

Office fédéral de la santé publique OFSP
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Berne

Par e-mail à : dm@bag.admin.ch | tabakprodukte@bag.admin.ch

Berne, le 16 mars 2018 usam-No/nf

Réponse à la consultation Loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques

Mesdames, Messieurs,

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

L'Alliance des milieux économiques pour une politique de prévention modérée AEPM regroupe une trentaine d'associations économiques. Fondée en 2007 sous l'égide de l'usam, en réponse aux nouveaux programmes de l'OFSP concernant le tabac, la santé et l'alimentation, l'AEPM s'engage pour une politique de prévention modérée.

L'Union suisse des arts et métiers usam et l'alliance des milieux économiques pour une prévention modérée AEPM vous remercient de leur avoir donné la possibilité de présenter leur position. Dans le cadre du processus de consultation en cours, nous avons examiné en détails les documents à la lumière du mandat clair du Parlement et proposons une analyse critique des dispositions qui ne sont pas conformes au mandat. Nous nous engageons afin de proposer un projet de loi équilibré et digne d'une délibération.

L'usam et l'AEPM se prononcent pour une entrée en matière sur ce deuxième avant-projet de la loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques, sous réserve des modifications ci-dessous :

- **Remarques générales**

Ce deuxième avant-projet, bien que meilleur que le premier, n'a que partiellement respecté les directives claires du Parlement. De nouvelles restrictions et interdictions font toujours leur apparition dans ce deuxième avant-projet de loi, ce que nous déplorons. De plus, nous rejetons tout « Swiss finish ». Dans l'intérêt d'une protection efficace des mineurs, une limite nationale de 18 ans pour l'achat de produits du tabac et l'interdiction de la publicité destinée spécifiquement aux mineurs, conformément à la réglementation actuelle sur le tabac, doivent être saluées et sont conformes au mandat du Parlement. Nous saluons également le fait que le Conseil fédéral ne prévoit pas d'introduire d'obligation légale quant à un système de traçabilité des produits (voir p. 27 du rapport explicatif).

En incluant les cigarettes électroniques avec nicotine, les produits du tabac chauffés et le snus dans le champ d'application du projet de loi, le Conseil fédéral propose aux consommateurs de produits du

tabac, et en particulier aux fumeurs de cigarettes, des alternatives leur permettant de consommer des produits potentiellement moins nocifs, ce que nous saluons. Autoriser le snus ainsi que les cigarettes électroniques, est sensé, tant au niveau de la politique de la santé que de la politique économique. Toutefois, le Conseil fédéral ne tient pas suffisamment compte du mandat du Parlement de réglementer ces nouveaux produits de manière différenciée.

Bien que le Conseil fédéral accepte également des remarques sur le rapport explicatif relatif à l'avant-projet dans le cadre de la consultation, nous renonçons à nous prononcer en détail sur celui-ci. Cela ne signifie pourtant nullement que nous soutenons son contenu. Celui-ci contient, au contraire, de nombreuses affirmations inexactes dont l'analyse détaillée serait trop fastidieuse. Nous citerons pour exemple les trois déclarations suivantes :

- A la page 18, le rapport explicatif précise que le snus « n'en demeure pas moins toxique, et sa consommation peut provoquer des cancers du tube digestif ; il accroît aussi la mortalité après un accident cardio-vasculaire. ». Cette affirmation est erronée. Les recherches en matière de risques sur la santé effectuées ces quarante dernières années par des groupes de recherches indépendants en Suède et ailleurs ne démontrent aucune corrélation entre consommation de snus et cancer ou maladies cardio-vasculaires.
- A la page 23 du rapport explicatif, il est dit que : « Lors des débats parlementaires, la majorité, opposée à toute nouvelle restriction concernant la publicité, s'est en revanche prononcée pour une telle interdiction dans les journaux gratuits. ». Cette affirmation relève de la fiction. Dans les faits, le Parlement n'a pas traité la thématique de la publicité dans les journaux gratuits ou sur internet. Les deux chambres ont, au contraire, explicitement demandé le renvoi du projet avec un mandat clair : renoncer aux restrictions supplémentaires en matière de publicité – avec pour exception, les interdictions publicitaires existantes qui se focalisent sur les mineurs.
- A la page 36 du rapport explicatif, il est spécifié que : « Suite au renvoi du projet LPTab au Conseil fédéral, il appartient aux cantons de renforcer les restrictions à la publicité. ». Cette déclaration est purement et simplement inadmissible. Le Parlement a explicitement demandé qu'il n'y ait pas de restrictions supplémentaires en matière de publicité. Cette déclaration est donc en total contradiction avec la volonté du Parlement.

