



23.049 é Loi sur les produits du tabac (LPTab). Révision partielle
Séance de la CSSS-N du 18 janvier 2024

Mandat de la Commission à l'administration du 16 novembre 2023:

Rapport 7 : Mise en vigueur de la LPTab et de sa révision en raison de différences de contenu entre les deux actes

L'administration est chargée de prendre position, dans un rapport, sur la possibilité de mettre en vigueur simultanément la LPTab et sa révision (rév. LPTab), en raison des différences de contenu qui se dessinent entre ces deux actes.

Sommaire

1. Relation entre l'art. 18 al. 2 let. e LPTab et l'art. 18 al. 1 let. e rév. LPTab
 - a. Publicité dans et sur les bâtiments publics (art. 18 al. 2 let. e LPTab)
 - b. Publicité dans les lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs (art. 18 al. 1 let. e rév. LPTab)
 - c. Différence entre les deux dispositions
 - d. Exception introduite par le Conseil des États
2. Possibilité d'influer sur la mise en vigueur de la LPTab et de sa révision et variantes possibles
 - a. Compétence du Conseil fédéral
 - b. Variantes possibles
3. Conclusion

1. Relation entre l'art. 18 al. 2 let. e LPTab et l'art. 18 al. 1 let. e rév. LPTab

L'art. 18 al. 2 LPTab voté par le Parlement en 2021 contient une liste d'interdictions relatives à la publicité. Ainsi la publicité est interdite :

- a. lorsqu'elle est faite au moyen de comparaisons de prix ou de promesses de cadeaux;
- b. sur les affiches exposées dans l'espace public ou sur des terrains privés, en tant qu'elles sont visibles depuis l'espace public;
- c. dans les cinémas;
- d. dans et sur les véhicules des transports publics;
- e. dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend;
- f. sur les places de sport et lors de manifestations sportives.

Suite à l'acceptation de l'initiative populaire « enfant et jeunes sans publicité pour le tabac », l'art. 18 LPTab a dû être en grande partie reformulé afin d'éviter des doublons et de faciliter la lecture de l'article. Le message¹ relatif à cette modification précise que la formulation « lieux accessibles au

¹ FF 2023 1478, p. 26

public pouvant être fréquentés par des mineurs » proposé à l'art. 18 al. 1 let. e de la rév. LPTab regroupe les interdictions de publicité suivantes:

- dans et sur les véhicules des transports publics;
- dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend;
- sur les places de sport et lors de manifestations sportives.

La présente question concerne la relation entre l'interdiction de publicité *dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend* et celle dans les *lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs*.

a) Publicité dans et sur les bâtiments publics (art. 18 al. 2 let. e LPTab)

L'interdiction de publicité dans et sur les bâtiments publics a été reprise du projet LPTab de 2015. Le message² d'alors donnait comme exemple les bâtiments de l'administration, les gares, les hôpitaux ou les centres commerciaux. Le but était clairement d'interdire de façon générale la publicité dans et sur ces bâtiments.

b) Publicité dans les lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs (art. 18 al. 1 let. e rév. LPTab)

Le nouvel art. 118 al. 2 let. b Cst., modifié suite à l'acceptation de l'initiative « enfants et jeunes sans publicité pour le tabac », interdit toute publicité qui peut atteindre les enfants et les jeunes. Le message du Conseil fédéral³ précise que certaines interdictions générales figurant dans la version adoptée par le Parlement en 2021 ne sont plus mentionnées explicitement dans la loi, car elles sont désormais comprises dans les « lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs » de l'art. 18, al. 1 let. e rév. LPTab, par ex. dans les bâtiments et les transports publics. Cette formulation de la let. e permet également d'englober de nouveaux lieux dans lesquels la publicité est désormais interdite. Cela concerne notamment les festivals où ne sont plus possibles les stands ou tentes VIP à l'effigie d'une marque de produits, d'un fabricant de produits du tabac ou de cigarettes électroniques ou d'une marque spécialement créée par un fabricant pour être présent dans les lieux festifs (par ex. «Rock the Block»). Seules les manifestations ou lieux réservés à un public majeur, avec un contrôle de l'âge à l'entrée, peuvent encore accueillir de la publicité pour les produits du tabac ou les cigarettes électroniques.

Ces exemples tirés du message montrent que les « *lieux accessibles au public pouvant être fréquentés par des mineurs* » doivent être considérés dans leur ensemble. Un bâtiment est un lieu, de même qu'un festival. Il n'est pas question de créer, au sein de ces lieux, des espaces particuliers qui seraient interdits aux mineurs.

