Troisième particularité, la moitié des fumeuses et des fumeurs affirment qu'ils souhaiteraient en fait ne plus consommer de produits du tabac⁴.

Depuis quelques années, la nette tendance à la baisse de la consommation du début des années 2000 a fait place à une stagnation de la proportion de consommateurs. Actuellement, 25 % de la population de 15 ans et plus fume un ou des produits du tabac – et 17 % sont des consommateurs quotidiens⁵. Par opposition, la consommation de produits du tabac à mâcher, à sucer, à priser ou à inhaler est faible.

La toxicité des produits du tabac a un impact sanitaire très important. En Suisse, le tabagisme cause près de 9500 décès par an, dont 39 % sont liés à des maladies cardio-vasculaires, 42 % à des cancers et 19 % à des maladies des voies respiratoires⁶. Ce nombre est plus que cinq fois supérieur au total des décès dus aux acci-

¹ How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: a Report of the Surgeon General. U.S. Department of Health and Human Services, Atlanta, 2010.

² Nicotine Addiction in Britain. A report of the Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians. London, RCP, 2000.

³ DiFranza J. et al. (2000), Initial Symptoms of Nicotine Dependence in Adolescents, *Tobacco Control*, 9, 313–319.

⁴ Kuendig H., Notari L., Gmel G. (2014). *Monitorage suisse des addictions – Désaccoutumance tabagique en Suisse en 2013*, Addiction Suisse, Lausanne.

⁵ Gmel G. et al. (2015), *Monitorage suisse des addictions – Consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales en Suisse en 2014*, Addiction Suisse, Lausanne.

⁶ Les décès dus au tabac en Suisse. Estimation pour l'année 2012. Office fédéral de la statistique, 2015.

dents de la circulation (296), à la consommation illégale de drogues (121), aux homicides (229) et aux suicides (1037). Etant responsable de près de 15 % des décès en Suisse, la consommation de tabac représente la première cause évitable de décès.

D'un point de vue économique également, les conséquences de la consommation de tabac sont importantes. Indépendamment des coûts humains (perte de la qualité de vie), les coûts de la consommation de tabac se montaient en 2007 à 5,6 milliards de francs, dont 1,7 milliards de coûts directs (frais de traitement) et 3,9 milliards de coûts indirects (perte de productivité)⁷. La consommation de tabac pèse sur la productivité car elle occasionne chaque année 304'000 cas de maladies et une perte de 4 millions de jours de travail chez les personnes temporairement non actives (chiffres pour l'année 1995)⁸. Selon une analyse réalisée par la Banque mondiale, l'impact économique global des mesures de prévention du tabagisme est positif dans les pays qui consomment plus de tabac brut qu'ils n'en produisent: les effets négatifs sur l'emploi dans les entreprises touchées par les mesures de prévention sont plus que compensés par l'impact positif sur l'emploi et la production dans les autres entreprises⁹.

Dans le but de limiter les effets négatifs de la consommation de tabac sur la santé et l'économie, le Conseil fédéral entend renforcer la protection de la santé de la population. Une protection efficace est fondée sur une combinaison entre des mesures qui ciblent le comportement des individus (par ex. les informations, les conseils et les campagnes de prévention) et des mesures structurelles comme la réglementation du marché du tabac. La réglementation actuelle sur les produits du tabac ne contient que peu d'éléments de prévention, les principaux éléments étant l'information du public qui constitue la base légale des campagnes de prévention antitabac et l'interdiction de publicité s'adressant aux jeunes. En 2001, le Conseil fédéral a lancé le «Programme national pour la prévention du tabagisme 2001–2005» qui a été prolongé jusqu'en 2008. Puis, en 2008, il a adopté un second programme 2008–2012 qui a été, à son tour, prolongé jusqu'en 2016¹⁰. A l'avenir, la prévention du tabagisme sera traitée dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles qui est actuellement en cours d'élaboration. Dans sa politique en matière de tabagisme, le Conseil fédéral mise sur une prévention combinée, constituée de mesures individuelles et structurelles, à l'instar de celles prévues par la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) du 21 mai 2003 pour la lutte antitabac (CCLAT). Le présent projet constitue une mesure structurelle du fait qu'il réglemente le marché des produits du tabac. Il fournit cependant aussi des bases légales pour l'information du public concernant les conséquences du tabagisme sur la santé.

Le fait que les produits du tabac sont des produits de consommation particuliers justifie de les réglementer différemment des denrées alimentaires. Toutefois, la nouvelle loi s'inspire en partie de la loi sur les denrées alimentaires, prise en considération dans sa version actuelle et dans sa version révisée (cf. ch. 1.1.3). Des élé-

⁷ Fueglistler-Dousse S. et al. (2009), Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé: Tabagisme et consommation excessive d'alcool. IRENE, Université de Neuchâtel.

⁸ Vitale S. et al (1998), Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. IRER, Université de Neuchâtel.

⁹ Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. World Bank, Washington, 1999.

¹⁰ www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Programme national

ments existants sont au besoin adaptés et des éléments nouveaux sont repris s'ils sont pertinents pour les produits du tabac.

Le présent projet concrétise la motion Humbel (11.3637) «Fixer le même âge dans toute la Suisse pour la remise des produits du tabac» et l'interpellation Parmelin (13.3675) «Tabagisme, e-cigarette, santé et fiscalité. Quelle est la stratégie future du Conseil fédéral?». Par ailleurs, il met en œuvre partiellement le postulat Tillmanns (00.3435) «Interdiction de la publicité pour le tabac» et précise la réponse à l'interpellation Comte (13.3997) «Nouvelle loi sur les produits du tabac. Quelle place pour une différenciation des produits?».

Dans le cadre de sa stratégie globale Santé2020, le Conseil fédéral veut renforcer la promotion de la santé et réduire le nombre des maladies non transmissibles (par ex. cancer, maladies cardio-vasculaires et des voies respiratoires) grâce à une meilleure prévention. La nouvelle loi sur les produits du tabac contribue de manière importante à atteindre ces buts et freine en même temps la croissance des coûts dans le domaine de la santé.

Le présent projet suit l'évolution européenne et internationale; les dispositions du p-LPTab sont modérées et ne vont pas aussi loin que les législations de la plupart des pays européens. Avec l'introduction notamment de restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage, et l'interdiction de remise de produits du tabac aux mineurs, il est en particulier compatible avec les exigences de base découlant de la CCLAT et devrait permettre, dans un deuxième temps, sa ratification. La ratification de la CCLAT demeure en effet un objectif du Conseil fédéral depuis la signature de ce traité international par la Suisse en 2004. Le projet prévoit également la légalisation du commerce de cigarettes électroniques et des liquides de recharge renfermant de la nicotine.

1.1.2 Réglementation actuelle

Réglementation fédérale en général

Au niveau fédéral, les produits du tabac sont réglementés dans le droit sur les denrées alimentaires depuis 1955. Selon le droit en vigueur, le tabac est assimilé aux denrées alimentaires au sens de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI)¹¹. Le contenu de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIous)¹² s'applique également aux produits du tabac, à l'exception de quelques dispositions (cf. art. 1, al. 3, ODAIous). Depuis 1995, ceux-ci sont en outre réglés dans une ordonnance spécifique, l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur les produits du tabac et les produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés (OTab)¹³. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2008, l'ordonnance du DFI du 10 décembre 2007 concernant les mises en garde combinées sur les produits du tabac¹⁴ contient les dispositions techniques régissant les mises en garde illustrées.

¹¹ RS 817.0. Cf. art. 3, al. 3

¹² RS 817.02

¹³ RS 817.06

¹⁴ RS 817.064

Le droit actuel fixe les exigences applicables à la fabrication et à la distribution des produits du tabac ainsi qu'à leur importation, à leur transit et à leur exportation. Les principes importants de la LDAI et de l'ODAIUOs applicables aux produits du tabac sont le principe selon lequel les produits du tabac ne doivent pas mettre la santé de façon directe et inattendue en danger, l'interdiction de la tromperie et le devoir d'autocontrôle. Par ailleurs, les produits du tabac sont également soumis aux dispositions concernant l'exécution et le financement ainsi qu'aux dispositions pénales de la LDAI.

Quant à l'OTab, celle-ci règle principalement:

- les substances admises dans la fabrication des produits du tabac;
- les exigences applicables aux produits contenant des succédanés de tabac;
- les teneurs maximales en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des émissions des cigarettes;
- l'exigence relative à la propension à l'inflammation des cigarettes;
- l'interdiction des produits du tabac destinés à un usage oral (*snus*);
- l'obligation pour les fabricants et importateurs de déclarer les substances contenues dans les produits distribués en Suisse;
- les exigences d'étiquetage et en particulier les mises en garde;
- la protection contre la tromperie;
- l'interdiction de publicité s'adressant aux jeunes.

D'autres dispositions relatives au tabac sont incluses dans d'autres lois. Il s'agit des dispositions de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab)¹⁵, qui sert également de base légale à l'activité de financement du Fonds de prévention du tabagisme (FPT), de la loi du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif¹⁶ et des dispositions prévoyant l'interdiction de publicité pour les produits du tabac à la radio et télévision qui est réglée par la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)¹⁷. En vertu de la Convention européenne du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière¹⁸, qui est aussi valable pour la Suisse, la publicité et le télé-achat pour les produits du tabac sont interdits.

Réglementation fédérale relative aux cigarettes électroniques et produits similaires

Selon la législation suisse des denrées alimentaires en vigueur, les cigarettes électroniques sont considérées comme formant une unité fonctionnelle avec les cartouches de recharge (ou le liquide de recharge) et qualifiées d'objets usuels (cf. art. 5 LDAI) et d'objets entrant en contact avec les muqueuses, la peau ou le système pileux et capillaire (cf. art. 37 ODAIUOs). Il est interdit de leur ajouter des substances conférant des effets pharmacologiques comme de la nicotine. Pour les cigarettes électroniques, il faut ainsi distinguer:

¹⁵ RS **641.31**

¹⁶ RS **818.31**

¹⁷ RS **784.40**

¹⁸ RS **0.784.405**

- les cigarettes électroniques sans nicotine qui peuvent être mises sur le marché sans autorisation à condition de satisfaire aux exigences de la LDAI, en particulier en matière d'autocontrôle (cf. art. 23 LDAI);
- les cigarettes électroniques avec nicotine qui ne peuvent pas être mises à disposition sur le marché mais seulement être importées pour la consommation personnelle; la quantité autorisée pour la consommation personnelle est actuellement limitée à 150 ml de liquide par période de 60 jours¹⁹; l'interdiction de principe a été confirmée par le Tribunal administratif fédéral par rapport à l'importation prévue d'une plus grande quantité de cartouches²⁰.

Depuis 2010, année de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)²¹, le principe du Cassis de Dijon s'applique en Suisse aux produits légalement commercialisés dans l'UE. Ce principe rend possible les importations commerciales de cigarettes électroniques contenant de la nicotine ou leur fabrication et leur commercialisation en Suisse malgré l'interdiction de mise sur le marché, sous réserve que les conditions de l'art. 16a LETC soient remplies: les produits doivent satisfaire aux prescriptions techniques de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE) et être légalement commercialisés dans ledit Etat membre de l'UE ou de l'EEE. Les exceptions prévues par l'art. 16a, al. 2, LETC ne sont pas applicables: les cigarettes électroniques avec nicotine ou liquide nicotinique ne sont pas soumises à homologation, il ne s'agit pas de substances soumises à notification en vertu de la législation sur les produits chimiques, elles ne requièrent pas une autorisation d'importation préalable, ne sont pas frappées d'une interdiction d'importer légalement prévue et ne font pas partie des produits pour lesquels le Conseil fédéral arrête une exception (art. 2 de l'ordonnance du 19 mai 2010²² sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères). Dans la mesure où ces produits remplissent ainsi les conditions de l'art. 16a, al. 1, LETC, leur commercialisation est en principe possible en Suisse, en vertu du principe du Cassis de Dijon. Cependant, si les prescriptions techniques de l'UE ne garantissent pas un niveau de protection suffisant pour les consommateurs suisses, l'importation peut être interdite au moyen d'une décision de portée générale (cf. art. 20, al. 5, en relation avec l'art. 19, al. 7, LETC). Pour cela, une autorité d'exécution cantonale doit faire une demande auprès de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

Lorsque ces produits indiquent un but de sevrage tabagique (effet thérapeutique), ils sont soumis à la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh)²³. Leur mise sur le marché en tant que médicament requiert l'octroi d'une autorisation de l'Institut suisse des produits thérapeutiques. Les fabricants de ces produits ne souhaitent pas les commercialiser comme des produits de sevrage tabagique mais comme des biens de consommation tels que les produits du tabac. Aucune demande d'autorisation de mise sur le marché comme médicaments n'a été déposée à ce jour en Suisse pour ces produits. Sans indications de propriétés théra-

¹⁹ Lettre d'information no 146: Cigarettes électriques, cigarettes électroniques, cigarettes virtuelles, Etat 13.09.2010, remplace les versions du 12.05.2009 et du 09.03.2010, ch. 4.5, p. 5; www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Cigarettes électroniques.

²⁰ Arrêt du 24 août 2012, C-7143/2010 (en allemand)

²¹ RS 946.51

²² RS 946.513.8

²³ RS 812.21

peutiques ni vertus thérapeutiques, les produits ne peuvent pas faire partie du champ d'application de la loi sur les produits thérapeutiques.

Règlementation fédérale relative à la publicité, à la promotion et au parrainage

La publicité pour les produits du tabac est interdite au niveau fédéral si elle s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans. La publicité est notamment interdite dans les lieux et les manifestations culturelles, sportives ou autres principalement fréquentés par des jeunes, dans les revues, journaux et autres publications destinés principalement aux jeunes ainsi que sur le matériel scolaire (cartables, trousse, stylos, etc.) et sur les jouets (art. 18, let. a à c, e et g, OTab). La distribution à des jeunes d'objets publicitaires gratuits sur lesquels figure de la publicité pour les produits du tabac (T-shirts, casquettes, ballons, etc.) et la distribution gratuite de produits du tabac et de produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés sont en outre interdites (art. 18, let. d et f, OTab).

Sont par contre actuellement autorisés, sous réserve de législations cantonales contraires, l'affichage sur le domaine public, la publicité dans les points de vente, les spots diffusés dans les cinémas, les pages d'annonces dans les journaux, le parrainage de manifestations culturelles et sportives, la vente d'articles de marque portant le logo ou le nom d'une marque de cigarettes (produits dits de diversification) ainsi que la promotion directe par le biais de stands, d'hôtes, etc. et l'organisation de concours.

La LRTV prévoit une interdiction de la publicité pour les produits du tabac ainsi qu'une interdiction de parrainage de programmes à la radio ou à la télévision par des entreprises ou marques de l'industrie du tabac et la Convention européenne sur la télévision transfrontière contient à son art. 18 une interdiction de parrainage des émissions par des personnes physiques ou morales qui ont pour activité principale la fabrication ou la vente de produits du tabac.

Réglementations cantonales

Les législations cantonales ont considérablement progressé dans le domaine de la prévention du tabagisme ces dernières années. En matière de publicité, quinze cantons comprenant 83 % de la population interdisent l'affichage²⁴ et quatre d'entre eux la publicité dans les cinémas (GE, SG, SO, VS). De plus, deux cantons restreignent le parrainage pour le tabac (SO, VS). Dans les cantons de Soleure et du Valais, la publicité et le parrainage pour le tabac sont interdits sur le domaine public, sur le domaine privé visible depuis le domaine public, lors des séances de cinéma ainsi que lors d'événements culturels ou sportifs. Vingt-deux cantons interdisent la vente de produits du tabac aux jeunes²⁵. Douze cantons interdisent la vente aux jeunes de moins de 16 ans²⁶ et dix cantons aux jeunes de moins de 18 ans²⁷. En matière de protection contre le tabagisme passif, quinze cantons ont adopté des dispositions pour la protection de la santé allant plus loin que celles prévues par le droit fédéral.

²⁴ AR, BE, BL, BS, GE, GR, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

²⁵ Tous les cantons sauf AI, GE, OW, SZ.

²⁶ AG, AR, FR, GL, GR, LU, SG, SO, TG, UR, VS, ZH.

²⁷ BE, BL, BS, JU, NE, NW, SH, TI, VD, ZG.

Auto-réglementation de l'industrie du tabac

Il convient également de mentionner la réglementation dont l'industrie du tabac s'est elle-même dotée: depuis 1992, les fabricants suisses de cigarettes ont convenu de certaines restrictions en matière de publicité dans le cadre d'un accord entre l'Association Swiss Cigarette et la Commission suisse pour la loyauté. En signant en 2005 l'Accord concernant des restrictions volontaires de l'industrie de la cigarette en matière de publicité²⁸, les fabricants membres de la Swiss Cigarette se sont volontairement engagés à ce que la promotion de produits du tabac s'adresse exclusivement à des adultes. Par exemple, une publicité ne doit pas représenter une personne ayant moins de 25 ans ni suggérer que fumer favorise la performance sportive ou athlétique, la réussite en société, la réussite professionnelle et le succès sur le plan sexuel. Les fabricants sont en outre tenus de ne pas placer d'affichage à moins de 100 m d'une école fréquentée essentiellement par des mineurs et, au cinéma, de ne diffuser aucune publicité avant 20 heures. Par ailleurs, ils ne peuvent insérer des publicités dans une publication écrite que s'il est établi que 80 % au moins des lecteurs sont des adultes. A cet effet, une liste des publications dans lesquelles la publicité est autorisée est publiée deux fois par an. L'accord susmentionné ne s'applique toutefois pas aux producteurs de tabac finement coupé et de cigares ni aux fournisseurs qui commercialisent leurs propres marques. En cas d'infraction, la Commission suisse pour la loyauté n'est pas habilitée à prendre des mesures punitives.

1.1.3 Problèmes de la réglementation actuelle

La réglementation actuelle pose deux problèmes majeurs. Le premier est formel et le second se situe au niveau du contenu matériel de la réglementation.

Sur le plan formel, la LDAI a fait l'objet d'une révision totale visant à adapter le droit suisse aux prescriptions applicables aux denrées alimentaires de l'Union européenne (UE) de manière à répondre aux obligations issues des Accords bilatéraux, à permettre à la Suisse de participer au système européen de sécurité alimentaire et à éliminer certains obstacles techniques au commerce.

Les produits du tabac n'étant pas inclus dans la réglementation sur les denrées alimentaires européenne, la nouvelle loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (nLDAI)²⁹ prévoit leur exclusion de son champ d'application. Une disposition transitoire prévoit que tant qu'aucune loi particulière régissant les produits du tabac n'est édictée, les anciennes dispositions de la LDAI (de 1992) leur sont applicables dans un délai de quatre ans au plus suivant l'entrée en vigueur de la nLDAI (cf. art. 73 nLDAI) prévue en 2016.

Étant donné que les produits du tabac seront bientôt exclus de la législation sur les denrées alimentaires, une loi spécifique à ces produits doit être élaborée. En prenant en compte le délai transitoire de quatre ans prévu par la nLDAI, une nouvelle loi sur les produits du tabac devrait donc entrer en vigueur au plus tard en 2020.

Sur le plan matériel, le problème de la réglementation suisse actuelle en matière de publicité est que le niveau de prévention est faible et considérablement plus bas que celui en vigueur dans les pays voisins et au niveau international. Mis à part l'inter-

²⁸ Cf. www.faire-werbung.ch/fr > Documentation

²⁹ FF 2014 4949

diction de la publicité à la radio et à la télévision, la seule restriction concerne «toute publicité qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans (jeunes)» (art. 18 OTab). Or cette disposition est difficile à interpréter et elle n'offre qu'une protection très relative. A la connaissance du Conseil fédéral, aucune autorité cantonale n'a jamais clarifié s'il est nécessaire de démontrer une «intention» du publicitaire (publicité qui «s'adresse»), ni même ce que «spécialement» signifie (par ex. nécessité que plus de la moitié des personnes exposées soient des jeunes). Par exemple, la Suisse est le seul pays en Europe à encore autoriser la publicité pour le tabac dans la presse et les magazines; c'est aussi le seul pays, avec l'Allemagne et la Bulgarie, à autoriser l'affichage sur le domaine public.

De plus, les restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage ne tiennent pas compte des médias et des supports actuels. Ainsi, à l'occasion de la visite, en 2014, de 397 points de vente dans des kiosques, des stations-service et des magasins d'alimentation, l'Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac a pu constater que dans 52 % des cas de la publicité pour les produits du tabac y était faite; dans 30 % de ces cas, la publicité était visible de l'extérieur. Dans 39 % de tous les points de vente visités, les produits du tabac ou la publicité pour le tabac étaient placés près des bonbons ou des friandises³⁰. L'Observatoire a également montré que de nombreux sites internet suisses dédiés à des marques de produits du tabac sont aisément accessibles aux jeunes et que certaines marques sont très présentes dans les réseaux sociaux, y compris sur des pages internet suisses³¹. Or aussi bien Internet que les réseaux sociaux sont particulièrement utilisés par les mineurs.

³⁰ Canevascini M. (2014), Publicité et promotion des produits du tabac dans les points de vente. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Lausanne.

³¹ Canevascini M. (2014), Sites internet et réseaux sociaux en lien avec le tabac et événements privés organisés ou parrainés par l'industrie du tabac. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Lausanne.

Aperçu des principales modifications prévues au niveau fédéral: publicité

	LDAI	p-LPTab	Allemagne	Autriche	France	Italie
Publicité en faveur du tabac à la radio/TV						
Publicité en faveur du tabac qui s'adresse spécialement aux jeunes						
Affichage publicitaire	15 cantons					
Annonces dans la presse						
Spots publicitaires au cinéma	4 cantons		avant 20 heures			
Publicité sur l'Internet						
Envois destinés aux adultes						
Publicité sur des articles de consommation courante						
Publicité pour des produits de diversification						
Publicité dans les points de vente						
☐ autorisé ☒ interdit ☐ partiellement interdit						

Bien que la plupart des cantons aient introduit des restrictions publicitaires plus strictes que la Confédération et une interdiction de vente aux jeunes de moins de 16 ou 18 ans, ces dispositions sont insuffisantes pour garantir une protection minimale.

Quant à l'auto-réglementation des fabricants suisses de cigarettes qui existe actuellement, son impact est limité. En dépit de cet accord, une seule publicité pour le tabac paraissant actuellement dans l'un des journaux gratuits diffusé au niveau national est en mesure d'être vue par 170'000 lecteurs âgés de 14 à 18 ans. Même avec une interdiction de faire de la publicité avant 20 heures dans les cinémas, la publicité pour le tabac touche des milliers de jeunes âgés de moins de 18 ans qui assistent à la séance du soir.

Enfin, la prévalence de consommation des produits du tabac (proportion des consommateurs au sein de la population) stagne aux environs de 25 % depuis 2008 alors qu'elle était auparavant en constante diminution depuis 2001³². Cette évolution démontre une nécessité d'agir au niveau fédéral afin de renforcer la réglementation des produits du tabac et de la rendre plus efficace et plus actuelle en termes de prévention.

³² Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C. (2015). Monitoring suisse des addictions – Consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales en Suisse en 2014, Addiction Suisse, Lausanne.

1.2

Résultats de la procédure préliminaire

1.2.1

Résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a mis en consultation l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac le 21 mai 2014³³. La consultation s'est achevée le 12 septembre 2014.

136 participants ont été consultés sur l'avant-projet, à savoir les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CDC), la Principauté de Liechtenstein, 12 partis politiques, trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, huit associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que 86 autres organisations et associations. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a reçu au total 641 prises de position dont 337 identiques, qui émanaient de débits de tabac répartis dans toute la Suisse.

Par souci de concision, le terme d'organisations de la santé est utilisé au sens large. Il englobe également, pour simplifier, les institutions actives dans les domaines de la formation, de la jeunesse, de la protection des consommateurs ainsi que du sport et de la société, sans oublier les services cantonaux de la prévention et de la protection de la santé. Pour la même raison, on désigne à la fois les débits de tabac, les médias et les cinémas par le terme d'organisations économiques.

Le 5 juin 2015, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport rendant compte des résultats de la consultation³⁴, qui peuvent être résumés comme suit:

La plupart des participants à la procédure de consultation saluent l'élaboration d'une loi spécifique pour les produits du tabac. La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) en salue sans réserve le principe et la teneur. 19 cantons approuvent l'avant-projet mais souhaitent voir modifier une ou plusieurs de ses dispositions. Le canton de NW la rejette. Les cantons de NE et de VD demandent qu'elle soit totalement refondue dans le sens prôné par les organisations économiques. Les partis politiques sont divisés. Les Verts, le PEV et le PS souhaitent que l'avant-projet fasse une plus grande place à la prévention. Le PBD et le PDC saluent les dispositions relatives à la protection de la jeunesse mais sont contre un durcissement des prescriptions en matière de publicité pour le tabac. Le PLR et l'UDC rejettent l'avant-projet. Pour les organisations de la santé, il ne va pas assez loin. Elles réclament notamment une interdiction généralisée de la publicité, du parrainage et de la promotion des produits du tabac. Les organisations économiques enfin, sont d'avis que les nouvelles restrictions constituent une atteinte à la liberté économique, que la protection de la santé ne suffit pas à les justifier et qu'elles dérogent au principe de la proportionnalité.

Les avis sont contrastés sur certains thèmes comme le but de l'avant-projet, la réglementation des cigarettes électroniques, l'étiquetage, l'absence d'un système de traçabilité (*Tracking & Tracing*), le maintien de l'interdiction de commercialiser du tabac destiné à un usage oral (*snus*), les restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage et les délégations de compétences au Conseil fédéral.

³³ FF 2014 3587

³⁴ Le rapport de consultation est disponible sur le site Internet des autorités fédérales sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2014 > Département fédéral de l'intérieur.

Face à des positions si diamétralement opposées, le Conseil fédéral propose de maintenir en grande partie la ligne qu'il juge équilibrée adoptée dans l'avant-projet. Les dispositions proposées permettent de mieux protéger la santé de la population, et en particulier des jeunes, contre les effets néfastes du tabagisme.

1.2.2 Remaniement de l'avant-projet

Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a considéré que l'avant-projet était déjà le fruit d'un équilibre entre les intérêts de la santé et ceux de la branche du tabac et qu'il n'était pas nécessaire de le remanier en profondeur. Il a donc chargé le DFI de présenter un projet de loi en tenant compte en particulier des points suivants:

- les délégations de compétences au Conseil fédéral dans les domaines de l'autocontrôle (art. 5 p-LPTab), des mises en garde (art. 8 p-LPTab), de la notification (art. 11 p-LPTab), de la limite à l'importation (art. 12 p-LPTab) et de la collaboration internationale (art. 27 p-LPTab) sont précisées;
- l'interdiction de remise de produits du tabac par les mineurs est supprimée.

1.3 Le dispositif proposé

1.3.1 Objet, but, champ d'application et principes

Le présent projet poursuit deux buts: la réduction de la consommation de produits du tabac et la limitation des effets nocifs liés à leur consommation. Par le biais notamment de restrictions publicitaires, d'informations, de campagnes de prévention et de l'interdiction de vente aux mineurs, le projet LPTab doit permettre de diminuer la consommation de produits du tabac. Le second but vise à limiter la nocivité des produits du tabac en les réglementant, par exemple en interdisant certains ingrédients nocifs. Ces deux objectifs concrétisent la volonté d'élever le niveau de protection de la santé de la population et en particulier des jeunes par des mesures plus efficaces visant à diminuer le nombre de décès et de maladies dus à la consommation de produits du tabac en Suisse.

Dans le p-LPTab, seule la mise à disposition sur le marché des produits du tabac est réglementée, au contraire des autres étapes, tel la fabrication ou le transit qui ne le sont plus, car aucune mesure n'est nécessaire pour les produits du tabac. L'exportation n'est plus non plus réglementée, sans qu'il n'en résulte de modifications significatives au niveau matériel. L'importation, comprise dans la définition de la mise à disposition sur le marché, est en revanche soumise au projet LPTab. Les définitions légales de «mise à disposition sur le marché» (art. 4 p-LPTab) et de «mise sur le marché» (art. 11, al. 2, p-LPTab) se basent sur la nouvelle terminologie du droit européen en matière de réglementation des produits. La mise sur le marché comprend, selon cette nouvelle définition, uniquement la première mise à disposition sur le marché d'un produit en vue de sa remise aux consommateurs à titre gratuit ou onéreux.

Les grands principes de la LDAI, déjà applicables aux produits du tabac, sont largement repris dans le présent projet de loi. Le devoir d'autocontrôle, qui exige de celui qui met à disposition sur le marché ou importe des produits qu'il veille à ce que

ceux-ci soient conformes aux exigences légales et fasse les analyses nécessaires à le démontrer, est un principe important pour les produits du tabac. La protection contre la tromperie, qui exige que les indications figurant sur les produits ou sur la publicité ne trompent pas le consommateur, ne concerne que les aspects relatifs à la santé. Les consommateurs ne doivent pas être induits en erreur sur les effets sur la santé, les risques ou les émissions du produit.

1.3.2 Cigarettes électroniques et produits similaires

Le présent projet régleme désormais non seulement les produits du tabac traditionnels mais également les produits à inhaler sans tabac utilisés comme des produits du tabac ainsi que leurs cartouches et flacons de recharge.