Par la suite, nous nous concentrerons sur des remarques détaillées sur les différents articles mis en consultation.

- Remarques particulières

Chapitre 1 : Dispositions générales et principe

Art. 1 : But

Cet article est central car il définit l'objectif premier de la loi sur les produits du tabac et des cigarettes électroniques. En fixant la protection de l'être humain comme priorité première, l'Etat endosse un rôle paternaliste qu'il n'a pas à jouer. La modification telle que nous la proposons est cohérente avec celle du premier projet et tient mieux compte de l'objectif déclaré de la réduction des risques.

Proposition : biffer et modifier par : « La présente loi a pour but de protéger l'être humain contre limiter les effets nocifs liés à la consommation des produits du tabac et des cigarettes électroniques. »

Art. 2 : Champ d'application

Al. 4 : La loi doit être ouverte aux futurs produits avec ou sans tabac qui arriveront sur le marché. Les consommateurs démontrent un grand intérêt pour les nouveaux produits. Cet ajout permet une adaptation à l'évolution technologique, visée par la loi.

Proposition : ajouter Al. 4 : « Le Conseil fédéral peut, sur demande motivée, soumettre à la présente loi d'autres produits contenant de la nicotine. »

Art. 3 : Définitions

Let d : Il existe également des produits de nicotine à usage oral.

Proposition : modifier et compléter : « produit du tabac à usage oral: un produit contenant du tabac **ou de la nicotine** qui, lors de sa consommation entre en contact avec les muqueuses buccales et qui n'est ni fumé ni chauffé. »

Art. 4 : Protection contre la tromperie

Al. 2 : Il va sans dire que chaque imprécision ou élément équivoque ne nuisent pas uniquement à la sécurité du droit, mais dressent également de coûteux obstacles à la liberté du commerce et engendrent une bureaucratie qui n'est ni acceptable, ni raisonnable, ni souhaitable. Ainsi il s'agit d'éviter toute insécurité juridique en réduisant la marge d'interprétation de cet alinéa. La modification, telle que proposée, correspond au premier projet.

Proposition : biffer et adapter : « Ils sont réputés trompeurs lorsqu'ils **peuvent induirent induisent** en erreur le consommateur sur les effets sur la santé, les risques ou les émissions du produit. »

Chapitre 2 : Compositions et émissions

Art. 5 : Principes

Al. 1/let b : Malgré le mandat clair du Parlement, cet avant-projet prévoit que les ingrédients qui "facilitent l'inhalation" puissent être interdits. Ceci est une formulation de produits sans critères scientifiquement étayés et donc conduit à une insécurité de droit. Ceci est une atteinte à la formulation de produit.

Proposition : biffer : « augmente de manière significative leur toxicité inhérente. **ou facilite leur inhalation.** »

Chapitre 3 : Emballages

Section 2 : Etiquetage

Art. 11 : Indications interdites

Al. 1/let a : La protection contre la tromperie est déjà inscrite dans la loi et ces indications légitimes ne peuvent être qualifiées de trompeuses. Il est inacceptable de retirer des qualificatifs informatifs tels que "bio", "naturel" et "sans additifs" sur les produits destinés à des consommateurs informés et responsables.