La révision de la loi suite à l'initiative a pour but de compléter la LPTab par de nouvelles restrictions relatives à la publicité, à la promotion et au parrainage. Il ne s'agit pas d'aller moins loin que la loi ou de remplacer certaines dispositions votées par le Parlement en 2021 : celles-ci restent valables et sont complétées par de nouvelles restrictions même si formellement l'art. 18 a dû être remanié.

c) Différence entre les deux dispositions

Concernant la publicité dans et sur les bâtiments publics, l'art. 18 al. 2 let. e LPTab et la proposition du Conseil fédéral pour un nouvel art. 18 al. 1 let. e rév. LPTab ont le même effet : interdire toute publicité dans ces lieux. Cette interdiction sera valable dès l'entrée en vigueur de la LPTab et restera

² FF **2015** 8557, p. 8610

³ FF **2023** 1478, p. 44

valable avec l'entrée en vigueur de la révision LPTab. La modification est purement formelle - lisibilité de l'article, éviter les doublons - et non pas matérielle. Il n'en résulte aucune insécurité juridique.

d) Exception introduite par le Conseil des États

La divergence soulevée par la Commission est le résultat de la version votée par le Conseil des États. Le Conseil des États a décidé que la publicité devait rester autorisée si des mesures adéquates permettent de garantir qu'elle n'est ni visible, ni accessible pour les mineurs. Cela a pour conséquence qu'à l'intérieur d'un lieu donné, il est possible d'aménager des espaces réservés aux adultes dans lesquels il sera permis de faire de la publicité. Celle-ci ne devra cependant pas être visible depuis l'extérieur de l'espace en question et l'endroit réservé aux adultes devra faire l'objet d'un contrôle de l'âge.

Avec cette exception, la situation pourrait donc changer, après l'entrée en vigueur de la révision LPTab, pour de nombreux lieux accessibles aux mineurs, tels les festivals, les gares, les aéroports ou les commerces. Prenons l'exemple des festivals: avec la LPTab 2021 et la révision proposée par le Conseil fédéral, la publicité est totalement interdite dans toute l'enceinte du festival, y compris dans d'éventuels espaces aménagés spécialement pour les adultes. Avec l'exception introduite par le Conseil des États, un festival aurait la possibilité de réserver aux adultes l'accès à un espace déterminé (par ex. tente VIP) et d'y placer de la publicité pour les produits du tabac ou les cigarettes électroniques, dans la mesure où elle ne serait pas visible depuis l'extérieur de ce lieu.

Lors de la séance du 16 novembre 2023, le cas particulier des aéroports a été mentionné: si l'exception décidée par le Conseil des États est acceptée également par le Conseil national, alors les aéroports risquent de devoir modifier à plusieurs reprises leurs contrats avec l'industrie du tabac ou de la cigarette électronique concernant la publicité dans les fumeurs (publicité interdite avec la loi votée en 2021 / publicité autorisée selon les adaptations du Conseil des États des art. 18 et 20 rév. LPTab).

Par ailleurs, le fait que le Conseil des États ait voulu introduire une telle exception montre que, sans cet ajout, il ne serait effectivement pas possible de réserver des espaces particuliers aux adultes à l'intérieur des lieux pouvant être fréquentés par des mineurs. L'interdiction prévue par l'art. 18 al. 1 let. e rév. LPTab telle proposée par le Conseil fédéral est donc bien absolue.

2. Possibilité d'influer sur la mise en vigueur de la LPTab et de sa révision et variantes possibles

a) Compétence du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est chargé de fixer la date de l'entrée en vigueur de la LPTab adoptée par le Parlement le 1^{er} octobre 2021 (art. 51 al. 3 LPTab). La LPTab n'est pas encore en vigueur mais fait l'objet d'une révision actuellement débattue au Parlement. Lors de la session d'automne 2023, le Conseil des États a introduit une exception qui rend le projet de révision moins stricte que la LPTab en ce qui concerne l'interdiction de publicité dans les bâtiments destinés à des usages publics (art. 18 al. 2 let. e LPTab). Afin de ne pas contraindre les établissements concernés à prendre des mesures, lors de l'entrée en vigueur de la LPTab, qui ne seraient ensuite plus exigées lors de l'entrée en vigueur de sa révision, le Conseil fédéral pourrait prévoir une réglementation spéciale de mise en vigueur.

A noter que cette question se pose uniquement si le Conseil national adopte l'exception décidée par le Conseil des États.

b) Variantes possibles

i) Mise en vigueur simultanée des deux actes

Pour une mise en vigueur simultanée de la LPTab et de la rév. LPTab, le Conseil fédéral pourrait prévoir l'entrée en vigueur des deux actes en même temps. Comme la révision LPTab impliquera également de modifier l'ordonnance sur les produits du tabac (OPTab), actuellement en cours d'élaboration pour la mise en œuvre de la LPTab, l'entrée en vigueur des deux actes ne pourra pas avoir lieu avant 2026.