Sont en particulier compris dans ces produits les cigarettes électroniques (e-cigarettes), qui peuvent ressembler à des cigarettes ou à des stylos, les cigares électroniques (e-cigare), les *shishas* électroniques (e-*shishas*) ainsi que leurs recharges. Ces produits ne contiennent pas de tabac et peuvent contenir de la nicotine. Les cigarettes électroniques sont des produits connus en Suisse depuis 2005 environ et souvent commandées sur Internet. Elles proviennent de Chine, mais aussi d'Europe et des Etats-Unis. Selon les indications des fabricants, elles sont censées constituer une alternative saine à la consommation de tabac. Elles se composent d'un appareil alimenté par une batterie ainsi que d'une cartouche interchangeable contenant des excipients, des arômes et, le plus souvent, de la nicotine. En aspirant dans l'embout, l'utilisateur inhale les substances contenues dans la cartouche qui sont vaporisées ou chauffées par un fil électrique. La qualité de ces produits est très variable³⁵.

Les liquides de cigarettes électroniques contiennent un mélange de propylène glycol, de glycérol et d'eau en proportions variables, ainsi que des arômes et éventuellement de la nicotine³⁶. Les conséquences négatives pour la santé à court terme sont principalement des sécheresses et irritations locales, des maux de têtes, une difficulté transitoire à souffler et de la toux³⁷. Les risques à long terme sur la santé concernant les cigarettes électroniques et autres produits similaires sont encore méconnus. Les études existantes démontrent que, indépendamment du fait qu'ils contiennent ou non de la nicotine, des substances toxiques peuvent être contenues dans la vapeur de ces produits: des nitrosamines (seulement sous forme de traces), de l'acroléine et du formaldéhyde. En particulier, lorsque le liquide est trop intensément chauffé et

³⁵ Etter J.-F., *The Electronic Cigarette, an Alternative to Tobacco?*, Genève 2012, p. 11 et 12.

³⁶ Cigarettes électroniques, *Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT)*, mise à jour mai 2014, disponible sur www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Commission > Prises de position et communiqués de presse.

³⁷ Caponnetto, P., et al. (2013), *Efficiency and safety of an eElectronic cigAreTte (ECLAT) as tobacco cigarettes substitute: a prospective 12-month randomized control design study*, PLoS ONE, 8(6), p. e66317.

qu'une combustion est dès lors provoquée, des substances nocives sont générées³⁸. De la nicotine a également été retrouvée dans des cigarettes électroniques soi-disant sans nicotine. Par ailleurs, les recharges renfermant de la nicotine présentent des risques d'intoxication aigüe en cas d'ingestion³⁹.

Les avis des experts sont partagés autour de la cigarette électronique. Certains y voient un instrument avec un potentiel de réduction des risques, alors que d'autres craignent qu'elle puisse constituer une porte d'entrée vers le tabagisme et la re-normalisation du fait de fumer⁴⁰. Toutefois, les experts sont d'accord sur un point: les cigarettes électroniques contenant de la nicotine sont beaucoup moins nocives que les cigarettes traditionnelles⁴¹. Dans le cadre d'une étude réalisée sur le modèle des processus Delphi, menée de septembre 2013 à février 2014 par la Polyclinique médicale universitaire de Lausanne (Prof. Jacques Cornuz, directeur, et Dr Jérémie Blaser), la «*Swiss-Vap Study*»⁴², 40 experts suisses de la prévention du tabagisme ont été consultés et s'accordent pour estimer que le marché de la cigarette électronique avec nicotine doit être libéralisé en Suisse. Toutefois, leur réglementation devrait remplir certaines conditions: interdiction de la vente aux mineurs, fixation de normes de qualité, limitation de la publicité, interdiction de la consommation dans les lieux publics et prélèvement d'une taxe spécifique destinée à financer la recherche. La Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT) soutient les conclusions de cette étude⁴³.

Les produits à inhaler sans tabac libérant de la nicotine et utilisés comme des produits du tabac (notamment les cigarettes électroniques avec nicotine) sont assimilés aux produits du tabac et, de ce fait, soumis à la réglementation sur les produits du tabac (art. 3, al. 2, p-LPTab). Le Conseil fédéral peut décider d'assimiler les produits ne libérant pas de nicotine (notamment les cigarettes électroniques sans nicotine) aux produits du tabac pour certaines dispositions du p-LPTab lorsque la protection de la santé l'exige (art. 3, al. 3, p-LPTab).

- 38 Goniewicz M.L. et al. (2014), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, *Tobacco Control*, 23, 133–139; Schripp T. et al. (2013), Does e-Cigarette Consumption cause Passive Vaping? *Indoor Air*, 23, 25–31; Williams M. et al., (2013), Metal and Silicate Particles including Nanoparticles are present in Electronic Cigarette Cartomizer Fluid and Aerosol, *PLOS One* 8(3), p. e57987; Bekki K. et al. (2014), Carbonyl Compounds Generated from Electronic Cigarettes, *Int. J. Environ. Res. Public Health* 11, 11192–11200; Kosmider L. et al. (2014), Carbonyl Compounds in Electronic Cigarette Vapors – Effects of Nicotine Solvent and Battery Output Voltage, *Nicotine Tob. Res.*, 16, 1319–1326; Jensen R.P. et al. (2015), Hidden Formaldehyde in E-Cigarette Aerosols, *N. Engl. J. Med.*, 372 (4), 392–394.
- 39 Les doses létales communément mentionnées dans la littérature – 40 à 60 mg pour un adulte, et 0,5 à 1 mg/kg chez les enfants – sont probablement trop faibles. Voir à ce sujet: Mayer B. (2014), How much nicotine kills a human? *Arch. Toxicol.*, 88, 5–7.
- 40 Cigarettes électroniques, Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), mise à jour mai 2014, disponible sur www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Commission > Prises de position et communiqués de presse.
- 41 Rapport et avis d'experts sur la e-cigarette de l'Office français de prévention du tabagisme, Paris, mai 2013.
- 42 Projet de rapport officiel de la «*Swiss-Vap Study*» disponible sur www.pmu-lausanne.ch.
- 43 Cigarettes électroniques, Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), mise à jour mai 2014, disponible sur www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Commission > Prises de position et communiqués de presse.

Avec l'introduction des cigarettes électroniques avec nicotine et autres produits similaires dans le champ d'application du projet LPTab, le Conseil fédéral souhaite proposer aux consommateurs de produits du tabac, et en particulier de cigarettes, une alternative aux cigarettes traditionnelles afin qu'ils puissent consommer des produits moins nocifs. Il souhaite également assurer que les produits utilisés par les consommateurs suisses soient de bonne qualité, car beaucoup de produits que les consommateurs se procurent à l'étranger présentent des défauts de qualité. La réglementation proposée va dans la même direction que la directive 2014/40/UE⁴⁴ (directive 2014/40/UE sur les produits du tabac) qui régit la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes dans l'UE (cf. ch. 1.6.2).

Avec la réglementation future, les cigarettes électroniques contenant de la nicotine pourront être mises à disposition sur le marché sans autre intervention des autorités, pour autant qu'elles remplissent les exigences légales. En particulier, elles devront respecter les exigences de l'autocontrôle et ne pourront pas être remises aux mineurs. De plus, les cigarettes électroniques devront être notifiées à l'OFSP avant qu'elles ne soient remises au consommateur pour la première fois. Pour le reste, au niveau de la loi, ces produits sont réglementés de la même manière que les autres produits du tabac. Une réglementation aussi stricte que pour les produits du tabac est nécessaire car les effets à long terme des cigarettes électroniques ne sont pas encore connus et elles peuvent engendrer une dépendance à la nicotine similaire aux autres produits du tabac. Les mises en garde seront définies dans le droit d'application en fonction de la nature des différents types de produits.

Les produits à inhaler sans tabac ne libérant pas de nicotine et utilisés comme des produits du tabac ne sont en revanche pas assimilés aux produits du tabac de manière globale (cigarettes électroniques sans nicotine). Le Conseil fédéral a la possibilité de les assimiler aux produits du tabac pour certaines dispositions du p-LPTab, lorsque la protection de la santé l'exige. Il pourra en particulier prévoir l'application de l'art. 7 p-LPTab concernant la composition et les émissions afin de pouvoir interdire ou limiter les émissions nocives. Les dispositions relatives à la publicité, à la promotion et au parrainage devraient également leur être appliquées afin d'éviter qu'elles ne soient contournées par ce biais.

Avec les différentes interventions parlementaires déposées en 2013 au sujet des cigarettes électroniques, celles-ci sont clairement devenues un sujet politique⁴⁵. Les différentes interventions parlementaires vont en direction d'un assouplissement de la réglementation actuelle en faveur des cigarettes électroniques considérées comme moins nocives que les cigarettes traditionnelles.

⁴⁴ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE, JO L 127 du 29.4.2014, p. 1, modifiée par la Directive Déléguée 2014/109/UE de la Commission du 10 octobre 2014, JO L 360 du 17.12.2014, p. 22.

⁴⁵ Interpellation Parmelin (13.3675) «Tabagisme, e-cigarette, santé et fiscalité. Quelle est la stratégie future du Conseil fédéral?», interpellation Comte (13.3997) «Nouvelle loi sur les produits du tabac. Quelle place pour une différenciation des produits», question Buttet (13.1086) «Vapoter ou ne pas vapoter?» et question Badran (13.1094) «Réglementation en matière de cigarettes électroniques et vente de liquides contenant de la nicotine».

En matière d'imposition du tabac, la motion Zanetti (11.3178) «Exonérer les cigarettes électroniques de l'impôt sur le tabac» déposée en 2011 avait mené à l'exonération des cigarettes électroniques de l'impôt sur le tabac, principalement parce qu'elles étaient considérées comme produit servant au sevrage.

1.3.3 Exigences applicables aux produits du tabac et aux emballages, restrictions à la mise à disposition sur le marché

Les exigences relatives à la composition et à l'émission des produits du tabac servent à limiter les effets nocifs mais ne peuvent les supprimer. Ainsi, l'art. 7, al. 1, p-LPTab prévoit que les produits du tabac ne doivent contenir aucun ingrédient qui, lors de leur emploi usuel, met en danger la santé de façon directe ou inattendue. Les effets nocifs indirects et reconnus sur la santé, comme par exemple le développement d'un cancer des poumons après vingt ans de consommation de produits du tabac, ne sont en revanche pas pris en considération dans la limitation de la composition des produits du tabac. Il appartient aux individus, en connaissance de cause et selon leur liberté personnelle, de faire le choix de consommer ou non ces produits.

La liste positive des additifs et le système d'autorisation qui l'accompagne, existant actuellement dans l'OTab, sont supprimés au profit de la possibilité pour le Conseil fédéral d'interdire certains ingrédients et de fixer la teneur maximale de certains ingrédients entrant dans la composition des produits du tabac ou de leurs émissions (art. 7, al. 2 à 4, p-LPTab). En effet, pour des produits tels que les produits du tabac qui sont de toute façon nocifs, l'ajout d'additifs supplémentaires n'a en général pas de conséquence sur la santé et ne requiert pas une surveillance accrue. Il ne se justifie dès lors pas de garder un système d'autorisation entraînant une charge de travail conséquente pour chaque demande, même si celles-ci sont peu nombreuses.

Comme la liste des ingrédients des produits mis à disposition sur le marché est connue par le biais de la déclaration de l'art. 21 p-LPTab, la fixation de teneurs maximales et l'interdiction de certaines substances par le Conseil fédéral suffisent à garantir la protection de la santé. Dans le système prévu par le p-LPTab, en cas de mise à disposition sur le marché d'un produit dangereux contenant un ingrédient nocif qui ne serait pas encore interdit par l'ordonnance d'exécution, ce produit pourrait être interdit de vente par l'autorité d'exécution sur la base de l'art. 7, al. 1, p-LPTab en attendant la prochaine révision de l'ordonnance d'exécution.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'interdire des ingrédients qui figuraient jusqu'alors dans la liste positive de l'OTab, à l'exception éventuellement du menthol qui sera examiné lors de l'élaboration de l'ordonnance d'exécution. En effet, cet ingrédient facilite l'inhalation de la fumée de cigarettes.

Lors de la remise au consommateur, l'emballage des produits du tabac doit porter certaines indications et mises en garde (art. 8, al. 1, p-LPTab) dans le but d'informer le consommateur notamment sur la composition des produits du tabac et les risques pour la santé. Il appartient au Conseil fédéral de préciser quelles indications et mises en garde sont obligatoires. Concernant les mises en garde, il doit tenir compte de la nature des différents produits (art. 8, al. 3, p-LPTab). Ainsi, les produits sans fumée continueront à bénéficier d'une réglementation moins stricte. S'agissant des indica-

tions, il est prévu d'introduire la mention des principaux ingrédients contenus dans le produit du tabac sur l'emballage.

Le p-LPTab ne prévoit pas l'introduction du paquet «neutre» et exclut la possibilité de l'introduire par voie d'ordonnance. Comme mentionné dans la motion Fridez (14.3993) «Uniformisation des paquets de cigarettes», le Conseil fédéral estime qu'une telle mesure va trop loin. De plus, plusieurs plaintes auprès de l'Organisation mondiale du commerce contre la réglementation australienne qui a instauré le paquet «neutre» sont encore en cours.

L'interdiction du tabac à usage oral (*snus*) est maintenue (art. 10 p-LPTab). En raison du grand nombre de substances nocives et notamment cancérogènes que ces produits contiennent, il n'existe aucune raison de remettre en question cette interdiction. La directive 2014/40/UE sur les produits du tabac ne l'a d'ailleurs pas non plus remise en question. Avec l'introduction de l'art. 12 p-LPTab, le Conseil fédéral a la possibilité de fixer une quantité limite de *snus* que peut importer un consommateur pour sa propre consommation.

1.3.4 Restrictions à la publicité

Observations générales sur la publicité

La publicité a pour objet de vanter les mérites d'un produit dans le but d'accroître ses ventes. Dans le cas de la publicité pour les produits du tabac, son contenu est rarement informatif et elle fait largement recours aux émotions⁴⁶. A cet effet, elle utilise des illustrations ou des références faisant appel à des valeurs auxquelles aspirent les jeunes: le goût de l'indépendance, du risque et de l'aventure, l'attrait sexuelle, la rébellion. La publicité pour les produits du tabac opère aussi souvent par un transfert d'image. C'est particulièrement le cas du parrainage (ou sponsoring) qui permet un transfert d'image positive d'un événement – manifestation sportive ou culturelle – sur la marque du produit du tabac.

La croissance des ventes de produits du tabac est obtenue soit par un transfert de la consommation d'une marque vers une autre, soit par une augmentation de la consommation, en particulier chez les jeunes qui deviennent des consommateurs réguliers⁴⁷. Une grande étude réalisée en Allemagne a montré que des adolescents fortement exposés à la publicité avaient 46 % de risques de plus de fumer que ceux qui y étaient le moins exposés⁴⁸. L'impact d'une interdiction de toute forme de publicité a été évalué dans plusieurs pays ayant pris une telle mesure. Cet impact consiste en une diminution moyenne de la consommation générale d'environ 7 %⁴⁹.

⁴⁶ Commission fédérale pour la prévention du tabagisme: Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments. Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité. Berne, 2011.

⁴⁷ U.S. Department of Health and Human Services (2012), Preventing Tobacco Use among Youth and Young Adults – A Report of the Surgeon General, Rockville, MD, USA.

⁴⁸ Hanewinkel R. et al., (2011), Cigarette Advertising and Teen Smoking Initiation, Pediatrics, 127, e271–e278.

⁴⁹ Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, Journal of Health Economics, 19, 1117–1137.

Restrictions prévues dans le projet de loi

Afin de protéger plus efficacement la santé publique, de nouvelles restrictions à la publicité pour les produits du tabac sont intégrées dans le projet. Ces restrictions concernent la forme de la publicité, les supports sur lesquels elle apparaît ainsi que certains lieux. Afin d'éviter un contournement des restrictions, celles-ci s'appliquent également aux objets qui forment une unité fonctionnelle avec les produits du tabac lors de leur consommation.

Avec le présent projet, seront interdits au niveau fédéral l'affichage visible depuis le domaine public (ce qui correspond à la pratique actuelle de quatorze cantons), les films ou images publicitaires au cinéma (cela est déjà le cas dans quatre cantons), les publicités dans la presse écrite et autres médias électroniques ainsi que la publicité apposée sur des objets n'ayant aucun rapport avec le tabac ou la publicité dans et sur les véhicules de transports publics. Actuellement, la plupart des cantons ont déjà édicté des règles concernant l'affichage sur le domaine public. Concernant ce point, le projet suit la direction que les cantons ont déjà prise, sans aller plus loin (cf. ch. 1.1.2).

Demeurent notamment admises, selon le projet LPTab, la publicité dans les points de vente de produits du tabac, la publicité adressée personnellement à des consommateurs majeurs, la publicité dans la presse écrite (par ex. presse spécialisée) ou sous forme électronique adressée directement aux professionnels de la branche ou celle figurant sur des objets qui ont un rapport avec le tabac (par ex. cendrier, bourse pipe, coupe-cigare).

L'interdiction de publicité à la radio et à la télévision contenue dans la LRTV demeure toujours valable ainsi que l'interdiction de la publicité s'adressant spécialement aux mineurs (art. 18 OTab).

En comparant les propositions faites pour les réglementations de l'alcool et du tabac, on constate que la publicité sur des articles de consommation courante n'est autorisée dans aucun des deux projets de loi. L'affichage publicitaire, les annonces dans la presse et les spots publicitaires au cinéma, bien que limités par la législation sur l'alcool, ne sont pas interdits, contrairement à ce qui est prévu dans le p-LPTab. Néanmoins, il faut rappeler ici la différence entre l'alcool (pas toxique en petites quantités) et le tabac (toxique même en petites quantités). Contrairement à l'alcool, il n'y a pas de niveau d'exposition à la fumée qui soit inoffensif⁵⁰. De plus, il faut tenir compte du fait que divers cantons ont adopté des dispositions plus restrictives pour l'alcool, par exemple concernant la publicité par affichage.

Observations générales sur la constitutionnalité des restrictions

Les produits du tabac sont des produits légaux et le Conseil fédéral considère qu'une interdiction totale de la publicité pour de tels produits serait disproportionnée.

Afin de réduire la consommation de produits du tabac dans un but de protection de la santé publique, diverses restrictions à la publicité sont prévues par le projet LPTab. Ces restrictions peuvent constituer des atteintes à certains droits fondamentaux, comme à la liberté d'opinion et d'information (art. 16 Cst.), à la liberté des médias

⁵⁰ cf. Rapport du Conseil fédéral du 10 mars 2006 sur la protection contre le tabagisme passif. Réponse au Postulat de la Commission fédérale de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) 02.3379 «Protection des fumeurs passifs» du 9 juillet 2002, FF 2006 3547, 3548.

(art. 17 Cst.) et à la liberté économique (art. 27 Cst.), mais l'art. 36 Cst. autorise la restriction de ces droits fondamentaux à certaines conditions. Ces conditions sont les suivantes: il faut une base légale, un intérêt public prépondérant et le respect du principe de proportionnalité. De plus, l'essence des droits fondamentaux est inviolable.

Dans une cause concernant la publicité par voie d'affichage, le Tribunal fédéral (TF) a déclaré constitutionnelle l'interdiction de la publicité pour le tabac par voie d'affichage visible depuis le domaine public⁵¹. Il rappelait notamment que «selon la jurisprudence (...), l'affichage à but commercial n'entre en principe pas dans le champ de protection de la liberté de la presse et de la liberté d'opinion et d'information. Seules les opinions dont le contenu est de nature idéale jouissent en effet de la protection accordée par ces libertés constitutionnelles: toute expression qui vise des buts commerciaux rentre en revanche dans le champ d'application de la liberté économique». En ce qui concerne la liberté économique, consacrée par les art. 27 et 94 Cst., il est admis par la jurisprudence en Suisse qu'elle comprend entre autres le droit de faire de la publicité pour des marchandises ou des services⁵².

Dans la cause précitée relative à la publicité par voie d'affichage, le TF a examiné les griefs soulevés par les recourants concernant la liberté économique également au vu des conditions de l'art. 36 Cst. En ce qui concerne l'intérêt public, le TF a estimé que «la protection de la santé de la population (...) constitue sans aucun doute un objectif d'intérêt public qui justifie la limitation de droits fondamentaux, tels que la liberté économique»⁵³. Le TF a estimé que le fait de limiter la publicité pour les produits du tabac sur le domaine public ainsi que sur le domaine privé visible du domaine public est une mesure apte à limiter la consommation de ces produits, et est ainsi proportionnelle. Finalement, quant à l'essence des libertés invoquées, le TF est arrivé à la conclusion que la mesure ne limitait que très partiellement la possibilité pour les recourants de faire connaître au public leurs produits et n'empêchait pas leur commercialisation.

D'une manière générale, ces considérations peuvent être également reprises par analogie pour les domaines de la promotion et du parrainage, qui visent tous deux également à augmenter la consommation d'un produit.

1.3.5 Restrictions à la promotion

Avec le présent projet, la distribution gratuite de produits du tabac, les rabais sur le prix de vente public limités dans le temps et dans l'espace ainsi qu'offerts à un cercle de personnes déterminé et les cadeaux à l'achat d'un tel produit ou la remise de prix lors de concours sont interdits.

Il n'est nullement question que l'Etat influe sur la fixation du prix. Celle-ci reste de la compétence de l'industrie. Par contre, l'industrie ne pourra plus baisser le prix des produits du tabac pour une courte durée, à un endroit déterminé uniquement en ciblant un groupe de personnes déterminé (par ex. lors de festivals, concerts, autres événements). Une telle mesure au niveau des prix de vente touche tous les fabricants de façon égale, sans distorsion de la concurrence. Cela ne serait pas le cas si l'Etat

⁵¹ ATF 128 I 295

⁵² ATF 118 Ib 356, cons. 4c

⁵³ ATF 128 I 295, cons. 5b, bb

définissait un prix de vente minimum, car une telle mesure n'affecterait pas les fabricants de produits bon marchés.

1.3.6 Restrictions au parrainage

Avec le projet LPTab, les fabricants ne peuvent plus parrainer les activités ou les événements internationaux se déroulant en Suisse. Il en va de même du parrainage des personnes qui se produisent lors de ces manifestations (par ex. sportifs, musiciens, artistes, etc.). Une telle restriction correspond aux standards internationaux.

La disposition relative au parrainage vise les manifestations ou événements qui ont lieu en partie à l'étranger ou qui déploient d'autres effets transfrontières. Ce dernier cas est par exemple rempli lorsqu'une manifestation est retransmise officiellement à l'étranger par le biais de la télévision, de la radio ou de l'Internet. Cela concerne notamment des événements musicaux ayant une renommée internationale du fait qu'ils sont retransmis sur des chaînes de télévision étrangères comme le concours Eurovision de la chanson par exemple. Dans le domaine sportif, le parrainage d'un tournoi international de tennis ou d'un concours hippique international tomberait également sous le coup de l'interdiction.

Par contre, il sera toujours possible de parrainer des activités ou événements n'ayant pas d'effets transfrontières, par exemple les festivals ou autres open airs d'importance nationale, même si des artistes internationaux y participent, ainsi que la sortie d'un livre sur le territoire suisse ou une exposition dans un musée.

1.3.7 Interdiction de remise aux mineurs et achats tests

La motion Humbel (11.3637) «Fixer le même âge dans toute la Suisse pour la remise des produits du tabac» demande d'uniformiser l'âge minimal pour la remise des produits du tabac dans toute la Suisse. Dans sa réponse, le Conseil fédéral fait part de son intention de fixer cet âge à 18 ans.

Les adaptations légales visant à concrétiser cette motion sont mises en œuvre dans le cadre de l'art. 19 p-LPTab qui étend ainsi la protection de la jeunesse contre les produits du tabac. Cette nouvelle disposition fixe une limite d'âge uniforme dans toute la Suisse pour la remise de produits du tabac. Il faut relever que la majorité des fumeurs (57,4 %) ont commencé à fumer avant l'âge de 18 ans⁵⁴. L'interdiction de remise aux mineurs donne ainsi le signe que les produits du tabac ne sont pas des produits communs et inoffensifs.

Actuellement, la situation est disparate sur le plan cantonal: quatre cantons n'ont prévu aucune règle à ce sujet, dix cantons ont fixé la limite à 18 ans et les douze autres à 16 ans (cf. ch. 1.1.2).

⁵⁴ Commission fédérale pour la prévention du tabagisme: Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments, Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité. Berne, 2011. p. 6; cf. aussi: Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C. Monitoring suisse des addictions – Consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales en Suisse en 2013, Addiction Suisse, Lausanne, 2014.

L'interdiction de remise de produits du tabac aux mineurs est une mesure de prévention internationalement reconnue. La plupart des pays voisins connaissent également cette règle. Celle-ci est au demeurant largement acceptée par la société en général ainsi que par l'industrie du tabac elle-même. Son efficacité est cependant limitée et son application ne va pas sans problèmes⁵⁵. Afin de contrôler le respect de cette interdiction, le projet LPTab crée la base légale qui permet la réalisation d'achats tests (cf. art. 20 p-LPTab).

La problématique relative au respect de l'interdiction de remise de produits du tabac aux mineurs est similaire à celle relative au respect de l'interdiction de remise de boissons alcooliques aux jeunes. Dans le domaine de l'alcool, selon des enquêtes statistiques menées sur mandat de la Régie fédérale des alcools (RFA), le fait de réaliser des achats tests en plus grand nombre contribue à améliorer le respect des restrictions liées à l'âge. Cette méthode est connue depuis une dizaine d'année et a été mise en pratique dans la plupart des cantons⁵⁶. Elle est considérée comme efficace, l'expérience ayant confirmé que la vente illicite d'alcool à des jeunes a tendance à baisser lorsque des achats tests sont effectués. Par ailleurs, la pratique montre que les achats tests déploient leur efficacité seulement lorsqu'ils peuvent être exploités dans une procédure administrative ou pénale. Le projet de la loi sur le commerce de l'alcool (p-LCal)⁵⁷, actuellement au Parlement, introduit dès lors une base légale aux achats tests. Cela fait suite à la Motion Ingold (11.3677) «Bases légales pour les achats tests d'alcool» et à un arrêt du 10 janvier 2012⁵⁸, dans lequel le Tribunal fédéral a décidé que les achats tests d'alcool constituaient une investigation secrète. Si les conditions-cadre définies dans le p-LCal sont remplies, les résultats d'un achat test d'alcool pourront être utilisés dans une procédure pénale ou une procédure administrative. Le projet LPTab reprend les conditions-cadre prévues dans le domaine de l'alcool et permet ainsi une exécution efficace de l'interdiction de remise de produits du tabac.

1.3.8 Déclarations obligatoires

Les art. 21 et 22 p-LPTab traitent de l'obligation de déclarer la composition des produits et les dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage. La déclaration obligatoire de la composition des produits (art. 21 p-LPTab) est reprise du droit en vigueur. Elle sert à informer les autorités fédérales et l'opinion publique des additifs utilisés dans les produits du tabac (cf. art. 10 OTab).

Eu égard à la mise en œuvre de ces déclarations obligatoires sur le plan technique, la solution visée est une procédure électronique aussi simple que possible. Concernant la composition des produits du tabac, un système a été mis en place par les Etats membres de l'Union européenne⁵⁹ auquel la Suisse étudiera sa possible participation. Si cette option s'avère infructueuse, la Confédération peut recourir à la plate-

⁵⁵ Stead L.F., Lancaster T. (2005), Interventions for Preventing Tobacco Sales to Minors, Cochrane Database of Systematics Reviews.

⁵⁶ Cf. Message du Conseil fédéral du 25 janvier 2012 concernant la révision totale de la loi sur l'alcool, FF 2012 1111, 1173 et ad art. 13.

⁵⁷ FF 2012 1291

⁵⁸ 6B_334/2011

⁵⁹ Electronic Model Tobacco Control (EMTOC), site Internet des autorités néerlandaises de la protection de la santé et des consommateurs RIVM, www.rivm.nl/en > Topics > Tobacco > EMTOC

forme de l'unité de direction Protection des consommateurs de l'OFSP créée dans les années 2012–2014. Ce dispositif permet de recueillir des informations sur les substances et les produits ainsi que sur leurs valeurs exigées. La Confédération dispose ainsi, si nécessaire, de sa propre solution technique qui nécessite cependant quelques adaptations. Les bases légales de cette solution en matière de protection des données sont définies dans l'ordonnance.

1.3.9 Autres aspects

Le système d'exécution proposé dans le p-LPTab mérite également quelques explications, même s'il n'apporte pas véritablement de changements par rapport au système actuel. Sont en particulier importantes les questions de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et les contrôles officiels. Par ailleurs, l'application du «principe Cassis de Dijon» aux produits du tabac diffère sur certains points par rapport à la pratique actuelle du fait que ces derniers ne sont plus assimilés à des denrées alimentaires.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons concernant l'exécution de la loi reste inchangée. La Confédération assure principalement la surveillance de l'importation des produits du tabac aux frontières. Cette tâche est assumée par l'Administration fédérale des douanes (AFD). L'OFSP est quant à lui chargé d'exécuter d'autres tâches qui incombent expressément à la Confédération en vertu de la loi, comme la réception des déclarations visées aux art. 21 et 22 p-LPTab. Les cantons exécutent la loi dans la mesure où son exécution n'incombe pas à la Confédération, c'est-à-dire qu'ils contrôlent principalement les produits du tabac mis à disposition sur le marché à l'intérieur du pays, le respect de l'interdiction de remise aux mineurs ainsi que la publicité, la promotion et le parrainage en faveur de ces produits. Afin de créer des synergies et d'éviter que certaines tâches soient effectuées à double, les cantons coordonnent l'exécution entre eux. La Confédération, en l'occurrence l'OFSP, surveille l'exécution par les cantons et peut, lorsque une exécution uniforme est nécessaire, également coordonner les mesures d'exécution et les activités d'information des cantons (art. 24 p-LPTab).

