



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kubski Grégoire / Sudan Stéphane

2020-GC-16

Protection de la jeunesse contre la publicité liée au tabac et aux alcools forts

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 6 février 2020, les députés Grégoire Kubski et Stéphane Sudan demandent la modification de la loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (LRec ; RSF 941.2) en modifiant son article 5 ou en y ajoutant un article, qui pourrait avoir la formulation suivante :

« Les procédés de réclame pour le tabac, les alcools de plus de 15 pour cent du volume ainsi que les boissons distillées sucrées au sens de l'article 23^{bis} al. 2^{bis}, de la loi fédérale sur l'alcool (alcopops), sont interdits sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public ».

Leur motion vise à préserver les mineurs du canton de Fribourg des tentations liées à la publicité agressive rendant attrayant nombre de produits en lien avec le tabac ou l'alcool fort.

En effet, les motionnaires observent que l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur le tabac et les produits du tabac (OTab ; RS 817.06) interdit la publicité pour le tabac qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans (art. 18). Ils voient un décalage entre cette règle et le parrainage d'événements sportifs par des marques de tabac ou la publicité de ce dernier dans les bars et les boîtes de nuit. Ils rappellent que la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), que la Suisse a signée en 2004 mais pas encore ratifiée, recommande l'interdiction totale de la publicité pour le tabac, car cette dernière fait partie des mesures structurelles jugées efficaces pour lutter contre le tabagisme, notamment auprès des jeunes, et qu'il en va de même pour les boissons à fort volume d'alcool. Ils relèvent que certains cantons ont déjà légiféré dans ce sens.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. La consommation de produits du tabac

1.1. Nuisances du tabagisme

Les nuisances du tabagisme sont un enjeu national de santé public. Chaque année en Suisse, 9500 décès prématurés sont causés par le tabagisme, ce qui représente 25 décès par jour. La moitié des fumeurs et fumeuses décèdent prématurément et un cinquième des décès dus au tabac concerne des personnes de moins de 65 ans. Le tabagisme engendre également des coûts directs (traitements), indirects (pertes de production liées aux incapacités de travail et aux décès prématurés) et humains importants, estimés pour l'année 2007 en Suisse à 10 milliards de francs. La tranche d'âge la plus

touchée par le tabagisme est celle des 15–34 ans et plus de la moitié des fumeurs et fumeuses ont commencé à fumer alors qu'ils étaient mineurs.

1.2. Les restrictions à la publicité pour les produits du tabac

Selon le rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale du tabagisme 2009, la publicité pour les produits du tabac peut « apporter une justification sociale au tabagisme, entraver les efforts de sensibilisation aux dangers du tabac et renforcer l'influence de l'industrie du tabac sur les médias, le monde du sport et du divertissement ». Comme l'efficacité de l'interdiction totale de la publicité des produits du tabac a été démontrée, l'article 13 CCLAT recommande une telle mesure structurelle incluant également l'interdiction du parrainage. Au niveau européen, la publicité pour le tabac est très limitée. La publicité pour le tabac par voie d'affichage est interdite dans tous les pays de l'Union européenne (UE), à l'exception de la Bulgarie. Celle dans les médias imprimés est interdite dans tous les pays de l'UE. La publicité dans les points de vente et le parrainage sont quant à eux interdits dans une majorité de pays de l'UE¹.

En Suisse, le droit fédéral ne prévoit pas de telles interdictions, seulement quelques restrictions. C'est notamment pour réduire ces lacunes que le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (p-LPTab) qui n'interdit que la publicité visant exclusivement la jeunesse. Or, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans le cadre de la consultation relative à cet avant-projet de loi fédérale, les jeunes sont aussi touchés par la publicité ne les visant pas exclusivement. Une telle interdiction manque donc son objectif de protéger les jeunes, qui sont particulièrement réceptifs à la publicité et qui sous-estiment largement le danger du tabagisme pour leur santé. Le parlement vient d'accepter cette loi élaborée comme contre-projet indirect à l'initiative populaire contre la publicité pour le tabac. Son entrée en vigueur est envisagée pour mi-2023 si elle n'est pas combattue. Les cantons pourront cependant édicter des dispositions plus strictes concernant la publicité.

Pour atteindre cet objectif, l'OMS recommande que tous les espaces de vie soient exempts de la publicité pour le tabac. Cette interdiction devrait inclure les produits du tabac à chauffer et à usage oral ainsi que les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine. En effet, indépendamment de leur nuisance pour la santé, ces produits peuvent être utilisés afin de faire indirectement de la publicité pour le tabagisme, respectivement à promouvoir la dépendance à la nicotine.