Il faudra en premier lieu attendre l'adoption de la révision LPTab par le Parlement. Puis, une nouvelle consultation publique sera nécessaire pour l'OPTab: celle-ci pourrait alors se concentrer sur les articles adaptés suite à la révision de la loi et les articles modifiés suite à la première consultation publique (qui s'est terminée le 12 octobre 2023).

Un tel processus entraînerait un retard trop important pour l'entrée en vigueur des autres mesures de la LPTab, par ex. l'interdiction de vente aux mineurs et la possibilité pour les cantons d'effectuer des achats tests aboutissant à des sanctions pénales, l'application de nouvelles mises en garde sur les paquets de cigarettes, etc.

De plus, il empêcherait l'entrée en vigueur de la LPTab avant la fin du délai transitoire prévu dans la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI)⁴. L'art. 73 LDAI prévoit que l'ancienne loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires s'applique aux produits du tabac tant qu'aucune nouvelle loi particulière régissant ces produits n'a été édictée. Le délai initial de quatre ans a déjà fait l'objet d'une prolongation de quatre ans supplémentaires en 2021 et arrivera à échéance le 30 avril 2025. L'entrée en vigueur de la LPTab prévue pour l'été 2024 assurerait que les produits du tabac soient réglementés par une nouvelle loi particulière dans le délai fixé par la LDAI.

En cas d'entrée en vigueur des deux actes après l'échéance du délai transitoire de la LDAI, il serait alors nécessaire de prolonger à nouveau ce délai. Une initiative parlementaire (art. 107 LParl) devrait être déposée et acceptée par les deux conseils afin de modifier rapidement la LDAI.

Du point de vue de l'administration, cette variante n'est pas envisageable.

ii) Entrée en vigueur différée de l'interdiction de publicité dans les bâtiments publics

Une autre option serait de différer l'entrée en vigueur de l'art. 18 al. 2 let. e LPTab (interdiction de publicité dans les bâtiments destinés à des usages publics). Cela aurait l'avantage de permettre à la LPTab d'entrer en vigueur dans le délai transitoire prévu par la LDAI, ce qui éviterait donc une procédure supplémentaire. L'administration ne voit pas non plus d'intérêt de mettre en vigueur la disposition visée que pour une courte durée, puis de devoir la modifier à nouveau. La présente variante semble donc pertinente.

Le dispositif de décision qui accompagne l'OPTab comprendrait alors la date de l'entrée en vigueur de la loi et une exception pour l'art. 18 al. 2 let. e LPTab qui entrerait en vigueur ultérieurement.

3. Conclusion

L'art. 18 al. 1 let. e rév. LPTab tel que proposé par le Conseil fédéral ne permet pas d'exception à l'interdiction de la publicité à l'intérieur d'un lieu pouvant être fréquenté par des mineurs. Le « lieu » englobe le périmètre entier, c'est-à-dire par ex. toute l'enceinte d'un festival ou tout le bâtiment d'un aéroport. Cela ressort clairement du message du Conseil fédéral relatif à la révision LPTab. Cette disposition n'est ainsi pas moins restrictive que la version adoptée par le Parlement en 2021. Les deux versions ne prévoient pas d'exception et ont donc le même effet. C'est le Conseil des États qui a adopté une version différente en introduisant une exception dans cette même disposition.

⁴ RS 817.0

Si le Conseil national suit le Conseil des États, l'administration est d'avis que seule une entrée en vigueur différée de l'art. 18 al. 2 let. e LPTab serait pertinente. L'idée de repousser l'entrée en vigueur de toute la LPTab en 2026 (date prévue pour l'entrée en vigueur de la révision LPTab) n'est pas envisageable en raison du retard trop important pour l'entrée en vigueur des autres mesures de la LPTab et de l'obligation de prolonger à nouveau le délai transitoire de la LDAI.

Elle ne voit pas non plus d'intérêt à mettre en vigueur la disposition visée que pour une courte durée. L'entrée en vigueur ultérieure de l'art. 18 al. 2 let. e pourrait être prévue dans l'OPTab.

La situation sera évaluée après la session de printemps. Si le Conseil national suit le Conseil des États, l'art. 18 al. 2 let. e LPTab sera alors mis en vigueur ultérieurement.

Remarque :

L'Office fédéral de la justice a revu le ch. 1 du présent rapport.