La formulation de l'art. 30 p-LPTab s'écarte de la LDAI et de la nLDAI et s'inspire de la disposition équivalente de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim)⁶⁰. Cependant, l'objet des contrôles officiels ne subit pas de changements si ce n'est qu'il est élargi aux cigarettes électroniques et aux domaines de la promotion et du parrainage.

La procédure d'opposition, aujourd'hui applicable aux décisions d'exécution, est une procédure spéciale qui «oblige l'autorité qui a pris une décision à la contrôler elle-même, à la requête de l'intéressé»⁶¹. La décision sur opposition est ensuite soumise à la procédure ordinaire de recours. Cette procédure spéciale se justifie pour un domaine comme celui des denrées alimentaires où les décisions sont très nombreuses, ceci dans le but de décharger en partie l'autorité d'exécution et l'instance supérieure. Elle ne paraît cependant pas adaptée pour le domaine des produits du tabac car le nombre de décisions d'exécution n'est de loin pas aussi important. En

⁶⁰ RS 813.1

⁶¹ Moor P./Poltier E., Droit administratif, Vol. II, 3^e éd., Berne 2011, p. 629.

cas d'infraction, il n'y aura plus de contestation avec possibilité de faire opposition. Seule une décision soumise à la procédure ordinaire de recours sera rendue.

Actuellement, le régime d'autorisation de l'art. 16c LETC applicable aux denrées alimentaires mises sur le marché suisse selon le «principe Cassis de Dijon» s'applique également aux produits du tabac, ceux-ci étant assimilés aux denrées alimentaires selon l'art. 3 LDAI. Avec le p-LPTab, ce régime d'autorisation ne s'applique plus aux produits du tabac qui pourront être directement mis sur le marché s'ils remplissent les conditions de l'art. 16a LETC. L'obligation d'indiquer le pays de production (art. 16e, al. 1, let. b, LETC), prévue pour les denrées alimentaires, tombera également. L'ordonnance du 19 mai 2010 sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères⁶² prévoit quant à elle deux exceptions concernant les produits du tabac mis sur le marché suisse selon le «principe Cassis de Dijon». La première concerne les indications relatives au prix de vente au détail ainsi qu'au numéro de revers ou l'adresse du producteur indigène ou celle de l'importateur; la seconde exception concerne les mises en garde illustrées qui doivent figurer sur les emballages des produits du tabac. Ces exceptions seront maintenues et, le cas échéant, complétées. Conformément à l'art. 4 LETC, toute limitation éventuelle d'ingrédients tiendra compte des règles en vigueur dans l'UE, afin d'éviter des entraves techniques au commerce inutiles. Toute divergence par rapport à l'UE devra faire l'objet d'une exception au «principe Cassis de Dijon», décidée par le Conseil fédéral.

1.4 Appréciation de la solution retenue

1.4.1 Justification et évaluation de la réglementation proposée

Etant donné que la révision totale du droit des denrées alimentaires a pour effet d'exclure les produits du tabac du champ d'application de cette loi, le présent projet LPTab doit poser les bases nécessaires pour une nouvelle réglementation de ces produits. Ladite réglementation reprend les principaux aspects de la loi sur les denrées alimentaires, ce qui garantit la continuité avec la législation en vigueur.

Comme nouveauté, le projet LPTab assimile les cigarettes électroniques contenant de la nicotine aux biens de consommation que sont les produits du tabac, de sorte que celles-ci font ainsi pour la première fois l'objet d'une loi spécifique en Suisse. La solution proposée est à la fois libérale et adaptée au risque potentiel d'un bien de consommation relativement nouveau. Elle fixe en outre des règles spécifiques dans les domaines où des impératifs de protection de la santé publique l'exigent. Par ailleurs, elle simplifie la réglementation des additifs du tabac pour faciliter les éventuelles innovations de produit tout en améliorant l'information des consommateurs.

Sachant que la mesure la plus efficace (interdiction globale de toutes les formes de publicité, de promotion et de parrainage) n'est pas proposée pour des raisons d'équilibre entre les intérêts de la santé et ceux des branches concernées (par ex. tabac, médias, culture), il convient de proposer des mesures minimales efficaces et conformes à la CCLAT. Les nouvelles prescriptions en matière de remise, de publicité, de promotion et de parrainage garantissent en outre une amélioration ciblée des

⁶² RS 946.513.8

normes de protection de la santé publique et se rapprochent du niveau de protection existant au niveau international tout en restant bien en-deçà. Elles contribuent ainsi à la prévention du tabagisme et à la limitation de la hausse des coûts de la santé publique, conformément à la stratégie globale Santé2020.

1.4.2 Réglementations écartées

S'agissant de la publicité pour les produits du tabac, la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme a proposé dans son rapport de 2011⁶³ de l'interdire totalement au lieu de se contenter de restreindre la publicité, la promotion des ventes et le parrainage de produits du tabac pour éviter que l'industrie du tabac n'utilise les formes de publicité autorisées pour faire son marketing, contournant ainsi l'effet préventif visé. Les auteurs de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) plaident également en faveur d'une interdiction totale de publicité dans le but d'augmenter le bénéfice du p-LPTab (cf. ch. 3). Du point de vue de la santé publique, cet argument est compréhensible. Dans la pesée des intérêts, le Conseil fédéral a cependant décidé de n'entraver que modérément la liberté économique à travers ce projet de loi, même si les différentes formes de publicité de masse (affiches, presse, publipostage non adressé) qui peuvent notamment toucher les enfants et les jeunes sont interdites. Le Conseil fédéral n'a donc appliqué que partiellement la recommandation de la Commission.

La réglementation fixant un âge limite pour la remise de produits du tabac aux jeunes est largement acceptée en Suisse. L'âge légal à partir duquel l'achat de ces produits est autorisé a été fixé à 18 ans dans dix cantons, à 16 ans dans douze cantons et n'est pas réglementé dans quatre cantons. On peut par conséquent se demander s'il est approprié de le fixer à 16 ou à 18 ans. L'option des 16 ans a été écartée pour les raisons suivantes: si l'achat des boissons alcooliques est autorisé à partir d'un certain âge – 16 ans pour la bière et le vin et 18 ans pour les spiritueux – aucune quantité de tabac n'a pu être définie comme sans risque pour la santé. De plus, la probabilité d'avoir une vie sans tabac est d'autant plus forte que l'on commence tard à consommer du tabac. Plus de la moitié des adultes consommateurs quotidiens de produits du tabac ont commencé avant l'âge de 18 ans⁶⁴. C'est la raison pour laquelle, dans la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac aussi, la limite d'âge préconisée est la majorité.

Le p-LPTab ne prévoit pas d'instaurer un système de traçabilité (en anglais *Tracking & Tracing*) pour les produits du tabac. Un tel système consiste en un système permettant l'identification et le suivi du parcours des unités de conditionnement d'un produit, sur le modèle de ce qui se fait couramment pour les paquets envoyés par voie postale. L'utilité d'un tel système est double. Il permet, d'une part, de suivre le parcours des produits, de la production jusqu'au détaillant, et donc de prévenir et lutter contre la contrebande; d'autre part, de contrôler la conformité des produits, et en particulier de lutter contre les falsifications. En Suisse, il existe actuellement des

⁶³ Commission fédérale pour la prévention du tabagisme: Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments. Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité. Berne, 2011.

⁶⁴ Commission fédérale pour la prévention du tabagisme: Marketing et publicité pour les produits du tabac – Nouveaux éléments. Vue d'ensemble des mesures légales et leur efficacité. Berne, 2011, p. 6.

systèmes de traçabilité qui sont mis en œuvre et exploités par les fabricants de cigarettes. En réponse aux interpellations Diener Lenz (14.3062) «La loi sur les produits du tabac comme base pour la lutte contre la contrebande et la contrefaçon» et Stöckli (14.4145) «Lutte contre la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon de produits du tabac. Système de contrôle indépendant», le Conseil fédéral rappelle que la lutte contre le commerce illicite du tabac relève du champ d'application de la LTab. De plus, estimant qu'il faut attendre la mise en œuvre du système de traçabilité prévu par la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac, il ne prévoit pas, à l'heure actuelle, d'instaurer un tel système indépendant spécifiquement pour la Suisse. Dans les réponses susmentionnées, le Conseil fédéral rappelle également que l'AFD participe, dans le cadre de la coopération douanière et policière internationale, à un groupe d'experts rattaché à Europol, chargé de la lutte contre la contrebande de tabac en Europe.

Des considérations économiques ont amené les auteurs de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) (cf. ch. 3.1) à proposer d'autres réglementations dans leur rapport. Les principales d'entre elles sont examinées ci-après.

Selon l'AIR, les cigarettes électroniques ne devraient pas faire l'objet de restrictions au marketing afin que le plus grand nombre possible de personnes passent des cigarettes traditionnelles aux cigarettes électroniques, moins nocives – dans l'hypothèse où les non-fumeurs ne s'intéressent pas aux cigarettes électroniques. Dans le p-LPTab, la préférence est donnée ici à une approche plus prudente. Le potentiel des cigarettes électroniques en termes de réduction des maladies liées au tabac est reconnu. Il n'en demeure pas moins que les cigarettes électroniques sont addictives et dangereuses pour les enfants et que leurs effets nocifs à long terme ne sont guère connus. Le risque est que la publicité pour les cigarettes électroniques contribue indirectement à banaliser le tabagisme et à renforcer la visibilité de marques de cigarettes connues. Il n'est pas exclu non plus qu'elle attire de nouveaux consommateurs qui n'auraient jamais été fumeurs. D'où la proposition de lever l'interdiction de commercialisation des cigarettes électroniques mais à la condition de les soumettre à une réglementation aussi stricte que les produits du tabac.

Pour réduire le plus possible les frais générés par la modification des emballages, l'AIR recommande d'allonger à quatre ans le délai d'un an prévu actuellement. Outre l'intérêt légitime du secteur du tabac et des cigarettes électroniques, le p-LPTab doit également prendre en compte le fait que le bénéfice du nouvel étiquetage sur lequel doit désormais apparaître la liste des ingrédients est qu'il informe mieux les consommateurs. Aussi peut-on postuler que cet intérêt est suffisant pour justifier un délai d'adaptation plus court.

Dans le cadre de l'AIR, les autorités d'exécution ont indiqué qu'une exécution décentralisée, non coordonnée, au niveau cantonal, de l'analyse de produits (examen de produits du tabac et de cigarettes électroniques) n'était pas adéquate en raison des investissements très coûteux qu'elle nécessiterait et de la diffusion des produits du tabac dans toute la Suisse. Le p-LPTab part du principe que la coordination de l'exécution reste du ressort des cantons. Dans des cas analogues, des laboratoires cantonaux se sont spécialisés et se répartissent l'analyse des échantillons en question en fonction de leurs compétences. Cela devrait également être possible pour les produits du tabac. Le recours à des analyses payantes dans des laboratoires privés ou étrangers permettant d'éviter les investissements coûteux pourrait également être une option.

1.5

Adéquation des moyens requis

Le p-LPTab définit les tâches de la Confédération qui découlent de la présente loi. Celles-ci restent identiques concernant la surveillance de l'importation des produits du tabac (art. 23 p-LPTab), la surveillance de l'exécution par les cantons (art. 24 p-LPTab), le traitement des notifications de produits au sens de l'art. 3, al. 2, let a, p-LTab (art. 11 p-LPTab), par exemple les cigarettes aux herbes, le traitement des déclarations de la composition des produits du tabac (art. 21 p-LPTab) et l'information du public (art. 29 p-LPTab). Les nouvelles tâches suivantes sont en outre attribuées à la Confédération: le traitement des notifications de produits au sens de l'art. 3, al. 2, let b, p-LPTab, par exemple les cigarettes électroniques, le traitement des déclarations des produits du tabac (art. 21 p-LPTab) et des dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage (art. 22 p-LPTab), l'élaboration des bases scientifiques pour la surveillance et la coordination de l'exécution (art. 25 p-LPTab) concernant les nouveaux thèmes comme les cigarettes électroniques avec nicotine, l'interdiction de publicité ou la remise au mineurs (art. 14 à 20, 24 p-LPTab), et l'information du public sur les nouveaux thèmes (art. 29 p-LPTab).

Les coûts occasionnés par ces tâches supplémentaires sont largement compensés par les avantages financiers découlant du présent projet. Les conséquences financières de ces tâches pour les finances fédérales sont présentées en détail au ch. 3.1.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est définie clairement dans le p-LPTab, sans apporter de changements fondamentaux par rapport à la réglementation actuelle (cf. ch. 1.3.9). La Confédération et les cantons assument les frais d'exécution occasionnés dans leurs domaines de compétence respectifs (art. 37 p-LPTab). Aucune indemnisation de la part de la Confédération n'est prévue; cependant les cantons, comme la Confédération, peuvent couvrir en grande partie leurs dépenses en prélevant des émoluments (art. 38 p-LPTab). Comme c'est le cas actuellement, les contrôles ne relevant aucune infraction à la loi et n'aboutissant ainsi à aucune mesure ne peuvent pas faire l'objet de prélèvements d'émoluments.

1.6

Comparaison avec le droit étranger

1.6.1

Droit des pays voisins

Les pays voisins de la Suisse sont tous membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE). A ce titre, ils réglementent la fabrication, la publicité et la mise en vente conformément aux exigences de la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac et de la directive 2003/33/CE⁶⁵ (directive 2003/33/CE sur la publicité et le parrainage), qui régleme la publicité et le parrainage en faveur des produits du tabac dans l'UE. La réglementation de l'UE est explicitée ci-après (cf. ch. 1.6.2). En particulier, les Etats membres de l'UE et de l'EEE doivent interdire la publicité dans la presse ainsi que le parrainage d'événements ayant pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir un produit du tabac et

⁶⁵ Directive 2003/33/CE du Parlement et du Conseil du 26 mai 2003 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac, JO L 152 du 20.6.2003, p. 16.

impliquant plusieurs Etats membres. Les Etats membres restent compétents pour réglementer les éléments non harmonisés par la législation de l'Union, notamment la publicité au niveau national. De ce fait, la plupart d'entre eux vont nettement plus loin. Concernant la publicité, la France, l'Italie et l'Autriche interdisent en plus l'affichage, la publicité dans les cinémas ainsi que les concours et les envois directs de publicité adressés à des particuliers. Le parrainage d'événements exclusivement nationaux n'est autorisé ni en France ni en Autriche. Enfin, l'Italie n'autorise pas la publicité dans les points de vente.

Aussi bien en Allemagne qu'en France, en Autriche et en Italie, les prix de vente indiqués sur les paquets sont librement définis par les fabricants. Ils sont contraignants, c'est-à-dire qu'aucun rabais ne peut être accordé, et ce indépendamment des quantités achetées.

Une interdiction de vente de produits du tabac aux jeunes de moins de 18 ans est appliquée en Allemagne, en France, en Autriche et en Italie.

Concernant la réglementation des cigarettes électroniques avec nicotine dans les Etats membres de l'UE, elle a été partiellement harmonisée avec l'adoption de la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac, qui autorise la commercialisation de ces produits dans les conditions prévues par la directive. Cette dernière exclut de son champ d'application les cigarettes électroniques et les flacons de recharge qui sont commercialisés en tant que médicaments et ainsi soumis à une obligation d'autorisation au titre de la directive 2001/83/CE relative aux médicaments à usage humain⁶⁶ ou aux exigences fixées par la directive 93/42/CEE relative aux dispositifs médicaux⁶⁷. La directive 2014/40/UE sur les produits du tabac doit être transposée au niveau national au plus tard le 20 mai 2016. En attendant ce délai, les législations varient: l'Italie et la France réglementent les cigarettes électroniques comme des produits de consommation, mais prévoient des restrictions (interdiction de vente aux mineurs, limitations quant à la possibilité de consommer dans certains lieux publics)⁶⁸. En France, les cigarettes électroniques répondent toutefois à la réglementation des médicaments si elles revendiquent l'aide au sevrage tabagique, si la quantité de nicotine est supérieure ou égale à 10 mg/ml ou si la concentration de nicotine présente dans la recharge d'e-liquide est supérieure ou égale à 20 mg/ml. En Autriche, les cigarettes électroniques comportant de la nicotine sont réglementées comme des médicaments et ne peuvent pas être commercialisées sans autorisation préalable. En Allemagne, les cigarettes électroniques sont considérées comme des produits de consommation courante et, à ce titre, soumises au régime de la sécurité générale des produits⁶⁹.

⁶⁶ Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, JO L 311 du 28.11.2001, p. 67; modifiée en dernier lieu par la directive 2012/26/UE du 25 octobre 2012, JO L 299 du 27.10.2012, p. 1.

⁶⁷ Directive 93/42/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, relative aux dispositifs médicaux JO L 169 du 12.7.1993, p. 1; modifiée en dernier lieu par la directive 2007/47/CE du 5 septembre 2007, JO L 247 du 21.9.2007, p. 21.

⁶⁸ Art. 1^{er} de l'Ordonnance du 26 juin 2013 du Ministère de la Santé, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, Serie Generale, n. 176 del 29 luglio 2013; Article L. 3511-2-1 du Code de la santé publique, tel que modifié par le projet de loi relatif à la consommation du 2 mai 2013

⁶⁹ Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JO L11 du 15.1.2002, p. 4; modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 596/2009 du 18 juin 2009, JO L 188 du 18.7.2009, p. 14.

1.6.2

Droit de l'Union européenne

La politique européenne de prévention et de contrôle du tabagisme s'est développée à partir de 1985, année du lancement par la Commission européenne du premier programme européen de lutte contre le cancer⁷⁰. La prévention du tabagisme en constituait l'une des priorités. Le domaine de la santé publique relève toutefois essentiellement de la compétence des Etats membres, l'Union européenne (UE) ne disposant, hormis quelques exceptions, que de compétences d'appui et de coopération en la matière. Dès lors, les directives successives adoptées dans le domaine du tabac depuis la fin des années 1980 se sont basées sur les dispositions relatives à la réalisation du marché intérieur; elles exigent néanmoins qu'un niveau élevé de protection de la santé soit pris pour base lors du choix entre les différentes options réglementaires⁷¹. La législation européenne comprend principalement la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac et la directive 2003/33/CE sur la publicité et le parrainage. La législation est complétée par plusieurs actes non contraignants. Par ailleurs, tous les Etats membres de l'Union ont ratifié la CCLAT. Il en va de même de l'UE, qui a approuvé la convention le 2 juin 2004⁷². L'UE a également signé le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac le 20 décembre 2013.

La réglementation des produits du tabac au sens de la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac

La directive 2014/40/UE sur les produits du tabac, entrée en vigueur le 19 mai 2014, qui abroge la directive 2001/37/CE avec effet au 20 mai 2016, prévoit la réglementation de l'UE en matière de production, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes. Les Etats membres doivent transposer la directive dans leur législation nationale au plus tard le 20 mai 2016. La directive prévoit notamment:

- les teneurs maximales en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des cigarettes fabriquées et mises sur le marché dans l'UE (art. 3);
- une obligation pour les fabricants de cigarettes d'indiquer aux Etats membres une liste de tous les ingrédients utilisés dans leurs produits, accompagnée notamment d'une déclaration présentant les raisons de leur présence dans le produit ainsi que les données toxicologiques pertinentes (art. 5); des obligations de déclaration renforcées s'appliquent à certains additifs contenus dans les cigarettes et le tabac à rouler figurant sur une liste prioritaire définie par la Commission (art. 6);
- des dispositions sur l'étiquetage et les avertissements sanitaires généraux et combinés (texte et illustration); ces derniers doivent notamment couvrir 65 % de la surface des deux côtés principaux du paquet de cigarettes; la directive prévoit aussi des allègements possibles pour les autres produits du

⁷⁰ Celui-ci a donné lieu aux premiers plans d'action européens contre le cancer mis en place à partir de 1987 et élargis au cours des années 1990 pour y inclure d'autres préoccupations de santé publique.

⁷¹ Ancien art. 95 Traité instituant la Communauté européenne (TCE) et actuel art. 114 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁷² Décision 2004/513/CE du Conseil du 2 juin 2004 relative à la conclusion de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, JO L 213 du 15.6.2004, p. 8.

tabac à fumer que les cigarettes, les cigarettes à rouler et les pipes à eau (art. 8 à 12);

- l'interdiction de l'utilisation de descriptifs qui donnent notamment une impression erronée quant aux caractéristiques, aux effets sur la santé, aux risques ou aux émissions du produit (art. 13);
- l'interdiction de commercialiser certains types de tabac à usage oral dans l'UE (le «*snus*»), avec une exception accordée à la Suède (art. 17);
- l'interdiction des arômes caractérisants, tels que la vanille ou le menthol ainsi que d'autres additifs tombant dans les catégories énumérées à l'art. 7 par. 6 (par ex. les vitamines, la caféine, etc.) dans les cigarettes et le tabac à rouler; les autres produits à fumer sont exemptés de cette interdiction; quant aux cigarettes électroniques, l'interdiction peut être prévue au niveau national;
- l'interdiction des produits du tabac contenant des additifs dans des quantités qui renforcent de manière significative la toxicité, l'effet de dépendance des produits du tabac ou encore leurs propriétés toxiques (art. 7, par. 9);
- des exigences relatives au conditionnement des produits avec notamment l'interdiction de paquets de moins de 20 cigarettes et l'utilisation des paquets de cigarettes ayant une forme uniformisée (parallélépipédique) (art. 14);
- la mise en place de dispositifs de traçabilité et de sécurité des paquets indépendants de l'industrie, applicable pour les cigarettes à compter du 20 mai 2019 et pour les autres produits du tabac à compter du 20 mai 2024; la Commission définira dans des actes d'exécution les normes techniques nécessaires pour le fonctionnement de ce système (art. 15 et 16);
- l'obligation de notification concernant les nouveaux types de produits du tabac (art. 19);
- des règles relatives à la mise sur le marché et l'étiquetage des produits à fumer à base de plantes (art. 21) et des cigarettes électroniques avec nicotine (art. 20): pour ces dernières, le seuil de la concentration maximale de nicotine dans le liquide est limité à 20 mg par ml; la capacité des cartouches à usage unique ne doit pas excéder 2 ml et celle des flacons de recharge 10 ml; par ailleurs, les Etats membres peuvent continuer à soumettre les cigarettes électroniques qui poursuivent un but de sevrage à une autorisation de mise sur le marché en tant que médicaments; le texte prévoit également que si trois Etats membres interdisent les cigarettes électroniques rechargeables pour des raisons justifiées par un risque sérieux à la santé humaine, la Commission est autorisée à étendre l'interdiction à tous les Etats membres.

La directive ne porte pas atteinte au droit des Etats membres de conserver ou d'instaurer des dispositions nationales concernant les aspects qu'elle ne réglemente pas. Ainsi, l'âge minimal d'achat est réglementé au niveau des Etats membres, qui sont toutefois liés par l'art. 16 CCLAT visant à interdire la vente des produits du tabac aux mineurs⁷³. Les Etats membres peuvent également maintenir et même

⁷³ Voir également la recommandation 2003/54 du Conseil du 2 décembre 2002 relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac, JO L 22 du 25.1.2003, p. 31, qui encourage les Etats membres à adopter des mesures appropriées en vue d'empêcher la vente de produits du tabac aux enfants et aux adolescents.

instituer des dispositions nationales plus strictes dans les domaines relevant de la directive, pour des motifs impératifs liés à la protection de la santé publique. La directive laisse en particulier aux Etats membres la possibilité d'introduire, sous certaines conditions, le paquet dit «neutre»⁷⁴, sur lequel figurent seulement les avertissements sanitaires et la marque du produit, sans logo ni couleurs.

Réglementation de la publicité, du parrainage et de la promotion

La directive 2003/33/CE sur la publicité et le parrainage établit une interdiction totale de publicité dans la presse et les autres médias imprimés, à l'exception des publications exclusivement destinées aux professionnels du commerce du tabac et aux publications qui sont imprimées et éditées dans des pays tiers, lorsqu'elles ne sont pas principalement destinées au marché communautaire. Elle prévoit également une interdiction de la publicité à la radio et sur Internet ainsi que l'interdiction de parrainage d'événements impliquant plusieurs Etats membres. L'interdiction porte sur la publicité et le parrainage ayant pour but de promouvoir directement ou indirectement un produit du tabac, y compris la distribution gratuite de produits du tabac. La publicité et le parrainage du tabac à la télévision sont régis par la directive 2010/13/UE relative à la fourniture de services de médias audiovisuels⁷⁵. Toute forme de communication commerciale audiovisuelle pour les cigarettes et les autres produits du tabac est interdite⁷⁶. Dans le respect du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et en particulier des règles sur la libre circulation des marchandises et sur la libre prestation des services, les Etats membres peuvent prévoir d'autres restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage au niveau national. Cela explique l'existence de réglementations différentes au niveau de l'UE, comme exposé dans le ch. 1.6.1 ci-dessus.

Comparaison du présent projet de loi avec la législation européenne

Tout comme la législation européenne, le présent projet de loi poursuit un niveau de protection élevé de la santé de la population. Sur certains aspects, le présent projet va dans le même sens que la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac. Ainsi, les deux systèmes prévoient de légaliser la commercialisation des cigarettes électroniques sous certaines conditions. Au niveau européen, la législation régit en particulier la teneur maximale de nicotine autorisée et les avertissements obligatoires et prévoit des restrictions pour la publicité des cigarettes électroniques. De même, le présent projet réaffirme, tout comme la directive européenne, l'interdiction du tabac à usage oral, qui est en place dans les deux systèmes depuis le milieu des années 90 déjà (à l'exception de la Suède). Il existe également une approche comparative entre les deux réglementations pour les avertissements sanitaires, la déclaration obligatoire de la composition des produits et pour l'interdiction de l'utilisation des descriptifs trompeurs tels que «légère».

⁷⁴ Art. 24 de la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac.

⁷⁵ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.

⁷⁶ Art. 9 de la directive 2010/13/UE relative à la fourniture de services de médias audiovisuels.

Sur d'autres aspects le droit européen va en revanche plus loin que le présent projet. Ainsi, contrairement au droit européen, le p-LPTab ne règle pas la production ni l'exportation des produits du tabac et les cigarettes à haute teneur en goudrons produites en Suisse pourront continuer d'être exportées. Le p-LPTab ne limite pas non plus la forme des paquets, pas plus qu'il ne permet l'introduction du paquet dit «neutre». Contrairement au droit européen qui limite l'usage des additifs en dressant une liste positive et en interdisant les cigarettes et le tabac à rouler contenant des arômes «caractérisants», le projet de loi suisse ne prévoit pas de restreindre l'attractivité de ces produits et l'utilisation des additifs est libre: le projet ne prévoit en effet pas de liste positive, et l'utilisation de certains additifs ne peut être limitée que pour des raisons sanitaires. Certaines différences existent au niveau de la taille des avertissements et de l'étiquetage des additifs. Enfin, le projet de loi suisse ne prévoit pas de réglementer la traçabilité des produits. Sur ce dernier point, la directive européenne instaure un marquage unique et sécurisé des unités de conditionnement des produits du tabac et prévoit l'enregistrement de leurs mouvements, afin de permettre leur identification et leur suivi dans l'Union européenne, mais aussi de contrôler et d'améliorer leur conformité à la nouvelle directive. Elle prévoit également l'instauration de dispositifs de sécurité visant à déterminer plus facilement si les produits sont authentiques ou non. Ce régime vise à lutter contre des volumes considérables de produits illicites non conformes aux exigences légales qui sont mis sur le marché européen. Comme exposé sous le chiffre 1.4.2 (réglementations écartées), le Conseil fédéral ne prévoit pas, à l'heure actuelle, d'instaurer un système de traçabilité étatique indépendant spécifiquement pour la Suisse.

La directive 2014/40/UE sur les produits du tabac laisse la possibilité aux Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions plus strictes dans certains domaines (cigarettes électroniques, paquets dits «neutres» ou encore réglementation des additifs), ce qui explique une différence parfois encore plus importante entre la réglementation de certains Etats européens et celle proposée par le présent projet suisse.

Enfin, le présent projet contribue en outre à rapprocher les dispositions suisses de la réglementation européenne et internationale en matière de publicité, de promotion et de parrainage, sans pour autant prévoir d'interdiction totale en la matière. Dans l'UE, la publicité en faveur du tabac dans les médias imprimés, à la radio et à la télévision, ainsi que le parrainage de manifestations ayant des effets transfrontaliers est interdite. Dans la mesure où les Etats membres de l'Union européenne peuvent prévoir des règles plus strictes dans les domaines non harmonisés, les réglementations varient d'un Etat à l'autre. La plupart des Etats de l'UE ont ainsi adopté une interdiction de parrainage des événements de portée nationale ainsi que des restrictions additionnelles concernant notamment l'affichage publicitaire dans l'espace public, la publicité dans les points de vente ou encore sur des objets de consommation courante. Le présent projet suisse s'inspire en particulier des prescriptions en vigueur dans les pays voisins (cf. ch. 1.6.1).