Les cantons ont la compétence d'adopter des règles plus restrictives que celles du droit fédéral et la plupart l'ont fait (AR, BL, BS, BE, GE, GR, OW, SO, SG, TI, TG, UR, VS, VD, ZG, ZH)², allant parfois jusqu'à une interdiction presque totale de la publicité des produits du tabac, comme le canton de Vaud.

¹ OFSP Fiche d'information « Législations européennes en matière de tabagisme – 2020 », août 2020 :

<https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/werbeeinschraenkungen.html>.

² <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone.html>.

1.3. Mesures fribourgeoises de lutte contre le tabagisme

Actuellement, la seule restriction cantonale posée à la publicité pour le tabac dans le canton de Fribourg est inscrite à l'article 35 de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan ; RSF 821.0.1), qui dispose que la publicité pour les produits du tabac, entre autres, est interdite dans les institutions d'enseignement et de santé et dans leurs proximités immédiates.

L'interdiction de la publicité pour les produits du tabac est un objectif prioritaire du Programme cantonal de prévention du tabagisme (PCPT) 2018–2021, qui vise également à améliorer les connaissances liées aux nuisances du tabac dans la population et à réduire le nombre de fumeurs et fumeuses, en particulier parmi les jeunes. Le Comité de pilotage de ce programme a pour objectif de présenter d'ici fin 2021 un plan d'action pour ce faire, mais lie sa réalisation à l'agenda de la LPTab. Cette interdiction s'inscrirait dans la continuité de plusieurs mesures prises par le Conseil d'Etat ces dernières années. Ainsi par exemple, le Conseil d'Etat envisage d'élargir l'application de l'ordonnance du 3 juin 2009 concernant la protection contre la fumée passive (RSF 821.0.5) aux nouveaux produits du tabac, conformément à l'engagement qu'il a pris dans sa réponse à la question 2018-CE-25 Berset Solange – Un nouveau produit tabagique. La procédure de consultation étant terminée, la modification de cette ordonnance est prévue pour le début de l'année 2022.

Le Conseil d'Etat a également étendu l'interdiction de consommation à l'intérieur des bâtiments de l'administration à ces mêmes produits, par la Directive du 18 juin 2018 relative à l'utilisation, par le personnel de l'Etat, de la cigarette électronique et des produits à base de tabac chauffé ou d'autres produits émettant des émissions polluant l'air et étant potentiellement nuisibles à des tiers. De plus, il a proposé de modifier la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (LCom ; RSF 940.1) pour inclure ces produits dans l'interdiction de vente aux jeunes et augmenter la limite d'âge de cette interdiction de 16 à 18 ans. Cette modification de l'article 31 LCom a été adoptée par le Grand Conseil le 18 novembre 2020 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

2. La consommation problématique d'alcool

2.1. Nuisances de l'alcool

La consommation problématique d'alcool peut entraîner diverses atteintes graves à la santé, en causant des lésions corporelles consécutives à l'effet de l'alcool, des maladies (environ 1600 morts par année en Suisse) ou une dépendance (entre 250 000 et 300 000 personnes concernées en Suisse)³. Les coûts globaux en sont conséquents. Ils ont été estimés à 4,2 milliards de francs en 2014, dont 80 % sont des pertes de productivité dues notamment à l'absentéisme.

En ce qui concerne en particulier les jeunes, mais pas seulement, la consommation d'alcool peut avoir des conséquences à court terme sur la santé (blessures, violence, accidents de la circulation, intoxications alcooliques, relations sexuelles à risque) et également à long terme (impact sur le développement physique et émotionnel, impact sur la vie scolaire et pré-professionnelle, voire installation d'une consommation problématique durable).

³ <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/alkohol.html>.

2.2. Les restrictions à la publicité pour l'alcool

En présentant l'alcool sous toutes sortes d'aspects attractifs et positifs, sa publicité contribue à normaliser les comportements de consommation. A l'inverse, la réduction de la publicité pour l'alcool est reconnue comme une mesure efficace pour en diminuer l'attrait de la consommation⁴. Les jeunes sont particulièrement sensibles à la publicité pour l'alcool et de nombreux produits ciblent la jeunesse. Selon une étude d'Addiction Suisse de 2016, 80 % de la population indique avoir remarqué de la publicité pour l'alcool. Les lieux les plus souvent cités sont : la rue ou les magasins (59,5 %), les journaux et magazines (57,9 %), la télévision (39,9 %), les événements sportifs ou leur retransmission (28,6 %), les concerts ou expositions (23,0 %) et Internet (19,4 %).