Proposition : biffer et adapter : « les indications, marques et signes figuratifs laissant croire qu'un produit particulier est moins nocif que les autres, tels que « légères » **ou** « mild », ~~« bio », « naturel » ou « sans additifs ».~~ »

Al. 1/let b : Contrairement à la réglementation existante imposée par l'OFSP, le nouveau projet prévoit que les indications sur la teneur en nicotine, goudron et monoxyde de carbone des produits du tabac destinés à être fumés soient interdites sur les paquets. Il s'agit ici encore d'une information légitime pour le consommateur adulte, qui lui permet de s'informer sur les caractéristiques du produit lorsqu'il fait son choix. Nous ne contestons pas que l'obligation de ces indications soit levée. Il convient toutefois de laisser aux fabricants le libre choix d'indiquer ou non ces valeurs sur leurs paquets.

Proposition : biffer : « **la teneur en nicotine, en goudron ou en monoxyde de carbone des émissions de produits.** »

Al. 2 : Ici encore, on empêche l'indication d'une information légitime. Il y a des produits moins nocifs que d'autres, il faut donc pouvoir mentionner chaque information non trompeuse, avérée scientifiquement.

Proposition : biffer et compléter : « est interdit sur l'emballage ou sur le produit toute mention **trom-peuse** attribuant aux produits du tabac ou aux cigarettes électroniques avec nicotine des propriétés curatives **ou** lénitives. **Ou préventives.** »

Section 3 : Mises en garde

Art. 12 : Mises en garde pour les produits du tabac à fumer

Al. 1/let a : Il est inutile de vouloir faire du Swiss finish en allant plus loin que la législation européenne. Il est ainsi inacceptable d'imposer une mise en garde paternaliste alors que l'UE la rend facultative.

Proposition : biffer : « Fumer tue. **Arrêtez maintenant.** »

Art. 13 : Mises en garde pour les autres produits

Al. 1/let a : La formulation biffée représente un durcissement inutile de la législation en vigueur et va ainsi à l'encontre de la volonté du Parlement. Il est de plus inutile de vouloir faire du Swiss finish en allant plus loin que la législation européenne.

Proposition : biffer et compléter : « Ce produit du tabac nuit à votre santé et **peut créer** une **forte** dépendance. »

Al. 1/let c : Il est inutile de vouloir faire du Swiss finish en allant plus loin que la législation européenne et en bafouant ainsi la volonté du Parlement.

Proposition : biffer et compléter : « La nicotine contenue dans ce produit **peut créer** une **forte** dépendance. »

Art. 14 : Présentation des mises en garde

Al. 6 : Il s'agit ici d'éviter que les emballages destinés aux commerces tombent sous cette exigence. Le but des mises en garde est d'informer le consommateur sur les risques potentiels des produits, et non d'informer le commerce.

Proposition : compléter : « Elles doivent également figurer sur tout emballage extérieur **destiné aux consommateurs**, à l'exception des emballages transparents. »

Section 4 : Exigences spécifiques applicables aux cigarettes électroniques avec nicotine et aux produits du tabac à chauffer

Art. 16 : Notice d'information

Al. 1 : Il est important de préciser que les exigences relatives à la notice d'information s'appliquent exclusivement aux emballages des dispositifs et non aux recharges. Lorsque le consommateur acquiert une recharge, il est déjà en possession d'un dispositif et a donc déjà reçu les informations relatives au produit.

Proposition : compléter : « Tout emballage **d'appareil** de cigarette électronique avec nicotine et de produits du tabac à chauffer doit contenir une notice d'information portant les indications suivantes : (...) »

Chapitre 4 : Publicité

Art. 17 : Restrictions de la publicité

Al. 2 : Le mandat du parlement était clair : pas de restrictions supplémentaires telles que les nouvelles interdictions de publicité. L'extension de l'interdiction à la publicité accessible aux mineurs, par exemple dans les journaux gratuits, sur internet (sauf pour les sites payants ou les sites accessibles uniquement aux adultes) ou dans les points de vente, l'emporte sur l'objectif et contredit le mandat du Parlement.