1.6.3

Droit international: Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac

La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT)⁷⁷ est le premier traité international négocié sous les auspices de l'Organisation mondiale de la Santé. Elle a été adoptée par l'Assemblée mondiale de la Santé le 21 mai 2003 et est entrée en vigueur le 27 février 2005. Elle est devenue depuis l'un des traités ayant remporté la plus rapide et la plus large adhésion dans l'histoire des Nations Unies. Elle compte 180 parties⁷⁸, y compris l'Union européenne.

La Suisse a signé la CCLAT le 25 juin 2004, exprimant ainsi la volonté du Conseil fédéral d'y adhérer. Avec l'introduction notamment de restrictions en matière de publicité, de promotion et de parrainage, et de l'interdiction de remise de produits du tabac aux mineurs, le présent projet de loi est compatible avec les exigences de base découlant de la convention. Le Conseil fédéral examinera les conditions d'une ratification de la CCLAT après l'adoption du présent projet LPTab.

La CCLAT a été élaborée suite à la forte augmentation, au niveau mondial, des maladies et décès liés à la consommation de tabac. Cette consommation est facilitée par un ensemble de facteurs complexes ayant des effets transfrontières, notamment la libéralisation des échanges commerciaux. D'autres facteurs comme les activités transnationales de publicité, de promotion et de parrainage et le mouvement international des cigarettes de contrebande ou contrefaites ont également contribué à l'explosion du tabagisme.

La CCLAT réaffirme le droit de tout être humain d'atteindre le meilleur état de santé possible. La Convention représente un jalon dans la promotion de la santé publique et apporte une dimension juridique nouvelle à la coopération internationale en matière de santé. Elle inclut un train de mesures complet permettant de restreindre à l'échelle mondiale les conséquences négatives de la consommation de tabac pour la santé et l'économie.

Les dispositions concernant la réduction de la demande comprennent notamment les mesures suivantes:

- mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac et
- mesures autres que financières visant à réduire la demande de tabac, à savoir:
 - protection contre l'exposition à la fumée du tabac
 - réglementation de la composition des produits du tabac
 - réglementation des informations sur les produits du tabac à communiquer
 - conditionnement et étiquetage des produits du tabac et
 - publicité en faveur du tabac, promotion et parrainage (cf. ci-dessous).

⁷⁷ Framework Convention on Tobacco Control, FCTC. Accessible sous: www.who.int/fctc/fr

⁷⁸ Etat au 1.10.2015.

Les dispositions visant à réduire l'offre concernent notamment les questions suivantes:

- commerce illicite des produits du tabac et
- vente aux mineurs et par les mineurs.

En matière de publicité en faveur du tabac, de promotion et de parrainage du tabac, la CCLAT prévoit une interdiction globale en laissant aux parties un délai de 5 ans pour adopter des mesures appropriées dans ce sens (art. 13, al. 2). Si la Constitution ou les principes constitutionnels d'une partie ne lui permettent pas d'instaurer une interdiction globale, la partie doit imposer des restrictions à la publicité en faveur du tabac, à la promotion et au parrainage (art. 13 al. 3). Selon les directives d'application de cet article, ces restrictions doivent être aussi complètes que possible compte tenu de la Constitution ou des principes constitutionnels de la partie.

La CCLAT (art. 13, al. 4) précise encore que ces restrictions doivent contenir un certain nombre de mesures minimales en matière de publicité, de promotion et de parrainage. Ces mesures minimales touchent différents domaines comme l'interdiction de promouvoir un produit du tabac en donnant une impression fausse du produit (let. a), l'intégration de mises en garde sanitaires (let. b), l'interdiction de mesures d'incitation à l'achat (let. c), la communication des dépenses de l'industrie du tabac (let. d), l'interdiction globale ou des restrictions à la publicité, promotion et parrainage à la télévision, à la radio, dans la presse écrite et dans d'autres media tels que l'Internet (let. e), et l'interdiction ou des restrictions du parrainage de manifestations à caractère international et des participants à ces manifestations (let f). La partie est toutefois encouragée à appliquer des mesures allant au delà de ces mesures minimales. Aux termes de l'art. 30 CCLAT, aucune réserve ne peut être faite à la CCLAT.

La CCLAT ne contient pas de prescriptions concernant les cigarettes électroniques avec nicotine, celles-ci étant apparues après l'adoption de la convention. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a toutefois publié un rapport sur les «inhalateurs électroniques de nicotine» le 1^{er} septembre 2014⁷⁹. Ce rapport souligne que les cigarettes électroniques, souvent commercialisées par les fabricants comme des aides au sevrage tabagique ou comme des substituts du tabac moins nocifs pour la santé, doivent être réglementées au niveau mondial dans l'intérêt de la santé publique. Cette réglementation est indispensable notamment pour empêcher la promotion des cigarettes électroniques auprès des non-fumeurs et des jeunes, pour réduire au maximum les risques potentiels des cigarettes électroniques pour les utilisateurs et les non-utilisateurs et pour interdire les allégations sanitaires infondées. Le rapport conclut en particulier que les données sont actuellement insuffisantes pour pouvoir dire si les cigarettes électroniques aident ou non les fumeurs à arrêter de fumer.

Lors de sa 6^e session à Moscou en octobre 2014, la Conférence des Parties (COP) à la CCLAT a adopté une décision⁸⁰ invitant les Etats parties à prendre des mesures pour réduire au maximum les risques potentiels que présentent les cigarettes électroniques pour la santé des utilisateurs et des non-utilisateurs. Cette décision demande également au Secrétariat de la Convention de constituer, conjointement avec l'OMS,

⁷⁹ Electronic nicotine delivery systems, Report by WHO from 1 September 2014, FCTC/COP/6/10 Rev.1.

⁸⁰ FCTC/COP6(9)

un groupe d'experts chargé de présenter à la prochaine session de la COP les dernières données concernant les effets des cigarettes électroniques sur la santé.

Par ailleurs, la COPa adopté, lors de sa 5^e session à Séoul en novembre 2012, un protocole à la CCLAT qui vise à éliminer le commerce illicite des produits du tabac, aspect essentiel de toute politique complète de lutte antitabac. Ce protocole entrera en vigueur lorsque le nombre de 40 ratifications aura été atteint.

1.7 Mise en œuvre

Actuellement, la plupart des dispositions légales applicables aux produits du tabac sont contenues dans l'OTab et dans l'ordonnance du DFI du 10 décembre 2007 concernant les mises en garde combinées sur les produits du tabac. Le présent projet prévoit que différentes questions seront réglées plus précisément dans des ordonnances d'exécution.

Les compétences et le système d'exécution actuellement en vigueur pour le domaine des denrées alimentaires, y compris pour le domaine des produits du tabac, sont repris dans le projet LPTab de manière allégée. La Confédération surveille le marché en ce qui concerne l'importation et exécute les autres tâches qui lui incombent explicitement selon la loi, alors que les cantons s'occupent de la surveillance du marché à l'intérieur du pays. Le projet LPTab n'apporte pas de grandes nouveautés concernant la mise en œuvre de la loi car il n'existe pas de raison de s'écarter du système d'exécution existant qui fonctionne et a fait ses preuves. Cependant, il ne serait pas justifié de reprendre toutes les dispositions spécifiques nécessaires pour l'exécution du droit dans le domaine des denrées alimentaires car les produits du tabac requièrent un niveau de protection différent de celui des denrées alimentaires.

Dans le cadre de la consultation, un des vingt services cantonaux responsables de l'exécution de la législation sur les produits du tabac s'est exprimé au sujet de l'avant-projet. Il a salué le maintien de la structure actuelle dans la mise en œuvre de la loi tout en faisant remarquer que la procédure concernant les analyses de produits du tabac devrait être mieux coordonnée. Cette coordination est rendue possible par le présent projet et réalisée par les cantons.

Les cigarettes électroniques sans nicotine font déjà l'objet d'un contrôle au niveau de la conformité avec les exigences de législation sur les denrées alimentaires (par ex. respect de l'autocontrôle). A cela s'ajoutera le contrôle de la conformité avec les exigences de la législation sur les produits chimiques, comme cela se fait déjà pour de nombreux produits. Dans le domaine de la publicité, il existe actuellement des dispositions fédérales et cantonales dont le respect est contrôlé par les cantons. Le contrôle de l'interdiction de remise aux mineurs au moyen d'achats tests existe déjà dans le domaine de l'alcool. Dans le cadre de la consultation du projet d'ordonnance, les cantons auront la possibilité de s'exprimer sur les détails de la mise en œuvre de la loi et sur les délais transitoires. Rien n'est modifié concernant le contrôle aux frontières.

Des considérations supplémentaires relatives à l'adéquation de l'exécution du droit figurent au ch. 3.8.

Vu le présent projet de loi, la motion Humbel (11.3637) «Fixer le même âge dans toute la Suisse pour la remise de produits du tabac» peut être classée. En outre, le projet de loi tient compte des préoccupations émises dans le postulat Tillmanns (00.3435) «Interdiction de la publicité pour le tabac».

La conseillère nationale Ruth Humbel demande dans son intervention que – comme c'est déjà le cas pour la remise d'alcool – le même âge soit fixé dans toute la Suisse pour la remise de produits du tabac car les divergences cantonales (pas de limite, 16 ans ou 18 ans) n'ont guère de sens au vu de la mobilité actuelle. Elle ne se prononce pas sur la question de savoir si cet âge limite doit plutôt être fixé à 16 ou à 18 ans. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion en faisant référence à la stratégie de prévention du Programme national tabac 2008–2012⁸¹, prolongé jusqu'à fin 2016.

Le conseiller national Pierre Tillmanns demande dans son intervention que la publicité pour le tabac soit interdite pour deux raisons. D'une part, car la prévention du tabagisme s'est renforcée à l'échelle internationale et aussi parce qu'en Suisse, les jeunes se mettent de plus en plus tôt à consommer du tabac, poussés par la publicité qui ne sert pas seulement à convaincre les fumeurs de changer de marque mais influence aussi la consommation de manière générale. D'autre part, car les dangers du tabac pour la santé sont avérés. Le Conseil fédéral a reconnu le bien-fondé de cette motion au motif que selon l'étude susmentionnée⁸² une réduction stricte de la publicité pour le tabac permettrait de diminuer la consommation de 7 %, et a proposé de la transformer en postulat.

2

Commentaire des dispositions

Chapitre 1 Dispositions générales et principes

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet et but

Les domaines réglés dans le p-LPTab sont énumérés dans l'*al. 1*. Les exigences applicables aux produits mis à disposition sur le marché suisse et à leurs emballages (*let. a*) concernent en particulier la composition, les émissions des produits du tabac ainsi que les indications et mises en garde devant figurer sur leurs emballages. Les interdictions et les restrictions relatives à la mise à disposition sur le marché (*let. b*) sont concrétisées aux art. 10 ss p-LPTab. Le présent projet interdit certains produits du tabac à usage oral et prévoit une notification avant la remise aux consommateurs pour certains produits déterminés.

⁸¹ Programme national tabac 2008–2012. Le 9 mai 2012, le Conseil fédéral a reconduit le Programme national tabac pour une durée de quatre ans jusqu'à fin 2016.
www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Programme national.

⁸² Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, *Journal of Health Economics*, 19, 1117–1137.

Les restrictions de publicité, de promotion et de parrainage sont les principales nouveautés réglées par le présent projet de loi (*let. c*). Les restrictions prévues touchent désormais non seulement les produits du tabac mais aussi les objets qui forment une unité fonctionnelle avec les produits du tabac lors de leur consommation (cf. commentaire concernant l'art. 2, al. 1). Le p-LPTab interdit en outre la remise de produits du tabac aux mineurs. Afin de contrôler le respect de la limitation d'âge prévue pour la remise des produits du tabac, des achats tests peuvent être effectués (*let. d*).

Avec la réglementation des domaines énumérés à l'*al. 1*, la loi poursuit deux buts (*al. 2*): la réduction de la consommation de produits du tabac (*let. a*) et la limitation des effets nocifs liés à leur consommation (*let. b*). Suivant ces deux buts, la loi prévoit une série de mesures. L'interdiction de remise aux mineurs, l'interdiction de la tromperie, les restrictions supplémentaires en matière de publicité, de promotion et de parrainage en faveur des produits du tabac ainsi qu'une information du public sur les risques pour la santé que présentent les produits du tabac poursuivent par exemple le premier but. La fixation de teneurs maximales concernant certains ingrédients dangereux a en revanche pour but de limitation des effets nocifs liés à la consommation des produits du tabac.

Art. 2 Champ d'application

Le p-LPTab s'applique d'une part aux produits du tabac. D'autre part, les dispositions en matière de publicité, de promotion et de parrainage s'appliquent aussi aux objets qui forment une unité fonctionnelle avec ceux-ci lors de leur consommation (*al. 1*). Il s'agit des objets qui sont joints aux produits du tabac afin que ceux-ci puissent être consommés, par exemple la pipe, la pipe à eau, le porte-cigarettes, le papier à rouler, les filtres à cigarettes ou l'appareil servant à recevoir la recharge d'une cigarette électronique. Ce n'est en revanche pas le cas des briquets.

L'*al. 2* énumère les domaines auxquels la loi ne s'applique pas. L'exception concernant l'usage personnel prévue par le droit actuel est conservée, cependant avec une terminologie nouvelle plus explicite et correspondant mieux à la réalité, l'usage des produits du tabac étant en soi toujours personnel (*let. a et b*). La culture du tabac ainsi que l'élaboration ou la préparation de produits du tabac par un consommateur et l'importation de tels produits pour sa propre consommation sont exclus du champ d'application de la loi. L'importation pour la propre consommation d'un consommateur couvre uniquement la propre consommation du destinataire et exclut toute possibilité d'importer des produits du tabac pour la consommation de plusieurs personnes, même s'il s'agit de membres d'une même famille. Dans le domaine des denrées alimentaires, l'exception de l'usage personnel vise à ne pas régler un domaine où la responsabilité propre du consommateur doit s'exercer. Ainsi, les prescriptions étatiques ne protègent pas spécialement le consommateur lorsqu'il produit et importe des produits pour ses besoins particuliers⁸³. Le but de cette exception est le même pour les produits du tabac. Toutefois, une petite réserve y est introduite avec l'ajout de l'art. 12 p-LPTab permettant au Conseil fédéral de fixer la quantité des produits du tabac importés par un consommateur pour sa propre consommation. Une réserve similaire est également introduite dans la nouvelle loi sur les denrées alimentaires (art. 2, al. 5, nLDAI).

⁸³ Message du 30 janvier 1989 concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI), FF 1989 I 849, p. 875.

Par rapport au droit actuel, le transit et l'exportation ne sont plus couverts par la présente loi. L'application de la loi au transit ne fait pas de sens étant donné qu'aucune prescription concernant le transport n'est prévue. Le droit actuel prévoit une exception pour les produits exclusivement destinés à l'exportation. Ceux-ci doivent respecter les prescriptions du pays de destination. Le contrôle du respect du droit étranger est difficile à mettre en œuvre et déjà effectué par le pays de destination. Il semble dès lors préférable que les autorités d'exécution concentrent leurs contrôles sur les produits destinés au marché suisse. Ainsi l'obligation de déclarer la marchandise (pour exportation) et l'obligation d'annoncer cette exportation au canton tombent. Les autorités d'exécution sont ainsi déchargées de ces tâches sans qu'il n'en résulte de modifications significatives au niveau matériel.

La délimitation existante dans le droit actuel par rapport à la LPTh subsiste (*al. 3*). Avec l'assimilation des cigarettes électroniques avec nicotine aux produits du tabac, cette disposition aura toute son importance car la législation sur les produits thérapeutiques permet l'autorisation de ces produits en tant que produits thérapeutiques. Dès lors, les cigarettes électroniques sont en principe couvertes par la présente loi; cependant lorsqu'un but thérapeutique est accordé au produit (par ex. but de sevrage), elles tombent dans le champ d'application de la LPTh et le p-LPTab ne s'applique pas. De plus, une autre délimitation claire est nouvellement établie par rapport à la législation sur les stupéfiants. Celle-ci est en particulier utile concernant les produits à fumer sans tabac (cigarettes aux herbes) et les cigarettes électroniques, car ces produits pourraient contenir des stupéfiants.

La LChim s'applique en revanche aux liquides avec ou sans nicotine utilisés dans les cigarettes électroniques. En particulier, ces liquides doivent être classés, emballés et étiquetés conformément à la législation sur les produits chimiques. Une éventuelle restriction du champ d'application de la législation sur les produits chimiques à ces aspects ou à d'autres devrait et pourrait être opérée ultérieurement au niveau de l'ordonnance d'exécution (cf. art. 2, al. 4, LChim).

Art. 3 Produits du tabac

La notion de «produits du tabac» est essentielle dans la présente loi car elle permet de déterminer quels produits tombent dans son champ d'application. Deux catégories de produits sont désormais assimilées aux produits du tabac.

La définition des produits du tabac (*al. 1*) reprend la définition de l'actuel art. 2, let. d, OTab tout en allégeant sa formulation. Sont par exemple des produits à fumer, les cigares, cigarettes et produits similaires ainsi que le tabac coupé et le tabac roulé. Les produits contenant du tabac à inhaler sont nouvellement mentionnés dans le texte mais figurent en soi déjà dans la définition du droit actuel qui précise «notamment destinés à être fumés». La mention explicite intervient car de tels produits à inhaler et contenant du tabac chauffé (sans combustion) se trouvent sur le marché suisse depuis 2006 environ. Le tabac à priser est quant à lui aspiré par le nez.

Avec l'*al. 2*, les produits à fumer sans tabac (par ex. cigarettes aux herbes) et les produits à inhaler sans tabac utilisés comme des produits du tabac qui libèrent de la nicotine (par ex. cigarettes électroniques avec nicotine) sont assimilés aux produits du tabac.

Les produits contenant des succédanés de tabac, comme les cigarettes aux herbes, se trouvent nouvellement dans la catégorie des produits à fumer sans tabac (*let. a*). La

terminologie a été adaptée afin de permettre une meilleure cohérence avec les produits à inhaler sans tabac libérant de la nicotine et utilisés comme des produits du tabac qui sont nouvellement intégrés (*let. b*). Sont en particulier compris dans cette dernière catégorie les cigarettes électroniques (e-cigarettes), les cigares électroniques (e-cigares) et les *shishas* électroniques (e-*shishas*). Il s'agit uniquement de produits qui sont utilisés comme des produits du tabac. Cette exigence permet d'exclure que d'autres appareils à inhalation (par ex. contre les refroidissements) tombent dans cette catégorie de produits et soient dès lors considérés comme des produits du tabac. Les cartouches et flacons de recharges pour ces produits sont également assimilés aux produits du tabac.

Pour les produits à inhaler sans tabac ne libérant pas de nicotine et utilisés comme des produits du tabac, le p-LPTab n'est en principe pas applicable. Le Conseil fédéral a toutefois la possibilité, en vertu de l'*al. 3*, de les assimiler aux produits du tabac pour certaines dispositions de la présente loi, lorsque la protection de la santé l'exige. Il pourra en particulier prévoir l'application de l'article concernant la composition et les émissions ainsi que des articles relatifs aux restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage en faveur de produits du tabac (cf. commentaire du ch. 1.3.2).

Comme dans le droit actuel, la terminologie utilisée dans le p-LPTab pour les produits du tabac ne correspond pas à celle utilisée dans la LTab. Les deux réglementations poursuivant des buts différents, une unification de la terminologie ne paraît pas nécessaire. La LTab définit les matières brutes, les tabacs manufacturés et les produits de substitution de manière très précise dans le but de les imposer. Entrent dans les produits de substitution tous les produits qui ne sont pas ou ne sont que partiellement composés de tabac, mais qui sont utilisés de la même manière que le tabac, même s'ils ne doivent pas être allumés pour être consommés. Les produits à fumer contenant du tabac entrent dans les produits manufacturés alors que tous les autres produits, par exemple le tabac à mâcher et les cigarettes aux herbes, entrent dans les produits de substitution. Les cigarettes électroniques étaient comprises dans cette catégorie jusqu'à ce que le Parlement, suite à la motion Zanetti (11.3178) «Exonérer les cigarettes électroniques de l'impôt sur le tabac», décide en 2011 de prévoir une exception afin de les exonérer de l'impôt sur le tabac.

Art. 4 Mise à disposition sur le marché

La définition au sens large de la «mise à disposition sur le marché» (*let. b*) englobe la détention et l'offre en vue de la remise aux consommateurs ainsi que la remise elle-même, à titre gratuit ou onéreux. Par détention en vue de la remise aux consommateurs, il faut comprendre le fait de détenir, conserver ou stocker le produit qui, au final, sera remis aux consommateurs, peu importe le nombre d'intermédiaires jusqu'à la remise. Ceci concerne donc aussi bien les activités des grossistes que des détaillants. L'importation en vue de la remise aux consommateurs est explicitement mentionnée et correspond au droit actuel qui règle autant la distribution que l'importation. Cependant, l'importation en vue de l'exportation et la détention en vue de l'exportation ne sont pas comprises dans la définition de la «mise à disposition sur le marché». Le stockage et l'entreposage de produits du tabac destinés à l'exportation ne tombent dès lors pas sous le coup de la présente loi. L'offre en vue de la remise aux consommateurs comprend également celle qui est faite en ligne (par le biais d'Internet). L'utilisation de cette nouvelle notion n'entraîne toutefois aucune modification matérielle par rapport au droit actuel.

Section 2 Principes

Art. 5 Mise à disposition sur le marché et autocontrôle

Le projet de loi exige que le produit soit conforme à la loi lors de sa mise à disposition sur le marché (*al. 1*). Il ne régit pas les précédentes étapes du processus. Selon ce principe, les produits qui répondent aux exigences légales peuvent être mis à disposition sur le marché suisse sans l'intervention des autorités. Les exigences des art. 8 et 9 p-LPTab ne doivent cependant être remplies qu'au moment de la remise au consommateur.

L'obligation d'autocontrôle en vigueur (art. 23 LDAI) est érigée en principe. Au vu des méthodes de production actuelles, il est communément admis que le produit final ne peut être conforme à la loi que si le processus de fabrication est lui aussi irréprochable. Par rapport à l'autocontrôle, les contrôles officiels (art. 30 ss p-LPTab) sont subsidiaires. Ils ne dispensent pas de l'autocontrôle.

Conformément à l'*al. 2*, le Conseil fédéral doit régler les exigences à respecter en matière d'autocontrôle et concernant sa documentation. Par documentation, on entend notamment tous les documents et les certificats que les fabricants doivent tenir à la disposition des autorités d'exécution pour prouver que les produits du tabac sont en conformité avec la loi. Le Conseil fédéral peut en outre déclarer obligatoires certaines méthodes d'analyse. Il s'appuie à cet égard sur les normes internationales harmonisées, telles que les mesures automatiques de la teneur de la fumée de cigarette en substances toxiques conformément aux normes ISO correspondantes.

Art. 6 Protection contre la tromperie

L'*art. 6* p-LPTab règle la protection contre la tromperie sous l'angle de la protection de la santé. Il prévoit que la présentation, l'étiquetage et l'emballage des produits du tabac, ainsi que la publicité pour ces produits ne doivent pas tromper le consommateur (*al. 1*). Ils ne doivent donc pas comporter d'indications trompeuses ou volontairement fausses, imprécises ou inexactes. Il s'agit d'une reprise du principe existant dans le droit actuel (cf. art. 17 OTab), toutefois en le restreignant à ses aspects relatifs à la santé. Le présent projet propose ainsi un assouplissement par rapport au droit actuel qui couvre également d'autres aspects.

Par protection contre la tromperie sous l'angle de la protection de la santé, on entend ici les indications qui induisent en erreur sur les effets sur la santé qu'un produit peut entraîner, ainsi que sur les risques ou les émissions du produit (*al. 2*). Le consommateur est en droit de savoir précisément quels risques il encourt lorsque, par exemple, il fume une cigarette ou vapote une cigarette électronique. Par contre, les tromperies relatives au produit lui-même, notamment à sa composition ou à sa fabrication, ne sont pas réglées par cette disposition.

Il est interdit d'utiliser des dénominations, marques, et signes figuratifs ou autres telles que, par exemple, «*light*», «*légères*», «*ultra légères*» ou «*mild*» laissant croire qu'un produit du tabac est moins nocif que les autres (*al. 3*). Cette interdiction correspond au droit en vigueur. Il reste par contre possible d'indiquer qu'une sorte de produit est moins nocive qu'une autre dans le cadre de la communication autre que publicitaire.

Chapitre 2

Exigences applicables aux produits du tabac et aux emballages et restrictions à la mise à disposition sur le marché

Section 1 Composition et émissions des produits du tabac

Art. 7 Composition et émissions des produits du tabac

L'*al. 1* prévoit que les produits du tabac ne doivent contenir aucun ingrédient qui, lors de leur emploi usuel, met de façon directe ou inattendue la santé en danger. Ce principe est repris du droit actuel (art. 13, al. 2, LDAI). Selon le message concernant la loi sur les denrées alimentaires de 1989⁸⁴, en fixant cette exigence le législateur a voulu éviter des substances étrangères et des composants que le consommateur ne s'attend pas à trouver en plus de la nicotine. Les substances étrangères (résidus, impuretés microbiennes) ne sont pas réglementées dans le présent projet en raison de leur moindre importance pour les produits du tabac. Par ailleurs, la réglementation est moins détaillée. Seuls les ingrédients sont désormais réglés et pas les composants qui sont contenus dans l'ingrédient. Dans l'ingrédient tabac, se trouvent par exemple comme composants la cellulose et l'eau.

Un exemple concret de mise en danger de la santé inattendue pour le consommateur pourrait être une intoxication aiguë suite à la consommation d'une cigarette ou d'un produit libérant des substances destinées à être inhalées due à une grave erreur de fabrication. Actuellement, les additifs admis sont énumérés dans une liste positive, ce qui signifie que seules les substances et les quantités maximales expressément mentionnées dans l'OTab sont autorisées. Quiconque souhaite utiliser d'autres substances ne figurant pas sur la liste peut déposer une demande d'autorisation motivée (cf. art. 6, al. 3, OTab). Une procédure est alors lancée pour contrôler l'influence de la nouvelle substance sur la toxicité totale.

Le projet de loi vise à modifier ce système. Tous les ingrédients sont en principe autorisés mais le Conseil fédéral peut fixer des exceptions de manière ciblée. Lorsque la protection de la santé l'exige, il peut fixer la teneur maximale de certains ingrédients (*al. 2*). C'est par exemple le cas pour la coumarine, un arôme présent à l'état naturel dans la *folia liatris* (feuille de langue de cerf utilisée pour aromatiser le tabac) et qui, à forte concentration, peut occasionner des lésions hépatiques. Si de nouvelles preuves scientifiques venaient à renforcer le soupçon que certains ingrédients contribuent à augmenter la toxicité ou le potentiel de dépendance ou à faciliter l'inhalation, le Conseil fédéral pourrait les interdire totalement par voie d'ordonnance (*al. 3*). Ainsi, la possibilité de mettre en œuvre certaines futures normes internationales de protection des consommateurs est garantie. Comme exemple concret, l'interdiction du menthol est concevable puisqu'il facilite l'inhalation grâce à son effet légèrement anesthésiant qui réduit l'irritation provoquée par la fumée. En Suisse, les entreprises qui mettent un produit du tabac à disposition sur le marché conformément au p-LPTab peuvent utiliser tous les ingrédients qu'elles souhaitent, à certaines exceptions près définies ci-dessus. Elles doivent cependant veiller, dans le cadre de l'autocontrôle, à ce que les produits du tabac, lors de leur emploi usuel, ne mettent pas en danger la santé de façon directe ou inattendue.

⁸⁴ Message concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDA) du 30 janvier 1989, FF 1989 I 849, p. 928.

La modification du système est justifiée par le fait que comparativement à la toxicité globale des produits du tabac, l'incidence des additifs est faible. Comme une certaine toxicité des produits du tabac et des additifs existants est tolérée, les demandes d'autorisation sont rarement rejetées. Ces procédures ralentissent en outre la mise à disposition sur le marché de nouveaux produits et sont inutilement lourdes pour les autorités et les responsables de la mise sur le marché, même s'il n'y a que peu de demandes déposées. Au cours des dix dernières années, ce type d'autorisation a été accordé pour deux substances seulement. Une autre a été autorisée conformément au principe du Cassis de Dijon (cf. art. 16a à 16e LETC). Le principe du Cassis de Dijon permet à tout produit satisfaisant aux prescriptions techniques de l'UE lorsque celles-ci sont harmonisées ou satisfaisant aux prescriptions techniques d'un Etat membre de l'UE ou de l'EEE lorsqu'une telle harmonisation n'existe pas ou est incomplète, et qui est légalement sur le marché d'un Etat membre, d'être commercialisé en Suisse également. Ceci relativise encore la portée de la liste positive pour les additifs en Suisse et justifie en outre sa suppression.

Le Conseil fédéral continue de fixer les teneurs maximales en substances toxiques connues (goudron, nicotine, monoxyde de carbone, etc.) autorisées dans la fumée du tabac (*al. 4*). La Suisse n'envisage pas de modifier les valeurs actuelles au niveau de l'ordonnance d'exécution. Le Conseil fédéral doit pouvoir fixer également la teneur maximale en substances toxiques de la vapeur des cigarettes électroniques. Cela est nécessaire en particulier en cas de surchauffe des cigarettes électroniques qui peut engendrer des produits de désintégration cancérigènes. Conformément à l'*al. 4*, le Conseil fédéral peut déclarer applicables des normes techniques afin d'empêcher cette surchauffe en vue de limiter ces produits de désintégration.