Au niveau fédéral, il existe quelques restrictions concernant la publicité pour l'alcool. Ainsi, l'article 42b al. 3 de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc ; RS 680) interdit la publicité pour les boissons distillées :

- > à la radio et à la télévision ;
- > dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend ;
- > dans et sur les installations et véhicules des transports publics ;
- > sur les places de sport ainsi que lors de manifestations sportives ;
- > lors de manifestations auxquelles participent surtout des enfants et des adolescents ou qui sont organisées principalement pour eux ;
- > dans les commerces ou établissements qui vendent des médicaments ou dont l'activité consiste principalement à sauvegarder la santé ;
- > sur les emballages et les objets usuels qui ne contiennent pas de boissons distillées ou n'ont aucun rapport avec elles.

L'alinéa 4 de l'article 42b LAlc interdit d'organiser des concours qui servent de publicité pour de telles boissons ou qui en impliquent l'acquisition ou la distribution.

L'article 43 de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs ; RS 817.02), quant à lui, interdit toute publicité pour des boissons alcooliques s'adressant spécialement aux jeunes de moins de 18 ans, notamment :

- > dans les lieux et lors des manifestations fréquentés principalement par les jeunes ;
- > dans les publications qui s'adressent principalement aux jeunes ;
- > sur les objets utilisés principalement par les jeunes ;
- > sur les objets distribués à titre gratuit aux jeunes.

⁴ Marmet, S., Gmel, G., *Suchtmonitoring Schweiz – Werbung für Alkohol in der Schweiz im Jahr 2015*, Sucht Schweiz, Lausanne, 2016.

L'article 2 al. 1 ch. 15 ODAIOUs précise que, par publicité, elle entend les informations figurant sur le produit à des fins publicitaires, toutes formes de messages publicitaires ainsi que la publicité directe.

Les cantons ont la compétence d'adopter des règles plus restrictives que celles du droit fédéral. Neuf cantons l'ont fait (AR, BE, BL, BS, GE, OW, TG, UR, VD, ZG et ZH), en limitant ou interdisant la publicité pour l'alcool, avant tout en ce qui concerne l'affichage. Certains ont édicté une interdiction générale d'affichage publicitaire pour l'alcool, d'autres seulement pour les boissons ayant plus de 15 % d'alcool.

2.3. Restrictions à la publicité et à la promotion de l'alcool dans le canton de Fribourg et objectifs

Il existe actuellement dans la législation fribourgeoise les restrictions à la publicité et à la promotion de l'alcool suivantes.

- > La mise sur pied de concours et de jeux destinés à favoriser la consommation d'alcool est interdite dans les établissements publics, à l'exception des concours de dégustation (art. 53a de la loi 24 septembre 1991 sur les établissements publics [LEPu ; RSF 952.1]).
- > La dénomination d'une activité temporaire ou d'une manifestation ne peut pas comporter le nom d'une boisson alcoolisée distillée ou la marque d'une boisson alcoolisée (art. 45 al. 4 LEPu).
- > L'utilisation pour la vente de boissons alcooliques des termes susceptibles d'induire le public en erreur sur les caractéristiques du produit (art. 26 al. 1 let. c LCom).
- > La publicité pour les boissons alcooliques, entre autres, est interdite dans les institutions d'enseignement et de santé et dans leurs proximités immédiates (art. 35 al. 1 LSan).

Le Plan cantonal action alcool 2018–2021 (PCAA) relève notamment la faible réglementation de la publicité des boissons alcoolisées non distillées, le sponsoring dans le domaine sportif et le manque d'une vue d'ensemble des mesures mises en place par les communes pour restreindre les possibilités de publicité de l'alcool (affichages). Pour y remédier, il propose en particulier d'étendre l'interdiction fédérale de la promotion de boissons distillées (ex. *happy hours*) aux boissons fermentées, par une modification de la loi sur les établissements publics ou de la loi sur l'exercice du commerce.

3. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage la volonté des motionnaires de protéger la population, et les jeunes en particulier, contre les dangers des produits du tabac et de l'alcool fort, en renforçant les restrictions à leur publicité, mesure dont l'efficacité est prouvée. Ainsi, le canton de Fribourg renforcerait considérablement son arsenal de lutte contre le tabagisme et la consommation problématique d'alcool, qu'il a désignés comme des enjeux prioritaires de santé public. S'agissant d'une question en lien avec la promotion et prévention de la santé, il estime toutefois que celle-ci devra être réglée dans la loi sur la santé (LSan) et non pas dans la LRec.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > accepter le fractionnement de la motion en acceptant son principe, soit de modifier la législation cantonale afin de préserver les mineurs du canton de Fribourg des tentations liées à la publicité agressive en lien avec le tabac ou l'alcool fort ;

- > rejeter la motion pour ce qui concerne la modification de l'article 5 LRec ;
- > accepter la proposition du Conseil d'Etat de modifier l'article 35 LSan qui traite de la publicité et d'introduire un renvoi à cette disposition à l'article 5 LRec.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser la motion.

30 novembre 2021