Il convient de chercher des solutions pragmatiques en collaboration avec les secteurs concernés de façon à tenir aussi bien compte du besoin de protéger les mineurs que de celui reconnu explicitement par le Parlement, de respecter la liberté économique. Il convient ici de citer comme exemple l'Accord entre Swiss Cigarette et la Commission Suisse pour la loyauté. Cette autoréglementation a fait ses preuves et se montre beaucoup plus efficace que des mesures étatiques inutiles et bureaucratiques.

De plus, il n'incombe pas à la Confédération de légiférer sur la manière dont les commerçants doivent placer leur marchandise dans les lieux de vente. C'est une attaque inadmissible contre la liberté d'entreprise.

Proposition : biffer l'intégralité de l'Art. 17/Al. 2.

Art. 18 : Mise en garde dans le cadre de la publicité

La conception des mises en garde sur la publicité pour les produits du tabac est déjà réglementée de façon détaillée et exhaustive dans les restrictions volontaires de la branche (art. 1 al. 3 de l'Accord concernant les restrictions volontaires de l'industrie de la cigarette en matière de publicité entre Swiss Cigarette et la Commission suisse pour la loyauté). Cette autoréglementation s'est si fortement établie dans la pratique qu'elle est souvent perçue comme une obligation légale. Là où une autoréglementation a fait ses preuves, il n'y a aucune raison d'introduire une réglementation étatique et bureaucratique. Ceci correspond aussi à la position prise aussi bien par le Conseil fédéral que par l'Union européenne et l'OCDE, qui encouragent une résolution des conflits externes aux tribunaux afin de délester ces derniers.

Proposition : biffer l'intégralité de l'article 18, sans remplacement.

Art. 19 : Restrictions supplémentaires des cantons

Le projet de loi prévoit ici d'inviter expressément les cantons à introduire des règles plus strictes en matière de publicité. Il ne s'agit pas seulement d'une exagération, mais cela va tout simplement à l'encontre du mandat de renvoi du Parlement de ne pas imposer de restrictions supplémentaires.

Proposition : biffer l'intégralité de l'article 19 : « Les cantons peuvent édicter des dispositions plus strictes concernant la publicité en faveur de produits du tabac et de cigarettes électroniques avec ou sans nicotine. »

Chapitre 6 : Obligations de l'entreprise et limite à l'importation

Art. 22 : Autocontrôle

Al. 2 : Cet alinéa introduit une délégation permettant d'édicter des réglementations supplémentaires contournant la volonté du Parlement.

Proposition : biffer : « Le Conseil fédéral règle les modalités d'application et de documentation de l'autocontrôle. Il peut déclarer obligatoires certaines procédures d'analyse ; ce faisant, il tient compte des normes internationales harmonisées. »

Chapitre 7 : Exécution

Section 1 : Confédération

Art. 28 : Obligation consécutive à la mise en disposition sur le marché

Etant donné que seule la mise à disposition des produits sur le marché fait l'objet de la présente loi, une réglementation concernant la surveillance des importations est superflue. Celle-ci tombe dans le domaine de compétence de la législation sur les douanes et sur l'imposition du tabac.

Proposition : biffer l'intégralité de l'article 28.

Art. 31 : Dispositions d'exécution du Conseil fédéral

Cf remarques Article 32.

Proposition : biffer l'intégralité de l'article 31, sans remplacement.

Art. 32 : Collaboration internationale

Cet article octroierait une compétence législative à l'OFSP. Il pourrait ainsi ordonner de nouvelles interdictions et restrictions arbitraires par voie d'ordonnance.

Toutes les restrictions à la liberté économique, qui peuvent conduire à l'insécurité juridique, doivent être réglementées par la loi et non par des ordonnances, afin que les Conseils puissent discuter du projet de loi en pleine connaissance de cause.