L'*al. 5* s'applique lorsque des situations ne sont pas régies ou sont régies seulement de manière générale par les normes légales. Quand par exemple un produit du tabac contient un ingrédient auquel le consommateur ne peut s'attendre et dont certains éléments permettent de penser qu'ils pourraient être nocifs, l'OFSP doit pouvoir ordonner des mesures provisoires. Les bases légales ainsi créées permettent d'adopter les mesures provisoires nécessaires et adéquates soit sous forme d'une ordonnance de durée limitée soit sous forme d'une décision.

Section 2 Emballages

Art. 8 Étiquetage et mises en garde

L'*art. 8* p-LPTab contient la base légale pour les prescriptions concernant l'étiquetage et les mises en garde actuellement contenues dans la quatrième section de l'OTab (art. 11 à 16) et laisse au Conseil fédéral le soin de continuer à les régler.

Selon l'*al. 2*, le Conseil fédéral détermine quelles indications sont obligatoires et règle en outre leur emplacement et leur langue. La réglementation au niveau de l'ordonnance sera en grande partie identique à celle de l'OTab. Les emballages de produits du tabac devront en particulier indiquer la dénomination spécifique, la raison sociale du fabricant, le pays producteur et les mises en garde. Il est toutefois prévu d'introduire une indication obligatoire supplémentaire au niveau de l'ordonnance d'application. Il s'agit de la mention sur l'emballage des principaux ingrédients contenus dans le produit du tabac. Le but est de donner la possibilité au consommateur de s'informer facilement et rapidement sur la composition des produits

qu'il consomme et de lui permettre de détecter la présence d'éventuelles substances allergènes et de comparer les différents produits présents sur le marché. Ce procédé est applicable pour plusieurs autres produits, comme les denrées alimentaires et les cosmétiques et il n'y a pas de raisons de ne pas l'appliquer aussi aux produits du tabac.

Le Conseil fédéral détermine selon l'*al.* 3 quelles sont les mises en garde obligatoires pour chaque type de produits, ceci en tenant compte de leur nature différente. Comme dans la réglementation actuelle, les produits sans fumée bénéficient d'une réglementation différente. Le Conseil fédéral ne prévoit pas de modifier la taille des mises en garde lors de la mise en vigueur de la loi. Par ailleurs, la présente base légale ne permet pas d'introduire le paquet «neutre» par voie d'ordonnance.

Selon l'*al.* 4, les dispositions de la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques (LPM)⁸⁵ qui régissent les indications de provenance sont réservées. Il s'agit des art. 47 ss LPM. Si un fabricant veut utiliser, pour des produits entrant dans le champ d'application de la LPM, la désignation «Suisse» ou d'autres indications de provenance liées à la Suisse, il doit satisfaire aux critères de provenance précisés dans la LPM. Bien que cela ne soit pas explicitement indiqué dans le p-LPTab, la LPM s'applique également à la publicité. Les autorités d'exécution de la législation sur les produits du tabac s'assurent du respect de ces critères dans le cadre du contrôle de la conformité des produits et de la publicité. Cependant, l'indication du pays de production reste régie par la législation sur les produits du tabac; les critères déterminants seront fixés dans l'ordonnance d'application.

Art. 9 Conditionnement des cigarettes

Comme dans le droit actuel, les cigarettes ne peuvent être remises au consommateur que dans des emballages d'au moins 20 pièces. Cette prescription permet d'empêcher que les règles en matière d'étiquetage et de mises en garde ne soient contournées. Elle garantit en outre que les paquets de cigarettes «*slim*» de dix cigarettes, particulièrement attractifs pour les jeunes compte tenu de leur prix moins élevé, ne puissent pas être commercialisés en Suisse.

Section 3 **Restrictions à la mise à disposition sur le marché et obligation** **consécutive à la mise à disposition sur le marché**

Art. 10 Interdiction de certains produits du tabac à usage oral

L'interdiction des produits à usage oral (par ex. le *snus*) en vigueur en Suisse depuis 1995, inspirée du droit de l'UE⁸⁶, est maintenue. Sur le plan scientifique, il n'existe aucune raison de remettre en question l'interdiction des produits du tabac à usage oral car ils contiennent un grand nombre de substances nocives, notamment des

⁸⁵ RS 232.11

⁸⁶ Cf. art. 2, ch. 4 Directive n° 2001/37/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2001, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac, JO L 194 du 18.7.2001, p. 26; abrogée par la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac.

substances cancérigènes⁸⁷. Il est prouvé que ces produits sont à l'origine de cancers de l'œsophage et de la cavité buccale; des études récentes montrent que le *snus* accroît la mortalité après un accident cardio-vasculaire⁸⁸. Il est probable que le *snus* entrave le bon déroulement de la grossesse (retard de la croissance du fœtus, naissance prématurée)⁸⁹. Des études ont par ailleurs montré que les consommateurs de *snus* passant à la consommation de tabac⁹⁰ sont plus nombreux que ceux effectuant le passage inverse⁹¹. Ainsi, le nombre de consommateurs de tabac augmente, de même que le fardeau des maladies qui lui sont liées. De plus, le potentiel de dépendance de ce produit est considérable⁹². Il est presque aussi important que celui de la cigarette.

D'un point de vue scientifique, les produits semblables au *snus* et de consistance pâteuse (par ex. Makla africaine® ou produits similaires) sont tout autant dommageables pour la santé que le *snus*. L'interdiction doit donc être étendue à ces produits qui sont actuellement légalement en vente en Suisse. En revanche, les produits à mâcher continueront à être légalement disponibles dans le commerce. Les critères permettant de différencier les produits autorisés et interdits figureront dans l'ordonnance d'exécution.

Selon la formulation de l'*art. 10*, les produits à usage oral ne peuvent plus être «mis à disposition sur le marché»: les notions utilisées à l'*art. 5*, al. 1, OTab («importer» et «vendre», «einführen» et «abgeben») sont ainsi couvertes. Dans la version française de la définition des produits destinés à un usage oral, les termes «particules fines» sont remplacés par «granulat fin» qui constituent une meilleure traduction des termes allemands «feinkörniges Granulat» et évitent une confusion avec les particules fines aux dimensions micro- voire nanométriques. Pour le reste, la définition est identique au droit actuel. La formulation correspond à la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac (cf. ch. 1.6.2).

Sur le plan politique, l'initiative parlementaire Reimann (13.438) «Créer un cadre légal pour la vente de *snus*» demande de libéraliser la commercialisation de ce produit en Suisse étant donné que cette forme de consommation de tabac sans fumée

- 87 International Agency for Research on Cancer (2006), Smokeless Tobacco and some Tobaccospecific Nitrosamines, IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans.
- 88 Boffetta P. et al. (2008), Smokeless Tobacco and Cancer, *Lancet Oncol.*, 9, 667–675; Boffetta P., Straif K. (2009), Use of Smokeless Tobacco and Risk of Myocardial Infarction and Stroke: Systematic Review with Meta-analysis, *BMJ*, 339, b3060; Hansson et al. (2014), Snus (Swedish Smokeless Tobacco) Use and Risk of Stroke: Pooled Analyses of Incidence and Survival, *J Intern Med*, 276, 87–95.
- 89 Wikström A.K. et al. (2010), Effect of Swedish Snuff (Snus) on Preterm Birth. *BJOG*, 117, 1005–1010; Juarez S.P., Merlo J. (2013), The Effect of Swedish Snuff (Snus) on Offspring Birthweight: a Sibling Analysis, *PLoS ONE*, 8(6), e65611.
- 90 Grøtvedt L., Forsen L. (2013), Patterns of Snus and Cigarette Use: a Study of Norwegian Men followed from Age 16 to 19, *Tobacco Control*, 22, 382–388; Mejia A.B., Ling P.M. (2010), Tobacco Industry Consumer Research on Smokeless Tobacco Users and Product Development, *Am J Public Health*, 100, 78–87.
- 91 Tan J. et al. (2015), A systematic Review of Transitions between Cigarette and Smokeless Tobacco product use in the United States, *BMC Public Health* 15: 258; Zhu S., Wang B. (2009), Quitting Cigarettes completely or Switching to Smokeless Tobacco: do US Data replicate the Swedish Results? *Tobacco Control*, 18, 82–87; Patja K. et al. (2009), Trends of Tobacco Use in Sweden and Finland: do Differences in Tobacco Policy relate to Tobacco Use? *Scand J Public Health*, 37, 153–160.
- 92 Benowitz N.L. (1988) Nicotine and Smokeless Tobacco, *CA Cancer J Clin*, 38(4), 244–247.

est moins nocive que la cigarette. Si la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a décidé de donner suite à cette initiative, elle n'a pas été suivie par sa consœur du Conseil des Etats. Le 29 mai 2015 la CSSS-N a décidé de suspendre son examen en attendant de pouvoir consulter le projet de loi sur les produits du tabac.

Art. 11 Notification de produits du tabac dans un but de surveillance du marché

Les produits du tabac nouveaux fabriqués à partir d'autres matières premières sont soumis à une obligation de notification, tout comme les produits sans tabac destinés à être fumés (les cigarettes à base de plantes par exemple). Par conséquent, celui qui met un produit du tabac au sens de l'art. 3, al. 2, p-LPTab sur le marché est tenu de le notifier à la Confédération (*al. 1*). Cette notification n'est pas nécessaire avant l'importation d'un produit mais seulement lorsque celui-ci est mis pour la première fois sur le marché. Cette obligation de notification est reprise du droit en vigueur et étendue aux nouveaux produits sans tabac utilisés comme des produits du tabac qui libèrent des substances destinées à être inhalées (cigarettes électroniques avec nicotine). La notification est justifiée par le fait que, à l'inverse des produits du tabac dont la toxicité est connue depuis longtemps, l'utilisation d'autres plantes que le tabac ou de liquides dans des produits à inhaler pourrait libérer de nouvelles substances toxiques mettant en danger la santé de façon directe ou inattendue. La notification permettrait ainsi aux autorités fédérales de constater immédiatement la présence de ces substances, le cas échéant, et d'intervenir en dialoguant avec l'entreprise notificante ou en ayant recours à l'autorité d'exécution cantonale.

Pour ces nouveaux produits, le contrôle de la composition avant la mise sur le marché est important. Pour les autres produits du tabac, la déclaration de la composition selon l'art. 21 p-LPTab s'inscrit plutôt dans un but d'information des consommateurs et des autorités et non dans un but de surveillance du marché.

L'*al. 2* définit la notion de «mise sur le marché» afin de mieux la délimiter par rapport à la notion de «mise à disposition sur le marché» de l'art. 4. Le terme de «mise sur le marché» doit être compris de façon plus stricte et englobe uniquement la première mise à disposition en vue de la remise au consommateur, à titre gratuit ou onéreux.

Selon l'*al. 3*, il incombe au Conseil fédéral de déterminer les modalités de cette notification, l'objectif étant qu'elle puisse se faire par voie électronique afin de simplifier autant que possible la tâche des entreprises qui mettent un produit sur le marché.

Art. 12 Limite à l'importation de produits du tabac destinés à la propre consommation

Afin d'éviter des importations à des fins commerciales et d'assurer une exécution uniforme de la loi par les douanes, le Conseil fédéral est habilité à déterminer la quantité des produits du tabac qu'un consommateur peut importer pour sa propre consommation. Cet article se réfère à des produits interdits de commercialisation en Suisse (par ex. le *snus*) qui peuvent tout de même être importés par les consommateurs pour leur propre consommation. Par ailleurs, une limite claire de la quantité de

produits pouvant être importés pour la propre consommation du destinataire facilite l'exécution de la loi à la frontière.

Art. 13 Obligation consécutive à la mise à disposition sur le marché

Quiconque constate qu'un produit qu'il a mis à disposition sur le marché peut présenter un danger inattendu pour la santé doit prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'il en résulte le moins de dommages possibles pour le consommateur (*al. 1*). Lorsqu'il existe des raisons de supposer qu'un produit du tabac mis en circulation présente un tel risque, celui qui l'a mis à disposition sur le marché doit prendre les mesures requises pour garantir la sécurité des consommateurs. Si les autres moyens de protéger les consommateurs s'avèrent insuffisants, les produits du tabac concernés doivent être retirés du marché sans délai. Le Conseil fédéral peut prévoir, dans l'ordonnance d'exécution, quelles données doivent être notifiées afin que les autorités compétentes, à savoir le laboratoire cantonal compétent et l'OFSP soient informées, le cas échéant (*al. 2*).

Chapitre 3 **Restrictions à la publicité, à la promotion et au parrainage**

Art. 14 Publicité

L'*art. 14* p-LPTab règle les restrictions à la publicité. Il traite de la forme des publicités interdites, des supports qui ne peuvent pas être utilisés et des lieux dans lesquels la publicité n'est pas autorisée. Cet article concerne aussi bien la publicité pour les produits du tabac que celle pour les objets qui sont parties intégrantes des produits du tabac lors de leur consommation; il s'agit par exemple de la pipe, de la pipe à eau ou de l'appareil servant à recevoir la recharge d'une cigarette électronique (cf. commentaires de l'*art. 2*, al. 1).

La *let. a* énumère quelles sont les formes de publicité interdites. La publicité est interdite lorsqu'elle s'adresse spécialement aux mineurs (*ch. 1*). Elle ne doit pas suggérer de quelconques effets bénéfiques de la consommation de produits du tabac sur la santé. La nocivité de ces produits étant reconnue, il serait trompeur de prétendre le contraire dans une publicité. De plus, la publicité ne peut pas idéaliser la consommation de produits du tabac et lui associer des sentiments positifs tels que le succès, la santé ou la jeunesse (*ch. 2*).

Selon le *ch. 3*, la publicité est également interdite lorsqu'elle est faite au moyen de comparaisons de prix ou de promesses de cadeaux ou d'autres avantages. De telles offres sont de nature à favoriser la consommation des produits du tabac. Il faut en outre éviter que les produits du tabac soient utilisés pour attirer le consommateur dans un commerce déterminé (politique pour attirer le chaland).

La *let. b* interdit la publicité sur divers supports. Elle vise à limiter la présence généralisée du tabac et de la publicité pour les produits du tabac dans la vie de tous les jours.

- Le *ch. 1* interdit la publicité sur les objets qui n'ont aucun rapport avec les produits du tabac. Il reprend ainsi le droit en vigueur interdisant la publicité s'adressant aux jeunes (*art. 18*, *let. b*, *c* et *d*, OTab) sur le matériel scolaire (cartables, trousse, stylos, etc.), sur les supports publicitaires remis aux

jeunes à titre gratuit tels que T-shirt, casquettes, fanions, ballons de plage et sur les jouets. Il étend par contre le champ d'application de cette interdiction à d'autres objets, comme par exemple les parasols, et ne la limite plus à la publicité destinée aux jeunes. Seule est autorisée la publicité sur des objets ayant un rapport direct avec les produits du tabac tels un cendrier, un bourre-pipe ou un coupe-cigare. Cette disposition ne vaut pas pour les extensions de marque – *brand extension* en anglais, soit l'utilisation d'une marque ou d'un logo déjà utilisés pour un produit du tabac en vue de caractériser une ligne de produits différents, par exemple des parfums, des habits ou des chaussures.

- Le *ch. 2* prévoit une interdiction de publicité dans et sur les véhicules de transports publics.
- Le *ch. 3* interdit dorénavant la publicité dans les publications de la presse écrite, telles que journaux, magazines, etc. Jusqu'à présent, une telle interdiction existait dans les journaux, revues ou autres publications destinés principalement aux jeunes (art. 18, let. b, OTab). Elle sera étendue à tout le reste des publications de la presse écrite, à l'exception des publications destinées aux professionnels de la branche (cf. *al. 2, let. b*) et aux publications de la presse écrite provenant de l'étranger qui ne sont pas destinées principalement au marché suisse (cf. *al. 2, let. a*).
- Le *ch. 4* règle de manière uniforme la question des panneaux publicitaires et autres formes d'affichage extérieur visible depuis le domaine public. Par affichage extérieur, on entend tout affichage ciblant les personnes se trouvant à l'extérieur du bâtiment, indépendamment du fait que l'affichage se trouve à l'extérieur ou à l'intérieur d'un bâtiment, par exemple derrière une paroi vitrée. Ceci concerne également les nombreuses affiches apposées sur des bâtiments privés mais visibles depuis le domaine public. Actuellement, la plupart des cantons ont déjà édicté des règles à ce sujet. Quinze cantons connaissent des interdictions d'affichage sur le domaine public et quatorze d'entre eux ont interdit les affichages visibles depuis le domaine public. Une enseigne lumineuse portant le nom d'un magasin vendant des produits du tabac ne tombe pas sous le coup de cette disposition. N'est pas non plus touchée par l'interdiction la publicité sur les lieux de vente, même si celle-ci est d'une certaine manière visible depuis le domaine public (cf. *al. 3*).
- Le *ch. 5* ne fait qu'indiquer l'interdiction de la publicité pour les produits du tabac à la télévision et à la radio introduite par la LRTV en 1964. Il n'y a aucun changement dans ce domaine.
- Le *ch. 6* règle la question des contenus distribués sous une forme imprimée (par ex. par voie postale, distributeurs privés) ou diffusés par voie électronique (par ex. sites Internet, courriels, applications pour téléphones mobiles, films DVD ou films sur internet et jeux vidéo). Force est de constater que la publicité se développe de plus en plus dans les médias électroniques. La publicité qui n'est pas interdite, c'est-à-dire celle qui est adressée directement à des consommateurs majeurs de produits du tabac (par ex. par courrier ou courriel, SMS, MMS, etc.), doit être soumise aux mêmes principes que ceux réglant la publicité «usuelle». Ainsi, une publicité pour un produit du tabac transmise notamment par téléphone portable ou par Internet (pour autant qu'il s'agisse d'un site «domicilié» en Suisse) doit se conformer aux exi-

gences de cet article. De telles publicités demeurent néanmoins autorisées si elles sont adressées directement à des consommateurs majeurs.

- Le *ch. 7* règle la publicité pour les produits du tabac dans les spots publicitaires et autres annonces diffusées dans les cinémas. Jusqu'à présent, cette question était réglée sur le plan cantonal. Quatre cantons ont déjà édicté une interdiction. Son extension à toute la Suisse permettra d'obtenir une réglementation uniforme.

La *let. c* règle les limitations de publicité quant aux lieux. Elle détermine les endroits où la publicité en faveur des produits du tabac est interdite.

- Le *ch. 1* prévoit une interdiction de publicité dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinées à des usages publics et sur l'aire qui en dépend, comme par exemple les bâtiments de l'administration, les gares, les hôpitaux ou les centres commerciaux. L'interdiction ne vaut en revanche pas pour la publicité aux points de vente même si elle est visible de l'extérieur, par exemple dans les gares.
- Le *ch. 2* interdit la publicité sur les places de sport et lors de manifestations sportives. En ce qui concerne les manifestations sportives, le *ch. 2* reprend le droit en vigueur (art. 18, let. g, OTab) mais ne limite plus son champ d'application aux manifestations sportives fréquentées principalement par des jeunes.
- A des fins de protection de la jeunesse, le *ch. 3* reprend intégralement le droit en vigueur (art. 18, let. a et g, OTab). On peut entendre par lieux ou manifestations fréquentés principalement par des personnes de moins de 18 ans des écoles, des centres de loisirs, des points de rencontre de jeunes, des discos pour enfants ou adolescents, etc.

L'*al. 2* prévoit certaines exceptions aux interdictions visées à l'*al. 1*. La *let. a* règle le cas des publications de la presse écrite provenant de l'étranger qui ne sont pas destinées principalement au marché suisse. La *let. b* autorise les publicités pour les produits du tabac entre professionnels de la branche, par exemple entre un fabricant et un vendeur.

L'*al. 3* doit être considéré conjointement avec l'*al. 1*, *let. b*, *ch. 4*: l'objectif de l'exception de l'*al. 3* est de permettre aux fabricants et aux commerçants de produits du tabac de s'adresser par le biais de la publicité aux personnes se trouvant à l'intérieur d'un point de vente tout en évitant autant que possible que la publicité ne soit visible pour les personnes se trouvant dans l'espace public ou en-dehors du point de vente. Ainsi, la publicité s'adressant principalement aux consommateurs se trouvant à l'intérieur d'un point de vente est autorisée. Une enseigne portant le nom d'un magasin vendant des produits du tabac n'est pas non plus touchée par l'interdiction.

Art. 15 Promotion

Les hausses du prix de vente consécutives à l'augmentation de l'imposition représentent l'une des mesures les plus efficaces en matière de prévention du tabagisme. Cet effet est particulièrement marqué chez les personnes disposant d'un revenu

faible, comme par exemple les jeunes⁹³. En annulant les effets des hausses de l'imposition, la promotion contrecarre leur effet préventif. Ceci est particulièrement le cas lorsque les rabais sont destinés aux jeunes consommateurs ou aux consommateurs appartenant à une catégorie socioprofessionnelle défavorisée.

Aux USA, les rabais accordés aux consommateurs représentaient en 2011 84 % de toutes les dépenses publicitaires rapportées par les producteurs de cigarettes⁹⁴. Bien que les chiffres fassent défaut pour la Suisse, il est évident que les rabais sont un instrument de marketing largement pratiqué. En marketing, les rabais sont importants lorsqu'il s'agit d'atteindre les consommateurs qui sont particulièrement sensibles aux prix: il s'agit avant tout des jeunes débutant une consommation régulière en achetant leurs cigarettes eux-mêmes, mais aussi des personnes de milieux défavorisés ainsi que les fumeurs tentés d'arrêter de fumer, en particulier pour des motifs économiques. Etant donné que les hausses de l'imposition ou de prix font partie des mesures les plus efficaces en matière de prévention, il en découle que la restriction concernant les rabais a un effet préventif significatif.

En tant que mesure de protection de la santé publique, le projet de loi propose d'interdire certaines formes de promotion des produits du tabac ainsi que des objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac. Ainsi, la distribution gratuite de produits du tabac (par ex. deux produits pour le prix d'un, cigarettes à la pièce, etc.) ou la remise de cadeaux (par ex. remise d'un briquet à l'achat d'un paquet de cigarettes) ou de prix (par ex. lors d'un concours) seront dorénavant des formes de promotion en faveur des produits du tabac interdites.

Il en ira de même pour les rabais limités dans le temps et dans l'espace, ainsi que pour les rabais offerts à un cercle de personnes déterminé (par ex. au public d'une manifestation se déroulant sur une courte période dans un lieu déterminé). Est avant tout visée la promotion faite dans les festivals, concerts et autres manifestations. La vente de cigarettes et autres produits du tabac à des prix préférentiels par des hôtes abordant directement les participants ou dans des stands disposés dans l'enceinte d'un festival ne sera donc plus autorisée.

En se basant sur l'art. 118, al. 2, Cst., la Confédération peut édicter des restrictions à la promotion des produits du tabac. Seules les mesures qui dérogent au principe de la liberté économique et qui ne sont pas prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (art 94, al. 4, Cst.) sont exclues. Or, en vertu de l'art. 36 Cst., la restriction de la liberté économique (art. 27 Cst.) induite par la présente loi est admissible car elle est justifiée par un intérêt public (protection de la santé publique).

Avec les restrictions prévues concernant les rabais sur les prix, le principe de la proportionnalité est respecté, tant au niveau de l'aptitude, de l'adéquation et de la proportionnalité au sens étroit. Il ne s'agit donc pas d'une mesure générale, valable dans toutes situations, mais d'une restriction, applicable uniquement dans certaines situations ou pour certains cercles de personnes déterminés. On vise ainsi à empêcher l'encouragement de la consommation par des actions offensives.

⁹³ Chaloupka F.J., Yurekli A., Fong G.T. (2012), Tobacco Taxes as a Tobacco Control Strategy. Tobacco Control, 21, 172–180. Holly A. (1999), Relations entre la consommation tabagique et la taxation du tabac – Divers scénarios. IEMS, Université de Lausanne, Suisse.

⁹⁴ Federal Trade Commission (2013), Cigarette Report for 2011, Washington DC, USA.

En outre, l'industrie du tabac reste libre de fixer les prix de ces produits. Le projet LPTab ne prévoit pas de prix minimal de vente et ne représente ainsi aucune atteinte au mécanisme de la formation des prix. De plus, le mécanisme de marché faisant intervenir l'offre et la demande n'est pas entravé ou remplacé et ces restrictions n'entraînent pas de transfert de la demande vers d'autres produits.

En revanche, la promotion destinée aux professionnels de la branche, comme par exemple aux exploitants de magasins spécialisés dans le tabac, n'est pas restreinte (*al. 2*).

L'AFD connaît les prix de vente annoncés pour l'imposition mais pas les prix pratiqués dans les différents points de vente. Elle pourrait mettre ses données à disposition des cantons à des fins de mise en application de la loi.

Art. 16 Parrainage

Le parrainage d'événements par les fabricants de tabac est une mesure qui permet de donner une image positive à leurs produits. La définition du «parrainage» (*al. 1*) est inspirée du droit de l'UE et en particulier de l'art. 2, let. c, de la directive 2003/33/CE sur la publicité et le parrainage. Par parrainage, on entend toute forme de contribution à une activité, à un événement ou fournie à un individu, indépendamment du fait que la contribution soit fournie en argent ou en nature (par ex. mise à disposition de matériel) ou sous forme d'autres avantages (par ex. mise à disposition de locaux), et ayant pour but ou effet direct ou indirect d'encourager la consommation de produits du tabac ou l'achat d'objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac.

Les cantons de Soleure et du Valais ont déjà prévu des restrictions au parrainage pour le tabac. Une telle restriction correspond aux standards internationaux (cf. ch. 1.6). Ainsi, le parrainage d'activités et d'événements internationaux se déroulant en Suisse ainsi que de personnes se produisant lors de ces événements est interdit (*al. 2*).

Ces activités ou événements sont notamment ceux qui se déroulent sur les territoires suisse et étranger (*let. a, ch. 1*) ou qui déploient d'autres effets transfrontières (*let. a, ch. 2*), notamment en étant officiellement retransmis ou diffusés dans un ou plusieurs autres pays par la télévision, la radio ou l'internet, lorsque de la publicité pour un tel événement est également faite à l'étranger ou si un organisateur étranger distribue des invitations à ses clients ou à des tiers. Les petits films ou les photos diffusés sur Internet par des particuliers ne sont pas visés par cette disposition. Dans l'état actuel des connaissances, seuls le festival de jazz de Montreux (retransmission télévisée des concerts dans de nombreux pays) et Art Basel (qui a lieu également à Miami et à Hong Kong) devraient renoncer à un parrainage par une marque de tabac.

Les personnes, qui se produisent dans le cadre des événements ou activités internationaux qui n'ont pas le droit d'être parrainés, ne peuvent pas non plus être parrainées (*let. b*). Il en va ainsi des sportifs, musiciens et autres artistes. Le public n'est bien entendu pas visé par cette disposition. Le parrainage à la radio et à la télévision demeure interdit (art. 12, al. 4, LRTV) (*let. c*).

L'*al. 3* clarifie le fait que le côté «passif» du parrainage est également couvert par l'interdiction. Ainsi, non seulement le fait de parrainer un événement, une activité ou un participant au sens de l'*al. 2* est interdit, mais aussi le fait d'accepter tout avantage provenant d'un tel parrainage.

Art. 17 Mise en garde dans le cadre de la publicité et du parrainage

L'*art. 17* p-LPTab prévoit que toute publicité ainsi que l'indication d'un parrainage en faveur de produits du tabac ou d'objets qui forment une unité fonctionnelle avec un produit du tabac doivent être accompagnées d'une mise en garde.

Les principaux fabricants de cigarettes intègrent déjà de leur plein gré des mises en garde dans les publicités pour le tabac. L'ancrage légal de cette exigence ne fait ainsi que consacrer la pratique actuelle. Toutes les publicités autorisées seront donc concernées par cette disposition.

Selon l'*al. 2*, il appartiendra au Conseil fédéral de déterminer quelle mise en garde est obligatoire et de régler l'emplacement, la taille et la langue de celle-ci. Concernant le parrainage, il faudra encore préciser les circonstances dans lesquelles il fait du sens d'avoir une mise en garde et celles dans lesquelles cela est disproportionné. Le Conseil fédéral pourra ainsi prévoir des exceptions pour certaines indications de parrainage.

Art. 18 Restrictions supplémentaires des cantons

Comme cela est le cas dans la loi du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif⁹⁵ (cf. art. 4), les cantons ont la compétence d'édicter des mesures allant plus loin que la loi fédérale. Le projet LPTab fixe un seuil de protection minimum en matière de publicité, de promotion et de parrainage en faveur des produits du tabac. Les différentes réglementations cantonales plus strictes édictées ces dernières années, dont certaines ont été acceptées en votation populaire, sont ainsi prises en considération. De plus, la présente disposition garantit la sécurité du droit.

En matière de parrainage, deux cantons (VS et SO) ont déjà introduit des règles allant au-delà de ce que prévoit le projet LPTab. En vertu de l'art. 18 p-LPTab, ces réglementations cantonales ne devront pas être modifiées et conserveront leur entière validité.

Chapitre 4 Remise aux mineurs et achats tests

Art. 19 Remise aux mineurs

Avec cette nouvelle disposition, la remise de produits du tabac aux mineurs est dorénavant réglée et interdite de manière uniforme dans toute la Suisse (*al. 1*). Le droit fédéral suit ainsi la même voie que les 22 cantons qui ont déjà fixé une limite de vente aux mineurs (cf. ch. 1.3.7.). Le terme «remise» aux mineurs est repris du projet LCal. La remise inclut non seulement la vente mais aussi la remise à titre gratuit.

Est également interdite la transmission de produits du tabac, qui est une sorte spéciale de remise, dans le but de contourner la limite d'âge prescrite. Ainsi, le fait pour une personne majeure d'acheter des cigarettes en vue de les remettre à un mineur n'est pas autorisé (*al. 2*). Ne tombe toutefois pas sous le coup de cet alinéa, la remise de cigarettes au sein de la famille, comme par exemple les parents qui donnent une cigarette à leurs enfants mineurs, ou entre amis mineurs.

Afin de clairement rappeler la règle, tant aux mineurs qu'aux vendeurs, l'interdiction de remise aux mineurs doit être indiquée de manière visible et lisible à l'intérieur du point de vente (*al. 3*), comme cela se fait également pour les boissons alcoolisées.

Les produits du tabac peuvent en principe être vendus au moyen d'automates. Cependant, les exploitants d'automates permettant de se procurer de tels produits doivent faire en sorte que les mineurs ne puissent pas en acheter. Quel que soit le moyen technique utilisé (par ex. système fonctionnant avec la carte d'identité), ils doivent être en mesure d'empêcher les mineurs d'utiliser les automates pour contourner l'interdiction de vente (*al. 4*).

Art. 20 Achats tests

Le présent projet introduit la possibilité pour les autorités cantonales d'exécution d'effectuer des achats tests (*al. 1*) et permet l'utilisation des résultats dans le cadre de procédures pénales et administratives lorsque certaines conditions sont remplies (*al. 3*). Allant de pair avec l'interdiction de remise aux mineurs de l'art. 19 p-LPTab, cette mesure permet de contrôler son respect auprès des détaillants et d'intervenir le cas échéant. Cette disposition est reprise du projet de révision de la LCal, actuellement débattu au Parlement.

Un «achat test» est défini comme un achat ou une tentative d'achat effectué par un mineur sur mandat en vue de tester le respect de l'interdiction de vente (*al. 2*). La définition choisie s'écarte de celle contenue dans le projet de la LCal. Elle inclut également la tentative d'achat.

Concrètement, il s'agit de mandater des mineurs, qui n'ont pas atteint l'âge requis pour l'achat de produits du tabac, afin qu'ils tentent d'en acquérir dans différents points de vente. A certaines conditions, les achats tests peuvent être organisés par les autorités ou par une organisation spécialisée reconnue. Les infractions peuvent être dénoncées et il n'est donc pas nécessaire de créer à cet effet une base légale spécifique. La question se pose toutefois de savoir si les autorités ont le droit de faire appel à des jeunes ou de mandater des organismes privés pour réaliser des achats tests. De fait, les autorités ne peuvent guère effectuer elles-mêmes les achats tests. Elles n'ont par conséquent pas d'autre choix que de confier cette tâche à des jeunes.

L'exploitation des résultats est subordonnée à la condition que l'exécution des achats tests – qu'elle soit le fait d'autorités officielles ou de personnes privées – corresponde à des exigences minimum précises, établies dans l'intérêt de tous les participants (*al. 3*). La disposition proposée dans le projet LPTab doit donc garantir la protection du testeur mineur et les droits du vendeur. En cas d'infraction, seule l'entreprise peut être poursuivie et non le vendeur lui-même (cf. art. 40, al. 4 p-LPTab). Il appartient à l'entreprise de porter la responsabilité en cas d'infractions et de former son personnel afin de les éviter.

Le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des achats tests (*al. 4*). Dans le but de protéger les mineurs enrôlés pour exécuter les achats tests, le Conseil fédéral réglera notamment quels critères d'aptitude doivent remplir les mineurs et dans quelle mesure ils doivent être informés par avance des conséquences possibles de leur participation. Enfin, il doit fixer les conditions permettant de garantir l'anonymat des testeurs. S'agissant de la protection des personnes testées, le Conseil fédéral réglera notamment comment les jeunes devront être instruits par les organisations spécialisées ou par les autorités

avant leur engagement. Il fixera également dans quel délai et dans quelle mesure il y aura lieu d'informer les points de vente concernés des résultats des tests.

Chapitre 5 Déclarations obligatoires

Art. 21 Déclaration de la composition des produits

Comme auparavant, cette disposition oblige celui qui met à disposition sur le marché des produits du tabac au sens de l'art. 3, al. 1, à déclarer leur composition (*al. 1*). L'obligation de déclarer a été introduite lors de la révision totale de l'OTab en 2005. L'OFSP est ainsi informé des substances utilisées dans les produits du tabac. Il incombe au Conseil fédéral de définir l'étendue des données à déclarer et les modalités de la déclaration (*al. 2*). La déclaration doit se faire par voie électronique et le format usuel au sein de l'UE est autorisé, comme c'est le cas à présent. Les secrets de fabrication doivent en outre être préservés, ce qui signifie par exemple que le profil aromatique ne doit pas être divulgué. Dorénavant, l'OFSP publiera les indications obtenues sur Internet (*al. 3*). Au sein de l'UE, un système de déclaration électronique a été adopté en 2014 dans le cadre de la directive 2014/40/UE sur les produits du tabac, pour simplifier les processus de recherche de ces informations. La Commission européenne a le mandat de définir le format de déclaration et de publication. Une fois les nouvelles règles de déclaration fixées au sein de l'UE, la Suisse pourra, si elle l'estime opportun, s'inspirer de ces règles.

Art. 22 Déclaration des dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage

Les fabricants et les importateurs de produits du tabac sont tenus d'indiquer chaque année à l'OFSP le montant des dépenses qu'ils consacrent au marketing des produits du tabac (*al. 1*). Cette mesure doit permettre d'améliorer la transparence dans le but de mieux connaître l'ampleur de la publicité pour le tabac. De plus, cette déclaration permet de vérifier que la publicité, la promotion des ventes et le parrainage ne se font pas dans des domaines non autorisés. Cette mesure correspond aux exigences de la CCLAT et fait partie des exigences minimales qui doivent être ancrées au niveau de la législation. La CCLAT prévoit clairement, à titre de mesure minimale, que chaque partie, si elle n'a pas imposé d'interdiction globale, exige de l'industrie du tabac qu'elle fasse connaître aux autorités gouvernementales compétentes les dépenses qu'elle consacre à la publicité, à la promotion et au parrainage encore non interdits. Ces autorités peuvent décider si elles veulent ou non rendre ces chiffres accessibles au public dans les conditions fixées par la législation nationale.

Selon l'*al. 2*, le Conseil fédéral fixera les indications spécifiques à fournir dans les dispositions d'exécution (par exemple, indications relatives aux contenus publicitaires, aux types de médias et à leur placement ainsi qu'à l'identité des entreprises impliquées). L'OFSP les publiera sur Internet sous forme anonyme (sans mention des noms d'entreprise et de marque) pour préserver les secrets d'affaire (*al. 3*). La publication regroupe les données par méthode de marketing autorisée et pour l'ensemble du marché suisse. Ainsi, les statistiques doivent comprendre, pour une année donnée, le total des dépenses en francs suisses pour la publicité (notamment dans les points de vente), pour la promotion (notamment entre professionnels de la branche) et pour le parrainage (événements nationaux).

Chapitre 6 Exécution

Section 1 Confédération

Art. 23 Tâches d'exécution

Il incombe à la Confédération de surveiller les importations de produits du tabac aux frontières (*al. 1, let. a*). Cette tâche est assumée par l'AFD. Le présent projet renonce à donner explicitement au Conseil fédéral la compétence de déléguer des tâches d'exécution à l'AFD. Ce pouvoir de délégation va de soi en vertu de l'art. 8 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁹⁶ selon lequel le Conseil fédéral doit établir une organisation rationnelle de l'administration fédérale.

Par ailleurs, la Confédération est compétente pour l'exécution des autres tâches qui lui sont assignées par la loi, telles que la réception des déclarations visées aux art. 21 et 22 p-LPTab, conformément à l'*al. 1, let. b*. Cette tâche est assumée par l'OFSP.

La Confédération peut, au cas par cas, déléguer aux cantons, ou plus exactement aux laboratoires cantonaux certaines analyses de laboratoire (*al. 2*). Cela est notamment le cas lorsqu'un employé des douanes n'est pas en mesure d'établir sur place la conformité d'un produit à la loi et que des analyses de laboratoire sont nécessaires pour déterminer la teneur maximale en goudron de celui-ci. Les autorités cantonales d'exécution chargées d'examiner ledit produit du tabac auront alors le pouvoir de décider également des mesures à prendre. Sur le plan formel, leurs décisions resteront des décisions cantonales, même si elles concernent des produits importés, et pourront faire l'objet de recours selon le droit cantonal. En cas de violation de la législation sur les produits du tabac, ce sont les cantons qui engageront la procédure pénale (art. 43 p-LPTab).

Art. 24 Surveillance et coordination

La Confédération, concrètement l'OFSP, doit surveiller l'exécution des dispositions légales par les cantons (*al. 1*), comme c'est le cas actuellement. Les cantons sont également compétents pour coordonner leurs activités entre eux. Cependant, la Confédération exerce aussi une fonction de coordination lorsque la situation le requiert, c'est-à-dire lorsqu'elle s'aperçoit que l'exécution est différente d'un canton à l'autre et qu'une intervention est nécessaire. Elle peut notamment demander aux cantons d'uniformiser l'exécution et les exhorter à l'informer des mesures d'exécution prises (*al. 2, let. a et b*). Garantir une exécution uniforme permet notamment d'éviter que l'admissibilité des produits ou la publicité interdite diffèrent d'un canton à l'autre, au risque de créer une inégalité de traitement au sein des différents cantons.

Dans la mise en œuvre des tâches d'exécution, la marge de manœuvre accordée aux cantons doit être limitée à ce qui est nécessaire. Leur autonomie d'organisation doit par ailleurs être respectée.

⁹⁶ RS 172.010

Art. 25 Collecte des données scientifiques

L'OFSP est habilité à mener ses propres études pour se faire une idée des conditions du marché. Elle exerce actuellement cette compétence, principalement dans le domaine de la recherche sur les substances quelles qu'elles soient. Le monitoring suisse des addictions⁹⁷, enquête téléphonique sur la consommation d'alcool, de tabac et de stupéfiants, actualisé chaque année, en est un exemple. Les données les plus récentes sur la consommation de tabac montrent par exemple que la part des fumeurs dans la population totale des 15 ans et plus a connu une légère augmentation (soit + 0,4 %) en 2014 comparativement à 2011⁹⁸.

Art. 26 Dispositions d'exécution du Conseil fédéral

L'*al. 1* prévoit que le Conseil fédéral tienne compte des directives, recommandations et normes reconnues sur le plan international lors de l'élaboration des dispositions d'exécution. Ce faisant, il laisse une importante marge de manœuvre aux cantons. Il peut déléguer à l'OFSP la compétence d'édicter des prescriptions de nature technique ou administrative (*al. 2*). Cette disposition reprend largement l'art. 44 nLDAI. On citera à cet égard l'actualisation des normes techniques en annexe de l'OTab et la publication de règles de présentation graphique pour les mises en garde visuelles, deux exemples tirés de la législation en vigueur.

Art. 27 Collaboration internationale

Selon l'*al. 1*, les autorités fédérales compétentes collaborent avec les autorités et institutions étrangères et avec les organisations internationales. Cet alinéa est en partie repris de l'art. 45, al. 1, nLDAI. La collaboration dans le domaine des produits du tabac ayant toutefois lieu surtout avec les autorités étrangères, celles-ci sont expressément mentionnées. Par ailleurs, les termes d'«organisations internationales» correspondent mieux à la collaboration internationale visée (par ex. avec l'OMS, la *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, l'OMC et l'UE) plutôt que la notion d'«organes étrangers et internationaux».

Des cas de collaboration internationale se présentent par exemple lorsqu'un produit mis sur les marchés suisse et étranger par une entreprise qui a son siège en Suisse fait l'objet de mesures de rappel ou de retrait du marché suisse nécessaires à la protection du consommateur. A l'inverse, il est aussi envisageable que les autorités suisses puissent être informées par les autorités étrangères sur des risques concernant un produit importé en Suisse. La Suisse participe également à certains réseaux établis dans l'UE (GoToLab⁹⁹) ou au niveau international (TobLabNet¹⁰⁰) qui traitent en particulier des questions d'analyse de produits et de développement en commun de méthodes de contrôle. Par ailleurs, en vertu d'un contrat conclu entre la Commission européenne et l'OFSP, la Suisse est autorisée à utiliser la base de

⁹⁷ www.suchtmmonitoring.ch/fr.html

⁹⁸ www.bag.admin.ch > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Monitoring suisse des addictions > Monitoring suisse des addictions: Tabac

⁹⁹ Homepage European Network of Government Laboratories for Tobacco and Tobacco Products (GoToLab): <http://web.jrc.ec.europa.eu/project/gotolab/index.html>

¹⁰⁰ Homepage WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet): www.who.int > Programmes > Tobacco Free Initiative (TFI) > Global network > WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet)

données de la Commission contenant des images destinées aux avertissements pictographiques sur les paquets de cigarettes.

L'assistance administrative internationale est régie par l'art. 22 LETC. Sur la base de l'art. 18 LETC, des essais ou des évaluations peuvent également être effectués à l'étranger et les rapports et attestations qui en résultent sont reconnus en Suisse lorsque certaines conditions sont remplies.

L'*al. 2* donne au Conseil fédéral la compétence de conclure seul, c'est-à-dire sans devoir les soumettre au Parlement, des accords internationaux en matière de coopération technique dans les domaines techniques de l'échange d'information avec des organisations internationales ou des autorités étrangères, la participation à des systèmes internationaux d'information des consommateurs ou des autorités (*let. a*) ainsi que la participation d'experts suisses aux réseaux internationaux actifs dans le domaine de la lutte contre le tabagisme (*let. b*). Par ailleurs, d'autres accords internationaux peuvent être conclus en vertu de l'art. 14 LETC, notamment concernant l'adoption ou la modification de normes techniques.

Section 2 Cantons

Art. 28 Cantons

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons reste inchangée. Les cantons sont chargés de l'exécution des dispositions de la présente loi dans la mesure où celle-ci n'a pas été explicitement déléguée à la Confédération (*al. 1*). Ces tâches englobent typiquement la surveillance du marché au moyen de l'inspection, le prélèvement d'échantillons et leur examen ainsi que le contrôle du respect de l'interdiction de remise aux mineurs et des prescriptions en matière de publicité. Les cantons procèdent également, comme jusqu'alors, aux analyses déléguées par la Confédération au sens de l'art. 23, al. 2, p-LPTab, et prennent les décisions définitives y afférentes (*al. 2*). Cette tâche fait ainsi également clairement partie de la liste des tâches des cantons. Les cantons règlent les tâches et l'organisation de leurs organes d'exécution (*al. 3*) et informent la Confédération de ces dispositions (*al. 4*). Pour qu'une exécution uniforme soit garantie en Suisse, les cantons coordonnent leur activité entre eux (*al. 5*). Cette disposition s'inspire des art. 47 et 50 nLDAI.

Selon la pratique courante en matière de police sanitaire, les frais occasionnés aux cantons par le présent projet de loi, qui découlent de l'exécution du droit fédéral selon l'art. 46, al. 1, Cst., ne donnent pas lieu à une indemnisation de la part de la Confédération. En revanche, l'art. 38 p-LPTab permet aux cantons de couvrir en grande partie leurs dépenses liées aux tâches d'exécution en prélevant des émoluments.

Section 3 Information du public

Art. 29

Selon l'*al. 1*, les autorités fédérales et cantonales compétentes informent le public des risques connus ou soupçonnés que présentent les produits du tabac pour la santé. Cette obligation existe déjà dans le droit actuel et constitue entre autres la base légale pour la réalisation de campagnes de prévention¹⁰¹.

L'*al. 2* définit les cas dans lesquels l'autorité compétente informe activement le public. Il s'agit d'une obligation d'informer. L'information relative à l'activité de contrôle selon la *let. a* peut s'effectuer sous la forme de rapports annuels ou d'une autre manière appropriée. Le devoir de fournir des renseignements sur l'efficacité de cette activité est nouveau; il est repris de l'art. 24 nLDAI. Lorsque des ingrédients nocifs ont été trouvés dans un produit du tabac mis à disposition sur le marché, les autorités d'exécution sont dans l'obligation d'informer le public, également sur le comportement recommandé face à ce produit (*let. b*). La tâche de retirer ou de rappeler ces produits incombe en premier lieu aux personnes responsables au sein de l'entreprise concernée qui ont mis à disposition sur le marché les produits incriminés. Cependant, les autorités compétentes sont tenues pour leur part de prendre les mesures appropriées et de respecter le principe de proportionnalité. Il leur incombe notamment de faire une pesée des intérêts entre la menace pesant sur la santé publique et les conséquences d'une dénonciation publique pour l'entreprise concernée. S'il existe un risque grave d'atteinte à la santé des consommateurs ou de tiers, le public doit être informé. Dans des cas de moindre importance, des mesures plus modérées sont envisageables, sans rendre public le nom de l'entreprise responsable.

L'*al. 3* correspond à la possibilité actuellement donnée par l'art. 12, al. 1, LDAI à la Confédération d'informer le public sur les connaissances scientifiques d'intérêt général (également reprise à l'art. 24, al. 2, nLDAI). Le contenu reste inchangé mais cette possibilité est explicitement étendue aux autorités cantonales.

Section 4 Contrôles officiels et mesures

Art. 30 Contrôles officiels

La présente loi confère aux autorités d'exécution la compétence, aux fins de veiller au respect de ses dispositions, de surveiller le marché et de contrôler la publicité, la promotion et le parrainage relatifs aux produits du tabac (*al. 1*). Elle est exécutée par l'AFD aux frontières nationales; les cantons se chargent de son exécution à l'intérieur du pays.

Cela nécessite cependant que les personnes concernées par les contrôles acceptent de coopérer. Aussi les organes d'exécution peuvent-ils exiger de ces personnes qu'elles autorisent la consultation des documents d'affaires et fournissent des renseignements dans la mesure où cela est nécessaire pour constater que les produits sont conformes aux exigences légales (*al. 2*). Les autorités d'exécution sont habilitées à demander des renseignements (*let. a*), à consulter et à faire des copies de tous les documents importants pour garantir et vérifier les exigences de la législation sur le tabac (*let. b*).

¹⁰¹ Campagne actuelle de l'OFSP: www.smokefree.ch

Il peut notamment s'agir de recettes de composition de produits et de bons de livraison. Les copies servent à documenter les contrôles et permettront en outre aux contrôleurs officiels de procéder à des vérifications et à des analyses minutieuses à l'issue de la visite de contrôle. Elles constituent aussi des moyens de preuves. Les informations peuvent aussi être collectées auprès de tiers et les documents être comparés à ceux de tiers. Les personnes contrôlées prennent part aux inspections et les tolèrent (*let. c*). Les organes d'exécution peuvent en outre exiger des personnes contrôlées qu'elles leur accordent l'accès, dans le cadre de leur mission, à l'ensemble des lieux d'importance pour l'examen du respect de la législation sur le tabac (*let. d*). De plus, la personne contrôlée autorise le prélèvement d'échantillons ou en met à disposition à la demande (*let. e*).

La norme de délégation fixée à l'*al. 3* correspond en partie à l'art. 25 nLDAI. Elle permet au Conseil fédéral de déclarer obligatoires des procédures de prélèvement et d'analyse reconnues. Des normes techniques coordonnées au niveau international sont traditionnellement désignées à cet effet. L'objectif est de garantir une certaine uniformité d'exécution sans restreindre inutilement pour autant la marge de manœuvre des cantons. Le législateur a en revanche renoncé à fixer une fréquence de contrôle, introduite par exemple dans le domaine des denrées alimentaires.

Art. 31 Mesures

La présente disposition régit les mesures pouvant être ordonnées face à des produits contestés. Selon l'*al. 1*, chacune d'entre elles vise à rétablir l'ordre légal aux frais de l'entreprise contrôlée. La Constitution fédérale exige à cet égard que l'activité de l'Etat réponde à un intérêt public et soit proportionnée au but visé (cf. art 5, al. 2, Cst.). Dans le respect de ces principes, l'*al. 2* permet aux autorités d'exécution d'interdire la mise à disposition sur le marché de produits non conformes (*let. a*), d'ordonner le retrait, le rappel ou la destruction de produits du tabac (*let. b*) ou de les entreposer sous contrôle officiel et de les détruire (*let. c*). Leur refoulement à la frontière peut également être exigé (*let. d*). En cas de publicité, de promotion et de parrainage du tabac non conformes, les autorités d'exécution peuvent interdire l'usage de la publicité, prendre des mesures pour faire cesser la promotion ou encore interdire la mention du parrain (*let. e à g*).

Selon l'*al. 3*, les entreprises contrôlées sont tenues de garantir la conformité des produits. Les autorités peuvent les obliger à établir les causes des défauts constatés (*let. a*), à prendre les mesures nécessaires à l'élimination des défauts (*let. b*) et à les informer des mesures prises (*let. c*).

Art. 32 Mesures provisionnelles

Le présent article reprend en grande partie l'art. 36 nLDAI. Les mesures provisoires qu'il prévoit permettent de placer les produits contestés sous séquestre si la protection des consommateurs ou de tiers l'exige (*al. 1*) ou, s'il existe des raisons sérieuses de croire que cette mesure est nécessaire à la protection des consommateurs (*al. 2*). Comme le prévoit l'*al. 3*, ces produits peuvent être entreposés sous contrôle officiel. Le séquestre ne sera levé que si les analyses montrent que ces produits sont sûrs. Ces mesures provisoires sont envisageables à tous les stades de l'exécution. On pourra par exemple placer sous séquestre un envoi de liquide impur contenant de la nicotine pour des cigarettes électroniques. Les coûts engendrés par les mesures provision-

nelles seront à la charge de la personne qui les aura générés (principe du pollueur payeur).

Art. 33 Dénonciation

L'*al. 1* reprend telles quelles les dispositions de l'art. 37 nLDAI et prévoit une dénonciation en cas d'infraction à la législation sur les produits du tabac. Concernant les analyses de denrées alimentaires, la pratique a montré que les buts poursuivis par la loi sont souvent plus facilement réalisables lorsque les autorités d'exécution et les entreprises concernées privilégient une discussion de nature à clarifier la situation plutôt que des mesures de répression. C'est la raison pour laquelle, dans les cas de peu de gravité, elles peuvent renoncer à dénoncer l'acte (*al. 2*). Un large pouvoir d'appréciation doit par conséquent être accordé aux autorités d'exécution en matière de dénonciation. Il va sans dire que le principe d'égalité, l'interdiction de l'arbitraire et les autres principes constitutionnels doivent être respectés dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation.

Section 5 Traitement des données

Art. 34 Traitement des données personnelles

Le contenu de l'*art. 34* p-LPTab est entièrement repris de l'art. 59 nLDAI. La loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁰² dispose, à l'art. 17, que les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données personnelles que s'il existe une base légale. L'*al. 1* la fournit pour tout traitement de données lié à l'exécution de la législation sur les produits du tabac. Le traitement de données portera sur des données personnelles (cf. la définition de ce terme à l'art. 3, let. a, LPD) et en particulier sur des données sensibles (cf. art. 3, let. c, LPD), notamment celles qui concernent les procédures et sanctions administratives. L'échange de données est cependant spécialement réglementé aux art. 35 et 36 p-LPTab.

Le traitement des données doit obéir aux principes généraux de la législation sur la protection des données. Parmi ceux-ci figurent le droit de toute personne de consulter toutes les données enregistrées qui la concernent (art. 8 LPD) et, le cas échéant, de requérir la rectification de ces données (art. 5 LPD).

Toutefois, ce n'est pas toujours la LPD qui s'applique. On a renoncé à la déclarer applicable aux cantons. Aujourd'hui, chaque canton possède sa propre loi en la matière, qui protège suffisamment les intéressés. Pour le cas où l'un d'eux dérogerait dans un cas isolé à la norme standard, il resterait soumis à l'art. 37 LPD, qui déclare obligatoires les dispositions citées plus haut en exécution du droit fédéral.

L'*al. 2* habilite le Conseil fédéral à régler les modalités relatives à la forme et au contenu du traitement et de l'échange de données. Un point important concerne les délais de conservation et de destruction des données, que le Conseil fédéral fixera à titre obligatoire, y compris pour les données cantonales relatives au droit des produits du tabac.

Art. 35 Echange de données entre autorités suisses

Le contenu de l'*art. 35* p-LPTab est inspiré de l'*art. 60* nLDAI. Seul l'échange de données afin de pouvoir remplir l'obligation de présenter des rapports assignés par des traités internationaux n'est pas repris étant donné que le domaine du tabac n'est soumis à aucun traité prévoyant une telle obligation. Pour assurer l'exécution du p-LPTab, les organes compétents de la Confédération et des cantons doivent pouvoir partager leurs informations. Si des problèmes surgissent concernant un produit du tabac mis à disposition sur le marché, un organe d'exécution cantonal doit pouvoir en informer l'organe d'exécution compétent d'un autre canton ou les autorités fédérales. Afin de pouvoir vérifier que toutes les entreprises actives dans l'importation de produits du tabac se soient soumises à l'obligation de déclarer de l'*art. 21* p-LPTab, l'OFSP doit également pouvoir obtenir de l'AFD la liste des entreprises importatrices de produits du tabac.

L'*al. 1* oblige les organismes cités à s'échanger les données d'exécution nécessaires pour s'acquitter des tâches d'exécution de la législation sur les produits du tabac. L'expression «données dont elles ont besoin pour l'accomplissement des tâches» recouvre aussi bien des données personnelles que d'autres informations en rapport avec l'exécution de la législation sur les produits du tabac, telles les statistiques de contestations ou les résultats d'inspection.

L'obligation de livrer des données ne s'applique que dans la mesure où les données requises sont effectivement nécessaires pour l'exécution d'une tâche légale et où l'organisme qui les demande s'est effectivement vu confier la tâche d'exécution en question. Dans le cas contraire, aucun échange de données n'est possible.

L'*al. 2* charge le Conseil fédéral de régler les détails de l'échange de données, à savoir les modalités de l'échange et la forme sous laquelle les données doivent être transmises. Ce dernier élément est important en vue d'une utilisation efficace des données, tout en respectant les exigences en matière de protection des données.

Art. 36 Echange de données avec des autorités ou des institutions étrangères et avec des organisations internationales

Le contenu de l'*art. 36* p-LPTab est presque intégralement repris de l'*art. 61* nLDAI. Dans le cadre de la collaboration internationale dont il est question à l'*art. 27* p-LPTab, la Suisse est amenée à échanger des informations avec des autorités ou institutions étrangères ou avec des organisations internationales. Il appartient au Conseil fédéral de régler les compétences et procédures applicables à ces échanges de données afin d'assurer une utilisation efficace des données nécessaires tout en garantissant le respect des exigences en matière de protection des données (*al. 1*).

En principe, aucune donnée concernant des sanctions administratives ou pénales qui auraient été prononcées contre une entreprise ne peut être transmise à l'étranger. Cependant, lorsque leur communication s'avère absolument indispensable pour parer à un danger immédiat pour la vie ou la santé ou si la Suisse s'est engagée à fournir de telles données en vertu d'un traité international ou d'une décision d'organisation internationale, la présente loi permet le transfert de ces données sensibles (*al. 2*). Le premier cas correspond en fait à la clause générale de police applicable à tout le droit suisse. De plus, dans les cas graves, le recours aux instruments usuels de l'entraide judiciaire demeure possible.

L'échange de données avec des autorités ou des institutions étrangères et avec des organisations internationales dans le cadre de l'exécution de prescriptions techniques est réglé par l'art. 22 LETC.

Section 6 Financement

Art. 37 Répartition des coûts

L'*art. 37* p-LPTab reprend le système de répartition des coûts prévu à l'art. 44 LDAI et à l'art. 57, al. 1, nLDAI. Selon cet article, la Confédération et les cantons assument les frais d'exécution dans leurs domaines de compétence respectifs, pour autant que les tâches qui leur sont confiées ne puissent pas être couvertes par des émoluments (cf. art. 38 p-LPTab). N'ayant aucune portée juridique, l'al. 2 de l'art. 57 nLDAI n'a pas été repris.

Art. 38 Émoluments

L'*al. 1* précise que les autorités fédérales compétentes peuvent prélever des émoluments pour les contrôles qu'elles effectuent et les décisions qu'elles prennent. Cette disposition est nécessaire car l'art. 46a, al. 3, LOGA ne s'applique que pour les émoluments relatifs à des décisions et à des prestations mais pas pour d'autres tâches officiels, comme par exemple des contrôles. Les contrôles et les mesures en question sont ceux prévus aux art. 30 à 32 p-LPTab. La Confédération crée ainsi les conditions légales pour permettre aux services compétents de la Confédération de financer au moins en partie les dépenses liées à la mise en œuvre de la législation fédérale.