Ce projet semble ignorer les compétences constitutionnelles du Parlement. La loi sur les produits du tabac ne peut pas, par voie d'ordonnance, se conformer au contenu d'un traité international, des directives internationales ou interpréter des recommandations et des normes. Une telle délégation de compétences est tout simplement anticonstitutionnelle.

La loi sur les produits du tabac devrait plutôt limiter clairement l'étendue des pouvoirs du Conseil fédéral concernant des accords internationaux à ceux qui sont de nature purement technique ou administrative. Nous ne sommes pas fermés à ce que les autorités fédérales collaborent avec leurs collègues étrangers en termes de protection de la santé publique. C'est là le droit de toute autorité gouvernementale.

Les articles 31 et 32 donnent le sentiment que le Conseil fédéral souhaite se réserver la possibilité, dans le cadre de cette loi, de reprendre le contenu de traités internationaux et d'ores et déjà les intégrer à la législation du pays, sans que de tels traités n'aient été ratifiés. Une telle collaboration avec les autorités étrangères et avec les OI n'est pas nécessaire.

Proposition : biffer l'intégralité de l'article 32, sans remplacement.

Section 3 : Information du public

Art. 34

Al. 1 : Attention, une information publique sur la base de soupçons paraît aberrante. Ceci pourrait avoir pour conséquence une certaine insécurité juridique et un potentiel regain de bureaucratie.

Proposition : biffer et modifier : « Les autorités fédérales et cantonales compétentes informent le public des risques pour la santé, connus ou **soupçonnés**, que présentent les produits du tabac et les cigarettes électroniques avec nicotine ainsi que des risques relatifs de différents produits. »

Al. 2/let c : Cette disposition paternaliste n'a pas à figurer dans un texte de loi.

Proposition : biffer sans remplacement : « elles informent le public en particulier : **sur le comportement recommandé face à ce produit.** »

Al. 3 : Les modifications proposées permettent une information correcte et scientifiquement fondée sur les risques sanitaires des divers produits soumis à cette loi.

Proposition : biffer et compléter : « **Elles informent notamment le public des La Confédération publie sur Internet des informations sur les** connaissances scientifiques d'intérêt général en matière de protection de la santé en lien avec les produits du tabac ou les cigarettes électroniques avec nicotine et de prévention des maladies causées par la consommation de ces produits. »

Annexe 3 : Modification d'autres actes

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

Art. 2/al. 1/let b : L'extension du domaine d'utilisation de cette loi à des nouvelles alternatives à la cigarette est en contradiction directe avec le mandat du Parlement qui exigeait que les produits alternatifs soient réglés de manière différenciée. Il est incompréhensible que les nouveaux produits soient soumis à la loi sur la protection contre la fumée passive, même si leur consommation ne donne pas lieu à de la fumée. De plus, elle n'est pas justifiée par des motifs de santé publique.

Proposition : biffer let b sans remplacement : « ~~d'utiliser des produits du tabac à chauffer ainsi que des cigarettes électroniques avec ou sans nicotine au sens de l'art. 3, let. c et f, LPTab.~~ »

- Conclusion

Le renvoi du premier projet de loi sur les produits du tabac était un signal clair contre le paternalisme de l'Etat. Le deuxième avant-projet est certes meilleur que le premier, mais il n'en demeure pas moins que le mandat clair du Parlement n'a été que partiellement suivi et qu'il prévoit de nouvelles restrictions. L'usam et l'AEPM rappellent qu'il n'appartient pas au gouvernement ni à l'administration de légiférer outre mesure, à l'encontre des directives du Parlement.

Nous vous remercions par avance pour la prise en considération de nos arguments en faveur d'un projet de loi équilibré et digne d'une délibération dans votre processus décisionnel et restons à votre disposition pour tout complément d'information ou pour un entretien.

Meilleures salutations,

Union suisse des arts et métiers usam

Alliance des milieux économiques pour une politique de prévention modérée AEPM



Hans-Ulrich Bigler
Directeur usam, conseiller national



Hélène Noirjean
Secrétaire générale AEPM