Le Conseil fédéral a la compétence de réglementer dans le détail la perception d'émoluments. Cela concerne en particulier le montant des émoluments et les modalités de perception; il s'agit en première ligne de préciser le cercle des personnes soumises aux émoluments et le type d'émoluments. Ce faisant, il doit respecter deux grands principes de base, à savoir le principe de l'équivalence et celui de la couverture des coûts tel que prévu par l'art. 46a, al. 3, LOGA. Selon le principe de l'équivalence, la perception d'émoluments pour financer les frais administratifs liés aux activités de contrôle est globalement justifiée si lesdits contrôles ont également une utilité pour les secteurs concernés. En l'occurrence, ils renforcent la confiance des consommateurs dans les produits concernés. Le principe de la couverture des coûts veut que les émoluments couvrent l'ensemble des coûts de l'exécution de la tâche.

L'*al. 2* dispose que des émoluments ne sont perçus que pour des contrôles ayant donné lieu à contestation. Le principe visé ici au premier chef est celui, aujourd'hui courant en droit des produits, selon lequel lors des contrôles de marché effectués sur des échantillons, des émoluments sont perçus uniquement lorsque les contrôles révèlent des infractions qui conduisent à des mesures.

Chapitre 7 Dispositions pénales

En vertu de l'art. 2 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)¹⁰³, les dispositions générales du code pénal suisse (CP) sont applicables aux actes réprimés par la législation administrative fédérale, à moins que cette loi n'en dispose autrement.

Art. 39 Délits

Dans ses dispositions pénales, la loi distingue, suivant le degré de gravité de l'infraction, les délits (art. 39 p-LPTab) et les contraventions (art. 40 p-LPTab). Les graves violations de biens juridiques de haut rang sont sanctionnées comme des délits, les atteintes moins graves, comme des contraventions. Par délits, on entend les infractions qui peuvent mettre en danger la santé des gens. Contrairement au délit de lésion corporelle qui suppose une atteinte à un bien juridique, il suffit, pour que le délit de mise en danger abstrait soit caractérisé, que le bien juridique protégé soit mis en danger (c.-à-d. probabilité de lésion réelle ou accrue).

Selon l'art. 39 p-LPTab, est puni quiconque, intentionnellement ou par négligence, a mis à disposition sur le marché des produits du tabac contenant un ingrédient qui, lors de leur emploi usuel, met en danger la santé de façon directe ou inattendue. L'al. 1 prévoit une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire en cas d'infraction intentionnelle.

L'al. 2 précise que si l'auteur du délit tel que défini à l'al. 1 a agi par négligence, la peine encourue est une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus.

L'al. 3 érige le respect de la notification aux autorités conformément à l'art. 13, al. 2, p-LPTab en motif de réduction de peine.

Art. 40 Contraventions

L'al. 1, let. a à e, énumère les différentes contraventions. La commission intentionnelle de ces infractions est punie d'une amende de 40 000 francs au plus. Comme pour les délits, les contraventions sont là aussi énumérées de façon exhaustive.

Selon l'al. 2, quiconque a agi par négligence est puni d'une amende de 20 000 francs au plus pour les contraventions énumérées à l'al. 1.

Selon l'al. 3, la tentative et la complicité sont punissables.

Selon l'al. 4, une entreprise est frappée d'une amende allant jusqu'à 40 000 francs si ses employés violent les prescriptions relatives à l'interdiction de vente aux mineurs prévue à l'art. 19, al. 1, p-LPTab. Au sens de la loi, l'entreprise est définie dans l'al. 5.

Les peines sont calquées sur celles de la nLDAI.

Art. 41 Exploitation d'informations dans une procédure pénale

L'interdiction d'amener le prévenu à s'auto-accuser par la contrainte vise aussi bien la menace ou l'exercice de la contrainte physique que la menace ou le prononcé de peines en cas de refus de déposer ou de collaborer. En conséquence, les informations

¹⁰³ RS 313.0

obtenues en violation de cette interdiction ne sont pas exploitables dans une procédure pénale. Lorsque les autorités d'exécution compétentes pour exécuter la présente législation ont obtenu des informations en invoquant le devoir de collaboration visé à l'art. 30, al. 2, p-LPTab, ces informations ne peuvent être utilisées dans le cadre d'une procédure pénale contre la personne concernée que si celle-ci y consent ou que les informations en question auraient pu être obtenues sans sa collaboration.

Art. 42 Infractions commises dans une entreprise, faux dans les titres

Le DPA ne s'applique directement que lorsqu'une autorité administrative fédérale est chargée de poursuivre et de juger des infractions (cf. art. 1 DPA). Selon l'art. 42 p-LPTab, les dispositions pénales relatives aux infractions commises dans une entreprise et aux faux dans les titres prévues aux art. 6, 7 et 15 DPA s'appliquent également aux poursuites pénales exécutées par les autorités cantonales. Par dérogation aux dispositions générales du Code pénal applicables pour le reste, les art. 6 et 7 DPA instaurent une réglementation spéciale pour les infractions commises dans les entreprises et par un mandataire. L'art. 6 DPA permet de mettre en cause plus facilement la direction de l'entreprise puisqu'il prévoit qu'en cas d'infraction commise dans l'entreprise, le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté sont punissables à certaines conditions, en sus de la personne physique qui a commis l'infraction. En effet, ceux-ci sont souvent impliqués sans qu'on puisse les considérer de manière évidente comme des co-auteurs, des instigateurs ou des complices au sens du droit pénal. La disposition spéciale de l'art. 7 DPA permet ainsi, dans les cas de faible gravité, de renoncer à poursuivre les personnes punissables selon l'art. 6 DPA et de condamner l'entreprise à leur place. L'art. 15 DPA (faux dans les titres, obtention frauduleuse d'une constatation fausse) définit une forme particulière du faux dans les titres selon l'art. 251 CP qui se rapporte spécialement à la législation administrative fédérale. La peine encourue est plus légère que celle prévue à l'art. 251 CP mais le champ des éléments constitutifs est plus étendu car il englobe notamment la tromperie de l'administration.

Art. 43 Poursuite pénale

L'al. 1 précise que la poursuite des infractions au projet LPTab et à ses dispositions d'exécution incombe aux cantons.

Selon l'al. 2, l'AFD est compétente pour entamer des poursuites en cas d'infraction aux prescriptions sur l'importation fixées dans la présente loi ou dans ses dispositions d'exécution lorsqu'il y a simultanément infraction à la loi du 18 mars 2005 sur les douanes¹⁰⁴ ou à la loi du 12 juin 2009 sur la TVA¹⁰⁵. En cas d'infraction à la seule LPTab lors d'une importation, l'AFD transmet le cas à l'autorité cantonale compétente.

¹⁰⁴ RS 631.0

¹⁰⁵ RS 641.20

Chapitre 8 Dispositions finales

Art. 44 Modification d’autres actes

*1. Loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires*¹⁰⁶

Art. 2, al. 4, let. c

La présente modification de la LDAI a pour effet d’exclure les produits régis par la législation sur les produits du tabac du champ d’application de la LDAI. Cette mesure vise à garantir que les produits relevant de l’art. 3, al. 2, let. b, et 3, (cigarettes électroniques) ne soient pas couverts simultanément par les deux législations. La modification concerne la loi sur les denrées alimentaires en vigueur. Dans la mesure où la loi sur les denrées alimentaires révisée entre en vigueur avant le p-LPTab, elle devra être adaptée en conséquence. Une modification de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires serait libellée quasiment de la même façon. Sur le plan matériel, cela n’entraîne aucune différence au niveau de la délimitation du champ d’application.

*2. Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif*¹⁰⁷

Art. 2, al. 1

L’art. 2, al. 1, de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif est complété afin qu’il soit interdit de fumer ou d’inhaler des produits du tabac au sens de l’art. 3, al. 1, p-LPTab, des produits à fumer sans tabac, au sens de l’art. 3, al. 2, let. a, p-LPTab ainsi que des produits à inhaler sans tabac, avec ou sans nicotine, utilisés comme des produits du tabac (notamment les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine) définis aux art. 3, al. 2, let. b, et 3, p-LPTab dans les espaces où il est actuellement interdit de fumer. Ceux-ci sont définis à l’art. 1, al. 1 et 2, de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif.

Les effets nocifs des cigarettes électroniques, avec ou sans nicotine, sont encore peu connus. Bien qu’il soit admis que leurs émissions soient moins nocives que celles d’une cigarette classique, il est reconnu qu’elles ne sont pas inoffensives pour autant, car leurs émissions contiennent souvent des substances toxiques¹⁰⁸. De ce fait, le Conseil fédéral souhaite protéger les tiers contre les émissions de ces produits pour des raisons de santé publique.

En ce qui concerne les cigarettes électroniques sans nicotine, il est également prévu d’interdire leur consommation dans les espaces définis à l’art. 1, al. 1, et 2, de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif. Du fait qu’il est impossible de distinguer si une cigarette électronique contient ou non de la nicotine, l’interdiction d’inhaler une cigarette électronique contenant de la nicotine pourrait être facilement contournée. Ainsi, l’application concrète d’une interdiction valable uniquement pour les cigarettes électroniques avec nicotine ne serait être assurée en pratique. Le Con-

¹⁰⁶ RS 817.0

¹⁰⁷ RS 818.31

¹⁰⁸ Goniewicz M.L. et al. (2013), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, Tobacco Control, March 6; Schripp T. et al. (2013), Does e-Cigarette Consumption cause Passive Vaping? Indoor Air, 23, 25–31; Williams M. et al., (2013), Metal and Silicate Particles including Nanoparticles are present in Electronic Cigarette Cartomizer Fluid and Aerosol, PLOS One 8(3), e57987; 60 millions de consommateurs, septembre 2013.

seil fédéral prévoit dès lors un traitement uniforme de ces deux sortes de cigarettes électroniques.

Il en ira de même pour les autres produits à inhaler sans tabac utilisés comme des produits du tabac et libérant de la nicotine (par ex. les *e-shishas*).

De plus, comme l'ont montré les réactions lors de l'introduction de l'interdiction de consommer les cigarettes électroniques dans les transports publics à fin 2013, il n'est déjà pas aisé de différencier une cigarette classique de certains types de cigarettes électroniques, il le sera d'autant moins de différencier une cigarette électronique avec nicotine d'une cigarette électronique sans nicotine.

En plus de l'aspect lié à la protection de la santé publique mentionné ci-dessus, cela simplifiera aussi grandement l'exécution de la loi dans les établissements de la restauration et de l'hôtellerie ainsi que dans tous les espaces fermés dans lesquels il est interdit de fumer. Cette disposition aura également l'avantage d'entraîner une application uniforme de cette interdiction sur tout le territoire suisse, sans différences cantonales.

Art. 45 Disposition transitoire

Les produits du tabac destinés à être mis à disposition sur le marché suisse dont l'étiquetage n'est pas conforme aux exigences de l'art. 8 p-LPTab peuvent encore être importés et fabriqués selon l'ancien droit durant un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. De plus, selon l'ancien droit, ces produits peuvent être remis aux consommateurs jusqu'à l'épuisement des stocks (*al. 1*).

Les produits du tabac à usage oral peuvent être mis à disposition sur le marché selon l'ancien droit durant une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi (*al. 2*). Sont en particulier concernés par cette disposition les produits semblables au *snus* qui sont actuellement sur le marché, faute de délimitation par rapport aux produits du tabac à mâcher.

Le parrainage conclu sous l'ancien droit reste licite jusqu'à l'échéance du contrat, mais pendant cinq ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi (*al. 3*).

3 Conséquences

3.1 Introduction: analyse d'impact de la réglementation

Les conséquences de la nouvelle LPTab pour la Confédération, les cantons, l'économie et la société ont été étudiées dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) réalisée par un bureau d'études privé.

Le principal objet de l'AIR¹⁰⁹, qui a été achevée à l'automne 2015, était de quantifier les coûts et les bénéfices du p-LPTab pour la Confédération et les cantons, l'économie et la société. La LPTab vise à réduire les effets néfastes du tabagisme. Comme ceux-ci ne se font sentir qu'à long terme, à l'instar de ceux de l'amiante,

¹⁰⁹ Le rapport de l'AIR est consultable (en allemand) à l'adresse www.bag.admin.ch > Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht > Tabakproduktegesetz > Regulierungsfolgenabschätzung. L'étude a été réalisée selon le manuel AIR du Secrétariat d'Etat à l'économie et la check-list correspondante.

une longue période d'observation était nécessaire. Concrètement, dans le cadre de l'AIR, les conséquences de la LPTab ont ainsi été évaluées sur une période de 43 ans (de début 2018 à fin 2060).

L'AIR a été effectuée sur la base de l'avant-projet de loi mis en consultation le 21 mai 2014. Elle n'a pas été affectée par les modifications de l'avant-projet arrêtées par le Conseil fédéral le 5 juin 2015, dans la mesure où le thème de la vente par des jeunes, supprimé du p-LPTab, n'a pas été analysé dans l'AIR.

Elle se veut une analyse coûts-bénéfices, laquelle est basée sur le concept de surplus du consommateur: lorsqu'un consommateur achète un bien (ou un service) et le consomme, il réalise un bénéfice que les économistes appellent «surplus du consommateur». Ce bénéfice correspond à la différence entre le montant maximal que le consommateur est prêt à payer pour un bien (disponibilité à payer) et le montant qu'il paie réellement¹¹⁰. Dans une analyse coûts-bénéfices, on distingue trois types de conséquences:

- les *coûts*: on entend par «coût» ce qui entraîne une réduction du surplus du consommateur: il peut notamment s'agir des frais d'exécution du droit à la charge de la Confédération (cf. ch. 3.2) et des cantons (cf. ch. 3.3) ou des frais de réglementation pour les entreprises du secteur du tabac et des branches qui fournissent des prestations à ces entreprises (par ex. le secteur de la publicité, cf. ch. 3.5.2);
- les *bénéfices*: on entend par «bénéfice» ce qui fait augmenter le «surplus du consommateur» susmentionné; les bénéfices du p-LPTab résident dans l'éventuelle réduction des dommages causés par les maladies liées à la consommation de tabac; on en distingue trois types: (a) économies dans le coût du traitement des maladies liées à la consommation de tabac, dans le domaine de la santé (bénéfice direct), (b) réduction des pertes de productivité résultant de la morbidité et de la mortalité associées à la consommation de tabac, dans le domaine de l'économie (bénéfice indirect) et (c) amélioration de la qualité de vie grâce à un meilleur état de santé et réduction du nombre d'années de vie perdues pour cause de décès prématuré lié à la consommation de tabac (bénéfice intangible);
- le *transfert des coûts et des bénéfices*: on entend par «transfert des coûts et des bénéfices» ce qui n'entraîne ni réduction ni augmentation du surplus du consommateur, mais une redistribution de celui-ci entre différentes personnes ou catégories de population (cf. ch. 3.5.3); la réduction des revenus de l'imposition qui pourrait résulter d'une baisse du tabagisme provoquée par la LPTab en est un exemple.

Pour évaluer si le bénéfice du p-LPTab est supérieur à son coût, autrement dit si son bénéfice net est positif ou non, la distribution des coûts et des bénéfices dans la population n'est pas un critère pertinent. Elle est toutefois indiquée par souci de transparence – comme c'est généralement le cas dans les analyses d'impact de la réglementation.

¹¹⁰ Si un consommateur est par exemple prêt à payer 4 francs pour un hamburger dans un établissement de restauration rapide et que le prix de vente de ce hamburger est de 2 fr. 50, alors le bénéfice du consommateur, respectivement le surplus du consommateur, se monte à 1 fr.50.

Il ressort de l’AIR que, durant les années 2018 à 2060, les coûts moyens devraient atteindre 18,0 à 21,2 millions de francs par an et les bénéfices, 445 à 624 millions de francs (facteur d’escompte de 2 %), ce qui donne un bénéfice net entre 427 et 603 millions de francs par an. Les coûts touchent le secteur du tabac et des cigarettes électroniques, la Confédération et les cantons. Les bénéfices proviennent de la réduction des frais de traitement dans le système de santé, de la baisse du coût des arrêts de travail (pertes de productivité) ainsi que du maintien de la qualité de vie dans la population et des décès prématurés évités.

3.2 Conséquences pour la Confédération

3.2.1 Conséquences financières

En vertu du p-LPTab, de nouvelles tâches échoiront à la Confédération dans les domaines des *déclarations obligatoires, de l’élaboration de bases scientifiques pour la surveillance et la coordination de l’exécution des nouveaux thèmes, et de l’information du public*. La réglementation des cigarettes électroniques avec nicotine assimile une nouvelle catégorie de produits aux produits du tabac. Cela engendre des frais d’ajustement dont certains sont uniques et d’autres, courants.

Selon l’AIR, le p-LPTab occasionnera quelque 344 000 francs de frais d’exécution uniques supplémentaires à la Confédération. Ceux-ci sont imputables en grande partie à l’adaptation d’une application en ligne (env. 219 000 francs). Cette application servira à la déclaration et à la publication de la composition des produits et des dépenses consacrées à la publicité.

De plus, des frais d’exécution courants de quelque 137 000 francs par an sont escomptés en dépenses au titre des biens et services (env. 25 000 francs) et des frais de personnel (env. 112 000 francs). Les ressources supplémentaires au titre des biens et services correspondent à l’acquisition de bases scientifiques pour l’exécution de la loi.

Selon les conclusions de l’AIR, le p-LPTab entraînera un recul de la consommation de tabac, lequel aura pour corollaire une réduction des recettes que la Confédération tire de l’impôt sur le tabac. Le manque à gagner correspondant est estimé entre 115 à 175 millions de francs par an en moyenne pour les années 2018 à 2060. En revanche, les recettes tirées de la TVA et des impôts directs sont appelées à augmenter par suite de la réduction des pertes de productivité liées à la consommation de tabac. Il est peu probable cependant qu’elles parviennent à compenser le manque à gagner. L’effet global du p-LPTab sur les recettes fiscales ne peut toutefois pas être évalué de manière concluante dans la mesure où son impact sur la TVA et sur les impôts directs n’a pas pu être quantifié dans l’AIR.

Si les rentrées fiscales provenant de l’imposition du tabac devaient reculer dans une mesure correspondant à celle prédite dans l’AIR, le Conseil fédéral examinera si une augmentation de cette imposition est indiquée. Une révision de la LTab en vue du renouvellement de la compétence du Conseil fédéral en matière d’adaptation de l’imposition du tabac est actuellement en préparation.

3.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

Il ressort de l'AIR que le p-LPTab devrait générer une charge de travail supplémentaire de 1 205 heures par an pour la Confédération. Cela correspond environ à un poste à 60 %, requis pour les tâches suivantes: *examen des notifications de cigarettes électroniques* (art. 11 en relation avec art. 3, al. 2, let. b, p-LPTab), *traitement des déclarations obligatoires de la composition des produits et des dépenses consacrées au marketing* (art. 21 et 22 p-LPTab), *élaboration de bases scientifiques pour la surveillance et la coordination de l'exécution des nouveaux sujets* (cigarettes électroniques avec nicotine, remise à des mineurs, restrictions à la publicité du tabac, art. 14 à 17 et 24 p-LPTab), et *élaboration et actualisation de l'information du public sur les nouveaux sujets* (art. 29 p-LPTab).

La question de savoir si ce surcroît de travail est répercuté sur le budget de la Confédération ou l'OFSP fournit les ressources nécessaires en interne doit être tranchée dans le cadre de l'élaboration de la législation d'exécution.

3.3 Conséquences pour les cantons

Comme c'est déjà le cas sous le régime juridique en vigueur, les cantons doivent veiller à ce que les produits du tabac disponibles sur le marché satisfassent aux exigences légales en matière de composition, d'étiquetage, de publicité et de remise. Pour ce faire, ils effectuent des analyses de laboratoire (analyse des produits), procèdent à des inspections pour vérifier la bonne application de l'autocontrôle conformément à l'art. 23 LDAI, s'intéressent aux signalements qui émanent de la population en cas de publicité non autorisée ou réalisent des achats tests pour s'assurer du bon respect des prescriptions cantonales en vigueur en matière de remise.

Les analyses relatives aux cigarettes électroniques contenant de la nicotine (analyses de laboratoires), les achats tests de tabac (art. 20 p-LPTab) et l'exécution des restrictions au marketing désormais sur l'ensemble du territoire suisse (art. 14 à 17 p-LPTab) entraîneront dorénavant des frais d'exécution supplémentaires de quelque 376 000 francs par an pour les cantons. De plus, on peut s'attendre à ce qu'une campagne d'analyses concernant les cigarettes électroniques avec nicotine s'avère nécessaire l'année suivant l'entrée en vigueur de la LPTab. Son coût est estimé à quelque 288 000 francs dans l'AIR.

Analyse des produits

L'enquête sur l'analyse des produits menée dans le cadre de l'AIR a montré que celle-ci est actuellement très rudimentaire – notamment en raison de l'investissement qu'elle nécessiterait, jugé trop élevé pour un seul laboratoire –, et qu'une coordination centralisée serait souhaitable. Selon l'AIR, l'année qui suivra l'entrée en vigueur du p-LPTab (supposée être l'année 2018), un «test de vapotage» permettra d'examiner deux produits par marque de liquide (par exemple un avec et un sans nicotine). Comme une cinquantaine de marques de liquide sont actuellement commercialisées en Suisse, 50 tests de vapotage portant chacun sur deux produits devraient être réalisés la première année. Par la suite, 10 % de nouvelles marques viendront s'y ajouter chaque année. L'AIR chiffre à 5 769 francs le coût d'un test de vapotage. Elle table sur une première campagne d'essais de 50 tests, dans le cadre de l'entrée en vigueur du p-LPTab, dont le coût tournerait donc autour des 288 000

francs susmentionnés. Selon les estimations de l’AIR, les années suivantes, cinq tests devraient être effectués chaque année pour un coût annuel de 28 800 francs.

Achats tests de tabac

Concernant les achats tests de tabac, l’AIR postule que les cantons qui n’effectuent pas encore d’achats tests de tabac sous le régime juridique en vigueur en effectuent autant par habitant que les six des 19 cantons ayant participé à l’enquête menée dans le cadre de l’AIR, qui en effectuent déjà. Dans cette hypothèse, on peut s’attendre à ce que, sous le régime du p-LPTab, 918 – soit 501 achats tests supplémentaires – soient effectués chaque année. L’AIR estime le coût d’un achat test de tabac à 189 francs, comme celui d’un achat test d’alcool. Cela implique globalement que les achats tests occasionneront des frais d’exécution courants supplémentaires de quelque 95 000 francs par an aux cantons.

Restrictions au marketing

Les restrictions au marketing prévues par le p-LPTab pourraient occasionner des frais d’exécution supplémentaires (monitorage d’activités de marketing, sanction de comportements illégaux, etc.) aux cantons – en particulier à ceux qui n’en prévoient pas actuellement. Dix des 18 cantons ayant répondu avaient mis en œuvre des restrictions au marketing pour les produits du tabac en 2014. Lesdites restrictions avaient généré des coûts dans seulement deux de ces dix cantons. Les huit cantons qui s’attendent à des frais supplémentaires et ont pu les quantifier les évaluent à quelque 148 000 francs cumulés par an. Sur la base de ces indications, l’AIR évalue à quelque 253 000 francs par an le montant des charges supplémentaires que les restrictions au marketing prévues par le p-LPTab devraient occasionner à l’ensemble des cantons.

Ces frais d’exécution sont à mettre en perspective avec les pronostics en matière de réduction des coûts de la santé: la réduction des dépenses de santé des cantons devrait être nettement supérieure au supplément de frais d’exécution qu’ils auront à supporter.

3.4 Conséquences pour la Principauté de Liechtenstein

La législation suisse des denrées alimentaires en vigueur et, partant, celle des produits du tabac, est également applicable dans la Principauté de Liechtenstein, conformément au traité de douane du 29 mars 1923¹¹¹ entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein. La réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse établie dans le traité de douane sera également applicable au p-LPTab à l’avenir, de sorte que le présent p-LPTab s’appliquera de la même manière au Liechtenstein et en Suisse. Dans le cadre de l’élaboration de la législation d’exécution et de la procédure régulière d’élimination des divergences portant sur les annexes au traité douanier, il convient d’examiner si le p-LPTab contient des dispositions qui ne sont pas pertinentes pour le traité douanier.

¹¹¹ RS 0.631.112.514

3.5 Conséquences économiques

3.5.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

Outre les arguments de politique de la santé susmentionnés (cf. ch. 1.1.1), selon l'AIR, les raisons suivantes justifient la présente réglementation, économiquement parlant: les coûts occasionnés par les fumeurs sont supportés en grande partie par la société. Du point de vue économique, ces coûts externes doivent être internalisés par le truchement de l'imposition (autrement dit partiellement refacturés aux fumeurs). A défaut, la consommation de tabac sera supérieure à ce qui serait optimal d'un point de vue macro-économique. D'après les auteurs de l'AIR, il est cependant fort probable qu'en Suisse, les coûts externes du tabagisme soient déjà largement compensés par l'impôt sur le tabac

La preuve de l'existence d'une défaillance du marché ne suffit pas, du point de vue économique, pour justifier une réglementation dans le sens du p-LPTab. La preuve que son bénéfice est supérieur à son coût («critère du bénéfice net») est également nécessaire à cet effet. Selon les conclusions de l'AIR, le p-LPTab présente un bénéfice nettement supérieur à son coût (bénéfice net de 427 à 603 millions de francs par an), ce qui amène les auteurs à la conclusion que la réglementation dans le sens de la LPTab est économiquement justifiée.

3.5.2 Conséquences économiques pour différents groupes sociaux

Le p-LPTab entraînera des frais de réglementation supplémentaires dans les entreprises du secteur privé. Ceux-ci sont évalués ci-après secteur par secteur.

Entreprises du secteur du tabac

Le p-LPTab sera la source de frais de réglementation supplémentaires pour les entreprises qui mettent à disposition sur le marché des produits du tabac. L'obligation de déclarer les principaux ingrédients entrant dans la composition des produits du tabac mis à disposition sur le marché contraindra les entreprises du secteur du tabac à adapter les emballages en conséquence. L'AIR évalue à 17,3 millions de francs les frais uniques générés par la modification des quelque 3500 types d'emballages. Des frais de réglementation courants, autrement dit annuels, principalement imputables aux restrictions au marketing prévues par le p-LPTab, sont à attendre dans le secteur du tabac: ils entraîneront une réallocation des dépenses de marketing vers des instruments de marketing moins efficaces et partant, moins efficaces. En se basant sur une analyse empirique des conséquences des restrictions au marketing introduites au niveau cantonal entre 1997 et 2007¹¹², l'AIR évalue empiriquement à 13,7 millions de francs par an l'augmentation des dépenses de marketing des entreprises du secteur du tabac induites par les restrictions au marketing prévues par le p-LPTab. Des frais de réglementation courants supplémentaires à hauteur respectivement de 136 000 et 71 000 francs devraient en outre être générés par l'obligation de déclarer annuellement le montant des dépenses consacrées au marketing (art. 22 p-LPTab) et par l'exécution plus rigoureuse de l'obligation de

¹¹² www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Cantons

déclarer chaque année la composition des produits (art. 21 p-LPTab). De plus, une réduction de l'ordre de 5,9 à 9,0 millions de francs par an, en moyenne, des bénéfices des entreprises distribués sous forme de dividendes à des personnes physiques en Suisse est prévisible pour les années 2018 à 2060 (facteur d'escompte de 2 %). Pour ces années, l'AIR évalue de 17,5 à 20,6 millions de francs par an les frais moyens générés dans le secteur du tabac par le p-LPTab. Au vu de la valeur ajoutée qui a atteint 2,3 milliards de francs en 2011¹¹³ dans ce secteur, ces frais de réglementation supplémentaires peuvent être considérés comme négligeables.

Entreprises du secteur de la commercialisation des cigarettes électroniques

Les développements qui suivent concernent uniquement les entreprises qui distribuent des cigarettes électroniques sans nicotine car les entreprises suisses n'ont pas le droit, en l'état actuel des choses, de fabriquer ou de distribuer des cigarettes électroniques contenant de la nicotine.

Le p-LPTab occasionnera des frais de réglementation supplémentaires aux entreprises qui mettent à disposition sur le marché des cigarettes électroniques sans nicotine. Selon l'AIR, l'obligation de notifier les produits avant de les introduire sur le marché (art. 11 p-LPTab) et de déclarer chaque année leur composition (art. 21 p-LPTab) conjuguée aux dépenses consacrées au marketing (art. 22 p-LPTab) engendrera 495 000 francs de frais de réglementation uniques et 90 000 francs de frais de réglementation annuels. Ne sont pas compris dans ces montants les éventuels frais qu'induirait une réglementation de la composition et des émissions des cigarettes électroniques dans le cadre de l'art. 7 p-LPTab. Ceux-ci ne peuvent pas encore être évalués car la législation d'exécution correspondante n'est pas encore connue. Au vu du volume du marché suisse des cigarettes électroniques sans nicotine, qui était estimé à 16 millions de francs en 2014, les frais de réglementation en question n'apparaissent pas comme négligeables.

Par ailleurs, la libéralisation de la commercialisation des cigarettes électroniques avec nicotine contribuera à faire décoller ce secteur, donnant au passage un coup de fouet au secteur du tabac classique (par exemple via des reprises d'entreprises de cigarettes électroniques).

Secteur de la publicité, des médias et du marketing

Selon les conclusions de l'AIR, le p-LPTab n'entraînera pas une baisse mais une hausse du chiffre d'affaires du secteur de la publicité, des médias et du marketing. On verra toutefois s'opérer une redistribution à l'intérieur de ce secteur, qui sera caractérisée par un recul des recettes des médias publicitaires classiques (cinéma, affiches, écrans publicitaires, journaux et revues) et une progression des recettes des points de vente et du parrainage de manifestations.

De 2012 à 2014, 19,7 millions de francs bruts par an ont été enregistrés en moyenne comme dépenses pour les campagnes d'affichage et de presse classiques, ce qui représente environ 0,4 % des dépenses publicitaires totales brutes. Selon les estimations de l'AIR, les recettes effectives des annonceurs (cinémas, journaux, etc.) ne représentaient pas plus de la moitié environ de ce montant, à cause des rabais consentis et des commissions versées à titre de conseil et d'intermédiaire. Le p-LPTab

¹¹³ KPMG (2013): Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft, KPMG Holding AG/SA.

devrait entraîner une érosion supplémentaire des recettes des médias classiques de quelque 10 millions de francs par an (année de référence: 2014).

3.5.3 Conséquences macro-économiques et transferts

Selon les conclusions de l’AIR, le p-LPTab ne devrait pas avoir d’incidence majeure sur la situation de l’emploi, les prix et l’intensité de la concurrence. Il entraînera certes une réduction non négligeable des chiffres d’affaires et du nombre d’emplois dans le secteur du tabac, mais celle-ci ne pèsera pas de manière significative sur l’économie nationale car une hausse analogue des chiffres d’affaires et du nombre d’emplois est à attendre dans d’autres secteurs. Les conséquences du p-LPTab sur l’emploi s’annoncent plutôt positives, dans la mesure où il réduira les pertes de productivité pour cause de maladie et de décès liés à la consommation de tabac. Comme l’a expliqué le Conseil fédéral à ce sujet dans sa réponse du 26 août 2015 à la motion Hess (15.3548), la consommation de tabac constitue une charge importante pour l’économie. Elle est chaque année à l’origine de 304 000 cas de maladies et occasionne la perte de quatre millions de jours de travail chez les personnes temporairement non actives (année de référence 1995).

Conséquences pour la concurrence

L’AIR s’est intéressée aux conséquences des restrictions au marketing pour la concurrence (cf. ch. 7.4.5 de l’AIR). Elle a étudié l’influence respective de trois chaînes d’impacts sur la concurrence en prenant également en comptes les expériences réalisées dans les cantons (où l’interdiction de la publicité pour le tabac n’a pas eu d’incidence sur les prix), la croissance du marché du tabac finement coupé et l’augmentation de la publicité comparative axée sur les prix dans les points de vente. Les auteurs de l’AIR ont tendance à penser qu’il est peu probable qu’en affaiblissant la concurrence, le p-LPTab crée des coûts supplémentaires qui se répercuteraient à leur tour sur les prix, et agiraient du même coup à la baisse sur le surplus du consommateur. Un autre argument à cet égard est que la légalisation des cigarettes électroniques avec nicotine pourrait exercer une pression sur les prix des produits du tabac classiques au profit des consommateurs.

Conséquences pour le prix des cigarettes

L’AIR s’est attachée à évaluer les conséquences sur les prix des frais de réglementation supplémentaires occasionnés au secteur du tabac par le p-LPTab (cf. ch. 7.4 de l’AIR). Ces frais devraient faire augmenter les coûts de production de 2,6 centimes par emballage.

Compensation du recul de l’emploi dans le secteur du tabac

Selon l’AIR, sous le régime du p-LPTab, le chiffre d’affaires et le nombre d’emplois dans le secteur du tabac seraient inférieurs à ce qu’ils auraient été si le régime juridique en vigueur n’avait pas été modifié. On assisterait toutefois à une redistribution: les chiffres d’affaires progresseraient d’autant et des emplois supplémentaires seraient créés dans d’autres secteurs, car les fumeurs «découragés» par le régime du p-LPTab reporteraient sur d’autres produits de consommation l’argent qu’ils auraient dépensé en produits du tabac. Selon l’AIR, pour les années 2018 à 2060, la baisse du chiffre d’affaires réalisé dans le secteur du tabac, imputable au p-LPTab,

est estimée entre 111 et 170 millions de francs par an en moyenne (facteur d'escompte de 2 %). Cette baisse se traduirait durant cette même période par un transfert de 340 à 540 emplois du secteur du tabac vers d'autres branches de l'économie.

D'autres redistributions sont observées, telle que la baisse des recettes fiscales (cf. ch. 3.2.1) et les conséquences pour les assurances sociales (cf. ch. 3.6).

Conséquence pour l'attrait de la place économique suisse

L'impact du p-LPTab sur l'attrait de la place économique a été analysé qualitativement dans l'AIR. La Suisse est le siège de plusieurs grandes multinationales du tabac dont le choix n'a pas été influencé outre mesure par les réglementations applicables au marché suisse. Il est fort probable que la présente loi n'aura pas d'incidence sur l'attrait de la Suisse comme place économique pour le secteur du tabac. La libéralisation du marché des cigarettes électroniques devrait au contraire favoriser l'expansion des entreprises qui commercialisent déjà des cigarettes électroniques sans nicotine ou la création de nouvelles entreprises.

3.6 Conséquences sanitaires et sociales

Bénéfice généré par la réduction de la prévalence

Le p-LPTab aura un bénéfice si le coût social du tabagisme diminue et si les maladies du système cardiovasculaire et des voies respiratoires, ainsi que les cancers, reculent. Cela se traduira à la fois par une baisse des frais de traitement directs, par une baisse des frais indirects liés à l'absentéisme ou ayant une incidence positive sur la productivité, ainsi que par une baisse des coûts intangibles (perte de qualité de vie, décès prématurés). Selon les conclusions de l'AIR, à long terme (d'ici à 2060), la proportion de fumeurs dans la population diminuera de 7,6 à 11,9 %. Pour les années 2018 à 2060, il en résultera un bénéfice de 445 à 624 millions de francs par an en moyenne (facteur d'escompte de 2 %). Ce chiffre a notamment été calculé en partant de l'hypothèse que les restrictions à la publicité du tabac auraient des effets analogues à ceux qui ont pu être observés dans les cantons, que les cigarettes électroniques évinceraient en partie du marché les cigarettes classiques et que l'augmentation des prix provoquée par la hausse des frais de réglementation serait répercutée sur les consommateurs.

Ce résultat est du même ordre que ceux évoqués dans la littérature spécialisée¹¹⁴, dans laquelle on lit que l'interdiction généralisée de la publicité, de la promotion et du parrainage du tabac pourrait à elle seule faire baisser la consommation de tabac de 7 %.

¹¹⁴ Saffer H., Chaloupka F. (2000), The Effect of Tobacco Advertising Bans on Tobacco Consumption, *Journal of Health Economics*, 19, 1117–1137.

La réduction de la prévalence irait de pair avec une réduction du coût social du tabagisme, d'ici à 2060, que Fueglistler-Dousse et al. (2009) ont chiffrée à 9,9 milliards de francs pour l'année 2007¹¹⁵. Selon l'AIR, une réduction de la prévalence¹¹⁶ résulterait des trois phénomènes suivant:

- *restrictions au marketing*: dans l'hypothèse où une dynamique comparable à celle observée dans les cantons entre 2002 et 2012 se manifesterait dans toute la Suisse, les restrictions au marketing prévues par le p-LPTab feraient reculer la prévalence de 5,4 à 9,9 % à long terme;
- *légalisation des cigarettes électroniques contenant de la nicotine*: l'augmentation de la proportion de personnes consommant des cigarettes électroniques au lieu des cigarettes classiques ferait reculer la prévalence de 2,1 % dans l'hypothèse d'une dynamique comparable à celle observée en France;
- *augmentation des prix*: l'augmentation des frais de réglementation et par conséquent, le renchérissement de la production, qui est répercuté sur les clients, entraînerait une réduction de la prévalence estimée à 0,1 %.

D'après les calculs basés sur les pronostics relatifs aux conséquences du p-LPTab en termes de prévalence et sur les scénarios démographiques de l'OFS, le projet réduirait nettement le nombre de fumeurs aussi bien à court qu'à long terme. Selon les estimations de l'AIR pour 2060, le nombre de fumeurs dans la population sera inférieur de 142 000 à 224 000 personnes à ce qu'il aurait été si le p-LPTab n'était pas entré en vigueur. Compte tenu des conséquences directes sur les personnes de moins de 40 ans (restrictions à la publicité, passage aux cigarettes électroniques avec nicotine), une partie significative de la réduction du nombre de fumeurs sera obtenue dans les cinq premières années qui suivront l'entrée en vigueur de la loi.

Selon les estimations de l'AIR, la réduction du nombre de fumeurs induite par le p-LPTab s'accompagnerait, pour les années 2018 à 2060, d'une réduction du coût social du tabagisme qui peut être chiffrée actuellement, comme indiqué, entre 445 et 624 millions de francs par an en moyenne (bénéfice du p-LPTab). Ce bénéfice provient, à raison d'un tiers, de la légalisation des cigarettes électroniques contenant de la nicotine, et de deux tiers, des restrictions au marketing prévues dans le p-LPTab. Il se décompose en un bénéfice direct découlant des frais de traitement des maladies secondaires évités (122 à 167 millions de francs par an), en un bénéfice indirect correspondant à la réduction des pertes de productivité (161 à 243 millions de francs par an, dont 120 à 180 millions de francs bénéficient aux entreprises) et en ce qu'on appelle le bénéfice intangible lié au maintien de la qualité de vie des personnes concernées et à la réduction des décès prématurés (162 à 214 millions de francs par an).

Assurances sociales et prévoyance vieillesse

L'AIR n'a pas pu quantifier les conséquences du p-LPTab sur le budget des assurances sociales. D'après des études menées aux Etats-Unis et en Allemagne, le p-LPTab entraînerait une augmentation des recettes et une réduction des dépenses dans l'assurance maladie obligatoire et l'assurance invalidité.

¹¹⁵ Fueglistler-Dousse Sylvie, Claude Jeanrenaud, Dimitri Kohler und Joachim Marti (2009): Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé: Tabagisme et consommation excessive d'alcool, Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel.

¹¹⁶ La réduction de la prévalence est donnée en pourcentage (par ex. une réduction de 10 % ferait diminuer la prévalence des fumeurs de 25,0 % à 22,5 %).

Les conséquences sur la prévoyance vieillesse obligatoire sont floues car les études disponibles dans la littérature arrivent à des conclusions contradictoires. Il va de soi que toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour que la population suisse puisse rester le plus longtemps possible en bonne santé, même si cela doit entraîner des dépenses plus élevées pour les organismes de retraite.

3.7 Synthèse des coûts et des bénéfices

Pour la Confédération, les cantons et les entreprises, l'AIR évalue globalement à 18,4 millions de francs les frais uniques et à 14,5 millions de francs les frais courants occasionnés chaque année par le p-LPTab (année de référence 2014, sans rente des producteurs). La projection des coûts du p-LPTab (2018 à 2060) est basée sur l'hypothèse que les frais courants augmenteront, compte tenu de la tendance à la croissance de la productivité réelle lors des années 1993 à 2013, et en partie proportionnellement à la croissance de la population pronostiquée par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Dans ces conditions, on peut estimer entre 18,0 à 21,2 millions de francs par an en moyenne les coûts annuels occasionnés par le p-LPTab dans les années 2018 à 2060 (y compris la réduction de la marge des producteurs; facteur d'escompte de 2 %).

Les frais courants et les frais uniques (sans la réduction de la marge des producteurs) sont indiqués dans le tableau 2 en fonction des modifications prévues par le p-LPTab pour l'année de référence 2014. Les quelque 14,5 millions de francs de frais courants se répartissent entre la Confédération (env. 137 000 francs), les cantons (env. 376 000 francs) et le secteur privé (env. 14 millions de francs). Les frais uniques initiaux s'élèvent à 18,4 millions.

Figure 2

Frais uniques et frais courants générés par le p-LPTab pour l'année 2014, sans la réduction des marges des producteurs, montants libellés en francs (source: rapport de l'AIR, tableau 19)

	Frais courants par an				Frais uniques			
	Total	Confédération	Cantons	Economie	Total	Confédération	Cantons	Economie
Légalisation des cigarettes électroniques avec nicotine	28 845		28 845		288 450		288 450	
Teneurs maximales applicables aux émissions	n.a.				n.a.			
Adaptation des emballages					17 434 949			17 434 949
Adaptation de l'application pour les notifications en ligne					218 594	218 594		
Notification de cigarettes électroniques	26 400	1 859		24 541	264 005	18 594		245 411
Déclaration annuelle de la composition des produits	172 731	49 738		122 994	119 651			119 651
Déclaration et publication des dépenses de marketing	163 529	13 945		149 584				
Restrictions au marketing	13 959 307	28 594	253 015	13 677 699	30 000	30 000		
Achats tests de tabac	94 571		94 571					
Surveillance et coordination	28 594	28 594						
International					76 484	76 484		
Information	14 297	14 297						
Total p-LPTab	14,5 mio.	137 027	376 431	14,0 mio.	18,4 mio.	343 672	288 450	17,8 mio.

Comme indiqué, le bénéfice du p-LPTab réside dans la réduction du nombre de fumeurs. Selon l’AIR, la part de fumeurs diminuera de 7,6 à 11,9 % à long terme. Cette diminution aurait pour corollaire une réduction du coût social du tabagisme – estimée actuellement à 445 à 624 millions de francs en moyenne – dans les années 2018 à 2060. Selon l’estimation de l’AIR, en 2060, le nombre de fumeurs dans la population, qui aura augmenté d’ici là, sera inférieur de 142 000 à 224 000 à ce qu’il aurait été si le p-LPTab n’était pas entré en vigueur.

Le bénéfice moyen annuel du P-LPTab résulte de la baisse du coût des arrêts de travail (bénéfice indirect), de la réduction des frais de traitement dans le système de santé (bénéfice direct), ainsi que du maintien de la qualité de vie dans la population et des décès prématurés évités (bénéfice intangible).

Figure 3

Bénéfices annuels moyens générés par le p-LPTab
(source: rapport de l’AIR, tableau 23), facteur d’escompte de 2 %

Bénéfice par an (en millions de francs)				
Total	Bénéfice indirect		Bénéfice direct	Bénéfice intangible
	Total	Travail rémunéré	Total	Total
445–624	161–243	120–180	122–167	162–214

Le bénéfice net du projet correspond à la différence entre son bénéfice (soit 445 à 624 millions de francs par an) et son coût (soit 18,0 à 21,2 millions de francs par an). Selon les estimations de l’AIR, il est en moyenne de 427 à 603 millions de francs par an.

Selon les auteurs de l’AIR, il ne fait aucun doute que le bénéfice net du p-LPTab est positif: les analyses de sensibilité et de scénario ont montré qu’il reste positif même lorsqu’il est calculé sur la base d’hypothèses très défavorables au p-LPTab.

3.8 Adéquation de l’exécution du droit

Coordination de l’analyse du tabac

Seule une autorité d’exécution (sur 20 au total) a pris position sur l’avant-projet dans le cadre de la consultation. Sa réponse contenait des commentaires sur les cigarettes électroniques, mais pas sur les restrictions au marketing proposées ni sur la remise, qui ne relèvent pas non plus de sa compétence à l’heure actuelle. L’autorité en question a salué le maintien de la structure d’exécution du droit, en précisant cependant que toutes les autorités d’exécution ne seraient pas capables de – ni disposées à – procéder à l’analyse des produits du tabac et ce, parce qu’une analyse au cas par cas nécessite des moyens trop importants. Une réglementation plus claire à cet égard est souhaitée. Aucune prise de position n’a été reçue de l’Association des chimistes cantonaux de Suisse (ACCS).

Mise en œuvre des nouvelles prescriptions relatives aux cigarettes électroniques

En matière de cigarettes électroniques, les réglementations techniques sont conçues dans le cadre de l'élaboration des ordonnances, en tenant compte notamment des résultats de processus de normalisation (par ex. ceux qui ont été menés en France). Des experts issus des milieux scientifiques, du secteur des cigarettes électroniques ou du tabac, ou en matière d'exécution du droit peuvent tout à fait être consultés, afin que la réglementation reflète les dernières avancées de la technique et de la science.

Mise en œuvre des nouvelles prescriptions relatives à l'interdiction de la publicité pour les produits du tabac

Les cantons sont déjà compétents pour contrôler les prescriptions en matière de publicité. La publicité ciblée sur les jeunes de moins de 18 ans, par exemple, est interdite. De plus, la publicité par voie d'affiches est interdite dans 15 cantons, la publicité au cinéma dans quatre cantons et le parrainage de manifestations dans deux cantons. Il est fort probable que les méthodes déjà utilisées aujourd'hui soient également mises en œuvre pour faire exécuter les prescriptions plus sévères en matière de publicité désormais valables à l'échelle fédérale; ces méthodes incluent les observations ou inspections des autorités et les enquêtes sur la base de signalements émanant de la population, d'entreprises concurrentes ou d'organisations non gouvernementales. Le Conseil fédéral apportera également les précisions nécessaires au niveau de l'ordonnance.

Mise en œuvre des nouvelles prescriptions sur la remise de produits du tabac aux mineurs

Des achats tests sont déjà effectués pour contrôler la bonne application des prescriptions cantonales en vigueur en matière de remise. Un guide pratique pour la mise en œuvre de ces dispositions a été établi sur mandat de l'OFSP. Il permet d'effectuer et de documenter les achats tests de l'ensemble des cantons, des communes, des villes et des ONG de manière analogue. Disponible depuis novembre 2014, il a été conçu avec les cantons à partir des expériences réalisées dans le domaine de l'alcool et du tabac et peut servir de base pour les quatre cantons qui n'ont pas encore de dispositions correspondantes.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹¹⁷ comme message concernant la ratification et la mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT). Ce message devait également contenir le projet LPTab qui est désormais soumis au Parlement, de manière séparée, sans ratification de la CCLAT.

¹¹⁷ FF 2012 349, ici 482

4.2

Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le présent projet de loi sur les produits du tabac est une contribution à l'atteinte des objectifs visés par le Programme national tabac 2008–2012 accepté par le Conseil fédéral. Celui-ci a prolongé ce programme jusqu'en 2016¹¹⁸. En renforçant la prévention structurelle, le p-LPTab concrétise partiellement les objectifs de ce programme prévoyant une adaptation du droit suisse à l'évolution internationale avec, en particulier, de la CCLAT. En outre, la loi est une contribution à l'objectif 1.3 (Renforcer la promotion de la santé et la prévention des maladies) de la stratégie globale «Santé2020»¹¹⁹.

5

Aspects juridiques

5.1

Constitutionnalité

Le p-LPTab est fondé sur les art. 95, al. 1, et 118, al. 2, let. a et b, de la Constitution (Cst.).

Selon l'art. 118, al. 2, Cst., la Confédération légifère sur «l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé.» Elle dispose donc d'une compétence législative étendue dans ce domaine. Au centre de la base constitutionnelle du projet LPTab se trouve l'art. 118, al. 2, let. a, Cst. qui a pour objet de protéger les consommateurs des atteintes à la santé que pourraient leur occasionner certains produits. Quant au fond, la disposition couvre l'utilisation des articles de ménage et objets usuels dans la mesure où ils peuvent présenter un danger pour la santé. L'énumération de la let. a ne se veut pas exhaustive¹²⁰. Elle englobe toutes les marchandises et les objets spécifiquement mentionnés, potentiellement dangereux pour la santé, en citant les plus courants d'entre eux (denrées alimentaires, produits thérapeutiques, produits chimiques, etc.). Les produits du tabac peuvent sans aucun doute être considérés comme des objets présentant un danger pour la santé de la population.

L'art. 118, al. 2, let. b, Cst. confère à la Confédération la compétence de légiférer en matière de lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues ou les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux. Les mesures arrêtées par la Confédération doivent être en rapport avec les maladies «à combattre» de la let. b ou tout au moins réduire les facteurs de risques reconnus pour ces maladies comme, dans le cas présent, la consommation de produits du tabac. Parmi les maladies très répandues, on peut notamment citer les maladies non transmissibles telles que les maladies cardio-vasculaires. Par «maladies particulièrement dangereuses», on entend exclusivement des maladies qui menacent la vie ou qui portent très gravement atteinte à la santé. Les cancers entrent par exemple dans cette catégorie.

¹¹⁸ www.bag.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions > Tabac > Programme national

¹¹⁹ www.bag.admin.ch > Thèmes > Santé2020

¹²⁰ Tomas Poledna, art. 118, in: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (éd.): Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2^e éd., Zurich, 2008, Cm 9.

L'autre disposition constitutionnelle qui figure dans le préambule du p-LPTab est l'art. 95, al. 1 Cst. Il donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Il lui confère une compétence étendue dans ce domaine tout en préservant l'intérêt général de l'économie suisse à ce que les aspects de politique sanitaire soient pris en compte lors de la mise à disposition sur le marché des produits du tabac par des sujets économiques privés.

Les mesures prévues par le présent projet en matière de publicité, de promotion des ventes et de parrainage peuvent limiter la liberté d'opinion et d'information (art. 16 Cst.), la liberté des médias (art. 17 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.). Elles doivent être mises en balance entre le but d'intérêt public visé, d'une part, et la protection des droits fondamentaux touchés, d'autre part. La limitation de ces libertés nécessite une base légale; elle doit être justifiée par un intérêt public et proportionnée au but visé.

Le présent projet fournit la base légale requise. La compétence législative (art. 3 Cst.) résulte des bases constitutionnelles susmentionnées. L'intérêt public à des mesures de protection de la santé découle du mandat constitutionnel de régler l'utilisation des objets pouvant présenter un danger pour la santé et de combattre les maladies très répandues ou particulièrement dangereuses. Les dispositions du projet sont proportionnées par rapport au but visé. Les éventuelles atteintes à la liberté d'opinion et d'information ainsi qu'à la liberté économique sont limitées aux aspects nécessaires pour atteindre le but visé.

5.2 **Compatibilité avec les obligations internationales**

Les dispositions du présent projet de loi sont compatibles avec les obligations de la Suisse résultant des Accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de divers accords internationaux de libre-échange et d'investissements. Le présent projet est également conforme aux engagements de la Suisse à l'égard de l'Union européenne (UE), ainsi qu'aux objectifs visés par sa politique européenne.

La Suisse étant membre de l'OMC, elle doit en particulier veiller, lors de l'adoption de réglementations techniques, à respecter l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (ci-après, OTC)¹²¹. Selon ce dernier, les projets de règlements techniques nationaux doivent être notifiés aux pays membres de l'OMC à certaines conditions, notamment lorsque leur teneur technique diverge de celle des normes, guides et recommandations internationaux en la matière ou lorsqu'il n'existe aucune norme internationale dans ce domaine ou encore lorsque les règlements peuvent engendrer des effets notables sur le commerce¹²². La Suisse est également tenue par l'Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)¹²³, en particulier par son Annexe H, qui prévoit une procédure de notification relative aux projets de réglementations techniques lorsque ceux-ci ne reprennent pas intégralement les normes internationales ou européennes (art. 2 de l'Annexe H). Conformément aux réglementations précitées, le

¹²¹ RS **0.632.20** annexe 1A.6

¹²² Sur le plan du droit national, l'engagement suisse de notifier ses règlements techniques dans le cadre de l'accord OMC et de l'AELE est mis en œuvre par l'ordonnance du 17 juin 1996 sur la notification (ON, RS **946.511**).

¹²³ RS **0.632.31**

présent projet a fait l'objet d'une notification auprès des pays membres de l'OMC et de l'AELE. Celle-ci a eu lieu en parallèle à la procédure de consultation. Le projet a suscité deux réactions de la part de nos partenaires commerciaux: Cuba et l'UE ont posé des questions sur la future réglementation en matière d'avertissements, de limites des teneurs toxiques et des additifs ainsi que sur le régime prévu pour les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine. Les réponses fournies par la Suisse, qui a notamment indiqué que la plupart de ces éléments seront réglementés dans un deuxième stade au niveau des ordonnances tout en informant sur les règles actuellement en vigueur dans ces domaines, n'ont pas suscité de question ou de réaction supplémentaire.

La Suisse n'ayant pas ratifié la CCLAT, cette dernière ne lui impose pas d'obligations à l'heure actuelle. Le chiffre 1.6.3 du présent message donne un aperçu des dispositions internationales contenues dans cette convention.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet contient en particulier des dispositions importantes sur les droits et obligations des fabricants, importateurs et vendeurs de produits du tabac. Les autres dispositions secondaires, techniques ou de détail, se trouveront au niveau de l'ordonnance d'application.

5.4 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi prévoit plusieurs normes de délégation de compétences législatives permettant au Conseil fédéral d'édicter par voie d'ordonnance les règles d'application concrètes nécessaires à son exécution. Ces normes sont suffisamment définies et permettent une adaptation plus rapide et efficace aux nouvelles connaissances scientifiques ainsi qu'aux modifications du droit international et en particulier de l'UE. Les exigences dont l'application requiert des mesures techniques font également l'objet de délégations de compétences législatives.

L'art. 3, al. 3, p-LPTab, donne la possibilité au Conseil fédéral de prévoir que les produits à inhaler sans tabac libérant de la nicotine et utilisés comme des produits du tabac (par ex. cigarettes électroniques sans nicotine) soient assimilés aux produits du tabac pour certaines dispositions de la loi, pour autant que la protection de la santé l'exige. Le Conseil fédéral peut ainsi prévoir une réglementation ciblée et correspondant à l'état actuel des connaissances pour ces produits (par ex. relatif à la composition et aux émissions ou à la publicité).

L'art. 5, al. 2, p-LPTab, habilite le Conseil fédéral à définir les modalités d'application et de documentation de l'autocontrôle et lui donne la possibilité de déclarer certaines procédures d'analyse obligatoires. L'application du principe d'autocontrôle par les entreprises souhaitant mettre à disposition un produit du tabac sur le marché requiert la réglementation de détails et précisions qui doivent se trouver au niveau d'une ordonnance.

L'art. 7, al. 2 à 4, p-LPTab, donne le pouvoir au Conseil fédéral, lorsque la protection de la santé l'exige, de fixer des teneurs maximales concernant certains ingrédients ou des émissions particulièrement dangereuses pour la santé, voire d'interdire des ingrédients qui seraient particulièrement dangereux. Les teneurs maximales fixées peuvent être amenées à être modifiées à relativement court terme, ou de nouvelles teneurs maximales peuvent devoir être introduites en fonction des nouvelles connaissances scientifiques, d'où la nécessité de chiffrer ces teneurs et éventuelles interdictions dans l'ordonnance d'application.

L'art. 8, al. 2 et 3, p-LPTab charge le Conseil fédéral de déterminer quelles indications et mises en garde doivent figurer sur les produits du tabac. Ces questions de détails pouvant être amenées à être modifiée à moyen ou long terme, elles ne peuvent pas figurer au niveau de la loi.

L'art. 11, al. 2, p-LPTab, attribue au Conseil fédéral la compétence de déterminer le contenu et les modalités de la notification des produits visés à l'art. 3, al. 2, p-LPTab.

L'art. 12 p-LPTab donne la possibilité au Conseil fédéral de fixer une limite quantitative à l'importation de produits du tabac par un consommateur pour sa propre consommation. Des prescriptions au niveau de l'ordonnance sont dès lors nécessaires.

L'art. 13, al. 2, p-LPTab, donne la possibilité au Conseil fédéral de prévoir une notification à l'autorité cantonale compétente et à l'OFSP lorsqu'un produit contient des ingrédients nocifs auxquels le consommateur ne s'attend pas.

L'art. 17, al. 2, p-LPTab, charge le Conseil fédéral de déterminer quelle mise en garde doit figurer sur les publicités et sur les indications de parrainage et lui permet de prévoir des exceptions pour certaines indications de parrainage, par exemple lorsque l'apposition de mises en garde n'est pas réalisable.

L'art. 20, al. 4, p-LPTab, charge le Conseil fédéral de régler les conditions détaillées des achats tests. Ces différentes questions liées à la procédure à suivre pour effectuer les achats tests doivent logiquement être du ressort du Conseil fédéral.

Les art. 21, al. 2, et 22, al. 2, p-LPTab donnent la compétence au Conseil fédéral de fixer le contenu et les modalités des déclarations de la composition des produits et des dépenses consacrées à la publicité, à la promotion et au parrainage.

L'art. 27, al. 2, p-LPTab, délègue au Conseil fédéral le pouvoir de conclure des accords internationaux en matière de coopération technique, en particulier sur la participation de la Suisse à des systèmes internationaux d'information des consommateurs ou des autorités, visant à mettre en œuvre la présente loi.

L'art. 30, al. 3, p-LPTab attribue au Conseil fédéral la compétence de réglementer les détails du contrôle officiel des produits du tabac, ceci afin d'aider les cantons dans le domaine de la coordination de leurs contrôles.

Les art. 34 à 36 p-LPTab chargent le Conseil fédéral de réglementer dans le détail le traitement et l'échange de données personnelles nécessaires à l'exécution de la loi.

L'art. 38, al. 1, p-LPTab, prévoit que le Conseil fédéral règle les émoluments pour les contrôles effectués par les organes d'exécution de la Confédération et pour les mesures prises par ceux-ci.